

# Gli attesi chiarimenti della Corte di giustizia europea sui presupposti della responsabilità ambientale: il proprietario di un sito contaminato «paga» solo se ha contribuito con la sua attività all'inquinamento

1. *Premessa.* Con la recente sentenza del 4 marzo scorso, la III Sezione della Corte di giustizia europea, sollecitata dal giudice nazionale a fornire in via pregiudiziale l'interpretazione autentica dei principi di diritto comunitario che sorreggono il sistema della responsabilità ambientale [sanciti dall'art. 191 del TFUE e richiamati dalla direttiva 2004/35/CE <sup>(1)</sup>], ha sgombrato ogni dubbio sull'effettivo valore precettivo del principio *chi inquina paga*.

La Corte di Lussemburgo, con un percorso motivazionale sintetico ma limpido, ha infatti chiarito che tale principio, così come attuato nella direttiva 2004/35/CE, non può fondare una responsabilità «da posizione» del proprietario di un sito contaminato, dovendo sempre sussistere un nesso causale tra l'azione/attività del titolare del sito e il danno ambientale concreto. E solo nella ricorrenza di una causalità [oggettiva per le attività professionali di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) della dir. cit. e soggettiva negli altri casi] è possibile imporre al proprietario misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi.

Si tratta, dunque, di un intervento chiarificatore atteso – non solo dal Collegio remittente (il Consiglio di Stato in adunanza plenaria che aveva sottoposto alla C.G.E. la questione pregiudiziale) ma da quanti (operatori, giuristi, ecc.) in un decennio di applicazione della disciplina nazionale in materia di bonifica di siti contaminati <sup>(2)</sup>, hanno registrato (e scontato) le incertezze applicative di tale principio di diritto ambientale – per le sue divergenti interpretazioni da parte delle Autorità sia giudiziarie che amministrative: la regola del «chi inquina paga» è stata infatti, paradossalmente, richiamata da giudici e funzionari amministrativi, in taluni casi, per fondare la responsabilità ambientale del proprietario incolpevole (con il suo conseguente obbligo di attivarsi per la decontaminazione del proprio sito) e, in altri, per escluderla.

2. *La vicenda da cui è scaturita la questione pregiudiziale sottoposta alla C.G.E.* L'occasione per scandagliare questo principio di diritto, inteso come presupposto della responsabilità ambientale di disciplina comunitaria, è stata offerta ai giudici di Lussemburgo da una vicenda di contaminazione di un (*ex*) sito industriale, nella Provincia di Massa Carrara.

L'area in questione, dopo aver ospitato per decenni (negli anni '60-'80) una industria chimica per la produzione di insetticidi – che, con la sua attività, aveva gravemente compromesso alcune matrici ambientali (per inquinamento da dicloroetano e ammoniaca) – veniva qualificata nel 1998 come sito da bonificare «di interesse nazionale» (SIN), con attivazione dunque della conseguente procedura *ex artt. 242 e ss. del Testo Unico ambientale* (d.lgs. n. 152 del 2006), presieduta dal Ministero dell'ambiente.

Negli anni successivi alcuni terreni, ricompresi nel suddetto SIN, venivano acquistati da tre società le quali, in veste di custodi dell'area, con tre distinti decreti (emanati tra il 2007 e il 2011), si vedevano imporre dall'Autorità ministeriale l'esecuzione di specifiche misure di «messa in sicurezza di emergenza», ossia la realizzazione di una «barriera idraulica di emungimento (...) e la presentazione di una variante ad un pregresso progetto di bonifica del terreno».

Avverso tali decreti, i proprietari del sito proponevano tre singoli ricorsi al T.A.R. Toscana, adducendo, quale principale e comune motivo di impugnazione, l'illegittimità degli stessi per violazione della vigente normativa in tema di bonifica, che prevedeva la possibilità di imporre le

<sup>1</sup> ( ) 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 in *Gazzetta Ufficiale* dell'Unione europea L 143/56 del 30 aprile 2004, adottata a seguito della presentazione della proposta di direttiva della Commissione COM (2002) 17, def., del gennaio 2002, mirante ad introdurre un regime di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

<sup>2</sup> (") Recata dalla parte IV del d.lgs. 152/2006 e s.m.i.

misure, sia urgenti che definitive, idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento, solo nei confronti «di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa a titolo di dolo o colpa»; non potendosi invece addossare l'obbligo di bonifica o di messa in sicurezza al proprietario incolpevole, ove manchi ogni sua responsabilità dell'evento inquinante.

I giudici di prime cure, ritenendo fondate le doglianze dei proprietari, annullavano i decreti ministeriali; ma avverso le sentenze del T.A.R., proponeva appello il Ministero dell'ambiente, lamentando principalmente che il principio di matrice comunitaria «chi inquina paga» avrebbe dovuto essere inteso «con un'ampia accezione interpretativa e (...) letto nel senso che la responsabilità degli operatori economici proprietari o utilizzatori di aree industriali ricadenti nell'ambito di siti inquinati si qualificherebbe quale "oggettiva responsabilità imprenditoriale", conseguente all'esercizio di un'attività ontologicamente pericolosa».

Con la conseguenza che «i proprietari delle aree sarebbero tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente (ad esempio, mediante la realizzazione degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza) in correlazione causale con tutti, indistintamente, i fenomeni di compromissione collegati alla destinazione produttiva del sito il quale sarebbe, sotto tale aspetto, gravato da un vero e proprio onere reale finalizzato alla tutela di prevalenti interessi della collettività».

Ad avviso del Dicastero questo approccio interpretativo risulterebbe compatibile con un sistema (quello delineato dagli artt. 240 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006) il quale, «nelle ipotesi in cui il responsabile dell'inquinamento non sia in concreto individuabile o non provveda, non prevede che la responsabilità (per così dire "di ultima istanza") gravi sulla collettività, ma prevede che i relativi oneri gravino a carico della proprietà, salvo il diritto di rivalsa da parte del proprietario nei confronti del responsabile».

Inoltre, le sentenze del T.A.R. venivano ritenute, da parte del MATTM, meritevoli di riforma, anche perché non avevano considerato che l'applicazione del principio comunitario «chi inquina paga» ben poteva e può consentire «l'imposizione a un soggetto di misure urgenti di tutela ambientale in virtù del mero dato oggettivo della relazione con il sito inquinato e a prescindere dalla prova di aver cagionato l'evento con la propria condotta dolosa o colposa. Ciò sarebbe compatibile con la natura cautelare (e di estrema tutela) e non sanzionatoria che caratterizza le misure di tutela ambientale d'urgenza».

E ancora il Ministero lamentava la violazione di un ulteriore principio informatore della politica comunitaria da parte del giudice di prime cure: vale a dire il principio di precauzione, che nella lettura ministeriale «postula che in tutti i casi in cui non siano conosciuti con certezza i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidarsi delle conoscenze scientifiche».

Ebbene proprio per valutare la fondatezza di tali articolate censure, la Sezione VI del Consiglio di Stato – visti i persistenti contrasti in giurisprudenza circa l'ammissibilità o meno di ordini di bonifica o di MISE nei confronti di proprietari incolpevoli della contaminazione della propria area – ha ritenuto opportuno richiedere l'intervento dell'adunanza plenaria, la quale – con l'ordinanza del 25 settembre 2013, n. 21 <sup>(3)</sup> – ha a sua volta sollecitato un intervento esecutivo di un altro organo giudiziario, vale a dire della Corte di giustizia dell'Unione europea,

Prima di entrare nel merito del quesito sottoposto alla Corte di giustizia dell'Unione europea e della sua «risposta», è utile però rammentare il contesto nel quale è maturata la pronuncia del giudice comunitario qui commentata.

### **2.1. L'interpretazione del principio chi inquina paga negli opposti orientamenti giurisprudenziali.**

Invero, la tematica relativa ai presupposti e ai limiti della responsabilità «ambientale» del proprietario incolpevole – sin dall'entrata in vigore della disciplina della bonifica siti inquinati e anche a seguito delle modifiche alla stessa apportate in attuazione della direttiva 2004/35/CE in tema di danno ambientale <sup>(4)</sup> – è al centro di un acceso dibattito in dottrina e giurisprudenza che

<sup>3</sup> (") Consiglio di Stato, Ad. plen. ordinanza 25 settembre 2013, n. 21, in *Riv. giur. amb.*, fasc. 6, 2013, pag. 0745b, con nota di C.L. CAPPONI, *Chi ha inquinato non paga*.

<sup>4</sup> ( ) A seguito dell'emanazione della direttiva 2004/35/CE (v. nota 1), mediante la quale è stato istituito un sistema di

vede contrapposte tesi divergenti, ancorate, per l'appunto, ad una diversa lettura del principio chi inquina paga.

Secondo un primo orientamento <sup>(5)</sup>, restato minoritario, l'imposizione dell'obbligo di porre in essere misure di messa in sicurezza di emergenza e, più in generale, di bonifica, in capo al proprietario estraneo alle cause della contaminazione risulterebbe legittima sulla scorta degli argomenti qui di seguito sintetizzati:

- la valorizzazione delle previsioni di legge che prevedono un coinvolgimento (anche su base volontaria: cfr. art. 245, d.lgs. n. 152 del 2006) del proprietario nell'adozione delle misure di cui agli artt. 240 e ss. del T.U.A.;

- la lettura dei principi comunitari di precauzione, dell'azione preventiva e del «chi inquina paga» sulla base dell'esigenza che le conseguenze dell'inquinamento (a seguito delle alienazione tra privati delle aree) ricadano sulla collettività;

- la sussistenza di specifici doveri di protezione e custodia ricadenti sul proprietario dell'area (peraltro riconducibili ai codici civili del 1865 e del 1942, oltre che alle tradizioni giuridiche degli Stati), a prescindere dal suo coinvolgimento diretto ed immediato nella determinazione del fenomeno di contaminazione;

- la sottolineatura della particolare posizione del proprietario, il cui coinvolgimento nei più volte richiamati obblighi sarebbe svincolato da qualunque profilo di colpa, essendo qualificabile quale responsabilità «da posizione» derivante in ultima analisi: *i*) dalla mera relazione con la res; *ii*) per di più dall'esistenza di un onere reale sul sito (di fonte normativa); *iii*) dall'essere (o dall'essere stato) in condizione di realizzare ogni misura utile ad impedire il verificarsi del danno ambientale.

Di segno opposto, è invece quell'orientamento – che ha trovato maggior seguito nella giurisprudenza nazionale <sup>(6)</sup> – il quale esclude la possibilità di imporre attività di bonifica al proprietario incolpevole, adducendo:

- l'interpretazione del principio comunitario «chi inquina paga» secondo le categorie tipiche del canone della responsabilità personale, con l'esclusione del ricorso ad indici presuntivi o a forme più o meno accentuate di responsabilità oggettiva;

- l'indagine testuale delle disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, interpretate nel senso che delineano una precisa scansione nell'individuazione dei soggetti di volta in volta chiamati ad adottare le misure di protezione e ripristino ambientale, senza possibilità di addossare in modo diretto ed immediato in capo al proprietario «incolpevole» alcuno degli obblighi di cui agli artt. 240 e ss., salvi gli effetti dell'imposizione *ex lege* (all'art. 253 del T.U.A.) di particolari oneri reali e di

---

responsabilità civile per danno ambientale in applicazione del principio «chi inquina paga», il legislatore italiano ha razionalizzato il sistema relativo al risarcimento per danno ambientale e alla bonifica dei siti inquinati con l'emanazione della parte IV e della parte VI del d.lgs. 152/2006

<sup>5</sup> ( ) Cfr., in tal senso, il parere n. 2038/2012 reso dalla II Sezione del Consiglio di Stato all'esito dell'adunanza di Sezione del 23 novembre 2011, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>6</sup> ( ) V. anche: T.A.R. Toscana, Sez. II 19 maggio 2010, n. 1524, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); in *Riv. giur. amb.*, 2010, 152, con nota di F. PERES, *Obbligo di bonifica, accertamenti istruttori e presunzioni*; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 9 aprile 2013, n. 883, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 3 aprile 2013, n. 464, *ivi*; T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 28 gennaio 2008, n. 89, in *Foro amm. T.A.R.*, 2008, I, 58; T.A.R. Toscana, Sez. II 19 maggio 2010, n. 1525, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 1007, con nota di L. FRIGERIO; T.A.R. Toscana, Sez. II 19 ottobre 2012, n. 1664, *ivi*, 2013, 252, con nota di E. MASCHIETTO, *La posizione del proprietario incolpevole nei procedimenti di bonifica e risanamento ambientale*; T.A.R. Toscana, Sez. II 28 agosto 2012, n. 1491, *ivi*, 94 (s.m.), con nota di E. POMINI, *L'individuazione degli obblighi di intervento a carico del proprietario «incolpevole» (... e «volontario»)*; T.A.R. Toscana, Sez. II 3 marzo 2010, n. 594, in *Foro amm. T.A.R.*, 2010, 886.

privilegi speciali per far fronte all'ipotesi di inadempimento da parte del soggetto responsabile.

**2.2. La posizione del Consiglio di Stato.** Tra le due tesi il Consiglio di Stato, in Adunanza plenaria, si è «schierato» a favore di quest'ultima, proprio perché fondata su una lettura saldamente ancorata ai principi della responsabilità «colpevole» vigenti nel nostro ordinamento, nonché sulla rigorosa interpretazione del sistema normativo in tema di bonifica (7).

Del resto, seguendo l'opposta tesi – lo sottolinea il Consiglio di Stato nella sua ordinanza n. 21 del 25 settembre 2013 (8) cit. – verrebbe disatteso lo stesso sistema di responsabilità civile nel quale rimane centrale anche nelle fattispecie che prescindono dall'elemento soggettivo, «*l'esigenza di accertare comunque il rapporto di causalità tra la condotta e il danno, non potendo rispondere a titolo di illecito civile colui al quale non sia imputabile neppure sotto il profilo oggettivo l'evento lesivo*».

In quest'ipotesi, il proprietario si vedrebbe, difatti, gravato non semplicemente di una responsabilità oggettiva, «*ma di una vera e propria "responsabilità di posizione" in quanto sarebbe tenuto ad eseguire le opere di messa in sicurezza e di bonifica a prescindere non solo dall'elemento soggettivo (dolo o colpa) ma anche di quello oggettivo (nesso eziologico). Verrebbe, quindi, chiamato a porre rimedio in forma specifica, attraverso la messa in sicurezza d'emergenza o la bonifica, a situazioni di contaminazione che non gli sono imputabili né oggettivamente, né soggettivamente*».

**2.3. I residuali dubbi sulla portata precettiva del principio «chi inquina paga» e i chiarimenti richiesti alla C.G.E.** Dopo aver così sostanzialmente «risolto» il contrasto giurisprudenziale sul tema dell'imposizione di obblighi di bonifica a proprietari estranei alla contaminazione dei siti, l'Adunanza plenaria ha ritenuto però che, per comprendere a pieno ed individuare presupposti, contenuti e limiti della responsabilità ambientale (da contaminazione e da danno ambientale), fosse necessario un intervento della Corte di giustizia europea in grado di chiarire l'effettiva portata precettiva dei principi «chi inquina paga», «di precauzione» e di prevenzione, posti a fondamento di tale sistema di responsabilità.

Il Consiglio di Stato, nella sua ordinanza n. 21/2013, ha osservato, difatti, che, pur essendo ormai assodato che la *ratio* del principio «*sia quella di "internalizzare" i costi ambientali (...) evitando di farli gravare sulla collettività o sugli enti rappresentativi della stessa*», non sono ancora chiari i «limiti» che incontra questa operazione di «internalizzazione». Ci si chiede, in particolare, «*se il danno ambientale possa essere addossato soltanto a chi abbia effettivamente inquinato o se, al contrario, pur in assenza dell'individuazione del soggetto responsabile, ovvero di impossibilità di*

<sup>7</sup>( ) Nella sua ordinanza n. 21 del 25 settembre 2013, il Collegio ha osservato infatti che il solo responsabile dell'inquinamento è il soggetto sul quale gravano, ai sensi dell'art. 242, decreto legislativo n. 152 del 2006, gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione.

Mentre il proprietario non responsabile è gravato di una specifica obbligazione di *facere* che riguarda, però, soltanto l'adozione delle misure di prevenzione di cui all'art. 242, (che, all'ultimo periodo del comma 1, ne specifica l'applicabilità anche alle contaminazioni storiche che possono ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione).

A carico del proprietario dell'area inquinata, che non sia altresì qualificabile come responsabile dell'inquinamento, non incombe alcun ulteriore obbligo di *facere*; egli non è tenuto a porre in essere gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, ma ha solo la facoltà di eseguirli per mantenere l'area libera da pesi (art. 245). Nell'ipotesi di mancata individuazione del responsabile, o di mancata esecuzione degli interventi in esame da parte dello stesso e sempreché non provvedano spontaneamente né il proprietario del sito né altri soggetti interessati le opere di recupero ambientale sono eseguite dall'Amministrazione competente (art. 250), che potrà rivalersi sul proprietario del sito, nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi (art. 253).

Quindi, solo dopo che gli interventi siano eseguiti d'ufficio dall'autorità competente, le conseguenze sono poste a carico del proprietario anche incolpevole, posto che vi è la specifica previsione di un onere reale sulle aree che trova giustificazione proprio nel vantaggio economico che il proprietario ricava dalla bonifica dell'area inquinata.

Ma la previsione del suddetto onere reale non vale di certo «*a far diventare obbligatorio ciò che (l'intervento di bonifica) lo stesso legislatore ha qualificato poco prima (all'art. 245) in termini di una mera facoltà*».

<sup>8</sup> ( ) Per un commento più approfondito all'ordinanza cit., si veda P. BERTOLINI, *Il principio di proporzionalità e l'accertamento del nesso di causalità nei procedimenti relativi alla bonifica di siti inquinati*, in Riv. giur. amb., 5, 2013, 0557B.

*questi a far fronte alle proprie obbligazioni, il principio comunitario, postuli, comunque di evitare che il costo degli interventi gravi sulla collettività, ponendo tali costi quindi, comunque, a carico del proprietario».*

Con la conseguente possibile opzione interpretativa secondo cui tale principio, potrebbe consentire di imputare il danno al proprietario, quand'anche incolpevole, perché *«quest'ultimo è colui che si trova nelle condizioni di controllare i rischi, cioè il soggetto che ha la possibilità della cost-benefit analysis per cui lo stesso deve sopportarne la responsabilità per trovarsi nella situazione più adeguata per evitarlo in modo più conveniente».*

Secondo quest'ottica, ai fini dell'individuazione del soggetto tenuto alle misure di riparazione, non sarebbe rilevante, quindi, la circostanza di aver causato la contaminazione, ma quella di *«utilizzare, per motivi imprenditoriali, a scopo di lucro, i siti contaminati in maniera strumentale nell'esercizio dell'attività di impresa».*

E questa lettura del principio potrebbe trovare conferma nella direttiva 2004/35/CE in tema di danno ambientale, nel cui tredicesimo 'considerando' si legge che: *« a non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e qualificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi ad atti o omissioni di taluni soggetti».*

Quanto poi ai principi di precauzione e prevenzione il Supremo Consesso amministrativo, rileva che – oltre alla finalità di prevenire sul nascere rischi per l'ambiente anche in assenza di certezze scientifiche sulle conseguenze dannose di determinate attività antropiche – la loro *ratio* potrebbe essere individuata nello scopo di legittimare un intervento dell'autorità competente anche in condizioni di incertezza scientifica, sul presupposto che *«il trascorrere del tempo necessario per acquisire informazioni scientificamente certe o attendibili potrebbe determinare danni irreversibili all'ambiente».*

Tale *ratio*, prosegue il Collegio, potrebbe condurre a sostenere l'ammissibilità di un intervento in via precauzionale o preventiva non solo quando l'incertezza da sciogliere riguardi l'evento di danno, ma anche quando concerna il nesso causale e, quindi, l'individuazione del soggetto responsabile di un danno certo.

Così intesi, i principi di precauzione e di prevenzione legittimerebbero dunque l'imposizione di misure di bonifica in capo al soggetto che, essendo proprietario del sito contaminato, si trova nelle migliori condizioni per attuarle, e ciò a prescindere dalla prova circa la sussistenza del nesso di causalità.

Per dipanare questi residuali dubbi e accertare dunque se i suddetti principi di diritto ambientale, anche come attuati dalla direttiva 2004/35/CE, impongano o meno un sistema di responsabilità ambientale del tutto svincolato dal rapporto di causalità tra condotta ed inquinamento/danno all'ambiente, il Consiglio di Stato ha ritenuto di investire della questione la Corte di giustizia europea, formulando un quesito del seguente tenore:

*«se i principi dell'Unione europea in materia ambientale sanciti dall'art. 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dalla direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 (artt. 1 e 8, n. 3; tredicesimo e ventiquattresimo 'considerando') in particolare, il principio "chi inquina paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio, della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente ostino ad una normativa nazionale, quale quella delineata dagli artt. 244, 245, 253 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di 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».*

**3. La risposta della Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione III, nella causa C-534/13: «chi non inquina non paga».** Nell'affrontare la questione pregiudiziale sottoposta al suo esame, il giudice «comunitario» ha preso le mosse da alcune considerazioni di inquadramento normativo, volte a chiarire in che misura il principio chi inquina paga (<sup>9</sup>), possa essere invocato da privati e P.A. La Corte di giustizia, dopo aver passato in rassegna tutte le disposizioni nazionali e comunitarie evocate dal giudice del rinvio, ha infatti chiarito, in via preliminare, che il principio in questione si configura come un principio informatore della politica comunitaria a tutela dell'ambiente, rivolto all'azione dell'Unione europea, che, in quanto tale, non può essere invocato:

- né dai privati «al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale», a meno che non venga in rilievo una disposizione comunitaria ad effetti diretti che dia attuazione al «chi inquina paga», come la direttiva 2004/35/CE in tema di danno ambientale;

- né dalle autorità amministrative interne, per imporre misure di prevenzione e riparazione di danni all'ambiente *in assenza di un fondamento giuridico nazionale*.

Pertanto, nel caso di specie, detta «regola» poteva essere invocata solo qualora la vicenda di contaminazione dell'area fosse ricaduta nell'ambito di applicazione della dir. 2004/35/CE, sia *ratione temporis* che sotto il profilo oggettivo.

Fatta questa doverosa premessa, la C.G.E. è entrata poi nel vivo del quesito, seppur rispondendo in termini solo condizionali, perché subordinati alla verifica da parte del giudice nazionale, circa l'effettiva applicabilità nella fattispecie della direttiva comunitaria sul danno ambientale. Si legge infatti in sentenza che «*soltanto qualora il giudice del rinvio dovesse giungere alla conclusione che la stessa direttiva è applicabile ratione temporis alle controversie di cui al procedimento principale*» la questione pregiudiziale sarebbe risultata utilmente affrontata.

Ebbene, i giudici di Lussemburgo, con i limiti conseguenti al carattere eventuale della loro pronuncia e connessi ad un percorso motivazionale ellittico quando non laconico, hanno comunque affrontato il merito del quesito chiarendo in modo inequivocabile che, nel sistema normativo delineato dalla citata direttiva non si rinviene alcuna disposizione che legittimi l'imposizione di misure di bonifica a carico dell'operatore (<sup>10</sup>) che non abbia esercitato alcuna attività in nesso causale con i danni all'ambiente.

Nei paragrafi 54 e seguenti della sentenza la C.G.E. ha scandagliato tutte le pertinenti disposizioni della dir. 2004/35/CE rilevando, infatti, che nell'ambito del delineato regime di responsabilità ambientale sia oggettiva [per le attività professionali di cui all'art. 3, comma 1, lett. a) della dir. cit.] che, soggettiva [nei casi di cui all'art. 3, par. 1, lett. b)] è sempre prescritto l'accertamento da parte dell'autorità competente «*di un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi*».

E a conferma di tale imprescindibilità del nesso di causalità tra attività e inquinamento, la Corte ha richiamato in particolare l'art. 8, par. 3 della direttiva *de qua* dove si legge che «*l'operatore non è tenuto a sostenere i costi di riparazione adottati*» qualora dimostri che «*i danni in questione sono opera di un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza, o sono conseguenza di un ordine o di un'istruzione impartiti da un'autorità pubblica*».

**4. Conclusioni.** Sulla scorta di tali, sintetiche, lineari e fondate considerazioni, i giudici della III Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea sono arrivati dunque a concludere che la direttiva 2004/35/CE deve essere interpretata «*nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale*», vale a dire quella dettata dalla parte IV del T.U.A. in tema di bonifica siti contaminati, «*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,*

<sup>9</sup> ( ) Al pari degli altri principi (principi di precauzione e prevenzione alla fonte) su cui si fonda la politica comunitaria ambientale, dei quali invero, seppur richiamati nel quesito del Consiglio di Stato, non vi è traccia in sentenza.

<sup>10</sup> ( ) Da individuarsi ai sensi della direttiva 2004/35/CE, art. 1, comma 6, in colui «*che esercita o controlla un'attività professionale oppure, quando la legislazione nazionale lo prevede, a cui è stato delegato un potere economico decisivo sul funzionamento tecnico di tale attività (...)*».

*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».*

Una formulazione tortuosa, forse figlia di un quesito giuridico mal posto, per una conclusione sintetizzabile in poche battute: nell'ordinamento comunitario «chi non inquina non paga».

Con buona pace di quanti, funzionari amministrativi o Autorità giudiziarie, che seppur mossi dal virtuoso intento di disinquinare a costi ridotti per la collettività, negli ultimi anni, in spregio ai consolidati principi in tema di responsabilità giuridica (sia essa, penale, civile, amministrativa, di derivazione comunitaria o nazionale) hanno cercato di imporre misure di messa in sicurezza o di vera e propria bonifica a carico di soggetti del tutto estranei all'inquinamento, con l'unica «colpa» di essere, loro malgrado, proprietari di aree contaminate.

*Alfredo Scialò*