



Sentenza della CGUE (Terza Sezione) 4 marzo 2015, causa C-534/13, *Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e altri contro Fipa Group srl e altri*. La responsabilità per danno ambientale e il principio “chi inquina paga” al vaglio della Corte di Giustizia Europea.

di Claudia Sartoretti

Con domanda di pronuncia pregiudiziale datata 25 settembre 2013, il Consiglio di Stato italiano ha voluto sottoporre alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea una questione riguardante l’interpretazione dei principi del diritto dell’Unione in materia ambientale, nella fattispecie i principi di «chi inquina paga», di precauzione, dell’azione preventiva e della correzione, con particolare riferimento alla loro applicazione in tema di responsabilità per danno ambientale e con riguardo al problema degli obblighi del proprietario incolpevole di un sito contaminato.

Il caso da cui è scaturito il procedimento pregiudiziale che si è concluso con la sentenza qui in esame ha avuto origine dai ricorsi presentati al Tar Toscana 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 in provincia di Massa Carrara.

All’atto di acquisto da parte delle tre società tra il 2006 e il 2011 i terreni in contestazione risultavano dunque da tempo gravemente contaminati da sostanze chimiche in seguito alle attività economiche svolte dai precedenti proprietari, appartenenti ad un noto gruppo industriale, i quali producevano in tali siti insetticidi e diserbanti. Un tentativo di

bonifica dell'area contestata era già stato fatto nel 1995, ma l'intervento era apparso insufficiente e pertanto i terreni erano stati qualificati, nel 1998, come «sito di interesse nazionale di Massa Carrara», al fine del loro risanamento.

Successivamente, con provvedimenti amministrativi del 18 maggio 2007, del 16 settembre e 7 novembre 2011, le direzioni competenti del Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ingiungevano rispettivamente alla TWS Automation, alla Ivan e alla Fifa Group l'esecuzione di misure specifiche di «messa in sicurezza d'urgenza», ai sensi del codice dell'ambiente, consistenti nella realizzazione di una barriera idraulica di emungimento per la protezione della nappa freatica, e la presentazione di una variante al progetto di bonifica del terreno risalente al 1995. Tali decisioni furono indirizzate alle tre imprese in qualità di «custodi dell'area», indipendentemente, dunque, dalla circostanza per cui le società chiamate in causa non fossero invero state le autrici della contaminazione constatata.

Deducendo pertanto la totale irresponsabilità per l'inquinamento dei terreni acquistati, parti ricorrenti adivano il Tribunale amministrativo regionale della Toscana, che, con tre sentenze distinte, annullava i provvedimenti ministeriali poiché ai sensi del principio «chi inquina paga», proprio del diritto dell'Unione e della normativa nazionale in materia ambientale, l'amministrazione non poteva imporre, sulla base delle disposizioni del titolo V della parte IV del codice dell'ambiente, l'esecuzione delle misure in parola ad imprese che non hanno alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno di contaminazione accertato nel sito.

Il Ministero ha appellato dette sentenze dinanzi al Consiglio di Stato, la cui sezione adita rimetteva all'Adunanza Plenaria del medesimo giudice la questione se, in base al principio «chi inquina paga», l'amministrazione nazionale possa o meno 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 codice dell'ambiente, ovvero se, in un'ipotesi del genere, tale proprietario sia tenuto solo agli oneri reali espressamente previsti all'articolo 253 del medesimo codice.

Nel rilevare che la giurisprudenza amministrativa italiana non è concorde sull'interpretazione delle disposizioni della parte IV del codice dell'ambiente e, più in generale, su quelle relative agli obblighi del proprietario di un sito contaminato (Vi è infatti un orientamento minoritario secondo cui il proprietario di un'area inquinata, ancorché non sia l'autore della contaminazione, è comunque tenuto ad adottare le misure di messa in

sicurezza d'emergenza e di bonifica. Sul punto si veda T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 27 giugno 2007, nn. 5286 e 5289; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4525; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 16 luglio 2009, n. 4379; Cons. Stato, sez. II, 23 settembre 2011, parere n. 2038/2012; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263), l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato preferiva sospendere il procedimento, demandando il 25 settembre 2013, con l'ordinanza n. 21, alla Corte di Giustizia europea il compito di pronunciarsi in merito alla compatibilità della normativa nazionale in discussione rispetto all'articolo 191, paragrafo 2, TFUE e alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, n.35 (articoli 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo considerando).

La sentenza in commento chiarisce innanzi tutto che la norma che introduce il principio "chi inquina paga" (art. 191, paragrafo 2, TFUE) si limita, invero, a definire gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale, e pertanto può essere invocata solo quando non sia applicabile alcuna normativa dell'Unione adottata in base all'articolo 192 TFUE, che disciplini specificamente l'ipotesi di cui trattasi.

Chiarito questo, la C.G.E. aggiunge che nella controversia in esame il principio "chi inquina paga" può trovare applicazione «nei limiti in cui esso è attuato dalla direttiva 2004/35», «visto che la direttiva in questione si applica al danno causato da un'emissione, un evento o un incidente verificatosi il 30 aprile 2007 o dopo tale data quando tale danno derivi vuoi da attività svolte in tale data o successivamente ad essa, vuoi da attività svolte precedentemente a tale data ma non terminate prima di essa».

Qualora la direttiva 2004/35/CE fosse applicabile, conclude la Corte, la questione pregiudiziale si dovrebbe allora risolvere nel senso che la normativa europea non osta a una disciplina legislativa nazionale «come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto soltanto al rimborso delle spese».

La direttiva 2004/35/CE – osserva il giudice europeo – stabilisce, infatti, in modo chiaro, che ad essere responsabili sono solo gli operatori la cui attività ha causato un danno ambientale o ha procurato minaccia imminente di tale danno, e che pertanto l'assenza di un nesso di causalità tra il nocimento apportato all'ambiente e l'azione del soggetto imputato rappresenta una situazione giuridica che non rientra nel diritto dell'UE, ma che può

eventualmente essere prevista nel diritto nazionale. Secondo l'art.16 della direttiva in esame e conformemente all'articolo 193 TFUE, è tuttavia facoltà degli Stati membri mantenere e adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, compresa, in particolare, l'individuazione di altri soggetti responsabili, a condizione che tali misure siano compatibili con i Trattati.

Il caso appena illustrato, oltre ad offrire una risposta chiara ed univoca al problema del ruolo del proprietario incolpevole, suggerisce altresì interessanti spunti di riflessione sul danno ambientale e la responsabilità che ne deriva, e più in generale, sulla portata dei principi che ispirano la normativa UE in materia di tutela dell'ambiente.

Certamente la direttiva 2004/35/CE che si colloca al centro della questione in esame rappresenta un significativo punto di arrivo nel panorama legislativo europeo, rispetto alle tappe istituzionali che l'hanno preceduta (si vedano, in particolare, il Libro Verde sulla responsabilità civile per danni all'ambiente adottato dalla Commissione europea nel 1993; la Convenzione di Lugano sul danno all'ambiente approvata nel 1993 dal Consiglio d'Europa; il Libro Bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente presentato dalla Commissione europea il 9 febbraio 2000), anche in considerazione delle linee guida che essa stabilisce, le quali appaiono necessarie a garantire quell'armonizzazione legislativa dei paesi dell'Unione Europea funzionale alla creazione di un modello comune di riconoscimento del danno ambientale e del suo risarcimento.

Garantire l'uniformità a livello europeo della disciplina ambientale costituisce d'altra parte un presupposto necessario alla lotta contro un inquinamento che non (ri)conosce i confini territoriali dei singoli paesi e richiede una disciplina capace di superare le "frontiere" rappresentate dalle singole esperienze domestiche per arrivare ad una gestione transfrontaliera ed unitaria del problema.

L'assetto "minimalista" della legge europea in questione ha però permesso e permette ai singoli Stati membri una certa flessibilità nel suo recepimento consentendo loro di compiere anche scelte diverse ma maggiormente rispondenti alla realtà locale. Si osservi poi che il legislatore europeo, oltre ad introdurre una disciplina quadro piuttosto limitata che consenta ai singoli paesi un certo margine di discrezionalità nell'articolazione degli obiettivi stabiliti nella direttiva, ha espressamente riconosciuto ai singoli ordinamenti nazionali il potere di adottare misure più severe, rispetto a quelle disciplinate dall'UE in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, nella prospettiva di garantire una miglior

tutela ambientale ricorrendo – se necessario – anche all’inasprimento delle regole comunitarie.

Quali comunque siano gli “adattamenti” introdotti dalle singole discipline nazionali in tema di responsabilità ambientale, va osservato come complessivamente la direttiva del 2004 abbia avuto comunque il merito di introdurre una inequivocabile ed uniforme definizione di danno ambientale, attribuendole autonomia rispetto al concetto di danno tradizionale. Ciò che ha permesso anche a quegli ordinamenti europei, come ad esempio la Germania, che ancora ricorrevano a misure volte a proteggere situazioni soggettive tradizionali, quali la proprietà e il diritto alla salute, di disporre di una tutela diretta dell’ambiente, come bene autonomo rispetto alla sfera giuridica dei terzi danneggiati (V., *ex multis*, B. Pozzo, *La responsabilità ambientale in Europa: modelli di applicazione della direttiva 2004/35/CE*, in www.assonime.it/AssonimeWeb2/servletAllegati?numero=3401; G.M. Van den Broek, *Environmental Liability and Nature Protection Areas Will the EU Environmental Liability Directive Actually Lead to the Restoration of Damaged Natural Resources?* in *Utrecht Law Review*, 2009, 117 ss.; F.Benedetti, *Prevenzione e riparazione del danno ambientale in Europa. Legislazione in materia ambientale e applicazione della direttiva 2004/35/CE nei paesi dell’unione Europea*, in F.Giampietro (a cura di), *La responsabilità per danno all’ambiente. L’attuazione della direttiva 2004/35/CE*, Milano, 2006; M.C.Alberton, *Dalla definizione di danno ambientale alla costruzione di un sistema di responsabilità: riflessioni sui recenti sviluppi di diritto europeo*, in *Riv.giur. amb.*, 2006, 127 ss.; L.Berkamp, *Implementation of the Environmental Liability Directive in EU Member States*, in *ERA-Forum*, 2005, 389 ss.).

La direttiva ha poi introdotto un doppio regime di responsabilità per danno all’ambiente: responsabilità oggettiva per i soggetti esercenti attività ritenute idonee a provocare un rischio alla salute umana e o per l’ambiente (ed espressamente elencate nell’allegato III); responsabilità soggettiva per chi esercita attività non ritenute intrinsecamente pericolose (ossia per coloro che svolgono attività non rientranti in quelle elencate nell’Allegato III) (Si veda, *ex multis*, B.Pozzo, *La responsabilità ambientale. La nuova direttiva sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e ripartizione del danno ambientale*, Milano, 2005; M.P.Giracca, *Danno ambientale*, in R. Ferrara, C. E. Gallo (a cura di), *Trattato di diritto dell’ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo sostenibile e il danno*, Milano, 2014, vol. I, 594 ss.; F. Giampietro, *Danno ambientale e bonifica dopo la Legge Europea n. 97/2013*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, 973 ss.). Su questo punto si è focalizzata l’attenzione della Corte di Giustizia che nell’esaminare l’articolo 3, paragrafo 1, lettera a) della legge europea ha

voluta offrire, nella sentenza in questione, una lettura del medesimo che fugasse ogni dubbio interpretativo circa il concetto stesso di “responsabilità oggettiva”. Anche in questo caso, infatti, osserva la Corte, non si può in alcun modo prescindere da un previo accertamento del rapporto di causalità fra l’attività dell’operatore ed il danno arrecato all’ambiente, il quale resta un elemento centrale della responsabilità ambientale, indipendentemente dalla presenza o meno dell’elemento soggettivo.

Ciò trova, d’altra parte, una sua ragion d’essere nella circostanza per cui l’assenza di un nesso eziologico rischierebbe di far ricadere sul proprietario non semplicemente una responsabilità “oggettiva” ma piuttosto – come è stata definita dal Consiglio di Stato nella sua Adunanza plenaria – una responsabilità “di posizione”, in quanto egli si troverebbe a dover provvedere con opere di bonifica e di messa in sicurezza a situazioni di contaminazione che non gli sarebbero imputabili né soggettivamente (per l’assenza di dolo e colpa) né oggettivamente (per la mancanza del nesso causale). Il che potrebbe tradursi in un’attenuazione *de facto* della responsabilità del soggetto effettivamente responsabile del danno, finendo, in una qualche misura, per contraddire l’intento originario della direttiva europea, quale quello di incentivare gli operatori che gestiscono un sito ad attivarsi per prevenire qualsivoglia alterazione o deterioramento dell’ambiente, salvo che essi provino che la contaminazione è stata causata da un terzo.

In linea con i principi cardine dell’azione in materia ambientale – e segnatamente con il principio “chi inquina paga” – e coerentemente con il principio dello sviluppo sostenibile, la direttiva dell’Unione europea afferma, infatti, a chiare lettere nel suo secondo considerando che obiettivo della medesima deve essere quello di ritenere finanziariamente responsabile l’operatore la cui attività sia causa di un danno ambientale o della sua imminente minaccia. Solo così, è possibile indurre i soggetti che svolgono attività pericolose per la tutela dell’ecosistema a mettere in pratica un adeguato e soprattutto efficace sistema di misure atte a ridurre al minimo i rischi di inquinamento ambientale.

Resta infine da capire – ad avviso di chi scrive – la portata dell’art. 16 della direttiva dell’Unione Europea che consentirebbe, come si è già accennato, agli Stati di adottare disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, compresa l’individuazione di altri soggetti responsabili. Una norma che lascerebbe supporre che il principio “chi inquina paga” fissato dalla direttiva non sia sempre applicabile nei paesi membri ai quali è riconosciuto un livello di autonomia tale da consentire loro di prevedere eccezioni.

La Corte, sul punto, si limita a rinviare a quanto disposto dalla norma citata precisando, però, che l'adozione di misure più severe da parte dei paesi membri, così come prevista dalla direttiva, debba avvenire in conformità dell'art.193, e quindi a condizione che i provvedimenti nazionali risultino compatibili con i Trattati.

Il richiamo all'art.193 sembra così, in un certo senso, limitare il rischio di una lettura dell'art.16 che autorizzi a livello nazionale l'introduzione di una responsabilità "da posizione".

L'obbligo di non disattendere i Trattati e i suoi principi, primo fra i quali quello di "chi inquina paga" conferma, infatti, un'imputazione del danno ambientale, con conseguente obbligo di riparazione dello stesso, a carico degli operatori hanno contribuito al verificarsi dell'illecito ambientale. I principi europei posti a tutela dell'ambiente non possono infatti essere completamente travolti per conseguire l'obiettivo di una tutela ambientale ancora maggiore.

Il principio «chi inquina paga», anche inteso come principio di "responsabilità", presuppone l'attribuzione di un valore economico al bene-ambiente e si fonda sull'idea che ogni intervento finalizzato a ristabilire l'equilibrio ambientale turbato dall'azione umana comporti necessariamente dei costi di ripristino, i quali devono essere riallocati in modo efficiente ed efficace. Il risultato concreto che ne deriva non può allora che essere quello di porre a carico dell'operatore responsabile del danno arrecato all'ambiente le conseguenze economiche che derivano dall'esercizio di un'attività inquinante.

La possibile adozione di misure più severe può dunque, in quest'ottica, essere interpretata come facoltà riconosciuta ai singoli Stati di introdurre, ad esempio, obblighi "minori" a carico di coloro che, pur non essendo responsabili di produrre e trarre profitti attraverso lo svolgimento di attività che compromettono la risorsa ecologica illecitamente, rivestono però il ruolo di proprietari dell'area contaminata.

Il diritto interno, in definitiva, può ben individuare a sua discrezione responsabili ulteriori che rispondano in via sussidiaria del danneggiamento arrecato all'ambiente, senza però che il principio «chi inquina paga» venga svuotato del suo contenuto e senza escludere la legittima imputazione all'inquinatore degli oneri necessari ad evitare o a riparare il danno causato. (Cfr., P. Salvemini, *la parola fine della corte di giustizia sui confini della responsabilità per danno ambientale del proprietario incolpevole del sito inquinato. nota a corte di giustizia Ue, sentenza 4 marzo 2015, c - 534/13*, in *Rivista online dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, 2015; S. Campilongo, *Più severa la disciplina del danno ambientale*, in *Guida Dir.*, 2013, 90 ss.; R.

Rotigliano, *Ancora sui presunti obblighi di facere in capo al proprietario non responsabile del sito contaminato: dove sta il più (il proprietario non è tenuto a fare alcunché), sta il meno (figurarsi l'ex proprietario)*, in *Foro amm.*, 2012, 2917 ss.).