

# Illegittimo l'ordine di porre in essere attività di prevenzione, rimozione e messa in sicurezza di emergenza al proprietario non responsabile dell'inquinamento

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. un. 30 marzo 2023, n. 567 - Adamo, pres.; Dello Preite, est. - Cortellino (avv.ti Musci e Capano) c. Provincia di Barletta Andria Trani (n.c.).

**Ambiente - Ordinanza di attivazione, secondo il principio di precauzione e azione preventiva, delle adeguate e necessarie misure di prevenzione e messa in sicurezza - Principio comunitario del «chi inquina paga» - Responsabilità del proprietario del fondo non responsabile dell'inquinamento - Esclusione.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato in data 14 giugno 2018, le signore Dora Cortellino e Maria Giovanna Cortellino – nella dedotta qualità di comproprietarie del fondo sito in agro di Trani alla contrada Monachelle e censito in catasto al foglio 31, particella 112, anche noto come “*ex cava Cortellino*”, hanno impugnato il provvedimento, in epigrafe indicato, con cui la Provincia intimata ha loro ingiunto di attivare immediatamente, in virtù del principio di precauzione e di azione preventiva, «le adeguate e necessarie “misure di prevenzione e messa in sicurezza”», dandone preliminare notizia alle competenti Autorità sanitarie e ambientali.

1.1. A sostegno del mezzo di gravame, le ricorrenti hanno dedotto i seguenti motivi di censura:

I. “Violazione di legge. Violazione e falsa applicazione degli artt. 240, comma 1, lett. i), e 245, comma 2, d. lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per erronea presupposizione, illogicità, irragionevolezza manifesta. Carezza istruttoria”;

II. “Violazione del principio di responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale di cui alla direttiva 2004/35/CE. Violazione del principio comunitario del ‘chi inquina paga’ di cui agli artt. 191 TFUE e 3-ter e 239, d. lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell’art. 244, d. lgs. n. 152/2006. Violazione dell’art. 3, l. n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, erronea presupposizione, carente motivazione, illogicità, irragionevolezza, ingiustizia manifesta”.

1.2. La Provincia di Barletta Andria Trani non si è costituita in giudizio.

1.3. All’udienza di merito straordinario del 28 febbraio 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Con plurimi ordini di censure, le ricorrenti sostengono l’illegittimità del provvedimento impugnato per difetto dei presupposti richiesti dall’art. 240 del decreto legislativo n. 152/2006 ai fini dell’attivazione degli interventi *de quibus*, non sussistendo, nella specie, una minaccia imminente di un danno non ancora verificatosi, quanto piuttosto l’esigenza di mettere in sicurezza l’immobile di cui sono comproprietarie, a fronte di una contaminazione già in atto da tempo e che, in quanto tale, non può più essere prevenuta, ma soltanto contenuta, nelle more di successivi e più incisivi interventi di bonifica e di ripristino ambientale.

2.1. Nella prospettazione attorea, le misure di messa in sicurezza competono – al pari degli interventi previsti dall’art. 240, con 1, lettere *p*) e *q*), del testo unico dell’ambiente – al responsabile dell’evento dannoso, mentre quelle di prevenzione ricadono, ai sensi dell’art. 254, comma 2, del medesimo atto normativo, sul «proprietario o gestore dell’area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC)».

2.2. La parte ricorrente stigmatizza, inoltre, il vizio di eccesso di potere *sub specie* di carenza di istruttoria e di difetto di motivazione, in cui sarebbe incorsa la pubblica amministrazione, per non aver effettuato il necessario e preventivo accertamento in ordine all’individuazione del responsabile del fenomeno di contaminazione che ha interessato il sito *de quo*, in violazione del principio comunitario sintetizzato nel brocardo *chi inquina paga*.

2.3. Infine, nel ricorso si evidenzia come, nel caso di specie, non possa ritenersi configurabile alcuna responsabilità delle proprietarie del fondo, non avendo esse la disponibilità della “*ex cava Cortellino*”, in ragione del relativo sequestro giudiziario, disposto fin dal 1999 con provvedimento del Giudice istruttore del Tribunale di Trani (impedimento, peraltro, riconosciuto anche nella sentenza di questo Tribunale n. 337/2018, di annullamento dell’ordinanza contingibile e urgente, con cui il Sindaco di Trani aveva intimato alle medesime ricorrenti “di porre in essere tutte le attività necessarie ad eliminare la fuoriuscita di fumi neri e odori nauseabondi dal sito [...] di loro proprietà...”.

3. Le doglianze, così compendiate e poste a base del ricorso, sono meritevoli di accoglimento.

3.1. Osserva il Collegio che l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con l’ordinanza n. 21 del 25 settembre 2013, ha operato una puntuale disamina del quadro normativo nazionale (per come recato dagli articoli 240 e seguenti del c.d. “Codice dell’ambiente”), concludendo nel senso che l’amministrazione non possa imporre al proprietario di un’area



inquinata, che non risulti ancora l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica, di cui all'articolo 240, comma 1, lettere *m*) e *p*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del medesimo decreto legislativo in tema di oneri reali e di privilegio speciale immobiliare.

3.2. Ha osservato sul punto l'Adunanza plenaria che le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV del citato decreto legislativo n. 152 del 2006 (articoli da 239 a 253) operano una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione.

3.3. La citata ordinanza n. 21 del 2013 ha, altresì, fornito argomenti dirimenti per superare la diversa tesi secondo cui la normativa interna consentirebbe o imporrebbe alle autorità nazionali di disporre le prescritte misure di prevenzione e di riparazione a carico del proprietario incolpevole.

4. Con sentenza del 4 marzo 2015 (resa nella causa C-534/13), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato e chiarito l'orientamento (invero, 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, 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".

4.1. Rileva il Collegio che, per quanto la sentenza della Corte di giustizia appena citata si riferisce alla legittimità *de iure communitario* delle richiamate disposizioni del Codice dell'ambiente, nondimeno i principi ivi espressi sono utili a chiarire, attraverso il principio dell'interpretazione conforme, i contenuti degli articoli 240 e seguenti del decreto legislativo n. 152 del 2006, ed ispirati allo stesso principio comunitario del "*chi inquina paga*".

4.2. Sul punto, la stessa sentenza della Corte di Lussemburgo ha chiarito come il diritto dell'Unione non sia di ostacolo ad una normativa nazionale (quale quella italiana), la quale 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 e il responsabile dell'inquinamento.

5. Applicando i principi enunciati dall'Adunanza plenaria ed in seguito dalla Corte di giustizia alle peculiarità del caso di specie e non potendo determinarsi in capo alle ricorrenti la responsabilità dell'inquinamento del sito (come detto, risalente nel tempo e peraltro a loro eziologicamente non imputabile), deve concludersi nel senso che alle stesse non potessero essere legittimamente imposte le attività di prevenzione, rimozione e messa in sicurezza di emergenza di cui al provvedimento in questa sede contestato.

6. Per le considerazioni suesposte il ricorso va accolto e, per l'effetto, va annullato il provvedimento impugnato.

7. Considerata la vicenda nel suo complesso e la peculiarità delle questioni esaminate, appare equo disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti in causa.

(*Omissis*)