

Responsabilità per danni all'ambiente: quale "punto di appoggio"?

di Fabio Anile
Avvocato in Roma

Link di approfondimento

"Il risarcimento del danno ambientale dopo la 'legge salvainfrazioni'" (P. Fimiani, *Rivista* n. 170, p. 2)

La presente nota viene redatta a commento della sentenza della Corte di Giustizia europea del 9 marzo 2010, nelle cause C-378/08 e cause riunite C-379/08 e C-380/08, nonché nelle cause riunite C-478/08 e C-479/08. (in Reteambiente.it, Area "Normativa", tema "Danno ambientale", settore "Giurisprudenza").

Premessa

"Datemi un punto di appoggio e solleverò il mondo" (1).

È con questo *incipit* che l'Avvocato Generale della Corte di Giustizia europea, Juliane Kokott, comincia ad illustrare le conclusioni rese nei procedimenti aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia (2), nella cause C-378/08 e nelle cause riunite C-379/08 e C-380/08, oltre che nelle successive cause riunite C-478/08 e C-479/08.

Non a caso, infatti, le questioni sollevate dal Tar Palermo hanno avuto origine nell'ambito di lungo e tormentato contenzioso, concernente la bonifica della Rada di Augusta, avviato da diverse società operanti nell'ambito del Sito di interesse nazionale di Priolo (3), non lontano da Siracusa, città in cui viveva il noto sapiente greco.

In verità, non si tratta qui di *sollevare il mondo*, quanto di individuare i punti fermi su cui si impernia il regime di responsabilità per danni all'ambiente, di cui alla direttiva comunitaria 2004/35/Ce.

Le sentenze della Corte, che qui si commentano sinteticamente, meritano di essere segnalate per la rilevanza delle questioni esaminate e per i principi di diritto in essa affermati che – ci si augura – potranno agevolare, in primo luogo la P.a. e gli operatori interessati, oltre che i Giudici nazionali nella risoluzione delle tante controversie (4) cui dà origine il complesso sistema della disciplina della bonifica dei siti inquinati e del danno ambientale, contenute, rispettivamente, nella Parte IV, titolo V e nella Parte VI del Dlgs 152/2006.

Le questioni sottoposte all'esame della Corte

Con i ricorsi che hanno dato luogo al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, le società ricorrenti contestavano alle autorità amministrative:

- di aver agito unilateralmente nella definizione delle misure di riparazione da adottarsi;
- di avere modificato, senza consultare gli interessati, misure di riparazione precedentemente approvate, disponendo interventi che apparivano sproporzionati;
- di aver ingiustamente subordinato la disponibilità delle aree delle ricorrenti alla realizzazione di interventi su aree, anche demaniali, diverse da quelle di cui le stesse sono proprietarie;
- ed, infine – ed è questo il profilo di maggior rilievo – di essersi viste addossare gli oneri di bonifica disposti dal Ministero, pur in assenza di qualunque prova del nesso causale tra le attività delle ricorrenti e l'inquinamento rilevato.

Sulla prima e sulla seconda questione (necessità del contraddittorio e revisione di precedenti decisioni)

Sulla necessità del esperire un contraddittorio tra le Autorità ed i soggetti tenuti ad adottare le misure di riparazione, la Corte di Giustizia, sulla base del 24° *considerando* della direttiva (5) e richiamandosi al *principio del contraddittorio* (6), ha stabilito che, secondo la direttiva comunitaria 2004/35/Ce, l'Autorità:

- è obbligata ad ascoltare gli operatori ai quali sono imposte mi-

sure di riparazione, salvo quando l'urgenza della situazione imponga l'adozione di un'azione immediata;

- è obbligata ad individuare le misure di riparazione tenendo conto dei criteri contenuti al punto 1.3.1. dell'allegato II della direttiva e deve, comunque, motivare le ragioni della sua scelta e le ragioni (di urgenza, ad esempio) che hanno impedito di dar corso al contraddittorio con gli interessati.

Nessuno spazio può, dunque, esservi per determinazioni unilaterali dell'autorità, al di fuori dei casi in cui emerge l'urgenza di provvedere tempestivamente, urgenza che comunque deve trovare valido sostegno in apposita motivazione.

Sulla terza questione

Le società ricorrenti lamentavano ancora la circostanza che il Ministero dell'ambiente avesse ingiustamente subordinato la disponibilità delle aree di loro proprietà alla realizzazione di interventi su aree, anche demaniali, diverse da quelle di cui le stesse sono proprietarie, così comprimendo ingiustificatamente il loro diritto di proprietà.

Lungi dall'aderire ad una concezione *assoluta* del diritto di proprietà, la Corte ricorda che in base ai principi del diritto dell'Unione, essa va infatti considerata per la sua "funzione sociale", ciò che implica la possibilità di comprimere tale diritto, a condizione che ciò risponda effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione stessa quali, appunto, la tutela della salute e dell'ambiente.

In ordine a tale profilo, la Corte afferma che la direttiva 2004/35/Ce non osta a una normativa nazionale che con sentenza all'autorità competente di subordinare l'esercizio del diritto degli operatori all'utilizzo dei loro terreni a condizione che essi realizzino i lavori imposti dalle misure di riparazione individuate dall'autorità, persino quando detti terreni non siano interessati da tali misure perché sono già stati oggetto di precedenti misure di bonifica o non sono mai stati inquinati.

Tale affermazione trova, tuttavia, un punto di bilanciamento degli interessi in gioco, nella precisazione secondo cui simili misure debbono essere giustificate dallo scopo di impedire il peggioramento della situazione ambientale oppure di prevenire il verificarsi o il ripetersi di altri danni ambientali, fermo restando il principio di proporzionalità tra gli inconvenienti causati dall'adozione di specifiche misure e gli scopi di tutela o riparazione ambientale perseguiti.

Sulla quarta questione (sui criteri di responsabilità del danno ambientale)

Venendo al profilo di maggior rilievo, ovvero quello relativo alla imputabilità degli oneri di bonifica, appare utile premettere alcuni passaggi "salienti" della vicenda processuale italiana, prima di illustrare i principi enunciati dalla Corte di Giustizia europea.

Mentre, infatti, la direttiva 2004/35/Ce prevede (peraltro in maniera molto chiara) un sistema "duale", basato:

- sulla responsabilità oggettiva per le attività professionali indicate nell'allegato IV;
- sulla responsabilità soggettiva (dolosa o colposa) per le attività non incluse nel medesimo allegato,

la normativa italiana presenta profili più articolati e, se vogliamo, confusi (7), che non sono mancati di emergere durante le fasi di giudizio che hanno preceduto le pronunce del Giudice europeo.

È noto, infatti, che nella legislazione italiana la disciplina

sulla bonifica dei siti contaminati sembrerebbe essere incentrata sulla responsabilità oggettiva (anche se, per la verità, la formulazione del previgente articolo 17, Dlgs 22/1997, era più esplicita in tal senso (8)); mentre l'articolo 311 – in materia di *responsabilità per danni all'ambiente* – afferma chiaramente il principio della responsabilità soggettiva, basata quindi sul dolo o quantomeno sulla colpa, senza dare alcuno specifico rilievo alle attività professionali elencate dalla citata direttiva comunitaria.

L'ambiguità derivante dalla coesistenza di tali norme era già apparsa con la pronuncia emessa nel corso del giudizio coltivato dalle stesse Società in primo grado innanzi al Tar Catania (9), il quale, con un'articolatissima pronuncia, aveva precisato che: *"la disposizione di cui all'articolo 311 appena riportata, è la norma che costituisce e disciplina la situazione giuridica soggettiva di responsabilità, e serve quindi ad orientare l'interprete nella ricostruzione dell'istituto più generale del ripristino dei siti inquinati: quando nelle norme variamente in esso previste, si fa riferimento al 'responsabile dell'inquinamento', non si potrà che, logicamente, considerare tale colui il quale è 'responsabile' ai sensi del citato articolo 311, a meno di non voler sostenere l'illogica prospettazione della esistenza di due tipologie di responsabilità, ossia quella soggettiva ex articolo 311 cit. ed una sorta di 'responsabilità oggettiva parallela' ex articolo 242 e ss. aventi tuttavia identico contenuto quanto all'obbligo di ripristino (omissis). Deve quindi concludersi che il nuovo quadro normativo impone sotto differenti profili di escludere che il responsabile della bonifica – ovvero del danno ambientale – possa essere individuato solo in virtù del rapporto esistente tra un determinato soggetto e l'apparato produttivo esistente nel terreno inquinato. Va quindi esclusa qualsiasi responsabilità 'da posizione' che non può configurarsi surrettiziamente neppure con riferimento ai 'vantaggi' connessi all'esercizio di un'impresa (omissis). Anche volendo superare la natura di risarcimento in forma specifica degli obblighi di bonifica ed accentuandone l'aspetto sanzionatorio, la disciplina dell'illecito ambientale non può essere invocata per giustificare l'eventuale qualificazione della responsabilità ambientale in termini di responsabilità oggettiva, perché, in materia di sanzioni amministrative, la legge non la prevede, a differenza del codice civile, in nessuna tipologia o forma"*.

In posizione diametralmente opposta si è, invece, collocato il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana (10) che, pronunciandosi in sede di appello, ha affermato che: *"il punto di equilibrio fra i diversi interessi di rilevanza costituzionale alla tutela della salute, dell'ambiente e dell'iniziativa economica privata andrebbe ricercato in un criterio di oggettiva responsabilità imprenditoriale, in base al quale chi esercita attività pericolose per l'ambiente è per ciò stesso tenuto a sostenere i costi necessari per garantire l'ambiente e la salute pubblica da eventuali inquinamenti prodotti dalla propria attività industriale"*.

Sotto questo profilo, le società ricorrenti hanno chiesto alla Corte di Giustizia europea se il diritto comunitario osti ad una normativa nazionale che con sentenza alla P.a. di addossare gli oneri di bonifica a determinati soggetti in virtù di un semplice "rapporto di posizione", senza svolgere alcuna istruttoria al fine di individuare il responsabile e senza previamente accertare il nesso causale tra la condotta del soggetto e l'evento di contaminazione, né l'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

La Corte precisa, innanzitutto, che la direttiva comunitaria 2004/35/Ce trova applicazione solo per i danni causati da un'emissione, un evento o un incidente avvenuti dopo il 30 aprile 2007 quando questi danni derivano da:

- attività svolte successivamente a tale data
- o da attività svolte anteriormente a tale data, ma proseguite oltre il 30 aprile 2007 (11).

Con la conseguenza che, ove la citata direttiva non sia applicabile al caso di specie, esso dovrà essere disciplinato dal diritto nazionale, “nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato” (12).

Laddove, invece, la direttiva comunitaria trovi applicazione, l'accertamento del nesso causale, da parte dell'autorità competente, deve ritenersi necessario al fine di imporre misure di riparazione ad eventuali operatori, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi.

In particolare, in caso di inquinamento a carattere diffuso ed esteso (13), tale accertamento – per usare le parole della Corte – è considerato un “presupposto per l'applicabilità” della stessa direttiva.

Ciò detto e tornando alla frase di Archimede citata in esordio dall'Avvocato Generale, la Corte di Giustizia ritiene, tuttavia, che la responsabilità per danni ambientali non presupponga necessariamente un punto di appoggio costituito dalla causazione del danno, quale disciplinata dalla direttiva sulla responsabilità ambientale, considerato che gli Stati membri dispongono di un ampio margine discrezionale nella fissazione di regole di responsabilità sussidiarie.

Sul punto, la Corte conclude, pertanto, affermando che la direttiva comunitaria ed il principio “chi inquina paga” non ostano alla possibilità che gli Stati membri possano *presumere* l'esistenza di un nesso causale, ma in tal caso “(...) 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” (14).

Note

(1) Citazione tratta da Pappo di Alessandria, *Collectionis quae supersunt*, Voluminis 3, Tomus 1, edito da Friedrich Huitsch, 1878, 1060.

(2) Tutte proposte da Raffinerie Mediterranee SpA (ERG), Polimeri Europa SpA, Syndial SpA contro Ministero dello sviluppo economico ed altri.

(3) Si veda il Dm Ambiente 18 settembre 2001, n. 468.

(4) Secondo i dati elaborati dalla Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile (Suddef) sono circa 15.000 i siti potenzialmente contaminati.

(5) Il quale prevede che l'applicazione del regime della responsabilità per danno ambientale deve garantire un'adeguata tutela dei legittimi interessi degli operatori e delle altre parti interessate.

(6) Si veda il punto 53, cause C-478/08 e C-479/08.

(7) Si veda *La decisione 378/2010 della Corte di Giustizia ed il regime di responsabilità da danno all'ambiente per gli operatori interessati*, L.

Prati, in www.ambientediritto.it/dottrina/dottrina_2010.

(8) La mancanza, nel nuovo regime, di un esplicito riferimento a forme di contaminazione “accidentale” sembrerebbe far pensare al passaggio dal sistema di responsabilità oggettiva, previsto dall'articolo 17 del Dlgs n. 22/1997, ad un diverso sistema di imputazione di responsabilità, fondato sull'accertamento di parametri soggettivi di colpevolezza in capo all'inquinatore. Sul punto la più recente giurisprudenza in materia non è uniforme: in favore del riconoscimento di una responsabilità soggettiva si veda Tar Toscana, Sez. II, sentenza 14 marzo 2007, n. 393, nonché Tar Liguria, Sez. I, sentenza 12 aprile 2007, n. 621. In favore della responsabilità soggettiva si veda Tar Sicilia-Catania, Sez. I, sentenza 20 luglio 2007, n. 1254, nonché Tar Sicilia-Catania, Sez. I, sentenza 29 gennaio 2008, n. 200, nonché Tar Puglia, Lecce, Sez. I, sentenza 11 giugno 2007, n. 2248; Tar Lombardia, Milano, sentenza 27 giugno 2007

Pertanto, eventuali “presunzioni” di responsabilità previste dal diritto nazionale potranno essere considerate legittime solo in presenza di concreti e plausibili indizi, da accertare in concreto (15).

Ciò che, peraltro, non significa addossare indiscriminatamente gli oneri di bonifica, in quanto – come anche precisato dalla Corte – in caso di concorso di più coautori nel medesimo evento di danno, l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo causale (16), conformemente al principio “chi inquina paga”.

Anche a livello comunitario trova, quindi, conferma il principio recentemente *re-introdotta* (17) dalla legge 20 novembre 2009, n. 166 (18) che, modificando il comma 3 dell'articolo 311, Dlgs 152/2006, ha stabilito che “nel caso di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale”.

La Corte precisa, infine, che, quando non sono soddisfatti i presupposti d'applicazione *ratione temporis* e/o *ratione materiae* della direttiva 2004/35/Ce e quando, in relazione ad inquinamento di carattere diffuso, non può essere dimostrato un nesso di causalità, il caso dovrà essere disciplinato dal diritto nazionale, “nel rispetto delle norme del Trattato e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato” (19).

È questa un'ultima precisazione di non poco conto, che mira ad assicurare la necessaria omogeneità tra i comportamenti delle istituzioni dei vari Paesi membri, evitando così distorsioni o trattamenti differenziati, da Stato a Stato, che possano incidere sul piano della tutela della salute e dell'ambiente.

Tuttavia, sebbene ciò significhi che, ove applicabile, il diritto nazionale, mai e poi mai potrà porsi in contrasto con le norme del Trattato e/o con l'insieme degli atti normativi adottati in applicazione delle disposizioni dei trattati, tale formula pare eccessivamente ampia, non essendo chiaro se agli Stati membri sia consentito di adottare soluzioni mirate alla tutela della salute e dell'ambiente più restrittive di quelle previste del diritto comunitario, ma con ricadute negative sulla competitività delle imprese dei diversi Stati membri.

n. 5289; Tar Sardegna, Sez. II, 8 ottobre 2007, n. 1809.

(9) Tar Sicilia-Catania, sentenza 20 luglio 2007, n. 1254.

(10) Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, ordinanza n. 321/2006.

(11) Si veda il paragrafo 41. In argomento, si vedano, in particolare, le Conclusioni depositate dall'Avv. J. Kokott nella causa C-378/08 e cause riunite C-379/08 e C-380/08.

(12) Si veda appresso.

(13) Si veda paragrafo 53, causa C-378/08 e cause riunite C-379/08 e C-380/08.

(14) Si vedano i paragrafi 55-58. In argomento, si segnala la recente sentenza del Tar Piemonte, Sez. I, 24 marzo 2010, n. 1575 che ha precisato che, anche per il diritto amministrativo trova applicazione la regola civilistica del “più probabile che non”, come può accadere nel caso in cui si rilevino sostanze tipiche di una ben precisa attività industriale.

(15) Si veda Tar Toscana, sez. II, 5 giugno 2009, n. 984, secondo cui “È illegittimo l'ordine di adozione di misure di messa in sicurezza di emergenza, in assenza di una previa verifica della sussistenza dei presupposti soggettivi di responsabilità, in capo alla società destinataria della medesima prescrizione” (nella specie, non si rinveniva nella motivazione del provvedimento impugnato alcun accertamento della responsabilità della società ricorrente, che aveva acquistato la proprietà dell'area, localizzata all'interno di un sito di bonifica di interesse nazionale, in un'epoca successiva a quella in cui si ipotizzava che si fossero verificati i comportamenti che hanno dato luogo all'inquinamento del sito).

Si veda anche Tar Piemonte, sentenza n. 973/2010, secondo cui “L'ordinanza con la quale si impone la presentazione del piano di caratterizzazione del sito (che è il primo passo per la realizzazione del progetto di bonifica e di ripristino ambientale, così

come indicato dall'Allegato IV al Dm n. 471 del 1999) deve essere diretta unicamente al responsabile del rilevato inquinamento: in mancanza del responsabile, non può essere coinvolto direttamente il proprietario dell'area, ma è semmai il Comune stesso a doversi attivare per la realizzazione degli interventi necessari, salva la costituzione dell'onere reale sul terreno interessato".

(16) Si veda sentenza 24 giugno 2008, causa C-188/07, Comune de Mesquer.

(17) Si ritorna così alla formula adot-

tata dall'articolo 18, comma 7, legge 349/1986, secondo cui "Nei casi di concorso nello stesso evento di danno, ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità individuale".

(18) La norma è stata introdotta dal decreto-legge n. 135 del 25 settembre 2009, convertito in legge 20 novembre 2009, n. 166. Viene così riproposto il criterio della responsabilità personale anche in caso di concorso nello stesso evento di danno, introdotto per la prima volta con l'articolo 7 dell'articolo 18, legge 349/1986.

(19) Si vedano i paragrafi 44 e 59, causa C-378/08 e cause riunite C-379/08 e 380/08.

Le fonti del diritto dell'Unione europea sono di tre tipi: le fonti primarie, le fonti derivate e le fonti complementari. Il diritto derivato è composto dagli atti unilaterali e dagli atti convenzionali.

Gli atti unilaterali possono essere classificati in due categorie:

a) gli atti menzionati all'articolo 249 del trattato che istituisce la Comunità europea, ossia il regolamento, la direttiva, la decisione, i pareri e le racco-

mandazioni; b) gli atti non menzionati all'articolo 249 del trattato che istituisce la Comunità europea, ossia i cosiddetti atti atipici, come le comunicazioni, le raccomandazioni, i libri bianchi e i libri verdi.

Gli atti convenzionali comprendono: a) gli accordi internazionali tra la Comunità o l'Unione europea, da una parte, e un paese terzo o un'organizzazione terza, dall'altra; b) gli accordi tra Stati membri; c) gli accordi interistituzionali, ossia tra le istituzioni dell'Unione europea.