

Rivista N°: 2/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 29/05/2015

AUTORE: Piersabino Salvemini*

LA PAROLA FINE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA SUI CONFINI DELLA RESPONSABILITÀ PER DANNO AMBIENTALE DEL PROPRIETARIO INCOLPEVOLE DEL SITO INQUINATO. NOTA A CORTE DI GIUSTIZIA UE, SENTENZA 4 MARZO 2015, C - 534/13

1. Il caso. – 2. Il quadro normativo nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. – 3. La questione pregiudiziale e il reasoning della Curia. – 4. Le altre questioni affrontate dalla Corte. – 5. Conclusioni: verso il superamento dei dubbi di costituzionalità.

La Corte di Giustizia è chiamata a conoscere, a seguito del rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, della disciplina nazionale in materia di responsabilità del proprietario incolpevole del sito inquinato. È l'occasione per ricostruire lo scenario normativo italiano, provando a scioglierne i nodi interpretativi con l'aiuto delle fonti europee.

1. Il caso

I fatti di causa ruotano attorno alle vicende di un sito industriale in provincia di Massa Carrara.

Fra gli anni '60 e '80 la Farmoplant SpA e la Cersam Srl, del gruppo Montedison SpA (oggi Edison SpA) hanno avuto tale sito in gestione, ivi producendo insetticidi e diserbanti. I terreni appartenenti a quest'area hanno subito una severa contaminazione, in special modo causata dalle sostanze chimiche del dicloroetano e dell'ammoniaca. Nel 1995 si è provveduto ad una bonifica parziale che, risultando insufficiente, ha portato il Governo ad attribuire a detta area nel 1998 la qualifica di «sito di interesse nazionale» ai sensi dell'art. 252 D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Codice dell'Ambiente; d'ora in poi cod. amb.) onde favorirne il risanamento.

* Dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università degli studi di Bari "Aldo Moro".

Fra il 2006 e il 2011 la Tws Automation Srl, la Ivan Srl e la Fipa Group Srl acquistavano la proprietà di terreni appartenenti al sito in questione. Il Ministero dell'Ambiente ingiungeva, con provvedimento, alle tre società proprietarie, nella loro qualità di «custod[i] dell'area», l'esecuzione delle misure di messa in sicurezza d'urgenza previste dall'art. 240, co. 1, lett. m) cod. amb.

Le società destinatarie dei provvedimenti ingiuntivi, li impugnavano innanzi al T.A.R. competente che accoglieva il ricorso, richiamando il principio di matrice europea «chi inquina paga», in forza del quale non sarebbe legittimo imporre gli oneri di bonifica previsti dalla titolo V della parte IV del Codice dell'ambiente ad operatori economici non direttamente responsabili dell'inquinamento.

Il Ministero soccombente proponeva appello al Consiglio di Stato, ove interveniva anche la Versalis SpA, nelle more acquirente dalla Edison dei terreni contaminati, affermando che i principi «chi inquina paga» e di precauzione consentono all'Amministrazione di porre gli interventi urgenti di bonifica a carico del proprietario del sito inquinato, a prescindere dall'accertamento di una sua diretta responsabilità.

2. Il quadro normativo nazionale e il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia

Il Codice dell'ambiente richiede che l'Amministrazione accerti la responsabilità dell'inquinatore al fine di ingiungergli l'esecuzione delle misure ripristinatorie del sito contaminato. Ciò sembra escludere l'imposizione delle misure di bonifica al proprietario del fondo, assumendo quale unico criterio d'imputazione la titolarità del diritto dominicale.

D'altronde nella prassi amministrativa si è manifestato un isolato filone per il quale si potrebbe direttamente imporre al proprietario del fondo, ancorché non responsabile, la realizzazione delle misure ripristinatorie, pur senza aver accertato la sua responsabilità, cui un minoritario orientamento giurisprudenziale ha dato ascolto¹.

Questo orientamento parte dal presupposto che il proprietario incolpevole non è estraneo al procedimento della bonifica, infatti - qualora il responsabile dell'inquinamento non

¹ Cons. Stato, sez. II, 23 settembre 2011, parere n. 2038/2012; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263. Inoltre la giurisprudenza ammette in via eccezionale il coinvolgimento del proprietario incolpevole nella messa in sicurezza d'emergenza del fondo, attraverso un ordine adottato dal Comune competente con provvedimento contingibile ed urgente ex art. 54 D. Lgs. n. 267/2000. Tale norma attribuisce al Sindaco il potere di assumere un provvedimento di contenuto atipico nell'interesse della pubblica incolumità, a prescindere dal concreto accertamento delle effettive responsabilità in capo a coloro che avrebbero causato la contaminazione del sito interessato. Sul punto cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 27 giugno 2007, nn. 5286 e 5289; Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2005, n. 4525; T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 16 luglio 2009, n. 4379. Sul rapporto tra tale potere di ordinanza *extra ordinem* ed il principio di prevenzione, vds. T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 27 marzo 2007 n. 820 con nota di M. LOTTINI, *Bonifica di siti inquinati da fanghi di risulta della depurazione delle acque reflue urbane: tra potere di ordinanza extra ordinem e principio di prevenzione*, in *Foro amm. - TAR*, 2007, p.1444 e ss.

fosse individuato - i costi degli interventi ripristinatori sopportati dalla P.A. sarebbero *ex lege* posti a suo carico nei limiti dell'onere reale, ai sensi dell'art. 253 cod. amb.².

Se al proprietario incolpevole possono essere imputati, pur senza una sua responsabilità, i costi sostenuti dalla P.A., allora questi ben potrebbe essere destinatario dell'obbligo di attuare direttamente i necessari interventi di bonifica, salvo il diritto di rivalsa nei confronti del responsabile. La titolarità ultima delle obbligazioni risarcitorie renderebbe possibile anche l'attuazione provvisoria degli oneri ripristinatori³. Infatti la disciplina della bonifica sembra escludere del tutto una siffatta imputazione dei relativi oneri, avulsa dall'accertamento della responsabilità, dato che esplicitamente viene individuato il responsabile dell'inquinamento come unico soggetto che deve realizzare le misure di bonifica, prevedendo la mera *facoltà* per gli altri soggetti interessati (incluso il proprietario o gestore dell'area)⁴.

Secondo la giurisprudenza maggioritaria, il proprietario non inquinatore del suolo non ha una posizione giuridica assimilabile a quella del responsabile dell'inquinamento⁵ ed è te-

² In giurisprudenza si è affermato che "qualora il responsabile non venga individuato ovvero risulti che non sia in grado di far fronte alle proprie obbligazioni risarcitorie, le obbligazioni risarcitorie per equivalente sono dall'ordinamento poste a carico del proprietario, ancorché incolpevole dell'inquinamento, attesa proprio la natura di onere reale degli interventi effettuati. Se il proprietario, solo perché tale, è il soggetto sul quale vengono poste, in definitiva, e pur senza la sua responsabilità, le obbligazioni risarcitorie conseguenti all'inquinamento, ben può lo stesso proprietario essere reso destinatario di un obbligo di attuare i necessari interventi, salvo rivalsa nei confronti del responsabile, che l'amministrazione ha l'obbligo di individuare. La titolarità ultima delle obbligazioni risarcitorie rende cioè possibile anche l'attribuzione (provvisoria) al medesimo delle obbligazioni ripristinatorie. Il principio del Trattato UE: «chi inquina paga», individuando nel responsabile dell'inquinamento il soggetto responsabile per le obbligazioni ripristinatorie e risarcitorie, non prevede che – in assenza di individuazione del responsabile ovvero di impossibilità di questi di far fronte alle proprie obbligazioni – il costo degli interventi gravi sulla collettività (per il tramite di uno degli enti esponenziali di questa), ma pone tali costi a carico della proprietà. D'altra parte, la *ratio* sottesa al principio comunitario è quella di escludere che i costi derivanti dal ripristino di siti colpiti da inquinamento venga sopportato dalla collettività." Così, T.A.R. Lazio, sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263. Vedi M. BENOZZO, *La disciplina dei siti contaminati*, in A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, F. BRUNO, M. BENOZZO, *Commento al codice dell'ambiente*, Torino, 2013, p. 730 e ss.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2014, p. 297 e ss.

³ Questa conclusione pur potrebbe apparire condivisibile alla luce dell'obiettivo di razionalizzare costi e tempi del ripristino ambientale, ma non è legittima alla luce del dato normativo. In questo senso cfr. V. CINGANO, *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, Padova, 2013, p. 97.

⁴ L. FRIGERIO, *Il punto sulla responsabilità del proprietario del proprietario in materia di bonifica e abbandono di rifiuti*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 153 e ss.

⁵ Così, V. CINGANO, *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, cit., p. 99. In giurisprudenza, cfr. *ex multis*, T.A.R. Toscana, sez. II, 19 ottobre 2012, n. 1664. La conseguenza sulla responsabilità penale di questa differente qualificazione giuridica è che il proprietario dell'area inquinata può subirne la confisca solo se sia responsabile o corresponsabile del reato. Altrimenti questi sarà gravato esclusivamente degli oneri di bonifica e ripristino ambientale. Così Cass. pen., sez. III, 24 gennaio 2006, n. 6441. *Contra*, T.A.R. Lazio, sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263, con nota di V. CINGANO, *La responsabilità nei confronti della pubblica amministrazione per contaminazione di un sito: l'individuazione degli oneri che gravano sul proprietario*, in *Foro Amm. - TAR*, 2011, p. 837 e ss. Tuttavia il proprietario incolpevole non può rimanere del tutto inerte, determinando con la sua condotta omissiva, un aggravamento della contaminazione. In questo senso, vds. Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4561 e Cons. Stato, sez. V, 3 maggio 2012, n. 2532 con nota di F. VANETTI, E. ALOTTO, *Responsabile dell'inquinamento. Comportamenti omissivi e responsabilità ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 2012, p. 773.

nuto a sostenere i costi degli interventi di bonifica esclusivamente in ragione dell'esistenza dell'onere reale sul sito, nei limiti del valore dell'area. Soltanto il responsabile dell'inquinamento è tenuto in via diretta e principale a provvedere alla bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale⁶.

Leggendo il titolo V parte IV del codice è dato distinguere fra due categorie di soggetti:

a) il responsabile dell'inquinamento, sul quale grava l'obbligo di provvedere al ripristino ambientale (artt. 242 e 244);

b) i soggetti interessati ma non responsabili ex art. 245, ovvero tutti coloro che possono eseguire tali interventi nel loro interesse.

Quest'ultima è una categoria soggettiva dai confini incerti, entro i quali si può certamente ricomprendere la figura del proprietario che, assieme al "gestore dell'area", è evocato dall'art. 245, co. 2. L'art. 246 menziona entrambe le categorie soggettive in opposizione l'una con l'altra, stabilendo che entrambe hanno il diritto di stipulare appositi accordi al fine di convenire con le Amministrazioni competenti i tempi e le modalità degli interventi di risanamento ambientale.

Il proprietario non è soggetto ad alcun obbligo diretto di intervento, salvo l'obbligo che grava su di lui (ma anche su tutti gli interessati non responsabili) di notificare ed eseguire le misure di prevenzione ai sensi dell'art. 240 lett. i), poste in prima battuta a carico del responsabile ex art. 245, co. 2. L'ordinanza dell'art. 244 può legittimamente imporre il ripristino ambientale solo a quel soggetto che, dall'istruttoria previamente svolta, sia risultato responsabile dell'inquinamento, sulla base di prove e non di presunzioni⁷.

Pertanto dal comb. disp. degli artt. 244, 245, 250 e 253 si desume che, in caso di mancata esecuzione degli interventi di ripristino da parte del responsabile, ovvero nel caso in cui quest'ultimo non venga individuato, le opere di recupero ambientale sono eseguite dalla P. A. competente, che potrà rivalersi sul proprietario 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 interventi⁸.

⁶ Chiaramente T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 2 novembre 2011, n. 1901, che ne vuole individuare il precipitato del principio europeo «chi inquina paga».

⁷ Cons. Stato, sez. VI, 5 settembre 2005 n. 4525; Corte Giust., Grande Sezione, 24 giugno 2008, C-188/07, in *Foro It.*, 2008, IV, p. 401 e ss., con nota di V. PAONE, p. 403; Corte Giust., Grande Sezione, 9 marzo 2010, C-378/08, con nota di L. PRATI, *Il danno ambientale dopo la novella del 2009 e la decisione 378/2010 della Corte di giustizia*, in *Riv. Giur. Amb.*, 2010, p. 961. In quest'ultimo arresto, la Curia chiarisce che alla luce della Direttiva 2004/35, per l'imposizione delle misure di prevenzione, il nesso di causalità si può presumere, purché sia rispettato il principio «chi inquina paga» e si distingua, fra corresponsabili, in base al concreto apporto causale fornito all'evento dannoso.

⁸ V. CINGANO, *Bonifica e responsabilità per danno all'ambiente nel diritto amministrativo*, cit., p. 100. Dello stesso avviso, vds. L. PRATI, *I criteri di imputazione per la bonifica dei siti contaminati dopo il D. Lgs. n. 152/2006*, in *Ambiente e sviluppo*, 2011, p. 432 e ss.; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'Ambiente*, cit., p. 297 e ss.; M. BENOZZO, *La bonifica dei siti contaminati*, cit., p. 700 e ss.

Valutando la natura giuridica dell'istituto, potremmo sostenere che sul proprietario gravi una forma di responsabilità da posizione⁹, predicata in ragione della relazione giuridica con la *res*, che non si traduce in un obbligo di *facere* bensì di *dare*. In questo caso la responsabilità patrimoniale è indiretta e, a differenza dell'inquinatore - che è obbligato con tutti i suoi beni presenti e futuri, ai sensi dell'art. 2740 c.c. - è declinata dall'art. 253 cod. amb. solo nei limiti del valore della cosa.

La responsabilità del proprietario incolpevole non è una responsabilità omissiva¹⁰ poiché l'apporto causale, sebbene determinato dall'inerzia del destinatario di un obbligo positivo, non ne risulta elemento costitutivo.

Inoltre non può rintracciarsi alcuna relazione con le previsioni degli artt. 2051 e 2053 c.c. sia perché manca una norma impositiva dell'obbligo giuridico di impedire l'evento contaminazione in capo al proprietario del fondo¹¹, sia perché difetta il requisito della custodia, dato che l'obbligazione *ex delicto* deve seguire il materiale potere di controllo e di vigilanza sulla cosa¹².

Il fondamento della normativa è evitare che i costi di ripristino possano gravare sulla finanza pubblica e, dunque, sulla collettività, ogniqualvolta il *polluter* non venga individuato. Inoltre è ragionevole che il proprietario del fondo partecipi alle spese degli interventi pubblici di bonifica eseguiti sul suo fondo, nella misura in cui anch'egli se ne giovi.

3. La questione pregiudiziale e il reasoning della Curia

Alla luce del contrasto interpretativo descritto, i giudici di Palazzo Spada hanno rimesso la causa all'Adunanza Plenaria che ha ritenuto doveroso, ai sensi dell'art. 267, par. 3, TFUE, quale organo giurisdizionale di ultima istanza, rinviare pregiudizialmente alla Corte di

⁹ Interessante quanto osserva Cons. Stato, ad. plen., ord. 13 novembre 2013, n. 25 secondo cui il proprietario, anche subentrato nel possesso del discusso bene subentrerebbe automaticamente pure nei connessi obblighi, in base ad una mera responsabilità da posizione, per la semplice esistenza del relativo onere reale sul sito in questione, in ossequio al principio del coinvolgimento (pure volontario) del proprietario nell'adozione di misure protettive. In senso contrario, vds. V. CINGANO, op. cit., p. 98.

¹⁰ In Cons. Stato, ad. plen., ord. 13 novembre 2013, n. 25 si rileva che, «proprio l'omissione di preventivi accorgimenti e cautele per un'efficace tutela e protezione dell'area in esame potrebbe integrare la colpa richiesta come requisito minimo dalla vigente normativa per potersi radicare una responsabilità», citando la seguente giurisprudenza: Cass. civ., sez. un., 25 febbraio 2009 n. 4472; Cons. Stato, sez. IV, 13 gennaio 2010 n. 84; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2010 n. 4561.

¹¹ La responsabilità non può farsi discendere da generici e indeterminati obblighi di custodia, che non sono finalizzati all'impedimento dell'evento. Sul punto vds. V. CINGANO, op. cit., p. 103. Secondo unanime giurisprudenza dalle disposizioni del codice civile citate non può desumersi un generale obbligo di vigilanza in capo al proprietario dell'immobile: *ex multis*, cfr. Cons. Stato, sez. V, 8 marzo 2005, n. 935; T.A.R. Sicilia, Catania, 26 luglio 2007, n. 1254.

¹² *Ex multis*, C. Cost., 10 maggio 1999, n. 156. In dottrina, vds. C. M. BIANCA, *Diritto Civile*, vol. 5, *La responsabilità*, Milano, 2012, pp. 721 - 722.

Giustizia ponendo il seguente quesito¹³: “se i principi dell’Unione Europea in materia ambientale sanciti dall’art. 191, par. 2, del TFUE e dalla Direttiva 2004/35/CE (artt. 1 e 8, n. 3; XIII e XXIV 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 articoli 244, 245, 253 cod. amb., 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”¹⁴.

Non è questa la sede per indagare la portata e il significato dei principi ambientali europei anche se, riportare alla memoria alcune nozioni è doveroso per comprendere il significato autentico della decisione in commento.

Il principio «chi inquina paga»¹⁵, anche noto come principio di “responsabilità”, presuppone l’attribuzione di un valore economico al bene-ambiente, e prende le mosse dalla constatazione che ogni intervento finalizzato a ristabilire l’equilibrio ambientale turbato ad opera dell’attività umana comporta costi di ripristino, che devono essere riallocati in modo efficiente. Il risultato applicativo consiste nel porre a carico dell’operatore che compia un illecito le conseguenze economiche dell’inquinamento.

La sua funzione è duplice: istituire un criterio soggettivo di attribuzione della responsabilità e, allo stesso tempo, operare come strumento di regolazione economica¹⁶.

¹³ Sul punto vds. anche G. D’ANDREA e C. CAMPANARO, *La tutela delle acque* in R. GIUFFRIDA (a cura di), *Diritto europeo dell’ambiente*, Torino, 2012, p. 197 - 198, ove si constata l’importanza per l’uniforme ed esatta interpretazione del diritto europeo dell’ambiente dell’istituto *de quo*, rilevato che l’accesso alla giustizia è riservato solo ai cc.dd. “ricorrenti privilegiati”.

¹⁴ Cons. Stato, ad. plen., ord. 25 settembre 2013, n. 21. Successivamente analoga vicenda processuale è culminata in altra ordinanza di rinvio pregiudiziale del Supremo Collegio: Cons. Stato, ad. plen., ord. 13 novembre 2013, n. 25, con nota di E. MASCHIETTO, *Ancora una rimessione alla Corte di Giustizia da parte dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: l’ordinanza n. 25 del 2013. Il «proprietario incolpevole» resta fuori dalla «responsabilità ambientale» rispettando il principio comunitario «chi inquina paga», in Riv. giur. amb., 2014, p. 63 e ss.*

¹⁵ Esso trova la sua origine più risalente nei rapporti fra Stati limitrofi per la disciplina dei danni ambientali transfrontalieri e successivamente in sede europea, nella Raccomandazione OECD del 1972 (seguita dalla Direttiva comunitaria n. 84/631, dal Libro Verde del 1993 sul risarcimento dei danni causati dall’ambiente, dalla Convenzione di Lugano del 1999), oltre che nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (*ex multis*, vds. C. Cost., 30 dicembre 1987, n. 641). Oggi il TFUE lo contempla nell’art. 191, par. 2 ed il Codice dell’Ambiente vi fa riferimento nell’art. 3-ter, introdotto dal D. Lgs. n. 4/2008, che recita: “La tutela dell’ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private, mediante una adeguata azione che sia informata ai principi della precauzione, dell’azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all’ambiente, nonché al principio «chi inquina paga»”.

¹⁶ W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, Napoli, 2012, p. 62 e ss.

Sotto questo secondo profilo, la letteratura economica - diversamente da quella giuridica¹⁷ - non è incerta nell'individuare la categoria di appartenenza dei beni ambientali: si tratta di "risorse comuni" o *commons*. Beni che, pur non escludibili nella fruizione, risultano rivali nel consumo. In sostanza, l'uso da parte di un fruitore può avvenire solo in danno dell'intera collettività, diminuendo lo *stock* complessivo di risorse disponibili per gli altri consociati¹⁸, anche futuri¹⁹.

Date queste premesse sui profili economici ed ecologici, risulta necessario per il legislatore imporre un regime di obblighi generalizzati di non godere (*rectius*: fruire) oltre determinati limiti preventivamente individuati e istituire forme di responsabilità giuridica speciale in caso di loro violazione e lesione dei beni ambientali²⁰.

Da ciò emerge il cardine del diritto ambientale, il principio «chi inquina paga», che ha lo scopo di imporre l'internalizzazione delle esternalità negative, attraverso il pagamento dei costi ambientali, provocati da attività illecite, estranei alla contabilità dell'impresa. L'esternalità non viene sopportata dall'operatore economico che, conseguentemente, può fruire di maggiori utili, non corrispondendo il valore delle relative risorse consumate, con l'effetto di determinare un ingiusto danno ai legittimi titolari di quelle risorse, oltre che una distorsione del mercato concorrenziale²¹.

¹⁷ Della sterminata letteratura sull'argomento, si consenta il rinvio perlomeno a G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, p. 97 e ss.

¹⁸ Il risultato sono gli *spill-over effects*, ovvero le esternalità. Si tratta di situazioni in cui i costi sociali complessivi di un'attività sono differenti dai costi individuali. Si tratta di effetti che l'attività di un soggetto esercita sulla condizione di un altro agente o della collettività, che "il sistema dei prezzi non riesce a riflettere e che non vengono tenuti in considerazione dagli agenti economici nell'attuare le loro scelte". La conseguenza principale è la "produzione di beni in quantità differente da quella efficiente", senza permettere la massimizzazione del benessere collettivo. Sull'approccio economico e sociologico al diritto del «law and economics movement», vds. C. GUGLIEMMETTI, *Law and economics. Origine e complessità dell'analisi economica del diritto*, in G. CAMPESI, I. PUPOLIZIO, N. RIVA (a cura di), *Diritto e teoria sociale. Introduzione al pensiero sociogiuridico contemporaneo*, Roma, 2009, p. 183. Il carattere non appropriabile di questi particolari beni implica l'impossibilità di assoggettarli, senza difficoltà, ad un regime di consumo basato sul mercato e regolato dal prezzo, che possa garantire un equilibrio, seppur astratto, fra bisogni e disponibilità. Non vi è una netta attribuzione del diritto dominicale su questi beni, che crea incertezza su chi sosterrà i costi e chi si gioverà dei benefici della fruizione dei beni. Questo porta ad una situazione di inefficienza, ben lontana dall'ottimo sociale, che è stata immaginificamente definita «*tragedy of the commons*» (G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 1968, p. 1243). I costi che deve sostenere l'imprenditore che inquina sono inferiori ai costi totali, che saranno sostenuti dalla collettività.

¹⁹ Sul punto, anche con riferimento ad una costruzione critica del bene giuridico ambiente non antropocentrica, vedi W. GIULIETTI, *La sostenibilità dello sviluppo nella prospettiva della responsabilità per danno ambientale*, in *Giustamm*, 2009.

²⁰ W. GIULIETTI, *La sostenibilità dello sviluppo nella prospettiva della responsabilità per danno ambientale*, cit. La tutela del bene giuridico ambiente è costruita sui doveri di fruizione e non abuso. L'obbligo di conservazione è un modo di essere ordinario delle situazioni giuridiche che hanno ad oggetto l'*ambiente*, non è un limite al loro esercizio. Vedi anche G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 103 e ss.

²¹ Il principio "Chi inquina paga" consiste, in definitiva, nell'imputazione dei costi ambientali (c.d. esternalità ovvero costi sociali estranei alla contabilità ordinaria dell'impresa) al soggetto che ha causato la compromissione ecologica illecita (poiché esiste una compromissione ecologica lecita data dall'attività di trasformazione industriale dell'ambiente che non supera gli *standards* legali). Ciò, sia in una logica risarcitoria *ex post factum*, che in una logica preventiva dei fatti dannosi, poiché il principio esprime anche il tentativo di internalizzare detti

Il menzionato principio mira a realizzare un sistema riallocativo intersoggettivo ed intertemporale dei costi ambientali²². È intersoggettivo perché i costi vengono imputati al soggetto che abbia effettivamente cagionato una compromissione illecita della risorsa ecologica, beneficiandone ingiustamente mentre può dirsi intertemporale perché indirettamente sollecita azioni spontanee volte ad evitare la produzione di danni all'ambiente - trasformando, di fatto, il danno in responsabilità preventiva²³.

In definitiva si tratta di un principio «immanente»²⁴ della materia, che si pone come matrice per tutti gli altri principi ambientali²⁵.

L'art. 191 TFUE fissa l'obiettivo dell'«elevata protezione dell'ambiente»²⁶, stabilendo *come* debba essere perseguito: seguendo i principi di precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché del principio «chi inquina paga».

Tuttavia la norma è indirizzata al Parlamento e al Consiglio dell'Unione Europea, che secondo la procedura legislativa ordinaria stabilita dall'art. 192 TFUE, sceglieranno la via politicamente preferibile per il raggiungimento di detti obiettivi, fermi restando gli indefettibili principi posti dal Trattato.

In via generale, chiarisce la Curia, la norma non può essere direttamente invocata dai privati al fine di superare l'applicazione di una normativa nazionale legittimamente emanata, laddove non vi sia diritto europeo formatosi ai sensi dell'art. 192 TFUE.

Parimenti l'Amministrazione nazionale non può pretendere di giustificare l'imposizione provvedimento delle misure di prevenzione e riparazione solo alla luce dei prin-

costi sociali e di incentivare - per effetto del calcolo dei rischi di impresa - la loro generalizzata incorporazione nei prezzi delle merci, e, quindi, nelle dinamiche di mercato dei costi di alterazione dell'ambiente (con conseguente minor prezzo delle merci prodotte senza incorrere nei predetti costi sociali attribuibili alle imprese e conseguente indiretta incentivazione per le imprese a non danneggiare l'ambiente). Così Cons. Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885. L'inquinamento è un'esternalità negativa che colpisce il bene pubblico «qualità ambientale». L'esternalità determina un'alterazione (ovvero un riposizionamento) della funzione di produzione o di utilità. Per effetto dell'inquinamento provocato da un soggetto si arrecano necessariamente danni ad un altro soggetto in modo indiretto, in termini di diminuzione dell'utilità o della produzione. L'impresa inquinante impone alla collettività (imprese e/o consumatori) un costo esterno. Vedi G. PIREDDU, *Economia dell'ambiente. Un'introduzione in equilibrio generale*, Milano, 2002, pp. 56 - 57.

²² F. PARISI, G. DARI MATTIACCI, *Mass torts e responsabilità per danno ambientale: una analisi economica*, in *Danno e resp.*, 2009, p. 133 e ss.; W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, cit., p. 85.

²³ Infatti, nel calcolo dei rischi d'impresa, l'incorporazione delle esternalità negative nei prezzi delle merci, porterà alla fissazione di un minor prezzo ed al raggiungimento di un maggior utile per i beni e per le imprese virtuose che sono in grado di incorrere il meno possibile nel peso della responsabilità ambientale, incentivando il non danneggiamento.

²⁴ Così si esprime T.A.R. Toscana, sez. II, 8 gennaio 2010, n. 8.

²⁵ L'espressione è di W. GIULIETTI, op. cit., p. 82.

²⁶ Il par. 1 dell'art. 191 TFUE meglio esplicita l'obiettivo in: «- salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, - protezione della salute umana, - utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, - promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici».

cipi del Trattato. È necessaria una copertura positiva di diritto interno che, come è stato osservato in dottrina, adempia al principio di legalità dell'*agere publicum*²⁷.

Pertanto l'art. 191 TFUE non è suscettibile di alcuna *Drittwirkung*²⁸ ed esso rileva esclusivamente in sede di interpretazione del diritto derivato dell'Unione²⁹.

Lo sguardo dell'interprete deve spostarsi dal principio, intrinsecamente ipernomico³⁰, alla sua attuazione, compiuta dal legislatore europeo con la Direttiva 2004/35/CE, allora adottata nel rispetto dell'art. 175 TCE (oggi 192 TFUE).

Nel I Considerando la Direttiva compie un'importante *expressio causae*, dichiarando l'intento di garantire gli obiettivi e i principi della politica ambientale, fissati dal Trattato, applicando in particolare il principio «chi inquina paga».

In sostanza il legislatore europeo ha inteso accorciare le distanze fra principi e attuazione a livello nazionale, ricorrendo allo strumento della Direttiva, che impone agli Stati membri il recepimento e all'interprete di scrutarne la conformità rispetto alla fonte sovraordinata.

Pertanto l'incidente di unionalità della normativa italiana non può essere condotto ponendo sull'altro piatto della bilancia il solo art. 191 TFUE, che risulta privo di peso se non accompagnato dalla Direttiva n. 35 del 2004 che gli conferisce una forma.

Dunque la direttiva quali requisiti pone per l'imputazione della responsabilità ambientale?

Secondo la Corte di Lussemburgo, affinché il principio «chi inquina paga» non sia svuotato del suo contenuto e la responsabilità ambientale sia efficace è necessario, seguendo il disposto degli artt. 4, par. 5 e 11, par. 2, assieme al XIII Considerando, che l'Amministrazione competente accerti la sussistenza del nesso causale tra la condotta dell'operatore e il danno ambientale concreto e quantificabile. Solo la positiva ricognizione del nesso eziologico fra azione inquinante e danno permette la legittima imputazione all'inquinatore degli oneri necessari per le misure di riparazione.

L'accertamento del nesso causale è elemento indefettibile della fattispecie sia per quanto concerne gli operatori economici di cui all'Allegato III della direttiva, sia nel caso di attività professionali *diverse* alle quali si applicherà, ex art. 4, par. 5, il regime di imputazione soggettivo, implicante l'ulteriore (e più gravosa per l'autorità procedente) indagine sull'elemento psicologico³¹.

²⁷ Così F. GOISIS, *Caratteri e rilevanza del principio comunitario "chi inquina paga" nell'ordinamento nazionale*, in *Foro amm.* - CDS, 2009, p. 2716

²⁸ Possiamo inferire che per la Corte di Lussemburgo l'art. 192 TFUE non è previsione chiara, precisa e incondizionata idonea a conferire in via diretta diritti e obblighi in capo ai singoli. Sul punto vds. U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Bari, 2013, p. 244.

²⁹ Cfr. punto 66 delle Conclusioni rassegnate dall'Avvocato Generale Kokott.

³⁰ I principi contengono troppo diritto per essere immediatamente precettivi; vedi A. COSTANZO, *Valori e diritti fondamentali*, in I. NICOTRA, U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra prevenzione e riparazione*, Torino, 2010, p. 31.

³¹ È di recente intervenuta la novella della L. 6 agosto 2013, n. 97. Vds. M. P. GIRACCA, *Danno ambientale*, in R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente. Le politiche ambientali, lo sviluppo so-*

In particolar modo per le attività dell'Allegato III sottoposte al regime di imputazione oggettiva della responsabilità, per le quali l'unico elemento costitutivo della responsabilità è rappresentato dal collegamento causale col danno, esso rappresenta il *minimum* richiesto per attuare in concreto l'allocazione ottimale dei costi di ripristino sull'inquinatore. Sotto questo profilo il legislatore europeo non avrebbe potuto prevedere diversamente, senza contraddire il dettato dell'art. 191 TFUE.

Al contrario, osserva la Corte, l'assenza di una *relationship of causality* laddove l'operatore provi che il danno ambientale o la sua minaccia imminente siano estranei alla condotta in quanto, ai sensi dell'art. 8, par. 3, causati da un terzo, o verificatisi nonostante l'esistenza di opportune misure di sicurezza, o poiché mera conseguenza dell'osservanza di un ordine obbligatorio impartito da una autorità pubblica, non dovrà sopportarne i relativi costi di prevenzione e riparazione³².

Il mero proprietario di un fondo inquinato non ha, di per sé, alcun ruolo nel sistema europeo di responsabilità governato dal *Polluters pay principle*.

L'equazione apporto causale - imputazione dei costi di ripristino racchiude i principi europei espressi dalla Direttiva ed è vera anche cambiandone il segno: estraneità all'inquinamento - assenza di responsabilità.

Tuttavia il contrario è valido solo ai fini dell'ordinamento europeo poiché gli Stati membri possono prevedere requisiti di responsabilità più severi, volti a raggiungere livelli più elevati di tutela dell'ambiente, secondo quanto previsto dall'art. 193 TFUE.

In questo modo il diritto interno può individuare discrezionalmente *responsabili ulteriori* rispetto a quelli posti dalla direttiva, ferma restando la compatibilità con i Trattati³³, i cui principi non possono essere travolti per l'obiettivo di una protezione ambientale ancora maggiore. Gli Stati membri non possono ignorare il principio «chi inquina paga» escludendo la responsabilità degli autori dell'inquinamento ma possono individuare altri soggetti responsabili che rispondano in via *sussidiaria*.

La Corte osserva, alla luce della giurisprudenza maggioritaria di cui si è fatta portatrice l'Adunanza Plenaria con l'ordinanza di rinvio, che la normativa nazionale non consente alla P. A., nel caso in cui sia impossibile individuare il responsabile dell'inquinamento o otte-

stenibile e il danno, Milano, 2014, vol. I, pp. 594 - 595; F. GIAMPIETRO, *Danno ambientale e bonifica dopo la Legge Europea n. 97/2013*, in *Ambiente*, 2013; S. CAMPILONGO, *Più severa la disciplina del danno ambientale*, in *Guida Dir.*, 2013, p. 90.

³² L'Avvocato Generale Kokott conclude, contrariamente all'ipotesi formulata dal Consiglio di Stato, affermando che l'art. 8, par. 3 della direttiva non deve invece essere interpretato, nel senso che sarebbe automaticamente possibile supporre, sino alla prova di una diversa causa, che l'operatore che utilizza un fondo contaminato abbia causato tale contaminazione. La disposizione in parola libera invece l'operatore nonostante la prova che il danno è stato causato mediante la sua attività professionale.

³³ Tale discrezionalità incontra anche altri limiti. Dovrà aversi riguardo alla compatibilità con altri eventuali atti di diritto derivato (vds. punto 46 della decisione in commento) ed essa non potrà contrastare con gli obiettivi della direttiva sulla responsabilità ambientale. Inoltre i margini di discrezionalità possono poi essere eccezionalmente ridotti nella misura in cui esiste un obbligo di esercizio di una competenza.

nere da quest'ultimo l'esecuzione delle misure di riparazione, l'imposizione diretta di dette misure al proprietario non responsabile.

Il Codice dell'Ambiente prevede che in questo caso sia l'Amministrazione a provvedere all'esecuzione di tali interventi salvo, in un secondo momento, ottenere il rimborso dei costi sostenuti dal proprietario, ancorché incolpevole, pur nei limiti del valore del terreno.

Con riferimento agli altri principi dell'art. 191 TFUE, la Corte non ha ritenuto di raffrontarli singolarmente alla normativa italiana, probabilmente perché la questione della efficacia diretta viene risolta a monte in senso negativo ma possiamo trovarne ugualmente una esplicita disamina nelle conclusioni dell'Avvocato Generale Kokott.

I principi dell'azione preventiva e della correzione, in via prioritaria, alla fonte giustificano l'imposizione di misure preventive urgenti a carico del proprietario per evitare l'irrimediabile deteriorarsi della situazione ambientale e un incremento dei danni, anche se di questi siano responsabili soggetti terzi. Ciò non è irragionevole in ragione della migliore conoscenza del fondo che ha il proprietario ma nessuno dei due principi esige un suo diretto coinvolgimento nella bonifica³⁴.

In base al principio di prevenzione possono essere adottati provvedimenti di tutela quando sussiste una situazione di incertezza riguardo all'esistenza o alla portata dei rischi per la salute, senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate l'esistenza e la gravità di tali rischi. Tuttavia il principio in parola non può che trovare applicazione nei confronti dell'autore dell'inquinamento.

In conclusione, rilevato che la legislazione italiana è legittima espressione della potestà riconosciuta agli Stati membri di fissare livelli superiori di tutela e che il suo esercizio, nel caso *de quo*, non confligge con i principi ambientali dei Trattati, la Curia risponde negativamente alla questione pregiudiziale, affermando che la Direttiva *non osta* allo scenario normativo interno così descritto.

4. Le altre questioni affrontate dalla Corte

Come è noto, la Corte di Giustizia non decide *in vacuo* sulla questione pregiudiziale ma vagliando concretamente la vicenda processuale che ha originato il rinvio³⁵.

Rispetto al procedimento principale risulta dirimente la questione, che solo il Giudice di rinvio sulla scorta degli elementi di fatto può valutare della applicabilità della Direttiva 2004/35.

L'applicabilità della direttiva è limitata *ratione temporis* secondo il combinato disposto dell'art. 17 e del XXX Considerando, agli eventi verificatosi dopo il 30 aprile 2007 o dopo tale data quando il danno derivi da attività svolte nel periodo indicato o successivamente o, ancora, da attività svolte precedentemente ma non terminate.

³⁴ Sul punto vds. la già menzionata Corte Giust., Grande Sezione, 9 marzo 2010, C-378/08.

³⁵ U. VILLANI, *Istituzioni*, cit., p. 373.

Se il vaglio del giudice *ad quem* dovessero condurre alla positiva affermazione circa l'applicabilità della fonte europea, varranno le considerazioni in diritto esposte fino qui.

Nell'opposto caso, la vicenda sarà regolata dall'ordinamento interno, nel rispetto dei principi dei Trattati e fatti salvi altri eventuali atti di diritto derivato.

Altra questione affrontata *incidenter* riguarda la nozione di «operatore». Il duplice regime di imputazione della responsabilità - oggettivo per le attività dell'Allegato III e soggettivo per le altre - previsto dal legislatore europeo e finalmente recepito esattamente negli artt. 298-*bis*, co. 1 e 311, co. 2, cod. amb. dovrà essere valutato dal giudice nazionale per sussumere le parti della vicenda nell'una piuttosto che nell'altra *species* dell'*environmental liability*.

5. Conclusioni: verso il superamento dei dubbi di costituzionalità

La Curia ha chiarito i seguenti punti:

— la disciplina nazionale è compatibile con la Direttiva 2004/35, laddove vengaavalato l'orientamento giurisprudenziale maggioritario per cui l'autorità può imporre al proprietario non responsabile dell'inquinamento solo i costi degli interventi di bonifica, nei limiti del valore del fondo³⁶;

— l'amministrazione competente non può fondare l'imposizione delle misure di prevenzione e riparazione esclusivamente sui principi dell'art. 191, par. 2, TFUE, in assenza di un riferimento positivo di diritto interno;

— per quanto concerne le fattispecie che non rientrano nel campo di applicazione della direttiva, gli Stati membri possono disciplinarle liberamente, salvo il rispetto dei principi dei Trattati;

— per le fattispecie che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, il legislatore nazionale, fatto salvo il regime di imputazione differenziato della responsabilità e il rispetto dei principi ambientali europei, può individuare *altri* soggetti responsabili, nel perseguimento di una elevati livelli di tutela.

Così l'arresto in commento pone un definito punto fermo sulla questione del proprietario incolpevole, sbarrando la strada alle prassi amministrative che avrebbero voluto imporre in via diretta l'intervento di bonifica anche in assenza di un apporto causale.

Occorre tuttavia riflettere sulle scelte del legislatore nazionale, che con l'ammirevole obiettivo di evitare che i costi della bonifica gravino sulla finanza pubblica, inasprisce fortemente la responsabilità ambientale, tramutandola in una mera responsabilità da posizione.

Certamente il proprietario si avvantaggia economicamente dell'intervento di bonifica compiuto sul suo fondo e la previsione dell'art. 253 cod. amb. può considerarsi attuazione dell'immanente principio civilistico che vieta arricchimenti senza causa, per di più *cum aliena iactura* per la collettività.

³⁶ In particolare vds. il punto 62 della sentenza.

Provando a sollevare lo sguardo dalla singola norma per spostarlo sulla complessiva legislazione ambientale, è vero che «ogni grande operazione giuridica (...) ha disegnato un nuovo modello di persona, che non era mai la semplice registrazione di una natura “umana”, ma un gioco sapiente di pieni e di vuoti, di selezione di ciò che poteva trovare accoglienza nello spazio del diritto e quel che doveva restarne fuori, di ciò che poteva entrare in quello spazio con i suoi connotati “naturali” e quello che esigeva una metamorfosi resa possibile proprio dall’artificio giuridico³⁷».

Nella moderna antropologia giuridica, l’uomo, protagonista della Costituzione italiana, non può prescindere dal diritto di vivere in una dimensione ambientale protetta, così risultando impossibile concepire lo Stato senza la funzione di governo dell’ambiente³⁸.

Costruire, a livello costituzionale, diritti per la *civitas* e arricchire la panopia di strumenti predisposti per l’Amministrazione al fine di perseguire l’interesse pubblico della protezione ambientale comporta, correlativamente, doveri in capo ai singoli consociati.

In questo modo la legislazione di dettaglio contenuta del Codice dell’Ambiente crea nuovi limiti legali alla proprietà, tali da svuotarla di fatto del suo contenuto patrimoniale.

Autorevolissima dottrina osserva che «la tendenza a circoscrivere sempre più la signoria del proprietario si è via via affermata nell’età moderna, per lo stesso moltiplicarsi dei fini dello Stato in dipendenza della crescente complessità dell’organizzazione e del penetrare di idee sociali nel diritto³⁹».

I soggetti non responsabili ex art. 245 cod. amb. vengono così *responsabilizzati*⁴⁰ in virtù del solo legame dominicale con il bene contaminato attraverso la previsione dell’onere reale.

In definitiva è la funzione sociale della proprietà (art. 42, co. 2, Cost.) ad imporlo, in una funzione ancillare al principio europeo «chi inquina paga», mentre riecheggia il dettato dell’art. 153, par. 3 della Costituzione di Weimar: La proprietà obbliga!

L’individuazione di *altri* soggetti responsabili, rispetto a quelli indicati nella direttiva, non trova fondamento nel diritto europeo ma è giustificata alla luce della nostra tradizione costituzionale e trova fondamento positivo nella legislazione ordinaria che ne è scaturita⁴¹.

³⁷ S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma - Bari, 2012, p. 179.

³⁸ G. M. COGO, G. COGO, *Riflessioni su natura e vita e biodiversità (Il codice ambientale)*, in AA. VV., *Spunti critici in tema di diritto e gestione dell’ambiente*, Milano, 2014, p. 22 e ss.; S. NESPOR, *Il governo dell’ambiente. La politica e il diritto per il progresso sostenibile*, Milano, 2009, p. 71 e ss.

³⁹ F. DE MARTINO, *Della proprietà. Artt. 810-956*, in *Comm. c.c. Scialoja - Branca*, Bologna - Roma, 1957, p. 148.

⁴⁰ Cass. civ., sez. II, 27 febbraio 2012, n. 2982.

⁴¹ In riferimento alla correlazione fra le basi costituzionali degli Stati e l’integrazione eterodiretta a livello europeodella P. A. , per cui la Curia attinge anche alle varie tradizioni costituzionali e si serve dell’attività delle corti costituzionali e amministrative nazionali, si veda M. C. ROMANO, *Ordinamento amministrativo europeo, situazioni protette e oggetto sindacato giurisdizionale. Tra Corte di Giustizia e corti nazionali*, in *Dir. Amm.*, 2014, pp. 161 - 162. L’Autrice conferma che “alla tendenziale omogeneità del «sistema amministrativo» si contrapporrebbe il carattere composito - aperto, *multifaceted*, permeabile - della presunta impalcatura costituzionale dell’Unione che, in modo inequivoco, si ricava dalla insistenza con la quale le norme dei Trattati pongono l’accento sul rispet-

Tuttavia sarebbe irragionevole equiparare la responsabilità dell'inquinatore a quella del mero proprietario, in spregio del principio sancito dall'art. 3 Cost., in tal modo esponendo il quadro normativo ad evidenti dubbi di costituzionalità⁴².

Invece l'obbligo ha un limite, ed in questo confine, alla responsabilizzazione ambientale del proprietario può rintracciarsi la costituzionalità del vincolo.

Il *polluter* è destinatario dei provvedimenti ingiuntivi delle misure di prevenzione e riparazione, dovendo risarcire *in re* attraverso un *facere*, mentre il proprietario dell'area inquinata non può essere obbligato ad eseguire alcunché, ma i costi degli interventi di bonifica eseguiti dall'Amministrazione gli verranno imposti *intra vires* derogando alla garanzia patrimoniale generica dell'art. 2740 c.c., col limite del valore del fondo. La sua obbligazione si sostanzia in un *solvere*.

La differenza fra le figure di responsabili nel *quando*, nel *quantum* e nella prestazione oggetto dell'obbligo giustificano costituzionalmente la norma, mostrando chiaramente quale sia il filone giurisprudenziale preferibile.

Un'ulteriore censura di incostituzionalità potrebbe essere mossa, laddove si volesse scorgere nelle disposizioni del Codice l'ombra di una surrettizia espropriazione forzata⁴³, in violazione del comma terzo dell'art. 42 della Costituzione.

Vi è una disparità fenomenologica fra le due figure, poiché non è dato vedere alcun necessario momento ablativo nel Codice del 2006 ma solo una peculiare vicenda procedimentale in cui il bilanciamento fra interessi ambientali e finanziari dell'autorità procedente non può dare esito diverso se confrontato al diritto di proprietà, pur salvaguardato nella sostanza.

La perdita della realtà è eventuale e può essere evitata con l'adempimento dell'obbligo di garanzia, favorito dalla previsione dell'art. 246 cod. amb. che attribuisce il diritto⁴⁴ di stipulare accordi di programma.

In conclusione, alla luce di questa pronuncia e di quella del Consiglio di Stato che ne seguirà, si diradano definitivamente i dubbi sui confini della responsabilità del proprietario non responsabile, sui profili di unionalità e costituzionalità della disciplina in esame.

to delle identità costituzionali, quasi a volere preservare e rendere intangibile quel nucleo originario coincidente con la struttura politica fondamentale degli Stati membri".

⁴² R. ROTIGLIANO, *Ancora sui presunti obblighi di fare in capo al proprietario non responsabile del sito contaminato: dove sta il più (il proprietario non è tenuto a fare alcunché), sta il meno (figurarsi l'ex proprietario)*, cit., p. 2917. F. CASTOLDI, *La responsabilità dei soggetti coinvolti nelle operazioni di bonifica*, in *Riv. giur. amb.*, 2011, p. 515 e ss.

⁴³ L. PRATI, *Diritto civile e ambiente*, in S. NESPOR, A. L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2009, p. 247.

⁴⁴ In quest'ottica ci si potrebbe spingere fino a giustificare l'espressione "diritto" usata dal legislatore, che non sarebbe un tecnicismo o un'imprecisione ma la vera e propria attribuzione di un'ulteriore *facultas* al proprietario. In senso contrario, vds. T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 26 luglio 2012, n. 810 con nota di R. ROTIGLIANO, *Ancora sui presunti obblighi di fare in capo al proprietario non responsabile del sito contaminato: dove sta il più (il proprietario non è tenuto a fare alcunché), sta il meno (figurarsi l'ex proprietario)*, in *Foro amm. - TAR*, 2012, p. 2909 e ss. L' A. osserva, correttamente, che in questo caso non può riconoscersi al privato una posizione di vantaggio piena nei confronti dell'autorità.

Tuttavia alcuni altri profili di incertezza rimangono in evidenza: *in primis* come regolamentare la cessione volontaria del bene inquinato e il trasferimento all'avente causa degli obblighi di bonifica spontaneamente assunti.

Ed anche: quando la P. A. può considerare verificatisi i requisiti della "impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione" o della "impossibilità di ottenere gli interventi di riparazione"?

Il legislatore, in ossequio ai principi di buon andamento e legalità (art. 97 Cost.) che informano l'azione amministrativa, dovrebbe circoscrivere più chiaramente il requisito, evitando di avallare l'inerzia dell'Amministrazione, richiedendo pure un più robusto elemento motivazionale per il provvedimento conclusivo, nel caso in cui il destinatario sia un soggetto non responsabile.

Da ultimo, ci si domanda criticamente se la giustizia sostanziale non imponga, in quelle zone in cui lo Stato si è mostrato completamente assente, che i costi della bonifiche vengano sopportati dall'unico soggetto davvero colpevole *in vigilando* per il rispetto della normativa ambientale, cioè lo Stato medesimo?