

RIVISTA GIURIDICA DELL'AMBIENTE

Anno XXVIII Fasc. 1 - 2013

ISSN 0394-2287

Luca Prati

INQUINAMENTO DEL SUOLO

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

* * *

T.A.R. SICILIA, Catania, Sez. I — 11 settembre 2012, n. 2117 — Pres. CAMPANELLA, Est. LEGGIO — B.U. s.p.a. (avv.ti Mauceri, Vivani, Weigmann e Verzaro) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed altri.

Bonifica e risanamento ambientale - Siti di interesse nazionale - Fonte perdurante di inquinamento - Responsabilità - Oggettiva responsabilità imprenditoriale.

Bonifica e risanamento ambientale - Responsabilità per inquinamento - Accertamento presuntivo sulla base di indizi plausibili - Ammissibilità.

La responsabilità degli operatori economici insediati in un sito di interesse nazionale rispetto a misure di ripristino si configura come « oggettiva responsabilità imprenditoriale », in base alla quale gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto esse inquinanti, o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono per ciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione.

Conformemente al principio « chi inquina paga », l'obbligo di riparazione incombe sugli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento; per poter presumere l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'Autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore.

Il testo della sentenza è in: www.giuffre.it/riviste/rga

Nota.

Il T.A.R. Sicilia - Catania è intervenuto su diverse questioni in tema di bonifica. In particolare il Tribunale ha ribadito come, per l'individuazione del responsabile, l'Amministrazione possa servirsi — in situazioni di contaminazione molto estesa nelle quali sia difficile distinguere l'apporto individuale di ciascun operatore — dei criteri presuntivi richiamati dalla Corte di Giustizia UE nella sentenza 9 marzo 2010 (causa C-378/08), « vale a dire la vicinanza degli impianti e l'identità tra le sostanze rinvenute nelle matrici ambientali contaminate e quelle trattate, prodotte o stoccate, o comunque utilizzate dalle aziende ». Nel fare tale affermazione, il Giudice fa chiaramente riferimento ad un modello di responsabilità di tipo oggettivo, incentrata principalmente sulla individuazione del nesso causale tra condotta inquinante e evento dannoso o pericoloso.

Il Collegio infatti sull'applicazione concreta del principio « chi inquina paga »,

« discostandosi da quanto ritenuto nelle precedenti pronunce della Sezione sulla medesima questione » aderisce all'orientamento in forza del quale la responsabilità degli operatori economici insediati rispetto a misure di ripristino ambientale nascerebbe « in virtù della loro presenza all'interno del sito perimetrato, quali soggetti proprietari o utilizzatori delle aree industriali ivi ricadenti, e si configura come "oggettiva responsabilità imprenditoriale" », responsabilità in base alla quale « gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto ex se inquinanti, o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono per ciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione, in correlazione causale con tutti indistintamente i fenomeni di compromissione collegatisi alla destinazione industriale del sito, gravato come tale da un vero e proprio onere reale a rilevanza pubblica, in quanto finalizzato alla tutela di prevalenti ed indeclinabili interessi dell'intera collettività ».

In questi termini, l'affermazione appare non del tutto condivisibile. Essa infatti sembra confondere (in dissintonia con almeno un decennio di consolidate pronunce giurisprudenziali) la responsabilità gravante sul proprietario di un sito contaminato incolpevole della contaminazione con quella di chi, invece, abbia ancora in essere un'attività inquinante.

Non sembra infatti opportuno ricorrere alla figura dell'onere reale, fondante la responsabilità « da posizione » del proprietario (ristretta entro i limiti dell'articolo 245 del T.U. Ambiente) in riferimento a chi esercisca « attività pericolose, in quanto ex se inquinanti, o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione ».

Mentre infatti quella posta in capo al proprietario è una responsabilità « da posizione », « non solo svincolata dai profili soggettivi del dolo o della colpa, ma che non richiede neppure l'apporto causale del proprietario responsabile al superamento o pericolo di superamento dei valori limite di contaminazione » (Cons. St., Sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4561), per l'esercente di attività ex se inquinanti la responsabilità va determinata ai sensi di altre norme, prima tra tutte l'art. 2050 del Codice civile, che come noto pone una responsabilità di tipo presuntivo, se non rigorosamente oggettivo (su cui vedi *infra*).

Il « dissenso » della Corte rispetto ai precedenti espressi dalla medesima Sezione quindi si appunta soprattutto sulla natura della responsabilità che viene in essere: nella pronuncia che si commenta il Giudice propende infatti decisamente per la riaffermazione di una responsabilità di tipo oggettivo, mentre in precedenza il medesimo T.A.R. Catania aveva ritenuto che « In materia di danno ambientale, il legislatore del 2006 ha operato una scelta decisa in favore della riconduzione della responsabilità nell'alveo della "tradizionale" responsabilità extracontrattuale soggettiva (c.d. responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c.), con il conseguente ripudio di una qualsiasi forma di responsabilità oggettiva » (T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 20 luglio 2007, n. 1254).

Peraltro la portata innovativa della pronuncia che si annota risulta in parte ridimensionata se si ha riguardo al successivo sviluppo del ragionamento del Tribunale, in quanto essa, richiamando la sentenza della Corte di Giustizia UE nella sentenza 9 marzo 2010 (causa C-378/08), precisa che « Tuttavia, dato che, conformemente al principio "chi inquina paga", l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento, per poter presumere secondo tali modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'Autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività (sentenza C-378/08, *Erg e a.*, cit., punto 57) ».

Il Giudice amministrativo torna perciò a ribadire, così come fatto dalla Corte di Giustizia, come l'Autorità sia tenuta ad accertare, in osservanza delle norme nazionali in materia di prova, quale operatore abbia provocato il danno ambientale, e non possa imporre misure di riparazione senza previamente dimostrare quantomeno l'esistenza di un nesso di causalità tra i danni rilevati e l'attività dell'operatore che ritiene responsabile dei medesimi.

Al riguardo la giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Piemonte, Sez. I, 24 marzo 2010, n. 1575 e T.A.R. Toscana, Sez. II, 22 ottobre 2012, n. 1687) ha infatti in diverse occasioni ribadito come in campo amministrativo-ambientale valga la regola, codificata nel processo civile (Corte Cass., Sez. un. civ., 11 gennaio 2008, n. 581) del « più probabile che non ».

Si conferma pertanto l'illegittimità di tutte quelle imputazioni di responsabilità effettuate in mancanza di adeguata istruttoria, diretta a dare fondamento, sotto il profilo causale, alle presunzioni che consentono comunque (anche sulla base delle risultanze analitiche) di ricollegare determinanti inquinamenti a specifiche attività e, di conseguenza, ai relativi operatori.

Resta invece ancora aperta la questione relativa alla natura « oggettiva » o « colposa » della responsabilità da danno all'ambiente. Al riguardo soccorre comunque il ricorso ai principi di imputazione della responsabilità per attività pericolosa richiamata dall'art. 2050 (1) c.c., che delinea una responsabilità con inversione dell'onere della prova, gravante sul danneggiante, sul tipo della *colpa presunta*. Pur non essendo ancora una vera e propria responsabilità oggettiva, la demarcazione con quest'ultima appare davvero labile (2).

Del resto, l'art. 2050 del Codice civile è stato in passato spesso utilizzato dalla giurisprudenza per affermare ipotesi di responsabilità per danno ambientale in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'art. 18 della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (3).

Un meccanismo assai simile è stato previsto dalla direttiva 2004/35/CE sul danno ambientale, che opera una distinzione tra diverse tipologie di attività, ai fini dell'imputazione del danno ambientale: mentre per le attività elencate nell'allegato III la direttiva viene in rilievo ogniqualvolta via sia stato un danno ambientale legato da « un nesso di causalità » con il comportamento dell'operatore, per le attività non elencate nell'allegato III la direttiva trova applicazione soltanto quando il comportamento dell'operatore sia connotato anche da « dolo » o « colpa ».

La direttiva distingue quindi, ai fini della imputazione del danno, tra tipologie di operatori, gravando di una responsabilità certamente più prossima a quella oggettiva (e quindi basata sulla sussistenza del solo nesso di causalità tra azione ed evento) i soggetti esercenti attività ritenute comportare « un rischio per la salute umana o l'ambiente » (quelle appunto indicate nell'allegato III alla direttiva), e riservando invece una responsabilità per dolo o colpa agli operatori diversi da quelli che esercitano le attività, ritenute intrinsecamente più pericolose, indicate nell'allegato III.

LUCA PRATI

(1) TRIMARCHI, *Rischio e responsabilità oggettiva*, Milano, 1961, pp. 275 ss.; ALPA-BESSONE, in *Trattato Rescigno*, 14, Torino, 1982, p. 332.

(2) La natura della responsabilità ex art. 2050 c.c. resta discussa, tuttavia parte della dottrina è ancora ferma nell'individuare nelle fattispecie di cui all'art. 2050 c.c. una ipotesi di responsabilità per colpa presunta, ritenendo che l'esistenza di una presunzione atta ad invertire l'onere della prova ponga in evidenza l'atteggiamento di diligente cautela preventiva che si pretende da parte dell'esercente l'attività pericolosa, e specificando che, se si fosse trattato di responsabilità obiettiva, la legge non avrebbe conferito al danneggiante la possibilità di dimostrare l'assenza di colpa ma si sarebbe limitata a prendere in considerazione il principio della mera *imputatio facti* (cfr. *ex multis* GIANNINI-POGLIANI, *La responsabilità da illecito civile*, Milano, 1996, pp. 135 e ss., che richiama l'opinione di BONVICINI, *La responsabilità per i danni nel diritto delle obbligazioni*, Milano, 1963, I, p. 192).

(3) Cfr. MELI, *La responsabilità dei produttori per le attività di smaltimento dei rifiuti devolute a terzi e non correttamente esercitate*, in questa *Rivista*, 1996, p. 597.