

LA RESPONSABILITÀ DELL'IMPRESA CESSIONARIA D'AZIENDA RISPETTO ALL'ADOZIONE DI MISURE DI RIPARAZIONE IN MATERIA AMBIENTALE.

DI ELENA FELICI – LUCA MONTOLIVO

Consiglio di Stato, Sezione II, sentenza 15 ottobre 2019, n. 7033 – Pres. Greco, Est. Altavista.

In materia di misure di riparazione ambientale è necessario almeno l'accertamento, anche per presunzioni, della esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento di che trattasi. L'amministrazione non può emettere tali provvedimenti nei confronti di un soggetto che sia subentrato nell'esercizio dell'impianto in un momento successivo a quello in cui le prescrizioni ambientali avrebbero dovuto essere adempiute e che non abbia concorso nella loro inosservanza né abbia avuto in concreto la possibilità di avvedersene e porvi rimedio

Con la presente decisione il Consiglio di Stato si pronuncia ancora una volta sull'inosservanza di prescrizioni a tutela dell'ambiente e soggetti destinatari dei provvedimenti ripristinatori della P.A., ed in particolare sul punto se il soggetto non responsabile dell'inquinamento possa essere destinatario di ordini che impongano l'adozione di misure di riparazione ambientale.

Nel caso di specie, il Consiglio di Stato, nel rigettare l'appello proposto dal Comune ricorrente che sosteneva la legittimità dell'ordine di ripristino delle opere effettuate dal precedente gestore, riafferma il principio, in forza del quale, in materia di responsabilità cd. ambientale, e, quindi, di misure di riparazione ambientale, è necessario almeno l'accertamento, anche per presunzioni, dell'esistenza di un nesso di causalità tra l'attività degli operatori cui sono dirette le misure di riparazione e l'inquinamento di che trattasi; non risultando, nella fattispecie, provato alcun nesso di causalità tra la condotta della società cessionaria e l'inquinamento avveratosi, ne è stato escluso ogni profilo di responsabilità, sia pure di carattere oggettivo.

Tale decisione si iscrive nell'ambito del filone giurisprudenziale ormai noto e consolidato che si ispira al principio comunitario "chi inquina paga" e che rappresenta uno dei capisaldi su cui si basa l'azione europea in materia ambientale .

Si può in questa sede brevemente rievocare il dibattito di matrice sia dottrinale che giurisprudenziale in ordine ai riscontrati profili di incompatibilità di tale principio con i principi comunitari di precauzione, di prevenzione e di correzione prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente.

In particolare ci si è domandati se il proprietario dell'area inquinata, il quale utilizza il sito per l'esercizio della sua attività d'impresa, non possa essere chiamato a compiere gli interventi di prevenzione e riparazione ambientale (per come definiti dalla direttiva 2004/35/CE) a titolo di

responsabilità “di posizione”, in considerazione della sola relazione speciale con la cosa immobile strumentale all'esercizio della sua attività.

Di tali considerazioni critiche rispetto all'impianto normativo recato dal Codice dell'ambiente si è fatta carico l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con l'ordinanza 25 settembre 2013 n. 21.

L'Adunanza Plenaria aveva infatti ritenuto di rimettere alla Corte di Giustizia dell'UE un quesito interpretativo ai sensi dell'articolo 267 del TFUE.

In particolare, il Collegio aveva rimesso alla Corte di Giustizia la seguente questione interpretativa: “se i principi dell'Unione Europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e dalla direttiva 2004/35/U.e. del 21 aprile 2004 (articoli 1 ed 8 n. 3; 13 e 24 considerando) - in particolare, il principio per cui "chi inquina, paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio, della correzione prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente - ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli articoli 244, 245 e 253 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e d'impossibilità d'individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa d'imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e 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”. L'interpretazione prospettata dall'Adunanza Plenaria si faceva carico, in definitiva, di superare le criticità insorte dall'esame di una pluralità di situazioni, in cui il responsabile dell'inquinamento risultava nella maggior parte dei casi irreperibile per avere (talora con operazioni negoziali di sospetta portata elusiva) alienato la cosa inquinata, mentre il nuovo proprietario trovava proprio nelle richiamate disposizioni inerenti alla limitazione della sua responsabilità (essendo ammessa solo una responsabilità di tipo patrimoniale correlata al valore commerciale del cespite) una sorta di *commodus discessus* al fine di liberarsi dei ben più gravosi oneri economici connessi alla integrale bonifica del sito.

La Corte di Lussemburgo con sentenza del 4 marzo 2015 (resa nella causa C-534/13), ha confermato e chiarito il proprio orientamento (già espresso nella sentenza 9 marzo 2010, C-378/08), affermando che “la 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, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale (...) 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 relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi”.

L'interpretazione accolta dalla giurisprudenza eurounitaria, in uno con il principio di diritto enunciato dal Consiglio di Stato, costituiscono pertanto *ius receptum*, orientando l'interpretazione del principio “chi inquina paga” nel senso che dallo stesso non è possibile desumere alcun principio di responsabilità per fatto altrui, essendo, viceversa, necessario accertare in sede processuale un nesso di causalità obiettivo tra la condotta dell'agente e l'inquinamento verificatosi al fine di imporre all'autore misure di ripristino ambientale .

Peraltro, in tema di successione di diversi soggetti nella gestione di un'impresa, la giurisprudenza amministrativa ha avuto recentemente modo di precisare che sul piano civilistico può ben verificarsi una successione negli obblighi relativi a fenomeni di contaminazione anche in capo ad un soggetto non responsabile della contaminazione, nel caso di operazioni societarie caratterizzate dal subentro e dalla continuità dell'impresa .

Nella presente sentenza non si riscontra una puntuale valutazione di questo profilo, quanto meno sul piano civilistico, ed in particolare delle conseguenze della successione nella continuazione dell'impresa tra due soggetti .

Nel caso in esame hanno piuttosto avuto effetto determinante nella decisione le modalità concrete con cui è avvenuto il subentro nella gestione dell'attività. E quindi, sono stati ritenuti dirimenti (i) da una parte, la circostanza che il subentro nell'attività sia avvenuto solo ad avvenuta ultimazione della fase all'esito della quale era stato effettuato il (non corretto) ripristino dal precedente gestore, ed una volta avviata la seconda fase di gestione della cava; (ii) dall'altra l'omesso controllo da parte del Comune che non aveva vigilato sulla fase di ultimazione dei lavori.