

Ordine di adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda e soggetto non responsabile della contaminazione

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 18 gennaio 2023, n. 400 - Di Vita, pres. f.f.; Maffei, est. - (*Omissis*) (avv.ti Butti, Peres, Balestreri) c. Regione Campania (avv. Marzocchella) ed a.

Ambiente - Procedimento di riesame delle autorizzazioni integrate ambientali rilasciate - Responsabile non della contaminazione - Ordine di adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza al fine di scongiurare l'ulteriore propagarsi della potenziale contaminazione - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1.- Con il presente ricorso, la F.C.A. Italy s.p.a. ha domandato al Tribunale di annullare i provvedimenti in epigrafe indicati con cui la Regione Campania le aveva imposto, in qualità di proprietaria dello stabilimento industriale di Pomigliano d'Arco (stabilimento “-OMISSIS- in cui produce autoveicoli), di dar corso agli interventi di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda e di riattivare il procedimento di bonifica dell'area, considerando peraltro quest'ultima richiesta al pari di una prescrizione autorizzativa.

La FCA ITALY S.P.A., sostenendo di non essere responsabile della contaminazione riscontrata in falda nonché l'assenza nel provvedimento di AIA di una prescrizione autorizzativa dal contenuto indicato dalla Regione Campania, ha impugnato i suddetti motivi, deducendo le seguenti censure: 1) Violazione e falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 3-ter, 242, 245 d.lgs. 152/06, eccesso di potere nelle forme della contraddittorietà intrinseca ed estrinseca, travisamento dei fatti, illogicità, difetto di istruttoria, difetto di motivazione; 2) Violazione e falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 240, 242, 245 d.lgs. 152/06, eccesso di potere nelle forme del difetto di istruttoria, del difetto di motivazione, dell'illogicità, del travisamento dei fatti; 3) Violazione e falsa applicazione di legge in relazione agli artt. 240, 242, 245 d.lgs. 152/06, eccesso di potere nelle forme del difetto di istruttoria, del difetto di motivazione, dell'illogicità, del travisamento dei fatti; 4) Violazione di legge con riferimento agli artt. 97, comma 2 Cost. nonché 1 e 3 l.n. 241/1990; eccesso di potere nelle forme del difetto di motivazione, difetto di istruttoria, illogicità, contraddittorietà, sviamento di potere, ingiustizia manifesta.

Con il gravame aggiuntivo depositato in data 27.5.2019, la società ricorrente ha impugnato, riproponendo le medesime censure articolate con il ricorso introduttivo, la nota della Giunta Regionale della Campania – Direzione Generale per l'Ambiente e l'Ecosistema U.O.D. 08 prot. n. 2018.0678688 del 26/10/2018 e di relativi allegati, acquisita mediante l'accesso agli atti espletato in data 6 marzo 2019, con cui l'amministrazione regionale le aveva imposto di “adottare tutte le misure di Misa al fine di contenere la potenziale contaminazione denunciata con nota Pt18_12 del 18 luglio 2018, ed a riattivare la procedura sottesa all'art. 242 del D.Lvo 152/06”.

Si sono costituiti gli enti resistenti insistendo per la reiezione del ricorso essendo le articolate censure prive di fondamento. Il ricorso è stato trattenuto in decisione all'esito dell'udienza straordinaria del 6 dicembre 2022, tenuta da remoto a termini della vigente normativa processuale.

2.- Il ricorso introduttivo, unitamente a quello per motivi aggiunti, sono fondati e devono essere accolti, assumendo portata decisiva ed assorbente la doglianza, - posta a fondamento dell'impostazione censoria sostenuta con entrambi i gravami, di insufficienza dell'istruttoria e della motivazione in relazione all'imposizione a carico della ricorrente di interventi di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica della falda superficiale e profonda, interessata dal rilevato fenomeno inquinante.

In proposito, costituisce *jus receptum* l'orientamento a mente del quale, quando un fenomeno di inquinamento non è ascrivibile alla sfera di azione del proprietario medesimo, va escluso il coinvolgimento coattivo del proprietario dell'area inquinata, nelle attività di rimozione, prevenzione e messa in sicurezza di emergenza: al più tale soggetto potrà essere chiamato, nel caso, a rispondere sul piano patrimoniale e a tale titolo potrà essere tenuto 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, secondo quanto desumibile dal contenuto dell'art. 253 del codice dell'ambiente (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. VI, 7 novembre 2016, n. 4647 e 16 luglio 2015, n. 3544).

La questione centrale da dirimere involgente la presente controversia attiene, dunque, al se il proprietario di un'area inquinata, non responsabile dell'inquinamento, sia tenuto agli oneri di bonifica per come imposti dalla amministrazione pubblica ovvero abbia una mera facoltà di eseguirli pena, altrimenti, l'esecuzione d'ufficio degli stessi da parte della amministrazione procedente e con responsabilità, in tal caso, solo patrimoniale del proprietario (nei limiti del valore venale del bene all'esito degli interventi di riqualificazione ambientale).

2.1.- È pacifico in atti che la odierna società ricorrente sia soltanto proprietaria del complesso immobiliare oggetto del

piano di caratterizzazione, non avendo le amministrazioni resistenti svolto una specifica istruttoria al precipuo scopo, da un lato, di accertare il concorso, anche in minima misura, dell'attività industriale della ricorrente in ordine alla causazione della genesi del rilevato fenomeno inquinante e, dall'altro, di confutare la tesi, da quest'ultima sostenuta in forza dei condotti autonomi accertamenti, circa la provenienza della contaminazione della falda dalla zona a monte idrogeologico del sito e, dunque, da aree esterne allo stabilimento di Fiat Auto.

È noto che il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, recante il Codice dell'ambiente, abbia confermato la scelta (già presente nella pregressa disciplina della materia contenuta nel citato art. 17 del d.lgs n. 22 del 1997) afferente l'allocazione del titolo di responsabilità e delle conseguenze sul piano degli oneri di riparazione del danno proprio nel senso anzidetto, cioè della responsabilità solo patrimoniale del proprietario non responsabile, salvi gli oneri relativi agli interventi di urgenza e salva la facoltà di eseguire spontaneamente gli interventi di bonifica ambientale.

In particolare, può dirsi in estrema sintesi, che dalle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152/2006 (in particolare, nel Titolo V della Parte IV.) possono ricavarsi le seguenti regole:

- 1) il proprietario, ai sensi dell'art. 245, comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. 1), ovvero "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";
- 2) gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (art. 244, comma 2);
- 3) se il responsabile non sia individuabile o non provveda (e non provveda spontaneamente il proprietario del sito o altro soggetto interessato), gli interventi che risultassero necessari sono adottati dalla p.a. competente (art. 244, comma 4);
- 4) le spese sostenute per effettuare tali interventi potranno essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero quella di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), agendo piuttosto in rivalsa verso il proprietario, che risponderà nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4);
- 5) a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato di un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare (art. 253, comma 2).

La scelta del legislatore nazionale, desumibile dall'applicazione delle richiamate regole, è stata adottata in applicazione, nel nostro ordinamento, del principio comunitario "chi inquina paga" ormai confluito in una specifica disposizione (art. 191) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nel quale rientra come uno degli obiettivi principali sui quali si basa l'azione europea in materia ambientale ed in attuazione della direttiva 2004/35/CE.

Tale sistema normativo, che come anticipato ripete lo stesso schema dispositivo già contenuto nell'art. 17 del d.lgs. n. 22 del 1997, è stato tuttavia sottoposto a critica da una parte della dottrina e della giurisprudenza amministrativa, che vi ha ravvisato dei possibili profili di incompatibilità con i principi comunitari di precauzione, di prevenzione e di correzione prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente. In particolare ci si è chiesti se la normativa comunitaria ed i principi dalla stessa desumibili siano incompatibili con un sistema incentrato su un significativo innalzamento della soglia di tutela ambientale quante volte l'incertezza nella individuazione del nesso di causalità tra condotta e danno da inquinamento ambientale ed il ritardo nell'accertamento delle responsabilità (anche a fronte di evidenze scientifiche malcerte) potrebbe determinare rischi irreversibili alla salute o all'ambiente. In tali casi, ci si è chiesti 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 ripristino ambientale a titolo di responsabilità oggettiva, per la relazione speciale con la cosa immobile strumentale all'esercizio della sua attività, ed anche in ragione degli oneri di custodia e di particolare diligenza esigibili nei confronti del titolare di beni suscettibili di arrecare danno ad interessi particolarmente sensibili.

In particolare, di tali considerazioni critiche rispetto all'impianto normativo recato dal Codice dell'ambiente si è fatta carico l'Adunanza plenaria che, con l'ordinanza 25 settembre 2013 n. 21, ha rimesso alla Corte di Giustizia UE 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 alcune criticità insorte dall'esame di una pluralità di casi, in cui il responsabile dell'inquinamento risultava nella maggior parte dei casi irreperibile

per avere, 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) un commodus discessus per liberarsi dei ben più gravosi oneri economici connessi alla integrale bonifica del sito.

Con sentenza del 4 marzo 2015 (resa nella causa C-534/13), la Corte di Lussemburgo ha confermato il proprio orientamento (già espresso nella sentenza 9 marzo 2010, C- 378/08), non diverso da quello preponderante emerso nell'ordinamento italiano e richiamato dalla stessa ordinanza di rinvio dell'Adunanza plenaria, secondo cui "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".

Del resto, la stessa sentenza della Corte di Lussemburgo ricorda come il diritto dell'Unione non è di ostacolo ad una normativa nazionale che non consenta di imporre misure riparatorie al proprietario del sito non responsabile dell'inquinamento, di tal che la pronuncia non riguarda soltanto le disposizioni particolari del Codice dell'ambiente applicabili in quel giudizio (che vengono utilizzate in quanto poste a base della controversia davanti al giudice a quo) ma si riferisce evidentemente a tutte le disposizioni nazionali, antecedenti o susseguenti a quelle scrutinate, che siano ispirate al medesimo criterio di riparto della responsabilità e degli oneri consequenziali tra il proprietario del sito inquinato ed il responsabile dell'inquinamento.

2.2.- Ciò detto, vale osservare che, nel caso di specie, non avendo l'amministrazione regionale, mediante dei puntuali riscontri probatori acquisiti all'esito di una compiuta istruttoria, determinato in capo alla società ricorrente la responsabilità dell'inquinamento del sito, la stessa società non è tenuta ad eseguire la caratterizzazione dell'area e la sua bonifica, secondo le prescrizioni imposte dall'amministrazione regionale.

Invero, nel caso in questione, in cui dai dati disponibili, offerti dalla ricorrente e non validamente confutati neppure in questa sede dall'amministrazione regionale, la contaminazione della falda appare provenire dalla zona a monte idrogeologico del sito e, dunque, da aree esterne allo stabilimento di Fiat Auto, nonché da sostanze diverse da quelle ivi utilizzate, non risultando, pertanto, accertata la responsabilità della ricorrente in ordine alla genesi ovvero all'aggravamento dell'inquinamento del sito, neppure sotto il profilo del nesso di causalità tra l'attività dalla stessa svolta e la predetta situazione di inquinamento, onde, allo stato, la posizione della società non può essere assimilata a quella dell'operatore "responsabile dell'inquinamento".

Sulla scorta della giurisprudenza amministrativa ormai maggioritaria non può neppure sostenersi che il carattere eminentemente cautelare (e non anche *latu sensu* sanzionatorio) delle prescrizioni impartite non contrasterebbe con (ma anzi risulterebbe imposta dal) l'applicazione del principio "chi inquina paga" in forza del principio di precauzione. Va in proposito osservato che la direttiva 2004/35/CE (la quale declina in puntuali statuizioni i richiamati principi comunitari e fornisce indici ermeneutici di grande rilievo sistematico) non opera alcuna distinzione, per quanto riguarda la necessaria sussistenza del nesso eziologico in punto di causazione del danno, fra le misure di prevenzione e le misure di riparazione di cui all'articolo 2, punti 10 e 11. Al contrario, in entrambi i casi l'insussistenza di un nesso eziologico fra la condotta dell'operatore e l'evento dannoso vale ad escludere qualsiasi conseguenza a suo carico, sia per ciò che riguarda le misure di prevenzione, sia per quanto riguarda le misure di riparazione in senso proprio.

Poiché, dunque, gli interventi di messa in sicurezza di emergenza consistono, a norma dell'art. 2 del DM Ambiente n. 471/99, nella rimozione delle fonti inquinanti e l'esecuzione delle opere di ripristino e presidio, secondo quanto prescritto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006, deve essere posta a carico del soggetto che inquina, i provvedimenti impugnati – nella parte in cui ingiungono tali adempimenti a Fiat Auto s.p.a. - devono essere annullati.

Nell'ipotesi di mancata individuazione del responsabile, o di mancata esecuzione degli interventi in esame da parte sua e sempreché non provvedano spontaneamente né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati, le opere di recupero ambientale devono essere eseguite dall'Amministrazione competente (art. 250 D.Lgs. n. 152/2006), che potrà poi rivalersi, testualmente, esclusivamente 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 decreto citato).

La ratio che ha indotto la giurisprudenza a ritenere applicabile anche al detentore qualificato del bene l'onere di adoperarsi preventivamente per la messa in sicurezza del sito non è, ad avviso del Collegio, tale da giustificare l'estensione al mero detentore del bene - in assenza di un diritto reale dello stesso sull'area- la ripetizione dei costi per la messa in sicurezza.

Del resto, mentre l'art. 245 del d.lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) quanto alle procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale fa riferimento, in generale, agli "interessati non responsabili" e fa riferimento espresso tanto al proprietario del bene quanto al gestore dell'area, l'art. 243 del medesimo d.lgs. quanto al recupero delle spese sostenute in danno prevede che la rivalsa - non a caso assistita da onere reale e privilegio speciale- possa essere esperita esclusivamente a carico del proprietario del bene, il quale soltanto, a sua volta, " ha diritto di rivalersi

nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito".

Tale disposizione deve essere quindi interpretata nel senso che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di ottenere dal soggetto responsabile interventi di riparazione, la Pubblica Amministrazione competente può richiedere esclusivamente al proprietario del suolo il rimborso delle spese sostenute per effettuare la bonifica, limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica (T.A.R. Puglia Lecce Sez. III Sent., 22/02/2017, n. 325), anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi (T.A.R. Lombardia Milano Sez. III, 13/06/2017, n. 1326) che, evidentemente, non potrebbero essere esercitate nei confronti del semplice concessionario dell'area.

Pertanto, come più volte indicato dalla giurisprudenza, le spese sostenute per effettuare gli interventi di bonifica potranno essere recuperate (dal proprietario) solo previo motivato provvedimento, adottato nel rispetto dell'art. 7 della legge n. 241/90, il quale giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero quella di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità (Cons. Stato Sez. VI Sent., 10/09/2015, n. 4225).

La società ricorrente, in qualità di proprietaria dell'area, sarà, sempreché gli interventi di bonifica dovessero riguardare il sito sede della sua attività produttiva, responsabile esclusivamente sul piano patrimoniale ed a tal titolo sarà tenuta, ove occorra, 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, secondo quanto desumibile dalla disciplina vigente come sopra interpretata.

3.- Parimenti fondato è il ricorso nella parte in cui ha censurato le prescrizioni dei contestati provvedimenti che subordinavano il rinnovo dell'AIA in favore della ricorrente all'esecuzione, da parte sua, delle necessarie opere di bonifica.

Va premesso che qualsiasi atto amministrativo ha per contenuto una "parte necessaria" (essentialia negotia), corrispondente agli elementi del tipo previsto dalla legge, potendo avere anche una limitata "parte eventuale" (accidentalia negotia), cui vengono in genere ricondotte le c.d. clausole impositive di obblighi, sempreché queste ultime non siano ex se incompatibili con la natura dell'atto e non alterino la tipicità del provvedimento stesso. Le misure prescrittive indicano propriamente a quali obblighi viene subordinata la validità e l'efficacia dell'autorizzazione: la c.d. prescrizione di obblighi pone una sorta di condicio juris al provvedimento, in quanto solo dopo il suo adempimento l'autorizzazione spiega i propri effetti tipici. Talché un simile provvedimento finisce per assumere un contenuto precettivo positivo complesso, che è racchiuso sì nella parte dispositiva, ma per come strettamente delimitata dalla parte prescrittiva (Cons. Stato, Sez. IV, 16 giugno 2020 n. 3869: "L'apposizione di elementi accidentali al provvedimento amministrativo è, in linea generale, consentita, purché essa non determini una violazione del principio di legalità (e dei suoi corollari) e non distorca la finalità per la quale il potere è stato attribuito all'amministrazione").

Nella fattispecie concreta portata alla deliberazione del Collegio, ben coglie la difesa del ricorrente, come la qualità intrinseca della prescrizione apposta contrasti con le disposizioni normative in materia di tutela ambientale di cui al d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, avendo il provvedimento autorizzativo in discussione ventilato il trasferimento all'interno del procedimento autorizzatorio della valutazione e della definizione dei profili attinenti l'individuazione delle cause e dei soggetti responsabili per il riscontrato fenomeno inquinante, ovverosia profili che invece dovevano esser apprezzate ab externo, all'esito di un autonomo procedimento, così capovolgendo finanche la stessa ratio formale e sostanziale del provvedimento autorizzativo che è volta, per l'appunto, a valutare, esclusivamente ex ante e con riferimento alla posizione del richiedente, l'impatto ambientale, così da saggiare in qual modo l'attività d'autorizzarsi possa inserirsi e con quali accorgimenti e mitigazioni in un dato "contesto ambientale".

In conclusione, il ricorso ed i motivi aggiunti devono essere accolti, con conseguente annullamento, ai sensi e nei limiti di cui in motivazione, dei provvedimenti impugnati.

4.- Per la complessità delle questioni trattate, caratterizzate, nel corso degli anni, da una rilevante evoluzione normativa e giurisprudenziale, le spese possono essere, però, compensate, per giusti motivi

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando accoglie il ricorso ed i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla, nei limiti di cui in motivazione, i provvedimenti impugnati; compensa le spese.

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

(Omissis)