

[Stampa l'articolo](#) | [Chiudi](#)

danno ambientale

Responsabilità da inquinamento ambientale

Samantha Di Mauro, Avvocato, Studio Morri Cornelli e Associati in Milano

Con sentenza del 22 maggio 2015, n. 2569, la V Sezione del Consiglio di Stato ha statuito che la responsabilità in materia ambientale non può essere di natura oggettiva, non potendo prescindersi dal fatto che la contaminazione o l'inquinamento del sito debba essere ricollegabile ad un comportamento di un soggetto e a questi imputabile sotto il profilo psicologico, quanto meno a livello di colpa. Il comportamento all'origine dell'inquinamento non si risolve, tuttavia, necessariamente in una condotta commissiva del soggetto responsabile del fenomeno, rilevando al tal fine anche una condotta puramente omissiva, mentre la dimostrazione della responsabilità dell'autore dell'inquinamento può avvenire anche per presunzioni semplici ex art. 2727 c.c., potendosi prendere in considerazione elementi di fatto da cui si traggano indizi gravi precisi e concordanti, sulla cui base risulti verosimile che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori.

Commento

La sentenza in commento affronta il tema della responsabilità da inquinamento ambientale, fondata sul principio del "chi inquina paga", che trova riconoscimento nell'attuale art. 191 del TFUE, quale principio di base al quale deve ispirarsi l'azione dell'Unione Europea in materia ambientale, insieme a quelli della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione e al quale può essere data attuazione, sia mediante forme di risarcimento del danno ambientale basate sulla responsabilità civile, sia mediante l'irrogazione di sanzioni amministrative, ovvero attraverso l'istituzione di tributi ambientali. Trattandosi di un principio generale di derivazione comunitaria, esso assurge anche a principio di carattere costituzionale, in considerazione del fatto che il nuovo art. 117 Cost. prevede che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, e quindi anche i principi generali su cui tale ordinamento si fonda, devono essere osservati dallo Stato e dalle Regioni.

La fattispecie sottoposta all'attenzione del Consiglio di Stato integra un caso di inquinamento della falda acquifera, sottostante un sito su cui sorge un impianto di trattamento di rifiuti pericolosi gestito da Hydrochemical Service S.r.l..

A seguito dell'analisi della campionatura della sostanza liquida che fuoriusciva da una tubazione interrata, effettuata durante un sopralluogo sul predetto sito, il Dipartimento Provinciale dell'ARPA Puglia aveva accertato il superamento di quasi tutti i parametri/limiti di sostanze inquinanti previsti per le acque sotterranee

dall'allegato 5, tab. 2, parte IV, titolo V, del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152. In conseguenza di quanto accertato, con ordinanza n. 61503/2013, la Provincia di Taranto aveva quindi diffidato la Hydrochemical Service S.r.l., ai sensi dell'art. 244 del D.Lgs. n. 152/2006, a provvedere, entro trenta giorni, alla messa in sicurezza d'emergenza dell'acqua di falda nell'area di pertinenza dello stabilimento.

La correttezza della valutazione contenuta nella decisione del 3 giugno 2014, n. 1383, con cui la II Sezione del T.A.R. Lecce aveva respinto il ricorso di Hydrochemical Service S.r.l. contro l'ordinanza della Provincia di Taranto, veniva confermata dalla V Sezione del Consiglio di Stato, al quale la predetta società aveva presentato appello.

In particolare, il Collegio ha osservato come, sebbene dalla relazione di servizio dell'ultimo sopralluogo effettuato dall'ARPA risultasse indubbio che, diversamente da quanto affermato dalla società ricorrente, il tubo interrato non fosse un piezometro, nondimeno, l'esito dell'analisi della sostanza liquida prelevata dalla stessa tubatura, sita ad una profondità di 4 metri dal piano di campagna, dovesse ritenersi validamente acquisito. Ciò in quanto la mancata osservanza da parte dell'Agenzia regionale delle procedure previste dall'All. 2 al titolo V della parte IV, D.Lgs. n. 152/2006, per il campionamento delle acque di falda, nel caso di specie, dovesse ritenersi imputabile all'"ondivago" comportamento della società ricorrente, la cui reticenza e mancata collaborazione, unitamente alla predisposizione di un piano di caratterizzazione del sito inquinato alquanto lacunoso, aveva reso difficile l'attività istruttoria svolta dall'ARPA.

Il Consiglio di Stato non ha ritenuto condivisibile nemmeno la tesi di Hydrochemical, per la quale l'accertata natura di tubo e non di piezometro della tubatura, da cui era stata tratta la sostanza liquida esaminata, dovesse escludere che il liquido potesse essere considerato alla stregua di acqua di falda, trattandosi piuttosto di mero rifiuto, con conseguente inapplicabilità dei parametri/limiti previsti dalla tab. 2 dell'All. 5 al titolo V della parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 e inutilizzabilità dell'esito delle analisi su di esso effettuate.

La circostanza di fatto per la quale il campione di liquido fosse stato prelevato a una profondità di 4 metri dal piano di campagna ha infatti ragionevolmente determinato il Collegio a ritenere, condividendo il giudizio dei giudici di prime cure, che si trattasse verosimilmente di acqua di falda e, pertanto, a considerare valide le risultanze delle analisi su di esso effettuate, deducendo di conseguenza la responsabilità dell'inquinamento delle acque di falda del sito in capo alla società Hydrochemical, sulla scorta delle seguenti considerazioni.

Secondo il Collegio, se è vero, infatti, che, in applicazione del principio del "chi inquina paga", la responsabilità in materia ambientale non può essere di natura oggettiva, "non potendosi prescindere dal fatto che la contaminazione o l'inquinamento debbano essere ricollegabili ad un comportamento (commissivo od omissivo) di un soggetto e a questi imputabile sotto il profilo psicologico, quanto meno a livello di colpa, deve sottolinearsi che l'imputazione dell'inquinamento ad un determinato soggetto può avvenire sia per condotte attive che per condotte omissive e la relativa prova può essere data in forma diretta e indiretta, potendo in quest'ultimo caso la pubblica amministrazione avvalersi anche di presunzioni semplici ex art. 2727 c.c., prendendo in considerazione elementi di fatto da cui si traggano indizi gravi, precisi e concordanti: sulla base di tali indizi deve risultare verosimile che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori". Sulla scorta del suddetto principio e alla luce dell'accertamento

da parte di ARPA dello stato di contaminazione del sito gestito dalla società Hydrochemical, nonché delle risultanze della comparazione tra gli indici di concentrazione delle sostanze inquinanti riscontrate nel campione di liquido prelevato dal tubo interrato e quelli delle concentrazioni delle sostanze rilevate nei piezometri del vicino sito gestito da ENI, è stata quindi fatta conseguire la responsabilità di quella contaminazione esclusivamente all'attività della società appellante, in assenza di adeguati elementi probatori idonei ad escluderla.

La sentenza in commento si riaggancia ad un filone giurisprudenziale interno (ex plurimis, Cons. Stato, VI, 9 gennaio 2013, n. 56, Sez. VI, 18 aprile 2011, n. 2376, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885), per il quale, la responsabilità in materia ambientale non può essere di natura oggettiva, non potendo essa prescindere quantomeno dalla prova (diretta o indiretta) del nesso causale tra la contaminazione ambientale e la condotta (commissiva o omissiva) di un soggetto, individuato dall'amministrazione procedente come il responsabile. Detto orientamento interno si distingue da un altro, da ritenersi ormai superato, per il quale il proprietario, subentrato nel possesso dell'area contaminata, subentrerebbe automaticamente pure nei connessi obblighi, in base ad una mera responsabilità da posizione, per la semplice esistenza del relativo onere reale sullo stesso sito. Proprio in ragione dell'esistenza di questi due opposti orientamenti, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 3515/2013, aveva in precedenza rimesso all'Adunanza Plenaria la questione di diritto se, in base al principio "chi inquina paga", "l'Amministrazione nazionale possa imporre al 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".

In tale occasione, l'Adunanza Plenaria aveva dunque esaminato la ratio sottesa ai due opposti orientamenti giurisprudenziali interni, per il primo dei quali sarebbe stato legittimo far ricadere in capo al proprietario del sito contaminato, seppur non responsabile, l'obbligo di porre in essere le misure di sicurezza d'emergenza, in forza del principio "chi inquina paga", unitamente ai principi di precauzione e dell'azione preventiva, nonché dei doveri di protezione e custodia pendenti sui proprietari delle aree. Ciò, allo scopo di evitare che il danno da inquinamento, a seguito dell'alienazione tra privati delle aree, ricada sulla collettività.

Il secondo dei due richiamati orientamenti giurisprudenziali escludeva, invece, che sul proprietario, che non avesse contribuito alla contaminazione del sito da bonificare, potesse ricadere il suddetto obbligo, per il 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". Pur condividendo l'ultimo dei due richiamati indirizzi giurisprudenziali, sulla scorta di quanto previsto dal diritto vigente, che fa gravare esclusivamente sul responsabile dell'inquinamento gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, coinvolgendo il proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione, solo con riferimento all'obbligazione di adottare le misure di

prevenzione (art. 242 comma 1, e art. 245, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006), l'Adunanza Plenaria aveva tuttavia ritenuto di dubbia compatibilità con l'ordinamento UE il quadro normativo emerso dall'analisi svolta. Su tali premesse, il consesso plenario, con ordinanza del 13 novembre 2013, n. 25, aveva quindi a sua volta interrogato la Corte di Giustizia UE sulla questione pregiudiziale "se i principi dell'U.e. in materia ambientale sanciti dall'art. 191, par. 2, Trattato sul funzionamento dell'U.e. e dalla Dir. 2004/35/C.e. del 21 aprile 2004 (artt. 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando) - in particolare, il principio «chi inquina paga», il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente - ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli artt. 244, 245 e 253 del D.Lgs. n. 152 del 2006, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di 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 di 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".

Con sentenza del 4 marzo 2015, la Corte di Giustizia UE, pronunciandosi sul rinvio pregiudiziale dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, ha infine stabilito che la lettura combinata dell'art. 3, paragrafo 1, della direttiva n. 2004/35 e dei considerando 2 e 18, nonché degli artt. 2, punti 6 e 7, 5, 6, 8 e 11, paragrafo 2, della stessa direttiva, permette di imputare la responsabilità da inquinamento ambientale solo sulla base di un nesso causale. La direttiva n. 2004/35 non contempla, infatti, anche l'ipotesi in cui non sia possibile stabilire un nesso causale tra l'operatore e l'inquinamento, ovvero i casi di inquinamento diffuso (non imputabili ad una singola origine) e storici (così risalenti nel tempo da non permettere l'identificazione del responsabile), con la conseguenza che per tali casi il Legislatore nazionale è libero di non imporre obblighi di bonifica. In definitiva, la suddetta direttiva non osta a una normativa nazionale, come quella in esame, che, nell'ipotesi in cui non sia possibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito inquinato o di ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consenta all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di bonifica al proprietario dello stesso sito non responsabile della contaminazione.