

IL PROPRIETARIO INCOLPEVOLE ANCORA TRA MISURE DI PREVENZIONE E MESSA IN SICUREZZA DI EMERGENZA

DI ELENA FELICI

TAR LOMBARDIA – MILANO, sezione IV, sentenza 18 novembre 2024, n. 3225

L'art.245 del d.lgs. n. 152 del 2006 pone a carico del proprietario non responsabile dell'inquinamento, non soltanto obblighi informativi, ma anche di attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242.

Il proprietario non responsabile dell'inquinamento è, invero, tenuto, ai sensi dell'art. 245, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 152 del 2006 e le misure di sicurezza d'emergenza, (non anche la messa in sicurezza definitiva né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale).

Con la decisione n. 3225/2024, il TAR Lombardia – sede di Milano – è stato chiamato a pronunciarsi sugli obblighi che gravano sul proprietario incolpevole di un'area contaminata. Il TAR conferma le conclusioni recentemente raggiunte dalla giurisprudenza amministrativa, e in particolare, da ultimo, anche da Consiglio di Stato, Sez. III, 29 aprile 2024, n. 3897ⁱ, in linea con un orientamento che è venuto affermandosi sempre più frequentemente, e che rende necessarie alcune riflessioni.

Il giudizio prende l'avvio dall'impugnazione di un'ordinanza contingibile e urgente, emessa dal Sindaco del Comune di Colturano, che ha ingiunto all'Azienda di SPI (Servizi alla persona Istituti Milanesi Martinitt e Stelline e Pio Albergo Trivulzio) di procedere all'esecuzione delle misure di prevenzione “*per la messa di sicurezza d'emergenza*” di una roggia (la Roggia Colturana) di proprietà dell'Azienda stessa, e in particolare di adottare “*misure di emergenza provvisoriale e di immediato contrasto alla situazione di pericolo per la salute e la sicurezza*” per evitare l'utilizzo delle acque di scolo, nonché di adottare qualsiasi altra azione per ridurre al minimo i rischi di inquinamento dell'area allo scopo ulteriore di preservare l'area da possibili contaminazioni.

L'ordinanza impugnata non sembra operare alcuna distinzione tra le due misure, richiedendo che venissero adottate le misure di prevenzione necessarie per la messa in sicurezza d'emergenza, quasi che queste possano configurarsi come sottogruppo delle primeⁱⁱ.

Il TAR, da parte sua, non approfondisce la questione, né motiva, limitandosi ad affermare apoditticamente che l'art. 245 d.lgs. n.152 del 2006 pone a carico del proprietario non soltanto obblighi informativi (la ricorrente aveva – erroneamente - ritenuto esauriti i suoi obblighi con la comunicazione della contaminazione agli enti competenti) ma anche le misure di prevenzione (come definite all'art. 240, comma 1, lett. i) del d.lgs. n.152 del 2006ⁱⁱⁱ e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, escludendo espressamente soltanto la messa in sicurezza definitiva e gli interventi di bonifica e ripristino ambientale (ci mancherebbe altro, verrebbe da dire!).

Sul punto, la decisione non fa che riportare testualmente le conclusioni della citata pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. III, 29 aprile 2024, n. 3897, che ha affermato la legittimità di tale interpretazione estensiva delle norme, sostanzialmente sulla base delle seguenti considerazioni: (i) la ragione per cui non è possibile imporre al proprietario incolpevole le misure di bonifica consiste principalmente nella natura sanzionatoria di tali misure; (ii) le misure di sicurezza di emergenza hanno natura preventiva e cautelare (così come le misure di prevenzione), e non sanzionatoria, si fondano sul principio di precauzione, e pertanto ben possono addossate al proprietario incolpevole.

Tali argomentazioni, fatte proprie da numerose decisioni rese dai giudici amministrativi, anche precedenti la sentenza citata^{iv}, presentano non poche criticità, non fosse altro che i principi richiamati mal si conciliano con la lettera della norma^v, con il principio 'chi inquina paga', ed anche con la diversa natura, in senso tecnico, delle misure in considerazione.

L'orientamento sopra citato è stato, infatti, confutato soprattutto in sede civile dalla Cassazione che nella nota pronuncia a Sezioni Unite, già citata^{vi}, ben evidenzia le criticità dell'estensione al proprietario incolpevole dell'obbligo di porre in essere la MISE. La pronuncia sintetizza i principi che regolano nell'ordinamento italiano, armonizzato con quello comunitario, la responsabilità ambientale -primo fra tutti il principio 'chi inquina paga' - ed il perimetro entro cui, in conformità con tali principi, è legittimo addossare ad un soggetto non responsabile (ma che abbia una relazione con il bene, come il proprietario di aree inquinate) obblighi di *facere* in relazione a adempimenti di messa in sicurezza e ripristino ambientale. Obblighi che, in assenza di accertamento di responsabilità, non possono in alcun modo consistere nell'adozione di misure di sicurezza d'emergenza, che finirebbe per tradursi in un illegittimo obbligo di provvedere alla bonifica.

Quanto sopra si chiarisce ancor meglio alla luce delle differenze che la Corte di Cassazione delinea tra le due misure sia sotto il profilo tecnico che in termini di correlati oneri: le misure di prevenzione, caratterizzate da *"immediatezza (entro 24 ore) e [l']entità molto limitata degli interventi (per complessità tecnica e onere economico)"*, da porsi in atto a fronte di una minaccia imminente di danno ambientale (non ancora verificato); la MISE, intervento caratterizzato da tempestività e urgenza nel caso di potenziale o accertato superamento delle CSC, ma già nell'ambito di un procedimento di bonifica, in quanto preliminare ad esso, e come tale imputabile esclusivamente al soggetto responsabile della contaminazione. Misura, quest'ultima, molto più onerosa delle prime e la cui realizzazione potrebbe comportare costi anche superiori al valore del bene, limite entro il quale il proprietario incolpevole è potenzialmente tenuto a rispondere (art. 253 d.lgs. 152/2006).

Vero è che l'orientamento dei giudici amministrativi - recentemente fatto proprio anche dalla Cassazione Civile, S.U. Ordinanza 19 marzo 2024 n.7270 - che ritiene legittima l'imposizione della MISE a carico del proprietario incolpevole, trova le proprie radici, non tanto nel dato letterale delle norme, ma nella valorizzazione dei principi di prevenzione e precauzione e quindi dell'efficacia delle norme stesse nel caso concreto. In altre parole, nei casi di contaminazione già in essere, ben potrebbe essere che le misure preventive possano essere attuate soltanto con interventi di emergenza (si pensi alla contaminazione di falda acquifera), e come tali imponibili anche al proprietario incolpevole^{vii}.

Ciò detto, la decisione in esame, risulta carente anche sotto il profilo della correlazione con il principio di prevenzione. Essa non fornisce alcuna indicazione riguardo all'effettiva presenza e portata della contaminazione, né chiarisce la natura e l'entità dei rischi concretamente prevedibili. Di conseguenza, manca un'adeguata valutazione della sussistenza di una situazione di emergenza e della necessità di adottare misure ulteriori rispetto alle misure di prevenzione.

Rimane il fatto che tale estensiva interpretazione contrasta apertamente con il dato letterale della norma e con il principio 'chi inquina paga'; il principio di prevenzione non pare sufficiente a giustificare l'imposizione di obblighi così gravosi al soggetto incolpevole, che si troverebbe in una posizione addirittura peggiore rispetto al responsabile della contaminazione. In questi casi, infatti, *"si finisce per accollare la MISE prescindendo non solo dalla sua [nдр: del proprietario*

incolpevole] colpevolezza, ma perfino dall'esistenza di un nesso di causalità tra una qualsiasi sua condotta e l'evento pregiudizievole per l'ambiente^{viii}".

D'altra parte, nel caso in cui le misure di prevenzione non siano sufficienti a scongiurare i rischi, e sia necessario adottare misure di sicurezza di emergenza, in assenza del soggetto responsabile della contaminazione, il rimedio esiste già, senza necessità di operare forzature nelle maglie della normativa: è la Pubblica Amministrazione che deve intervenire ai sensi dell'art.250 d.lgs 152/2006 tenendo a proprio carico gli interventi con costi eventualmente a carico del proprietario incolpevole nei limiti del valore di mercato del sito ex art. 253 d.lgs 152/2006.

Diversamente argomentando si ammetterebbe il rischio di ammettere che la Pubblica Amministrazione abdichi, in qualche misura, ai propri obblighi attribuendo a soggetti provati oneri di sua competenza.

ⁱ Per un commento a tale decisione si veda in questa *Rivista*, F.Vanetti e E.Serra "Messa in sicurezza d'emergenza e proprietario incolpevole: il declino del principio chi inquina paga", con un'ampia ricostruzione di dottrina e giurisprudenza sul punto.

ⁱⁱ Circostanza, questa, esplicitamente esclusa dalla Cassazione che, a Sezioni Unite, ha recentemente precisato, tra le altre cose, che considerare "le misure di sicurezza di emergenza una sottoclasse delle misure di prevenzione espone ad un contrasto con la stessa sentenza CGUE del 4 marzo 2015, posto che tale assimilazione produrrebbe l'effetto di imporre, nella sostanza, un obbligo di riparazione di un danno già in essere a carico di un soggetto non responsabile della contaminazione che l'ha determinato" (Cass. Civ. S.U., 1 febbraio 2023, n. 3077).

ⁱⁱⁱ "i) misure di prevenzione: le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia" cfr. all'art. 240, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 152 del 2006.

^{iv} Cfr., ad esempio, Consiglio di Stato 2 maggio 2022, n. 3426; e riferimenti a nota 1 che precede.

^v L'art. 245 del D. Lgs. 152/2006, richiede al proprietario incolpevole l'adozione delle sole misure di prevenzione, e non anche delle misure di sicurezza d'emergenza, previste a carico del responsabile dell'inquinamento dall'art 243 del medesimo decreto legislativo.

^{vi} Cass. Civ. S.U., 1 febbraio 2023, n. 3077.

^{vii} Così Consiglio di Stato Sez. IV, 2 febbraio 2023, n.1147, con nota di A.L De Cesaris, in questa *Rivista*.

^{viii} Così, L.Prati, "Bonifica e proprietario incolpevole: verso il superamento per via giurisprudenziale del principio "chi inquina paga"?" in questa *Rivista*.