

**BONIFICA, MESSA IN SICUREZZA, MISURE DI PREVENZIONE  
E OBBLIGHI DEL PROPRIETARIO.  
IL CONSIGLIO DI STATO FA CHIAREZZA...**

**Breve nota alla sentenza del Consiglio di Stato 8 marzo 2017 n. 1089**

**A cura dell'Avv. Valentina Stefutti**

Nella sentenza in rassegna, che si colloca in un solco giurisprudenziale sicuramente recente ma che va via via sempre più consolidandosi, il Consiglio di Stato, sulla scorta dei pronunciamenti sia dell'Adunanza Plenaria che della Corte di Giustizia, ha affermato l'importante principio per cui ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244 comma 2, del D. Lgs. n. 152 del 2006, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento e cioè ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità, non essendo configurabile una responsabilità di mera posizione del proprietario del sito inquinato (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 25 settembre 2013, n. 21; Corte di giustizia, sez. III, 4 marzo 2015, C-534/13).

Per gli effetti, si porrebbe in violazione del principio di derivazione comunitaria "chi inquina paga" di cui all'art.174 del Trattato (oggi art. 191 TFUE), nonché, in ogni caso, degli artt. 239 ss. D.lgs.152/06, l'imposizione, da parte delle Amministrazioni, di interventi di ripristino ambientale del sito sulla base del mero criterio dominicale, in un contesto in cui, di contro, la responsabilità ambientale presuppone l'accertamento diretto, o quanto meno la presunzione inequivoca, di un nesso di causalità tra la contaminazione e il comportamento del soggetto responsabile.

Tanto premesso, nella sentenza in rassegna, il Consiglio di Stato ha precisato che, se è vero, per un verso, che *"l'Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero*

*e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa” (cfr., in termini, v. anche Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544).*

Già in precedenza, sul punto, anche il Tar Lombardia (MI) in una serie di recenti pronunce (cfr. nn.1915/15 e 927 e 928/16), aveva chiarito come fosse necessario partire dalla disposizione legislativa di cui all'art. 245 del TU ambiente, rubricato “*Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione*”, che, come noto, prevede che «...*il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242...».*

Ne deriva che deve essere considerata sufficiente la circostanza che un soggetto sia proprietario e gestore della matrice ambientale inquinata al fine di identificarlo quale soggetto tenuto a porre in essere le misure di prevenzione, secondo il paradigma normativo di cui all'art.245, sol che si consideri che, come ripetutamente affermato dalla più recente giurisprudenza, in nessun caso le norme del Codice dell'Ambiente prevedono che i relativi costi debbano ricadere sulla collettività.

Sotto altro profilo, la sentenza in commento ha ritenuto degna di pregio una tesi da sempre sostenuta da Diritto all'Ambiente in tema di responsabilità oggettiva dell'operatore che eserciti un'attività tra quelle contemplate nell'All. III della Direttiva 04/35/CE, vale a dire quelle pericolose.

Ricordando che, proprio a cagione del cattivo recepimento della Direttiva Danno Ambientale, lo Stato Italiano ha dovuto subire l'apertura di una procedura di infrazione molto complicata, la n.07/4679, risolta solo dopo molti anni e diversi interventi legislativi, come ripetutamente affermato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee (cfr. sul punto, sentenza del 9 marzo 2010, resa nella causa C-378/08), e come già affermato dal TAR Veneto nelle ordinanze nn.196 e 197/13, relativamente alle forme di inquinamento a carattere diffuso ed esteso, quando l'Autorità nazionale decide di imporre misure di riparazione del danno ambientale ad operatori le cui attività siano elencate nell'Allegato III, contrariamente a quanto stabilito dalla legislazione nazionale, non è tenuta a dimostrare la sussistenza di un comportamento doloso o colposo in capo agli operatori le cui attività siano considerate all'origine del danno ambientale, potendo dimostrare, di contro, l'esistenza di un nesso di causalità tra l'inquinamento accertato e le attività del singolo o dei diversi operatori, e deducendo la vicinanza degli impianti con l'inquinamento e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività, salvo che gli operatori non siano nella condizione di poter confutare una tale presunzione.

Si auspica, a questo punto, che la pronuncia che abbiamo commentato abbia definitivamente chiarito il perimetro dei doveri e delle responsabilità a diverso titolo coinvolte nei procedimenti di bonifica.

*Valentina Stefutti*

*Pubblicato il 29 marzo 2017*

*In calce la sentenza in commento*

\*\*\*\*\*

N. 01089/2017REG.PROV.COLL.

N. 08248/2007 REG.RIC.



# REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8248 del 2007, proposto da:  
società SERG dei F.Lli Matelli & C. S.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Daniela Anselmi, Giovan Candido Di Gioia, Piera  
Sommovigo, con domicilio eletto presso lo studio Giovanni Di Gioia in Roma, piazza Mazzini, 27;

contro

Comune di Sarzana, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Pier Giorgio Pizzorni, domiciliato ex art. 25 cpa presso la Segreteria della Sezione del  
Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro, 13;  
Arpal - Dipartimento Provinciale di La Spezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
rappresentato e difeso dagli avvocati Ludovico Villani e Pier Giorgio Pizzorni, con domicilio eletto  
presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Asiago 8;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LIGURIA - GENOVA: SEZIONE I n. 00621/2007, resa tra le parti, concernente ordine di presentare progetto per interventi di messa in sicurezza area

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione dell'ARPAL e del Comune di Sarzana;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2017 il Cons. Roberto Giovagnoli e uditi per le parti l'avvocato Casertano per delega dell'avvocato Di Gioia, e l'avvocato Damonte per delega dell'avvocato Pizzorni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Viene in decisione l'appello proposto dalla società SERG dei F.Lli Matelli & C. S.a.s., per ottenere la riforma della sentenza, di estremi indicati in epigrafe, con la quale il T.a.r. Liguria ha respinto il ricorso per l'annullamento dell'ordinanza dirigenziale del Comune di Sarzana n. 156 del 23 giugno 2004, recante l'ordine di presentare il piano di caratterizzazione, il progetto preliminare e definitivo, nonché gli interventi di messa in sicurezza dell'area di proprietà della ricorrente utilizzata come deposito di cumuli di fanghi inquinati.

2. La società appellante lamenta la violazione del c.d. principio chi inquina paga, assumendo che lo stesso presupponga l'accertamento della responsabilità del soggetto inquinatore, e, quindi, la prova sia del rapporto di causalità, sia dell'elemento soggettivo, nella forma quanto meno della colpa.

Si sono costituiti in giudizio per resistere all'appello il Comune di Sarzana e l'A.R.P.A.L. – Dipartimento provinciale di La Spezia.

3. Alla pubblica udienza del 16 febbraio 2017 la causa è stata trattenuta per la decisione.

4. L'appello non merita accoglimento.

5. Per la giurisprudenza, ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244 comma 2, del D. Lgs. n. 152 del 2006, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento e cioè ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità, non essendo configurabile una responsabilità di mera posizione del proprietario del sito inquinato (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 25 settembre 2013, n. 21; Corte di giustizia, sez. III, 4 marzo 2015, C-534/13).

6. È stato d'altra parte puntualizzato che, se è vero, per un verso, che l'Amministrazione non può imporre, ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento, secondo il principio cui si ispira anche la normativa comunitaria, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, per altro verso la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel *genus* delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa (cfr., in questi termini, Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544).

7. Applicando il delineato indirizzo giurisprudenziale, l'appello deve essere respinto, in quanto:

da un lato, pur mancando la prova dell'elemento soggettivo, è, invece, evidente la sussistenza del rapporto di causalità, in quanto la società appellante, con il suo comportamento consistito nel deposito del materiale inquinante presso il proprio impianto produttivo, ha contribuito oggettivamente a causare la minaccia di inquinamento per la cui prevenzione è stato adottato il provvedimento impugnato;

il provvedimento impugnato ha prescritto misure precauzionali di messa in sicurezza, che, non avendo finalità né risarcitoria né sanzionatoria non presuppongono l'accertamento del dolo o della colpa.

il principio "chi inquina paga", peraltro, se pure non ammette forme di responsabilità a prescindere dalla materiale causazione del danno o del pericolo ambientale, non richiede, nella sua accezione comunitaria, anche la prova dell'elemento soggettivo; al contrario, la direttiva 2004/35/CE configura la responsabilità ambientale come responsabilità (non di posizione) ma, comunque, oggettiva, il che rappresenta un criterio interpretativo per tutte le disposizioni legislative nazionali che non facciano espresso riferimento al dolo o alla colpa, come nel caso della norme (art. 242, comma 2, e 244, comma 1, d.lgs. n.152 del 2006) che prevede la possibilità per l'Amministrazione di prescrivere gli interventi di messa in sicurezza dei siti contaminati.

8. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in complessivi €3.000, a favore del Comune di Sarzana e dell'A.R.P.A.L. di La Spezia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società appellante al pagamento delle spese di giudizio a favore del Comune di Sarzana e dell'A.R.P.A.L. di La Spezia, che liquida, per ciascuna parte, in complessivi €3.000, oltre agli accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Paolo Troiano, Consigliere

Roberto Giovagnoli, Consigliere, Estensore

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

L'ESTENSORE

Roberto Giovagnoli

IL PRESIDENTE

Francesco Caringella

IL SEGRETARIO