

Studio Legale Ambiente

Ambiente, Sicurezza sul Lavoro, Appalti, Responsabilità Enti, Anticorruzione
Avv. Cinzia Silvestri, Viale Ancona 22 Mestre (VE)
www.studiolegaleambiente.it - tel. 041957381

Bonifica/Rimozione e responsabilità: il concetto di “più probabile che non”.

TAR Lombardia Brescia 766/2018

A cura di Studio Legale Ambiente – Cinzia Silvestri

E' interessante il percorso del TAR nell'individuare la responsabilità del proprietario che *crede* essere incolpevole *ma in realtà non lo è*.

La questione attiene all'onere di bonifica in capo da una Società non solo sul proprio terreno di proprietà e dunque sul sito in cui svolgeva la propria attività industriale ma anche lungo le “sponde del Mincio” ossia in zona perimetrale e limitrofa al sito ed esterna. La Società si oppone a questa residuale bonifica adducendo di non esserne responsabile e portando in giudizio elementi che pongono **dubbio** sulla riconducibilità dell'evento alla sua attività.

Il TAR espone il lungo decalogo che conferma la responsabilità solo di colui che ha inquinato (chi inquina paga) e conclude però che la Società è la “responsabile” anche dell'inquinamento dell'area limitrofa (non di sua proprietà) applicando il principio civilistico del “più probabile che non” . Secondo il TAR gli elementi di causa riconducevano la responsabilità alla Società con alta probabilità. Continua il TAR adducendo che la prova a *discarico* - ovvero che l'inquinamento dell'area esterna non era riferibile alla società bensì ad altri soggetti - era a carico della società, tenuta anche ad indicare *nome e cognome* della **terza** inquinatrice. Il TAR dunque impone l'onere che incombe alla amministrazione di ricercare il “colpevole”, a carico della Società stessa .

In particolare:

1) Il TAR riporta i principi elaborati dalla giurisprudenza che ribadiscono l'obbligo del responsabile di procedere alla bonifica. Si badi che il TAR richiama però l'art. 192 Dlgs. 152/2006 che propriamente indica la rimozione dei rifiuti in combinato disposto con gli articoli 242 Dgs. 152/2006 che si riferiscono al diverso contesto della bonifica propriamente detta:

*“a) a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti, **non è configurabile una responsabilità oggettiva o per fatto altrui** (in solido con l'autore materiale del fatto), occorrendo che la violazione sia a questi imputabile a titolo di dolo o colpa in base agli accertamenti effettuati dagli organi ed Enti preposti al controllo ..*

b) per quanto riguarda l'attuale assetto degli obblighi di messa in sicurezza di emergenza, bonifica e ripristino ambientale (Parte IV – Titolo V del D. Lgs. menzionato), la giurisprudenza nazionale ed euro-unitaria sono ormai sostanzialmente concordi nel riconoscere l'insussistenza nei confronti del proprietario dell'area che risulti incolpevole delle condotte generative della contaminazione ...;

c) l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (cfr. sentenza 25/9/2013 n. 21) ha chiarito che l'amministrazione non può imporre al proprietario di un'area contaminata, il quale non sia 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 D. Lgs. 152/2006 – in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del medesimo D. Lgs. in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari (...);

d) tale sistema di ripartizione dei compiti e delle responsabilità è stato ritenuto

Studio Legale Ambiente

Ambiente, Sicurezza sul Lavoro, Appalti, Responsabilità Enti, Anticorruzione

Avv. Cinzia Silvestri, Viale Ancona 22 Mestre (VE)

www.studiolegaleambiente.it - tel. 041957381

compatibile con le regole comunitarie in materia (cfr. sentenza Corte di Giustizia 4/3/2015 nella causa C-534/13), e al più il proprietario non responsabile dell'inquinamento "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" (..);

e) in definitiva, gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile l'inquinamento (cfr. art. 242, commi 2 e seguenti del D. Lgs. 152/2006);

f) il proprietario non responsabile dell'inquinamento, ai sensi dell'art. 245 comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), 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) Continua il TAR introducendo il principio del "più probabile che non" introducendo indicatore civilistico che permette di attribuire responsabilità: Si è così sostenuto che, in punto di accertamento della sussistenza del predetto rapporto eziologico tra attività industriale svolta nell'area ed inquinamento della medesima è applicabile il canone – elaborato in ambito civilistico – del "più probabile che non", secondo il quale per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo a uno (cioè la certezza),

Studio Legale Ambiente

Ambiente, Sicurezza sul Lavoro, Appalti, Responsabilità Enti, Anticorruzione
Avv. Cinzia Silvestri, Viale Ancona 22 Mestre (VE)
www.studiolegaleambiente.it - tel. 041957381

bensi è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà, cioè del 50% ... la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (C-188/07), nell'interpretare il principio "chi inquina paga" (che consiste nell'addossare ai soggetti responsabili i costi cui occorre far fronte per prevenire, ridurre o eliminare l'inquinamento prodotto), fornisce una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento; la giurisprudenza nazionale, di converso, ha a più riprese .. rilevato che il suo positivo riscontro può basarsi anche su elementi indiziari, quali la tipica riconducibilità dell'inquinamento rilevato all'attività industriale condotta sul fondo in quanto “ la prova può essere data in via diretta o indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c.” ..

3) Continua il TAR precisando la differenza tra il principio civilistico della causalità e quello penalistico:

In materia di accertamento del nesso causale tra operatore e inquinamento, nel rispetto del principio “chi inquina paga”, il criterio oggi maggiormente applicato è quello civilistico del “più probabile che non”, **escludendo invece la possibilità di applicare il criterio di imputazione penalistico della responsabilità, che richiede una certezza “al di là di ogni ragionevole dubbio”.**

4) Continua il TAR dando rilevanza alla “vicinanza” dell'impianto al sito inquinato: *“riguardo all'individuazione del responsabile... si è affermato che è possibile presumere l'esistenza di un nesso di causalità tra determinati operatori e l'inquinamento accertato attraverso indizi plausibili, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'Autorità*

Studio Legale Ambiente

Ambiente, Sicurezza sul Lavoro, Appalti, Responsabilità Enti, Anticorruzione

Avv. Cinzia Silvestri, Viale Ancona 22 Mestre (VE)

www.studiolegaleambiente.it - tel. 041957381

competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato”.

5) Conclude il TAR ritenendo provata la riconducibilità dell'inquinamento alla

Società: *“La conclusione circa un collegamento tra l'inquinamento e l'attività della Società ricorrente si rivela dunque attendibile per i predetti gravi, precisi e concordanti elementi, senza che ulteriori (ipotetici) concorrenti fattori causativi siano idonei a escludere la responsabilità..In questo contesto, non è accettabile il rilievo per cui la ricorrente non ha mai svolto attività specifica in loco, alla luce della prossimità dell'area con quella interessata dalla produzione.*

6) Continua il TAR imputando alla Società un vero e proprio onere di indagine e

di ricerca del colpevole che non si limita alla prova della non riconducibilità dell'inquinamento ma anche alla **indicazione di nome e cognome dell'inquinatore terzo**, sollevando dunque l'amministrazione da tale onere istituzionale: *“..è nota la difficoltà dei soggetti coinvolti di riuscire a fornire la prova del “dato alternativo”, e tuttavia il soggetto individuato come responsabile non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi, **ma dovrebbe provare e documentare con pari analiticità la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento** ..*

7) Non solo. Il TAR riconosce che la Società non è tenuta alla rimozione

(diversa dalla bonifica) dei rifiuti al di fuori della sua proprietà e tuttavia evoca una più elevata diligenza che parrebbe esentata solo sulla prova di particolare onerosità della rimozione: vale a dire che solo in caso di onerosa rimozione la società sarebbe esentata: *“ Quanto alla prescrizione relativa ai rifiuti abbandonati, è evidente che la medesima è valida per la porzione di area di proprietà della parte ricorrente. Sotto*

Studio Legale Ambiente

Ambiente, Sicurezza sul Lavoro, Appalti, Responsabilità Enti, Anticorruzione
Avv. Cinzia Silvestri, Viale Ancona 22 Mestre (VE)
www.studiolegaleambiente.it - tel. 041957381

altro profilo, ritiene il Collegio che, nelle aree ad elevato rischio ambientale come quella di cui si controverte (nelle quali i fenomeni di inquinamento sono conclamati), insorge a carico del proprietario un onere di diligenza superiore a quello esigibile presso la generalità dei consociati e anche presso i titolari di una qualsiasi attività produttiva. In aggiunta, parte ricorrente non ha dato conto della particolare onerosità della procedura di rimozione del materiale rinvenuto all'esterno...”.