

Danno ambientale: responsabilità del proprietario incolpevole del sito

L'onere economico dell'intervento potrà ricadere sul proprietario del sito senza che questi abbia concorso a cagionare alcun nocumento all'area interessata dall'inquinamento

09 Giugno 2022

Leonardo Cavalli

Danno ambientale: responsabilità del proprietario incolpevole del sito

Sommario

1. Premessa
2. Il proprietario del sito nelle operazioni di bonifica
3. La posizione della giurisprudenza
4. Conclusioni

1. Premessa

La disciplina riservata al tema delle bonifiche costituisce la sede elettiva del più generale principio del “chi inquina paga” consacrato nella Direttiva comunitaria 2004/35/CE. Il sistema si fonda su una disciplina a doppio livello, il cui scopo da perseguire è ristabilire l'habitat alterato a seguito della contaminazione.

Il sistema predisposto dall'ordinamento in materia di responsabilità per danno ambientale è fondato essenzialmente sul **risultato da raggiungere coincidente con il ripristino della condizione originaria dell'area contaminata (primo livello), confinando forme di risarcimento ai casi in cui il ripristino non sia possibile (secondo livello).**

Il codice dell'ambiente distingue con nettezza la posizione dei due soggetti interessati: **il responsabile dell'inquinamento e il proprietario incolpevole del sito, ovvero colui che non ha concorso in alcun modo a cagionare un danno al fondo.**

L'attuale assetto normativo impone al soggetto responsabile della contaminazione di provvedere a bonificare l'area interessata e qualora costui non ottemperi volontariamente sarà l'Amministrazione (comune territorialmente competente o regione nel caso di inerzia del comune) a provvedere.

Tuttavia, **l'onere economico dell'intervento potrà ricadere sul proprietario del sito senza che questi abbia concorso a cagionare alcun nocumento all'area interessata dall'inquinamento.**

2. Il proprietario del sito nelle operazioni di bonifica

Più nel dettaglio, l'articolo 253 del codice dell'ambiente testualmente recita al comma 3 che: *“Il privilegio e la ripartizione delle spese possono essere esercitati nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo dell'inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità”*, con l'aggiunta al comma 4 che: *“il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, (...) le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi”*.

Il modello normativo adottato dal legislatore sembra porre una regola che stride con i principi generali in tema di responsabilità (specie quello di dolo o colpa) atteso che pone a carico del proprietario (non colpevole) un aggravio in termini economici, consistenti nel subire la rivalsa dell'Amministrazione, malgrado non abbia concorso a cagionare alcun danno di natura ambientale.

A dire il vero, **tale scelta legislativa recepisce lo spirito della Direttiva comunitaria 2004/35/CE** che, positivizzando il principio generale del “chi inquina paga”, tende a prediligere **un'azione ripristinatoria del fondo inquinato** e, qualora ciò non fosse possibile, riconosce all'amministrazione il potere di agire nei confronti del proprietario del sito anche se non colpevole.

Tuttavia, il modello normativo descritto non è esente da critiche. Se lo scopo del principio comunitario del “chi inquina paga” è quello ripristinatorio e, come tale, gravante sul soggetto che ha cagionato l'inquinamento, non si comprende per quale ragione i costi derivanti dalle operazioni di bonifica debbano poi ricadere sul proprietario incolpevole del sito.

Va rilevato che qualora il proprietario spontaneamente si faccia carico dei costi della bonifica *“ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito”* (articolo 253 co. 4 D.Lgs. 152/2006).

Altro coinvolgimento del proprietario del sito deriva dalla disposizione normativa di cui all'articolo 245 che al comma 1 prevede: *“Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono comunque essere attivate su iniziativa degli interessati non responsabili”*.

La medesima disposizione pone, al comma 2, un preciso obbligo c.d. di prevenzione a carico del proprietario del sito: *“il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento delle concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242”*.

Pertanto, in capo al proprietario incolpevole, secondo il dettato normativo di cui all'articolo 245, co. 2, del Codice, grava un vero e proprio obbligo di comunicazione alle amministrazioni competenti del superamento o il pericolo concreto e attuale di superamento delle CSC, nonché di adottare le misure di prevenzione, con l'esclusione dell'adozione di ulteriori interventi di messa in sicurezza o bonifica.

A seguito di tale comunicazione del proprietario non colpevole, la provincia dovrà attivarsi per individuare il soggetto responsabile dell'inquinamento.

Si può allora affermare che l'unico obbligo gravante sul proprietario incolpevole consiste nell'attivarsi per adottare le misure di prevenzione definite dall'articolo 240 comma 1, lett. i) quali *“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”*.

3. La posizione della giurisprudenza

La normativa innanzi richiamata, in via tendenziale, **non viene recepita dalle amministrazioni**, le quali tendono a coinvolgere direttamente il proprietario del fondo nell'attività di ripristino ambientale.

Ciò avviene per esigenze di finanza pubblica, le quali legittimerebbero il generale coinvolgimento del proprietario incolpevole nei costi sostenuti dalla pubblica amministrazione a causa della contaminazione perpetrata dall'inquinatore.

Tale prassi si pone in contrasto con il quadro normativo interno e comunitario, atteso che l'obbligazione ripristinatoria richiede un penetrante accertamento del nesso causale tra danno e condotta dell'inquinatore.

Sul punto, il formante giurisprudenziale non si è mostrato univoco, ma ha assunto nel corso del tempo **orientamenti oscillanti che talvolta hanno valorizzato l'accertamento del nesso causale, talaltra hanno riconosciuto una responsabilità oggettiva, svincolata dall'accertamento del nesso causale tra condotta inquinante e danno ambientale, lasciando prediligere la mera posizione dominicale del proprietario del fondo.**

Si deve evidenziare che il primo orientamento, maggioritario, fonda il proprio convincimento sui **principi comunitari** così come assicurati più volte dalla Corte di Giustizia, nonché più aderente alla **normativa interna**, specie l'articolo 253 del Codice dell'Ambiente.

Pertanto, al fine di evitare che le esternalità negative gravino esclusivamente sulla collettività, si prevede che sul **proprietario incolpevole residui una obbligazione risarcitoria nei limiti del valore dell'area inquinata.**

Si è osservato in dottrina che la responsabilità che incombe sul proprietario incolpevole sia avulsa dall'elemento soggettivo; e non esistono margini per ritenere sussistente una responsabilità derivante dall'omessa protezione e custodia ex artt. 2051 e 2053 c.c.

Al contrario, l'orientamento minoritario ritiene che **l'obbligo di ripristino e messa in sicurezza gravi anche sul proprietario incolpevole.** Tale convincimento poggia su una serie di assunti facilmente superabili per i quali:

- gli obblighi derivino direttamente dalle previsioni normative che imporrebbero al proprietario l'adozione di misure ripristinatorie;

- la posizione del proprietario svincolata dal qualsiasi profilo di colpa ammette una responsabilità per il particolare rapporto con la res, dall'essere in una condizione privilegiata per poter adottare e prevenire il verificarsi di danni ambientali che ricadrebbero per intero sulla comunità.

In altri termini, la corrente minoritaria sovrappone il concetto di prevenzione a quello di messa in sicurezza, finendo così per estendere gli obblighi incombenti sul proprietario incolpevole.

Giova rammentare che la Corte di Giustizia ha da tempo evidenziato che: *“la Direttiva 2004/32/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile del 2004, sulla responsabilità ambientale in tema di prevenzione e ripartizione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta ad 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 riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto solo al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione degli interventi”*.

4. Conclusioni

Dalla disciplina enunciata si può ben comprendere come il legislatore abbia cercato di fornire la massima tutela al bene dell'ambiente.

L'impalcatura codicistica, seppur presenta una natura antropocentrica, atteso il perseguimento della tutela della natura umana, interviene anche nelle ipotesi in cui **non vi sia un rischio effettivo** per la salute dell'uomo, avendo predisposto forme di tutela predicate in ragione del rapporto con la *res*. Sicché, **quando non sia possibile individuare il responsabile dell'inquinamento, la responsabilità sarà declinata attraverso forme di tutela preventiva, quale l'obbligo di notifica alle amministrazioni territoriali competenti del rischio di superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC).**

Pertanto, **non ricorrono ulteriori obblighi sul proprietario incolpevole diversi da quello preventivo.**

La singolare responsabilità che gravita attorno al proprietario incolpevole costituisce senza dubbio una **responsabilità per posizione** che si caratterizza per essere svincolata da qualsiasi profilo soggettivo (dolo o colpa) e oggettivo (nesso causale), da cui discendono due scenari: o **il proprietario spontaneamente adempie**, oppure si trova **gravato dell'onere reale sul fondo** a favore dell'amministrazione territorialmente competente.

Da ciò deriva che **l'adempimento spontaneo costituisce una forma di sottrazione al marchio dell'onere reale, il quale si trasferisce con il passaggio di proprietà del sito**, con la conseguenza che il nuovo acquirente sarà gravato dell'onere verso l'amministrazione, nei limiti in cui per l'amministrazione non sia stato possibile accertare l'identità dell'inquinatore.

L'obbligo di bonifica grava unicamente su colui che ha cagionato con la propria condotta l'inquinamento del sito. **Spetta all'amministrazione ricercare e individuare il responsabile; al contrario sul proprietario incolpevole non incombe alcun obbligo di bonifica, ma soltanto una mera facoltà.**

In conclusione, **in assenza di interventi volontari del proprietario del sito, le bonifiche saranno compiute dalle competenti amministrazioni che potranno rivalersi sul proprietario non responsabile dell'inquinamento nei limiti di valore di mercato del sito determinato a seguito degli interventi medesimi, fatto salvo il regresso nei confronti del responsabile dell'inquinamento.**

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex. art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di Inforomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.
