



L'esigenza di tutela dell'ambiente ed il principio "chi inquina paga" in una recente pronuncia della Corte di giustizia

Greta Demartini

L'articolata ordinanza di rinvio, n. 21 del 25 settembre 2013, emessa dal Consiglio di Stato in adunanza plenaria, ha sottoposto all'interpretazione della Corte di giustizia, che si è espressa con la recente [sentenza del 4 marzo 2015](#), una questione relativa all'interpretazione del noto principio di matrice comunitaria "*chi inquina paga*".

La rilevanza del tema della tutela ambientale, riconosciuta fin dagli anni '70 come esigenza a livello politico internazionale ed europeo (Vertice di Parigi del 1972), è facilmente desumibile considerando il fatto che, già nel 1985, prima di trovare fondamento in una base giuridica esplicita nell'ambito del Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE), la protezione dell'ambiente era stata dichiarata dalla Corte uno degli "*scopi essenziali della Comunità*" ([sentenza della Corte del 7 febbraio 1985 in causa 240/83](#), punto 13) e successivamente, nel 1988, una "*esigenza imperativa*" ([sentenza della Corte del 20 settembre 1988 in causa 302/86](#), punto 9) che poteva limitare l'applicazione dell'art. 30 TCE (ora art. 34 TFUE) in tema di libera circolazione delle merci, a condizione che la norma restrittiva del commercio rispettasse i criteri di non discriminazione e di proporzionalità.

Con l'entrata in vigore dell'Atto unico europeo (AUE), nel 1987, le competenze in materia di ambiente entrarono a far parte nel Trattato, attraverso l'inserimento di un titolo specifico (VII), formato da tre articoli, e la definizione dei principali obiettivi dell'azione della comunità (salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, accorta e razionale utilizzazione delle risorse naturali).

L'attuale art. 191 del TFUE specifica gli obiettivi della politica ambientale dell'Unione definendo i principi di base sui quali l'azione in materia ambientale dovrebbe essere fondata. Tra questi, il principio "*chi inquina paga*", sopra citato, insieme a quelli della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione.

Il giudizio nazionale da cui è scaturito il procedimento pregiudiziale, che si è concluso con la sentenza qui in esame, ha avuto origine a seguito dei ricorsi presentati al Tar (Toscana), anche deducendo la violazione del principio del "*chi inquina paga*", da alcune società (Fifa Group S.r.l., TWS Automation S.r.l. e Ivan S.r.l.), operanti in un'area industriale da risanare sita in provincia di Massa Carrara, avverso i provvedimenti amministrativi di ingiunzione



L'esigenza di tutela dell'ambiente ed il principio "chi inquina paga" in una recente pronuncia della Corte di giustizia

Greta Demartini

emanati nei loro confronti.

Le direzioni competenti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute avevano imposto a dette imprese, in qualità di proprietarie delle aree, di eseguire misure specifiche di messa in sicurezza d'urgenza ai sensi del codice dell'ambiente nonché di presentare la variante del progetto di bonifica dell'area (risalente al 1995).

Ricorrendo ai giudici amministrativi, le società, acquirenti di terreni appartenuti ad imprese del gruppo Montedison, interessati da gravi fenomeni di contaminazione causati da sostanze chimiche (tra cui il dicloretano e l'ammoniaca), hanno dedotto la circostanza che esse non erano autrici della contaminazione e dunque si erano opposte all'obbligo di bonifica imposto dal Ministero. Con le sentenze (n. 1666/2012, 1659/2012 e 1664/2012) il TAR Toscana ha dato loro ragione.

Le sentenze del Tar Toscana (sopra citate) di annullamento dei provvedimenti d'urgenza, imposti dalla pubblica amministrazione alle società, sono state appellate dall'Avvocatura dello Stato (per il Ministero) davanti al Consiglio di Stato, anche alla luce del diritto dell'Unione europea e del principio "chi inquina paga". Il Ministero ha richiamato tale principio, attribuendovi un'ampia accezione interpretativa e qualificando la responsabilità degli operatori economici proprietari o utilizzatori di aree industriali, ricadenti in siti inquinati, come "oggettiva responsabilità ambientale" che conseguirebbe automaticamente all'esercizio di un'attività ontologicamente pericolosa e prescinderebbe dall'esistenza di una condotta dolosa o colposa.

I giudici della Sesta sezione del Consiglio di Stato hanno osservato che - dal momento che il TAR non aveva escluso che si dovessero adottare le misure d'urgenza imposte dalla pubblica amministrazione - occorreva verificare quale fosse *"la concreta distribuzione degli obblighi tra l'autore dell'inquinamento (sia o meno esso proprietario dell'area) e il proprietario che risulti tale al momento in cui l'amministrazione ordina le misure imposte dalla legge"*.

E pertanto, tali giudici hanno rimesso all'Adunanza plenaria la questione di diritto se, in base al principio "chi inquina paga", *"l'Amministrazione nazionale possa imporre al*



L'esigenza di tutela dell'ambiente ed il principio "chi inquina paga" in una recente pronuncia della Corte di giustizia

Greta Demartini

proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza di cui all'articolo 240, comma 1 lettera m) del decreto legislativo 152 del 2006 (sia pure in solido con il responsabile e salvo il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile per gli oneri sostenuti) ovvero se in alternativa - in siffatte ipotesi gli effetti a carico del proprietario incolpevole restino limitati a quanto espressamente previsto nell'articolo 253 del medesimo decreto in tema di oneri reali e privilegi speciali".

Come si legge nell'[ordinanza di rinvio n. 21/2013](#), l'Adunanza plenaria ha riconosciuto l'esistenza a livello nazionale di un orientamento (si veda parere n. 2038/2012 reso dalla Seconda sezione del Consiglio di Stato all'esito dell'adunanza di sezione del 23 novembre 2011 e alcune, non numerose, sentenze di primo grado) che ritiene legittima l'imposizione in capo al proprietario non responsabile, dell'obbligo di porre in essere le misure di sicurezza d'emergenza - anche in forza del principio UE in esame, letto unitamente ai principi di precauzione e dell'azione preventiva - sulla base dell'esigenza che le conseguenze dell'inquinamento (a seguito dell'alienazione tra privati delle aree) ricadano sulla collettività e dei doveri di protezione e custodia pendenti sui proprietari delle aree, e a prescindere dal diretto coinvolgimento nella determinazione del fenomeno di contaminazione.

I giudici di Palazzo Spada hanno poi richiamato l'orientamento che esclude l'attribuibilità al proprietario degli obblighi sopra citati (sentenza della sesta sezione del CdS del 9 gennaio 2013, n. 56), anche in ragione del fatto che nessuna disposizione comunitaria "sembra consentire che il principio "chi inquina paga" comporti l'addebito di una responsabilità per danno ambientale quale mera conseguenza di un rapporto dominicale con la res sulla quale sia in atto un fenomeno di inquinamento". E ciò pur riconoscendo che risulta attenuata, a seguito della [sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 2010 in causa C-378/08](#) (ERG Spa e a.), la consistenza attribuibile all'elemento psicologico ai fini della riferibilità del danno ambientale ad un operatore ai sensi della [direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale](#).



L'esigenza di tutela dell'ambiente ed il principio "chi inquina paga" in una recente pronuncia della Corte di giustizia

Greta Demartini

In tale famosa pronuncia i giudici della Corte hanno argomentato (ai punti 53 e ss.) nel senso della compatibilità con la direttiva citata di una normativa nazionale che, nel caso di inquinamento diffuso, consenta di presumere l'esistenza di un nesso di causalità, in base ad alcuni indizi plausibili, tra cui ad esempio quello di vicinanza dell'impianto dell'operatore al sito inquinato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore.

Condividendo l'opinione maggioritaria della giurisprudenza nazionale che esclude la responsabilità ambientale e gli obblighi di porre in essere le misure di sicurezza d'emergenza sulla base del mero rapporto dominicale, l'Adunanza plenaria ha espresso una risposta negativa al quesito posto dai giudici della Sesta sezione.

E ciò peraltro sulla base diritto vigente (articoli da 239 a 253 del d.lgs. 152/2006) che, ponendo una netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e il proprietario del sito che non abbia causato/concorso a causare la contaminazione, fa gravare esclusivamente sul primo gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale (art. 242) e coinvolge il secondo solo con riferimento all'obbligazione di adottare le misure di prevenzione (art. 242 comma 1, ultimo periodo e art. 245 comma 2), sancendo che, nel caso di mancata individuazione del soggetto responsabile, o di mancata esecuzione degli interventi necessari da parte dello stesso, le opere di recupero devono essere eseguite dall'Amministrazione competente (art. 250), che potrà rivalersi sul proprietario dell'area nei limiti del valore del sito bonificato ed in funzione, quindi, del vantaggio economico che tale soggetto ricava dalla bonifica dell'area inquinata.

Poiché il quadro normativo nazionale *"solleva alcuni dubbi di compatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea"*, l'Adunanza plenaria ha ritenuto opportuno richiedere un chiarimento, una volta per tutte, sulla portata dei principi che ispirano la normativa UE in materia ambientale (e quindi i principi del "chi inquina paga", di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione) al fine di sciogliere i dubbi sulla compatibilità con i medesimi del quadro normativo nazionale (d. lgs. 152/2006, titolo V, parte IV, articoli 244, 245 e 253), sopra sintetizzato, che *"in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di*



L'esigenza di tutela dell'ambiente ed il principio "chi inquina paga" in una recente pronuncia della Corte di giustizia

Greta Demartini

individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica".

La Corte, dopo aver precisato che l'applicabilità nelle controversie nazionali del principio "chi inquina paga", rivolto all'azione dell'Unione, è possibile nei limiti in cui è attuato dalla direttiva 2004/35/CE, si è soffermata sulla nozione di operatore che sia all'origine del danno ambientale e sui requisiti della responsabilità per danno all'ambiente.

A tale ultimo riguardo, nella sentenza (punti 54 e ss.) è emersa la rilevanza, ai sensi della direttiva, dell'accertamento dell'esistenza di un nesso causale tra l'attività dell'operatore e il danno ambientale. Ciò è confermato dall'art. 8 paragrafo 3 e dal *considerando* 20 della medesima direttiva che esclude l'esigibilità dell'adozione di misure di prevenzione o riparazione da parte di chi non abbia determinato il danno e riesca a dimostrare che esso è stato causato da un terzo e si è verificato nonostante l'adozione di opportune misure di sicurezza.

Ed ancora, il *considerando* 13 indica i limiti del principio "chi inquina paga" nella necessità che vi siano uno o più inquinatori individuabili e un danno concreto e quantificabile, generato da tali soggetti.

Allorché il nesso causale non possa essere dimostrato, la situazione rientra pertanto nell'alveo dell'ordinamento giuridico dei singoli Stati, che peraltro possono mantenere o adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno (cfr. art. 16 della direttiva 2004/35/CE), compresa l'individuazione di altri soggetti responsabili.

Tale facoltà è tuttavia limitata dalla necessità che siano rispettati gli obiettivi della direttiva medesima, e quindi non sarebbe ammesso agli Stati membri chiamare in ipotesi soggetti terzi come responsabili al posto degli autori del danno, ma tutt'al più prevedere una loro



L'esigenza di tutela dell'ambiente ed il principio "chi inquina paga" in una recente pronuncia della Corte di giustizia

Greta Demartini

responsabilità in via sussidiaria.

Infatti, come ha osservato l'Avvocato generale Kokott nelle [conclusioni](#) relative alla causa C-378/08 sopra citata, la direttiva sulla responsabilità ambientale disciplina, al suo articolo 8, la questione dell'esonero dell'operatore autore del danno dal pagamento dei costi di risanamento: *"Eventuali più ampie fattispecie di esenzione dal pagamento dei costi minerebbero con ogni probabilità l'attuazione del principio "chi inquina paga" (...). Esse attenuerebbero l'effetto di stimolo associato alla responsabilità prevista e modificherebbero la ripartizione dei costi giudicata equa dal legislatore comunitario"*.

Nel caso di specie, i giudici lussemburghesi hanno quindi risposto al quesito proposto dichiarando che la direttiva 2004/35/CE *"deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale"*, normativa che - come sopra sintetizzato - nel caso in cui sia impossibile individuare il responsabile dell'inquinamento o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente di imporre tali misure al proprietario non responsabile, facendo gravare su quest'ultimo esclusivamente l'obbligo di rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi.

La pronuncia della Corte di giustizia, associata alla precisa analisi del quadro normativo nazionale effettuata dal Consiglio di Stato, ha un'importanza fondamentale ed una grande utilità in merito al tema della responsabilità ambientale, alla rilevanza del nesso di causalità e conseguentemente ai limiti di attribuzione dell'onere della riparazione del danno.

Grazie alle precise conclusioni dei giudici di Palazzo Spada (ai punti 25 e ss. dell'ordinanza n. 21/2013) sul diritto nazionale (articoli da 239 a 253 del d.lgs. 152/2006, Codice dell'ambiente) e alla pronuncia della Corte, si può escludere infatti una responsabilità oggettiva, svincolata dalla causazione del danno.

Come è facile comprendere, l'orientamento al quale ha voluto aderire in passato una parte della giurisprudenza nazionale, che fa gravare sul proprietario non responsabile l'obbligo di



L'esigenza di tutela dell'ambiente ed il principio "chi inquina paga" in una recente pronuncia della Corte di giustizia

Greta Demartini

porre in essere le misure di sicurezza d'emergenza, comporta invece un'attenuazione della responsabilità del soggetto effettivamente responsabile e risulta contrario al contenuto della direttiva comunitaria che esprime chiaramente (si vedano in particolare i *considerando* 1, 2, 13, 18 e 20) lo scopo di incentivare gli operatori ad attivarsi per prevenire i danni all'ambiente, adottando misure e pratiche atte a ridurli al minimo.

Emerge quindi dall'analisi della direttiva e dal rilievo attribuito all'azione preventiva, una finalità ulteriore perseguita dal legislatore dell'Unione europea con la disciplina in esame, strettamente connessa agli obiettivi della ricerca e dello sviluppo tecnologico (di cui all'art. 179 TFUE e ss.) ed al concetto dello sviluppo sostenibile (di cui all'art. 11 TFUE), il cui contenuto si concretizza nel monito ad orientare le politiche dell'Unione verso un uso razionale delle risorse, proprio al fine di realizzare un "elevato livello di protezione ambientale".