

RIVISTA GIURIDICA
DELL'
AMBIENTE

diretta da
FAUSTO CAPELLI
e
STEFANO NESPOR

3-2015

[Estratto]

Editoriale Scientifica
NAPOLI

* * *

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI – 10 settembre 2015, n. 4225 – Pres. Baccharini, Est. Contessa, P.I. srl e altri (avv. Gianpaolino e Police), c. Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri (Avv. Stato) – O. spa (avv. Roncelli e Violante).

Bonifica e risanamento ambientale – Intese contrattuali tra le parti – Irrilevanza – Ratio – Principio “Chi inquina paga” – Provvedimento basato sulla normativa previgente al TU Ambiente – Illegittimità.

L’ordito normativo di cui alla Parte IV, Titolo V, del Codice dell’ambiente e il principio “chi inquina paga” comportano l’irrelevance dei contenziosi civili relativi a pattuizioni contrattuali dirette a trasferire a terzi gli obblighi legali che impongono le misure di prevenzione e di riparazione ivi disciplinate e che trovano applicazione anche nei confronti dei responsabili di eventi di inquinamento verificatisi anteriormente all’entrata in vigore della medesima Parte IV, restando inapplicabili le previgenti norme abrogate.

Il principio “chi inquina paga” e le sue declinazioni in ordine all’affermazione di responsabilità per la bonifica dei siti contaminati.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza in commento, coglie l’occasione per ribadire alcuni punti fondamentali nella materia della bonifica dei siti contaminati.

In primo luogo, il giudice rammenta che ai sensi dell’articolo 8 del c.p.a., il giudice amministrativo nelle materie in cui non ha giurisdizione esclusiva conosce, senza efficacia di giudicato, di tutte le questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti, la cui risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale.

Il Consiglio di Stato quindi ribadisce come, sul piano processuale, l’eventuale sussistenza di controversie tra le parti in causa demandate al giudice civile, parallele alle vicende attinenti la legittimità del provvedimento impugnato, non facciano venire meno la giurisdizione del giudice amministrativo. Tali questioni sono infatti inidonee a determinare possibili conflitti di giudicato in ragione della *cognitio* solo incidentale demandata al giudice amministrativo.

Secondariamente, sul piano sostanziale il Consiglio di Stato afferma con chiarezza l’irrelevance ai fini degli obblighi pubblicistici delle vicende contrattuali intercorse tra i privati e aventi ad oggetto il sito su cui grava l’obbligo di bonifica, anche nel caso in cui gli accordi intervenuti abbiano inteso trasferire le passività ambientali a un Ente diverso dall’inquinatore.

Il Collegio osserva, in modo ineccepibile, come al principio “chi inquina paga”, il quale ispira la disciplina nazionale in tema di distribuzione degli oneri conseguenti ad ipotesi di contaminazione di aree, anche in ragione della derivazione comunitaria del principio medesimo (articoli 191 e 192 del TFUE), debba essere riconosciuta valenza inderogabile di normativa di ordine pubblico, in quanto tale insuscettibile di deroghe di carattere pattizio. Ed infatti, se si ammettesse la possibilità di derogare in via convenzionale al basico criterio di distribuzione del

“chi inquina paga”, si consentirebbero agevoli elusioni degli obblighi di prevenzione e riparazione imposti dalla pertinente normativa di settore.

Il Consiglio di Stato del resto aveva già recentemente chiarito che una cosa è il rilievo pubblicistico della condotta inquinante (la cui responsabilità pertiene sull'autore dell'illecito) e distinta fattispecie è la rilevanza dell'inquinamento di un'area sull'obbligazione civile liberamente assunta¹.

Le previsioni contrattuali pertanto, a prescindere dal loro contenuto, non possono mai valere ad esentare il cedente – e i suoi aventi causa – dagli oneri di fonte legislativa, perfino quando tali oneri risultino dalla scelta del legislatore volta a individuare “ora per allora” il responsabile dell'inquinamento e a determinare parimenti “ora per allora” gli obblighi sullo stesso ricadenti, come avvenuto con le previsioni di cui al decreto legislativo n. 22 del 1997 e successivamente dagli articoli 240 e seguenti del Codice dell'ambiente.

Sul punto è opportuno ricordare anche una recente sentenza del T.A.R. Lombardia², con la quale il T.A.R. ha precisato che anche l'assunzione convenzionale degli obblighi di bonifica (verso il Comune) da parte del soggetto interessato, ma non colpevole, non facoltizza in alcun modo l'Amministrazione a derogare al suo obbligo di accertamento del responsabile dell'inquinamento: infatti l'interessato potrebbe per ogni motivo decidere di non attivarsi ed allora la P.A. non potrebbe procedere d'ufficio, né iscrivere alcun onere reale sulla proprietà privata del soggetto incolpevole; viceversa, il privato che si attivi ha il diritto di poter esercitare l'azione di rivalsa verso l'inquinatore avvalendosi della sua individuazione da parte della P.A. cui è demandato tale compito e tale competenza dalle normative di settore, senza dover affrontare un complesso giudizio civile retto da altre regole che i principi di acquisizione d'ufficio di dati, informazioni e documenti che informano l'attività autoritativa ed anche certificativa della P.A.

Il giudice dell'appello conferma inoltre l'orientamento recentemente espresso³ secondo cui è illegittimo il tentativo di addossare obblighi di bonifica al proprietario incolpevole basato sul ricorso ai commi da 24 a 33 dell'art. 3 della legge n. 549 del 1995 (legge finanziaria 1996), relativi a un tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, e in particolare sul comma 32, recante una sanzione pecuniaria per l'esercizio di discariche abusive o l'abbandono di rifiuti. Tale norma prevedeva, tra l'altro, che il proprietario dei terreni sui quali insistesse una discarica abusiva fosse tenuto in solido agli oneri di bonifica, al risarcimento del danno ambientale e al pagamento del tributo e delle sanzioni pecuniarie, ove non dimostrasse di aver presentato denuncia di discarica abusiva ai competenti organi della Regione, prima della costatazione delle violazioni di legge. Il tentativo dell'Amministrazione di avvalersi di tali previsioni per onerare della bonifica il proprietario incolpevole si rivela di nuovo infruttuoso, trattandosi di norme evidentemente abrogate, e quindi inidonee a fungere da base normativa di provvedimenti emanati

¹ Cons. Stato, Sez. IV, 12 maggio 2015, n. 2833.

² T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 5 aprile 2015, n. 2299, in questa *Rivista*, 2015, 2, p. 275, con nota di P. BRAMBILLA.

³ Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2015, n. 1109, in questa *Rivista*, 2015, 1, p. 78 con nota di L. PRATI.

successivamente all'entrata in vigore del Codice dell'ambiente, che contiene, secondo il Consiglio di Stato, l'integrale disciplina del procedimento di bonifica e supera ogni previgente norma.

Il Consiglio di Stato, infine, richiama i presupposti in base ai quali il proprietario può essere chiamato a farsi carico degli interventi di bonifica. Essi sono stati precisamente e puntualmente chiariti nella nota ordinanza n. 21 del 2013 del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria⁴. La VI Sezione del Consiglio di Stato, rilevando un contrasto formatosi in seno alla giurisprudenza amministrativa circa gli effettivi doveri del c.d. "proprietario incolpevole" (vale a dire il proprietario che non ha contribuito all'inquinamento), aveva infatti rimesso la questione all'Adunanza Plenaria la quale, risolto il contrasto aderendo all'orientamento maggioritario secondo il quale il proprietario incolpevole non sarebbe tenuto a porre in essere attività di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, ha ulteriormente rimesso la questione alla Corte di Giustizia al fine di vagliare la compatibilità del diritto nazionale, così interpretato, con il diritto dell'Unione europea.

Secondo l'Adunanza Plenaria, ai sensi del combinato disposto degli articoli 240, 242, 244, 245, 250 e 253 del Codice dell'ambiente, la normativa nazionale non consente che al proprietario dell'area, non responsabile della contaminazione, venga imposta la realizzazione di misure di riparazione ambientale; essa anzi specificamente dispone che costui può essere tenuto a rimborsare le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito, come determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi.

Sulla questione si è poi pronunciata anche la Corte di Giustizia delle Comunità europee, nella causa (C-534/13), originata dalla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta ai sensi dell'articolo 267 TFUE con l'ordinanza n. 21 del 2013, circa la corretta interpretazione da attribuire ai principi del diritto dell'Unione europea in materia di profili di responsabilità ambientale.

Nella sua sentenza, la Corte ha affermato che la normativa italiana è da ritenersi pienamente conforme alla 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'interpretazione sistematica delle previsioni rilevanti della direttiva ha infatti condotto la Corte di Giustizia a ritenere che, nell'ordinamento UE, la responsabilità ambientale non possa mai prescindere dal nesso causale tra l'evento di danno e la condotta dell'operatore. Tale assunto vale sia per gli operatori che esercitano una delle attività di cui all'allegato III della direttiva (per i quali sussiste una responsabilità oggettiva), sia, *a fortiori*, per gli altri operatori, per i quali non si può prescindere dall'elemento colposo o doloso.

LUCA PRATI

⁴ Cons. Stato, Adu. Plen., ordinanza, 25 settembre 2013, n. 21. L'Adunanza Plenaria ha sollevato identica questione pregiudiziale a mezzo della successiva ordinanza, 13 novembre 2013, n. 25.