

# **Paga (solo) chi inquina? L'attribuzione della responsabilità ambientale nella giurisprudenza della Corte di giustizia**

*Mauro Gatti*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Considerazioni generali sul principio «chi inquina paga» nel diritto dell’Ue. – 3. Problematiche connesse all’attribuzione della responsabilità ambientale nella prassi. – 4. L’attribuzione della responsabilità per danno ambientale «diffuso»: la sentenza *Erg.* – 5. La responsabilità ambientale del proprietario «incolpevole»: il caso *Fipa*. – 6. Considerazioni conclusive.

## **1. Introduzione**

Uno dei cardini del diritto UE in materia ambientale è il principio «chi inquina paga», secondo cui il danno ambientale dovrebbe essere corretto dal soggetto che ne è «responsabile». La *ratio* di questo principio è duplice. Da un lato, esso fa sì che i costi di disinquinamento siano «internalizzati», cioè che siano pagati direttamente dalle parti responsabili del danno, anziché essere finanziati dallo Stato e in ultima analisi dal contribuente. D’altro canto, esso ha anche una funzione preventiva: si può infatti ipotizzare che, se gli autori dell’inquinamento devono pagare i danni che provocano, essi avranno un incentivo a limitare l’inquinamento stesso.<sup>1</sup>

Sebbene il principio «chi inquina paga» possa sembrare univoco, la sua applicazione risulta nei fatti problematica: l’autorità non è sempre in grado di individuare «chi inquina» con precisione. Dinanzi ad inquinamenti a carattere diffuso, cioè con molteplici origini può essere in pratica difficile fornire la prova di una concreta condotta causativa.<sup>2</sup> Di conseguenza, vari Stati – tra cui alcuni membri dell’Ue – applicano il principio «chi inquina paga» in modo poco rigido, addossando i costi delle misure di bonifica anche a operatori la cui responsabilità

---

<sup>1</sup> Commissione europea, *Libro bianco sulla responsabilità ambientale*, 9 febbraio 2000, COM(2000) 66 def., par 3.1.

<sup>2</sup> Conclusioni dell’Avvocato generale Kokott in *Raffinerie mediterranee (Erg) e a. c. Ministero dello sviluppo economico e a.*, C-378/08, C-379/08 e C-380/08, EU:C:2009:650, punto 80.

per il danno ambientale non è certa, e addirittura ai proprietari dei terreni contaminati, anche quando questi non hanno alcuna relazione con il danno.<sup>3</sup> Tale prassi interna potrebbe trovare un ostacolo nel diritto dell'Unione, che applica il principio «chi inquina paga» in modo apparentemente più rigido: l'aver causato i danni ambientali è infatti il presupposto dell'applicazione della normativa europea a carico delle persone fisiche e giuridiche.<sup>4</sup>

La Corte di giustizia ha di recente avuto modo di chiarire taluni profili di compatibilità tra normativa interna ed europea. Questo contributo analizza la giurisprudenza della Corte, al fine di verificarne l'impatto sul margine di discrezionalità di cui godono gli Stati per quanto riguarda l'attribuzione della responsabilità ambientale, e quindi sull'efficacia delle misure che essi possono legittimamente adottare. L'articolo presenta innanzitutto il principio «chi inquina paga» e la normativa che lo applica a livello di Unione. L'attenzione si sposta poi sull'attribuzione della responsabilità ambientale nella prassi, mettendo in luce due aspetti problematici per quanto riguarda la compatibilità tra normativa nazionale ed europea: l'accertamento del nesso causale fra operatore e danno ambientale e l'attribuzione della responsabilità ambientale ai proprietari «incolpevoli». In seguito, si analizza l'approccio della Corte a questi due problemi, focalizzandosi su due casi di particolare rilevanza: *Erg* e *Fipa*.<sup>5</sup> La trattazione si chiude con delle considerazioni sulle conseguenze della giurisprudenza e sui suoi possibili sviluppi.

## 2. Considerazioni generali sul principio «chi inquina paga» nel diritto dell'Ue

«Chi inquina paga» è un principio di diritto ambientale applicato in diversi ordinamenti. Negli Stati Uniti, ad esempio, è stato applicato in modo sistematico già nel 1980, con il *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (Cercla).<sup>6</sup> Nell'Unione europea questo principio è stato previsto a livello di diritto primario dall'Atto Unico Europeo, che lo ha introdotto all'art. 130R TCEE, oggi art. 191 Tfue.<sup>7</sup> «Chi inquina paga» costituisce oggi uno dei

<sup>3</sup> Cfr. POZZO-VANHEUSDEN-BRANS-BERGKAMP, *The Remediation of Contaminated Sites and the Problem of Assessing the Liability of the Innocent Landowner: A Comparative Law Perspective* ECJ 4 March 2015, C-534/13, Ministero dell'Ambiente / Fipa Group Srl., in *European Review of Private Law*, 2015.

<sup>4</sup> V. *infra*, par. 3.

<sup>5</sup> *Raffinerie mediterranee (ERG) e a. c. Ministero dello sviluppo economico e a.*, C-378/08, EU:C:2010:126; *Ministero dell'ambiente e a. c. Fipa e a.*, C-534/13, EU:C:2015:140.

<sup>6</sup> In alcuni settori specifici il principio era comunque applicato fin dagli anni '70, si v. LARSON, *Why Environmental Liability Regimes in the United States, the European Community, and Japan Have Grown Synonymous with the Polluter Pays Principle*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2005, p. 547.

<sup>7</sup> Il principio era comunque applicato nel diritto comunitario, sia pur non sistematicamente, anche in precedenza, si v., ad esempio, la Direttiva 75/439/CEE del Consiglio, concernente

quattro principi-cardine della politica ambientale europea, assieme all'elevato livello di tutela, alla precauzione e alla correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente. Secondo costante giurisprudenza della Corte di giustizia, tali principi definiscono gli obiettivi generali dell'Unione in materia ambientale. Spetta al Parlamento europeo e al Consiglio, ai sensi dell'art. 192 Tfue, il compito di decidere le azioni da avviare al fine del raggiungimento di detti obiettivi.<sup>8</sup>

Tali istituzioni hanno applicato il principio «chi inquina paga» in maniera comprensiva attraverso la Direttiva 2004/35, che istituisce un quadro per la responsabilità ambientale per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale, cioè il danno alle specie e agli habitat naturali protetti, alle acque o al terreno.<sup>9</sup> La Direttiva riflette i principi enunciati in precedenza nel Libro bianco sulla responsabilità per danni all'ambiente (2000),<sup>10</sup> a partire dalla non retroattività. Per ragioni di certezza del diritto e di legittime aspettative, la Direttiva riguarda soltanto il danno ambientale causato da un'attività professionale in un momento successivo alla data limite per la trasposizione della Direttiva stessa, cioè il 30 aprile 2007. La Direttiva riflette il contenuto del Libro bianco anche per quanto riguarda il regime per la responsabilità degli «operatori», cioè per le persone fisiche e giuridiche che esercitano un'attività professionale o cui è stato delegato un «potere economico decisivo» sul funzionamento di tale attività.<sup>11</sup> Ai sensi della Direttiva, l'operatore deve adottare le necessarie misure di prevenzione e di riparazione necessarie a tutelare l'ambiente.

L'obbligo di riparazione costituisce ovviamente il nucleo della disciplina relativa all'applicazione del principio «chi inquina paga». La Direttiva prevede un regime specialmente rigido per una particolare classe di attività (elencate all'Allegato III), le quali comportano la lavorazione, la gestione o il trasporto di beni pericolosi, quali i rifiuti, i materiali esplosivi, i pesticidi o gli organismi geneticamente modificati. L'operatore che tratti tali sostanze è soggetto ad una responsabilità oggettiva per ogni danno che la sua attività causa all'ambiente nel suo complesso. Viceversa, le attività non elencate all'Allegato III della Direttiva sono regolate da norme meno severe: l'operatore è responsabile solo per i danni che la sua attività causa «alle specie e agli habitat naturali protetti», e soltanto in caso di suo comportamento doloso o colposo.

---

l'eliminazione degli oli usati, G.u.c.e. n. L 194 del 16 giugno 1975, pp. 23-25, art. 14. Sull'evoluzione della prassi applicativa del principio «chi inquina paga» nell'ordinamento della Comunità europea, v. BERTOLINI, *Il Principio «chi inquina paga» e la responsabilità per danno ambientale nella sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 2010 - procedimento C-378/08*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2010, pp.1607-1610.

<sup>8</sup> Sentenze *Fipa*, cit., punto 39 e *Erg*, cit., punto 45; v. altresì la sentenza *Peralta*, C-379/92, EU:C:1994:296, punto 57.

<sup>9</sup> Direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, G.u.c.e. n. L 143 del 30 aprile 2004 pp. 56-75, art. 2, n. 1.

<sup>10</sup> Commissione europea, *Libro bianco sulla responsabilità ambientale*, cit.

<sup>11</sup> Direttiva 2004/35, cit., art. 1, n. 6.

L'operatore responsabile per danno all'ambiente (nel caso di attività elencate all'Allegato III) o «alle specie e agli habitat naturali protetti» (negli altri casi) deve adottare le misure di riparazione necessarie, eliminando o circoscrivendo qualsiasi fattore di danno, allo scopo di limitare o prevenire ulteriori danni ambientali. Tale obbligo non sussiste, però, se l'operatore può dimostrare che il danno è stato causato da un terzo. In tale situazione, così come nel caso in cui l'operatore non possa essere individuato o non ottemperi al suo obbligo di riparare al danno ambientale, può intervenire lo Stato, che adotta le misure necessarie.<sup>12</sup> L'operatore responsabile per il danno deve anche sostenere i costi delle misure di riparazione – sia nel caso in cui le adotti esso stesso, sia nel caso in cui siano adottate dallo Stato. In ogni caso, l'operatore che dimostri che il danno è stato causato da un terzo è esentato anche da questo obbligo.<sup>13</sup> È bene precisare che lo Stato non ha soltanto la facoltà di chiedere all'operatore di sostenere i costi per la riparazione al danno, ma ha anzi l'obbligo di farlo, entro cinque anni dalla conclusione delle operazioni di riparazione.

### 3. Problematiche connesse all'attribuzione della responsabilità ambientale nella prassi

Nei fatti, l'applicazione del principio «chi inquina paga» può rivelarsi complicata. Non è sempre agevole individuare il responsabile dell'inquinamento, né stabilire l'esistenza di un collegamento tra questi e il danno. L'inquinamento può infatti essere «diffuso», cioè dovuto a numerose cause, segnatamente nel caso in cui diversi operatori si succedano nel tempo nell'esercizio di attività potenzialmente inquinanti nell'ambito del medesimo sito. Un'applicazione letterale della regola secondo cui soltanto «chi inquina» paga potrebbe poi impedire di rimediare efficacemente all'inquinamento: è probabile, infatti, che il proprietario del sito contaminato possa intervenire più rapidamente dell'operatore che ha inquinato, laddove questi non operi più nel sito stesso.<sup>14</sup>

Per ovviare a questi problemi, le autorità nazionali applicano spesso il principio «chi inquina paga» in modo estensivo, onde ricomprendersi nel novero degli «inquinatori» anche soggetti che hanno un legame indiretto con l'attività inquinante. Il caso più manifesto è quello degli Stati uniti, che, nel già citato Cercla, prevedono che vi siano diversi «soggetti potenzialmente responsabili» (*potentially responsible parties*). Tale categoria include, non soltanto i proprietari e gli operatori all'epoca del

---

<sup>12</sup> Ivi, art. 6, n. 3.

<sup>13</sup> Ivi, art. 8, n. 3.

<sup>14</sup> In tal senso, v. VARVASTIAN, *Environmental Liability under Scrutiny: The Margins of Applying the EU 'Polluter Pays' Principle against the Owners of the Polluted Land who Did not Contribute to the Pollution*, in *Environmental Law Review*, 2015, p. 276.

danno ambientale, ma anche quelli che si trovano in questa situazione al momento dell'applicazione della legge, che può essere successivo.<sup>15</sup>

La normativa dell'Ue è meno stringente di quella statunitense. La Direttiva 2004/35 riconosce che, perché si applichino le norme sulla responsabilità ambientale, non è sufficiente che vi sia un danno: è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili e deve essere accertato un nesso causale tra il danno e il soggetto identificato come suo autore.<sup>16</sup> Ciò suggerisce che, in linea di principio, solo l'operatore che ha cagionato il danno ne è responsabile, mentre il proprietario «incolpevole» e altri operatori che eventualmente esercitino la loro attività nell'ambito del sito contaminato sono esenti da responsabilità. La Direttiva riconosce però implicitamente che la sola responsabilità dell'«inquinatore» potrebbe non essere sufficiente. Essa permette infatti, all'art. 16, che gli Stati membri mantengano o adottino disposizioni più severe in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, compresa «l'individuazione di altri soggetti responsabili».

Sembra in effetti che gli Stati membri facciano uso della facoltà di individuare altri soggetti responsabili, al punto di fare «pagare» anche soggetti «incolpevoli». Nei Paesi Bassi, ad esempio, l'autorità può obbligare il proprietario di un sito contaminato ad adottare misure temporanee di messa in sicurezza.<sup>17</sup> Il diritto francese pare meno stringente, nella misura in cui prevede la possibilità che, in assenza di un operatore responsabile del danno ambientale, l'autorità possa addossare al proprietario del sito contaminato i costi delle operazioni di bonifica, alla condizione che tale proprietario sia stato «negligente» o che non sia «estraneo» all'inquinamento.<sup>18</sup>

Anche la normativa italiana prevede una, sia pur limitata, responsabilità di soggetti «incolpevoli». L'art. 311 d.lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) prevede, in linea con la Direttiva 2004/35, che l'operatore che cagioni un danno ambientale debba adottare le misure di riparazione necessarie, secondo il medesimo regime di responsabilità oggettiva o per colpa previsto dalla Direttiva. Se il responsabile non è individuabile, o non provvede ad adottare le misure necessarie, interviene l'amministrazione, rivalendosi sul soggetto responsabile (art. 250). Se questi non è individuabile, o l'azione di rivalsa è impossibile, l'amministrazione può esercitare la ripetizione delle spese nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento (art. 253, n.3). Il proprietario incolpevole, comunque, può essere tenuto a rimborsare le spese sostenute dall'amministrazione soltanto nei limiti del

<sup>15</sup> I proprietari dei siti contaminati sono comunque esentati dalla responsabilità laddove dimostrino che, al momento dell'acquisto, non potevano essere a conoscenza del danno ambientale, v. HODSON-OLDHAM, *Defenses to Liability under CERCLA*, in *Arizona State Law Journal*, 2014, pp. 459-479.

<sup>16</sup> In tal senso, si veda altresì la sentenza *Erg*, cit., punto 53.

<sup>17</sup> Non è però chiaro se il proprietario «innocente» possa incorrere in costi superiori all'incremento del valore del sito derivante dalle operazioni di bonifica, v. POZZO-VANHEUSDEN-BRANS-BERGKAMP, *The Remediation of Contaminated Sites*, cit., pp. 1083-1086.

<sup>18</sup> Code de l'environnement, L 556-3; v. altresì POZZO-VANHEUSDEN-BRANS-BERGKAMP, *The Remediation of Contaminated Sites*, cit., pp. 1094-1095.

valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi di bonifica (art. 253, n. 4).

Queste disposizioni suggeriscono che l'amministrazione dovrebbe in ogni caso cercare di individuare il soggetto responsabile del danno ambientale, giacché non sembra possibile rivalersi per intero sul proprietario del sito contaminato. Attribuire la responsabilità del danno con precisione, però, può rivelarsi complicato, specialmente in caso di danno ambientale diffuso. Per ovviare a questa difficoltà, l'autorità ha almeno due soluzioni a disposizione. In primo luogo, potrebbe interpretare in senso estensivo il concetto di «nesso causale» fra operatore e danno, e richiedere di rimediare al danno a soggetti non direttamente collegati al danno ambientale, o collegati soltanto a parte di esso. In secondo luogo, l'autorità potrebbe interpretare in modo estensivo la responsabilità del proprietario «incolpevole», chiedendogli di sopportare i costi della bonifica nella loro interezza (oltre, cioè, il valore di mercato del sito).

Entrambe queste soluzioni sono state sperimentate nella prassi, sollevando sia questioni di diritto interno (che esulano dall'oggetto del presente contributo), sia problemi di compatibilità con il diritto dell'Unione. La Corte di giustizia ha avuto modo, in tempi recenti, di pronunciarsi in materia, proprio con riferimento alla prassi italiana. I prossimi paragrafi analizzano la giurisprudenza della Corte in merito alle soluzioni sopracitate, ovvero sia l'interpretazione estensiva del «nesso causale» nel caso di danno diffuso (paragrafo 4) e della responsabilità del proprietario «incolpevole» (paragrafo 5).

#### **4. L'attribuzione della responsabilità per danno ambientale «diffuso»: la sentenza *Erg***

La Corte di giustizia ha chiarito l'interpretazione del concetto di «nesso causale», per quanto riguarda la responsabilità ambientale, nella sentenza *Raffinerie mediterranee (Erg) e altri c. Ministero dello sviluppo economico e altri*, seguente a rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo regionale della Sicilia.<sup>19</sup>

La controversia riguarda dei danni ambientali nella Rada di Augusta, asseritamente causati, a partire dagli anni '60, da varie imprese, operanti nel settore degli idrocarburi e della petrochimica, che si sono succedute nel tempo. Trattasi, in altri termini, di un danno «diffuso», difficilmente imputabile ad un singolo operatore. Tra il 2006 e il 2008, l'autorità amministrativa ordinò alle imprese proprietarie dei siti produttivi dell'area di procedere alla bonifica dei fondali marini

---

<sup>19</sup> Sentenza *Erg*, cit. Si noti che la Corte di giustizia ha emesso anche un'altra sentenza *Erg*, sempre a seguito di un rinvio pregiudiziale del Tar Sicilia; essa è però meno rilevante per quanto riguarda i profili relativi all'attribuzione della responsabilità ambientale, e non è quindi trattata in questa sede, cfr. *Erg e a. c. Ministero dello sviluppo economico e a.*, C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127.

della Rada di Augusta, prevedendo che, in caso di inadempienza delle imprese, tali lavori sarebbero stati effettuati d'ufficio, a spese di queste ultime. Le imprese proposero ricorso dinanzi al Tar Sicilia, il quale sospese il giudizio e operò un rinvio alla Corte di giustizia.<sup>20</sup> Nell'ordinanza di rinvio, il Tar rilevò che l'autorità amministrativa aveva addossato agli operatori titolari di diritti reali o che esercitavano la loro attività nel sito contaminato la responsabilità per l'inquinamento ambientale esistente, soltanto in ragione della vicinanza dei loro impianti ad una zona inquinata, e senza avere accertato il nesso di causalità tra il danno ambientale e gli operatori stessi. Il Tar chiese quindi se tale prassi fosse compatibile con il principio «chi inquina paga» e la Direttiva 2004/35.

Nella sua sentenza, la Corte di giustizia rileva innanzitutto che la Direttiva si applica soltanto ai danni ambientali occorsi dopo il 30 aprile 2007. Spetta al giudice nazionale verificare se i danni ambientali nella Rada di Augusta derivino da attività svolte prima di questa data.<sup>21</sup> Se questo fosse il caso, alla fatti-specie non si applicherebbero le norme della Direttiva, ma soltanto le regole nazionali, nonché, eventualmente, altre norme di diritto Ue. Il principio «chi inquina paga» rientrerebbe astrattamente fra queste norme, in quanto previsto nel diritto primario, ma non sarebbe applicabile nel caso di specie, in quanto rivolto all'azione dell'Unione (e non degli Stati). In assenza di un atto di diritto derivato che applichi il principio, quest'ultimo non è infatti invocabile dai privati avverso un atto dello Stato membro.<sup>22</sup>

La Direttiva 2004/35 e il principio «chi inquina paga» verrebbero invece in rilievo laddove il giudice nazionale riscontrasse che il danno ambientale ha avuto origine in seguito al 30 aprile 2007. In tal caso sarebbero potenzialmente configurabili diverse soluzioni al quesito posto dal giudice nazionale. Un'interpretazione restrittiva del concetto di «nesso causale» potrebbe portare a considerare l'azione delle autorità italiane incompatibile con la Direttiva, in quanto esse non hanno dimostrato l'esistenza di un preciso collegamento tra l'operato delle imprese ricorrenti e il danno ambientale. Lo stesso governo italiano ammette, invero, di aver presunto che gli operatori fossero responsabili del danno ambientale sulla base della «coincidenza evidente tra le sostanze da loro prodotte e i materiali inquinanti ritrovati.»<sup>23</sup>

La Commissione europea, nelle sue osservazioni, propone una soluzione di segno diverso, seppur fondata anch'essa su un'interpretazione restrittiva del nesso causale. Secondo la Commissione, quando non è possibile identificare con

<sup>20</sup> I fatti sono qui presentati in forma semplificata, non rilevando ai fini della presente trattazione le vicissitudini del procedimento interni; per una più accurata descrizione, si v. la sentenza *Erg*, cit., punti 19-25.

<sup>21</sup> Sugli aspetti problematici relativi alla valutazione della Corte dell'applicabilità *ratione temporis* della Direttiva, v. LOMBARDO, *Il principio «chi inquina paga» e la responsabilità ambientale da inquinamento diffuso nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.* 2011, p. 719.

<sup>22</sup> Si v. *supra*, par. 2.

<sup>23</sup> Sentenza *Erg*, cit., punto 48; v. altresì punto 50.

precisione l'operatore la cui attività abbia provocato i danni ambientali, come nel caso *Erg*, la Direttiva 2004/35 non si applica. Spetta quindi al diritto nazionale, ai sensi dell'art. 16 della Direttiva, individuare altri responsabili. In altri termini, mancando il nesso causale, in *Erg* si sarebbe dovuto applicare il solo diritto interno, che avrebbe astrattamente potuto attribuire la responsabilità ambientale in modo diverso da quanto fatto dalla Direttiva.

L'approccio della Commissione all'accertamento del nesso causale limita considerevolmente l'ambito di applicazione del diritto derivato dell'Unione, e sembra quindi lasciare ampia libertà di manovra allo Stato per quanto riguarda l'attribuzione della responsabilità ambientale. D'altronde, l'approccio della Commissione ha anche una potenziale conseguenza negativa per lo Stato, segnatamente per l'Italia: il succitato Codice dell'ambiente, infatti, prevede, all'art. 3-ter, che la tutela dell'ambiente debba essere garantita mediante un'azione informata ai principi di cui all'art. 174 TCE (ora 191 Tfue), ivi incluso il principio «chi inquina paga». Di conseguenza, si può sostenere che le regole sancite dal Codice dell'ambiente debbano essere interpretate in linea con i principi di diritto dell'Unione.<sup>24</sup> Ammesso che, nel diritto dell'Ue, il principio «chi inquina paga» non implica che gli operatori debbano farsi carico di oneri inerenti alla riparazione di un inquinamento al quale non abbiano contribuito,<sup>25</sup> e ammesso altresì che Ergnon ha contribuito all'inquinamento (dato che non vi sarebbe nesso causale), si dovrebbe concludere che il Codice dell'ambiente, interpretato alla luce dell'art. 191 Tfue, non consentirebbe di attribuire la responsabilità ambientale a *Erg*. In altri termini, l'approccio rigido all'accertamento del nesso causale nel diritto dell'Ue, accoppiato con il riferimento operato dal diritto interno a favore del diritto europeo, annullerebbe in sostanza la capacità dello Stato di attribuire la responsabilità ambientale ad un soggetto privato in caso di danno diffuso.

Forse anche per evitare queste difficoltà, la Corte di giustizia opta per una soluzione differente, adottando un approccio più «liberale» all'accertamento del nesso causale. La Corte parte dal presupposto che il nesso causale tra operatore e danno sia necessario, giacché l'art. 4, n. 5 della Direttiva 2004/35 prevede espressamente che, in caso di danno ambientale «di carattere diffuso», debba essere possibile «accertare un nesso causale tra il danno e le attività di singoli operatori».<sup>26</sup> Tale interpretazione sarebbe corroborata anche dall'art. 11, n. 2,

<sup>24</sup> Cfr. Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott, in *Ministero dell'ambiente e a. c. Fipa e a.*, C-534/13, EU:C:2014:2393, punti 67-68. V. altresì sentenze *Dzodzi*, C-297/88, EU:C:1990:360, punti 35-39; *Salahadin Abdulla e a.*, C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, punto 48; *Airport Shuttle Express*, C-162/12 e C-163/12, EU:C:2014:74, punto 44; ordinanza *De Bellis e a.*, C-246/14, EU:C:2014:2291, punti 15-17.

<sup>25</sup> Sentenza *Erg*, cit., punto 67. V. altresì sentenza *Standley*, C-293/97, EU:C:1999:215, punto 51.

<sup>26</sup> In altri termini, la Direttiva 2004/35 non si applica in caso di danno ambientale «diffuso» in senso stretto (che non è possibile imputare a soggetti ben individuati), ma si applica invece in ca-

secondo cui le autorità competenti devono «individuare l'operatore che ha causato il danno». D'altro canto, però, la Corte rileva come la Direttiva non definisca la modalità di accertamento del nesso di causalità. Quindi, tale accertamento rientra nella competenza degli Stati membri, che dispongono di un ampio potere discrezionale, nel rispetto delle norme del Trattato, al fine di prevedere discipline nazionali che configurino o concretizzino il principio «chi inquina paga».<sup>27</sup>

Ne consegue che la normativa di uno Stato membro può prevedere che l'autorità competente possa imporre misure di riparazione del danno ambientale «presumendo l'esistenza di un nesso di causalità» tra l'inquinamento e le attività dell'operatore.<sup>28</sup> Tale presunzione non può comunque essere arbitraria: lo Stato deve ricercare l'origine dell'inquinamento, e disporre se non altro di «indizi plausibili» a sostegno della sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati dall'operatore.<sup>29</sup> Resta poi la possibilità, almeno a livello teorico, che l'operatore confuti la presunzione di responsabilità,<sup>30</sup> ad esempio dimostrando che la sua attività economica non tratta le sostanze inquinanti presenti nel terreno contaminato.<sup>31</sup> Similmente, l'operatore può dimostrare che l'inquinamento è dovuto all'attività di terzi: in tal caso, ai sensi dell'art. 8, n. 3 della Direttiva, i costi di bonifica non sarebbero a suo a carico.<sup>32</sup> In sostanza, la Corte di giustizia accetta che lo Stato membro, nell'applicare la Direttiva 2004/35, possa invertire l'onere della prova, almeno in quei casi in cui si possa ragionevolmente presumere che l'operatore è responsabile dell'inquinamento, in modo da facilitare l'attività dell'autorità amministrativa.<sup>33</sup>

Consentendo allo Stato una certa discrezione nell'accertamento del nesso di causalità, la giurisprudenza *Erg* potrebbe facilitare l'applicazione del principio «chi inquina paga» nella prassi, specialmente nel caso di danno ambientale diffuso, o laddove diversi operatori hanno operato, nel corso del tempo, nell'ambito del medesimo sito. La Corte non arriva però a disconoscere la necessità del nesso causale, ma anzi ne riafferma il ruolo centrale alla disciplina sulla responsabilità ambientale. La sentenza *Erg* potrebbe quindi sollevare dei dubbi quanto alla reale discrezione di cui gli Stati membri godono nell'individuare i soggetti «responsabili»

---

so di danno «multicausale» (per il quale l'imputazione è difficile, ma non impossibile), cfr. BERTOLINI, *Il Principio «chi inquina paga»*, cit., p. 1616.

<sup>27</sup> Sentenza *Erg*, cit., punto 55.

<sup>28</sup> Ivi, punto 56.

<sup>29</sup> Ivi, punti 56, 57, 64 e 65. Cfr. sentenza *Commune de Mesquer c. Total*, C-188/07, EU:C:2008:359, punto 77.

<sup>30</sup> Sentenza *Erg*, cit., punto 58.

<sup>31</sup> BERGKAMP, *Comment on Case C-378/08, 9 March 2010; Joined Cases C-379/08 and 380/08, 9 March 2010; Joined Cases C-478/08 and C-479/08, 9 March 2010*, in *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2010, p. 358.

<sup>32</sup> Sentenza *Erg*, cit., punto 67.

<sup>33</sup> Cfr. Commissione europea, *Libro bianco sulla responsabilità ambientale*, cit., par. 4.3; BERTOLINI, *Il Principio «chi inquina paga»*, cit., p. 1617.

del danno ambientale. In particolare, possono gli Stati membri tenere i soggetti «incolpevoli» per responsabili, eventualmente esonerando i «colpevoli» da responsabilità? Il caso *Fipa*, discusso di seguito, contribuisce a chiarire la questione, almeno in parte.

### 5. La responsabilità ambientale del proprietario «incolpevole»: il caso *Fipa*

La sentenza *Ministero dell'ambiente e altri c. Fipa e altri* trae origine da fatti parzialmente simili a quelli di *Erg*. Essa riguarda la responsabilità per l'inquinamento di un terreno in provincia di Massa Carrara, che ebbe origine tra gli anni '60 e '80, a causa dell'attività di società operanti nel settore chimico. Tra il 2006 e il 2011, tre società, tra cui *Fipa*, acquisirono la proprietà di porzioni dei terreni contaminati. Queste società operano rispettivamente nel settore immobiliare, della vendita di apparecchi elettronici e della costruzione delle imbarcazioni (e non sono quindi collegate in alcun modo all'inquinamento dei terreni suddetti).

Tra il 2007 e il 2011, l'autorità amministrativa ingiunse alle tre società, in qualità di «custodi dell'area», l'esecuzione di misure specifiche di «messa in sicurezza d'urgenza» dei terreni contaminati. Deducendo la circostanza che esse non erano autrici della contaminazione, tali società adirono il Tribunale amministrativo regionale della Toscana, che annullò, con tre sentenze, le decisioni dell'amministrazione, poiché, alla luce del principio «chi inquina paga», non si potrebbe imporre a dei soggetti incolpevoli dell'inquinamento l'adozione di misure che ad esso dovrebbero rimediare. L'autorità amministrativa impugnò tali sentenze dinanzi al Consiglio di Stato, adducendo che il principio «chi inquina paga» consentirebbe di imporre al proprietario di un'area inquinata di porre in essere misure di messa in sicurezza d'emergenza.

Il Consiglio di Stato operò quindi un rinvio alla Corte di giustizia, rilevando che la giurisprudenza amministrativa italiana non era concorde sull'interpretazione delle norme interne relative agli obblighi del proprietario di un sito contaminato. Secondo una giurisprudenza minoritaria, fondata anche sui principi di diritto Ue in materia ambientale, il proprietario sarebbe tenuto ad adottare le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica anche qualora non sia l'autore della contaminazione (ammesso che l'operatore che ha causato l'inquinamento non sia individuabile). L'opinione dominante nella giurisprudenza, cui aderiva lo stesso Consiglio di Stato, escluderebbe invece qualsiasi responsabilità del proprietario non «colpevole» della contaminazione per quanto riguarda l'azione di misure rimediali – stante il fatto che il proprietario non «colpevole» può comunque essere tenuto a rimborsare le spese sostenute dall'amministrazione per le operazioni di bonifica, ma soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi di bonifica (ai sensi dell'art. 253, n. 4 del Codice

dell'ambiente).<sup>34</sup>

Nella domanda pregiudiziale, il Consiglio di Stato chiese dunque se la normativa interna, interpretata secondo l'opinione dominante nella giurisprudenza, fosse compatibile con i principi dell'Ue in materia ambientale, sanciti dall'art. 191, n. 2 Tfue e dalla Direttiva 2004/35. In altri termini, la Corte di giustizia era chiamata a verificare se il diritto dell'Unione obbligasse lo Stato membro ad attribuire la responsabilità ambientale al proprietario «incolpevole», laddove non fosse individuabile l'operatore che aveva cagionato l'inquinamento.

Posta in questi termini, la domanda del Consiglio di Stato può apparire «sorprendente», come rilevato dall'Avvocato generale Kokott.<sup>35</sup> L'aver causato i danni ambientali è, in effetti, il presupposto degli obblighi indicati nella Direttiva 2004/35 a carico delle persone fisiche o giuridiche.<sup>36</sup> La giurisprudenza *Erg* conferma che l'autorità competente deve provare, o quanto meno presumere sulla base di dati concreti, il nesso causale tra l'operatore e l'inquinamento. I meri proprietari di fondi danneggiati che non hanno causato il danno non svolgono alcun ruolo nel sistema della Direttiva sulla responsabilità ambientale. Essa non trova quindi alcuna applicazione nei loro confronti.<sup>37</sup>

La Corte, nel caso *Fipa*, rileva che le imprese coinvolte non hanno contribuito alla formazione dei danni ambientali di cui trattasi, come dimostrato dalla stessa domanda pregiudiziale. È possibile che il diritto interno consenta di attribuire la responsabilità ambientale anche a soggetti diversi da quelli previsti dalla Direttiva, così come espressamente previsto al suo art. 16. Ciò non significa però, com'è del resto ovvio, che lo Stato sia tenuto ad introdurre delle misure simili. Di conseguenza, la Corte conclude che il diritto dell'Ue non osta a una normativa come quella italiana, così come interpretata dal Consiglio di Stato.

Se queste considerazioni paiono a prima vista scontate, vi è un altro aspetto di questa sentenza che desta interesse. La domanda pregiudiziale avrebbe infatti potuto portare la Corte a trattare, non soltanto dell'eventuale obbligo dello Stato di attribuire la responsabilità ambientale al proprietario incolpevole, ma anche della facoltà che ha lo Stato di prevedere una tale attribuzione.

Secondo l'Avvocato generale, lo Stato può sì attribuire la responsabilità ambientale a soggetti diversi da quelli identificati dalla Direttiva, ma tale facoltà è limitata dagli obiettivi della Direttiva stessa e, più generale, dal principio «chi inquina paga». Ammesso che il diritto dell'Unione impone agli Stati di far «pagare»

<sup>34</sup> Sentenza *Fipa*, cit., punti 34-35.

<sup>35</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale in *Fipa*, cit., punto 30. Il rinvio può apparire «sorprendente» anche perché non è scontato che la Direttiva 2004/35 si applichi alla fattispecie *ratione temporis*, dato che il caso *Fipa* riguarda episodi di inquinamento occorsi probabilmente prima del 30 aprile 2007. Al riguardo valgono le medesime considerazioni già effettuate con riferimento a *Erg*: spetta al giudice interno verificare i fatti e stabilire se la Direttiva è applicabile nel caso di specie.

<sup>36</sup> In tal senso, si v. altresì la sentenza *Standley*, cit., punti 51-52.

<sup>37</sup> Conclusioni dell'Avvocato generale Kokott in *Fipa*, cit., punto 37.

chi inquina, essi non potrebbero individuare altri soggetti responsabili chiamati a prendere il posto degli autori del danno reputati responsabili in base alla Direttiva.<sup>38</sup> Gli Stati membri non potrebbero ignorare il principio «chi inquina paga» prevedendo la responsabilità di soggetti incolpevoli, «accanto» o «al posto» degli autori ulteriori responsabili. Essi possono quindi prevedere soltanto che altri soggetti responsabili rispondano «in via sussidiaria».<sup>39</sup> In altri termini, il Diritto dell’Unione non osterebbe a che lo Stato membro attribuisca la responsabilità al mero proprietario, ma impedirebbe che a tale attribuzione faccia seguito l’esonere da responsabilità dell’inquinatore, laddove individuabile e solvente. Una tale conclusione non pare del tutto irragionevole, giacché addossando la responsabilità in via principale al proprietario incolpevole lo Stato non farebbe pagare «chi inquina», e impedirebbe quindi l’applicazione della Direttiva 2004/35.

D’altronde, è pur vero che l’interpretazione data dall’Avvocato-Generale potrebbe avere conseguenze negative sul piano pratico. Se tale lettura fosse approvata dalla Corte, le norme di taluni Stati membri potrebbero essere considerate incompatibili con il diritto dell’Unione, nella misura in cui addossano la responsabilità al proprietario «innocente», anche laddove l’inquinatore sia noto e solvente.<sup>40</sup> Un tale risultato contribuirebbe forse ad una maggiore tutela per i diritti economici dei proprietari, ma non sarebbe necessariamente favorevole al raggiungimento degli obiettivi della Direttiva 2004/35, e segnatamente alla prevenzione e riparazione del danno ambientale.<sup>41</sup> Addossare la responsabilità al proprietario può invero consentire una più rapida riparazione al danno, e può avere effetti dissuasivi. Consci della potenziale responsabilità ambientale cui potrebbero essere soggetti, i potenziali proprietari «incolpevoli» avrebbero interesse a verificare lo stato dei terreni contaminati prima di acquistarli, e a modulare la loro offerta economica di conseguenza: l’inquinamento potrebbe così ridurre il valore di mercato di un terreno. Il danno ambientale costituirebbe quindi, seppure indirettamente, un costo per l’operatore che inquina, anche nel caso in cui l’autorità pubblica non ne venga a conoscenza. Non è un caso che taluni Stati abbiano previsto un regime severo nei confronti dei proprietari. Negli Stati uniti, in particolare, il già citato Cercla applica il principio «chi inquina paga» con severità: l’autorità può infatti presumere la responsabilità del proprietario, senza necessità di provare l’esistenza di un nesso causale tra questi e il danno ambientale.<sup>42</sup>

Per raggiungere un risultato almeno parzialmente simile nell’Unione europea, si

<sup>38</sup> Ivi, punto 48.

<sup>39</sup> Ivi, punto 54.

<sup>40</sup> BRANS e BERGKAMP in POZZO-VANHEUSDEN-BRANS-BERGKAMP, *The Remediation of Contaminated Sites*, cit., pp. 1083-1084.

<sup>41</sup> Cfr. SADELER, *Case Note Preliminary Reference on Environmental Liability and the Polluter Pays Principle: Case C-534/13, Fipa*, in *Review of European Community and International Environmental Law*, 2015, pp. 236-237.

<sup>42</sup> Cfr. SMITH, *The Expansive Scope of Liable Parties under CERCLA*, in *St. John’s Law Review*, 1989, pp. 824-826; HODSON-OLDHAM, *Defences to Liability*, cit., pp. 459-463.

potrebbe adottare un'interpretazione della Direttiva diversa da quella proposta dall'Avvocato Generale. Si può rilevare, in particolare, come l'art. 16 della Direttiva affermi che essa non preclude agli Stati membri di mantenere o adottare «disposizioni più severe» in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, compresa «l'individuazione di altri soggetti responsabili». Questa disposizione non afferma esplicitamente che tali «altri» soggetti possano essere responsabili soltanto in via sussidiaria, né subordina l'individuazione di questi soggetti al rispetto dell'obbligo di tenere (anche) l'inquinatore per responsabile. È d'altronde ragionevole supporre che una norma nazionale che attribuisca, in via principale, la responsabilità ambientale in capo al mero proprietario si possa qualificare come «disposizione più severa» ai sensi dell'art. 16 della Direttiva. Posto che una tale «disposizione più severa» potrebbe contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Direttiva, e cioè una migliore prevenzione e riparazione del danno ambientale, non è da escludere che una normativa che attribuisca al proprietario incolpevole la responsabilità ambientale, anche laddove il proprietario sia noto e solvente, sia compatibile con il diritto dell'Unione.

Non sembra poi che una normativa nazionale che preveda una responsabilità ambientale svincolata dalla dimostrazione del nesso causale tra attività e danno, ma collegata al solo rapporto «di posizione» tra individuo e sito inquinato, sia di per sé contraria al principio «chi inquina paga»<sup>43</sup> sotteso alla normativa europea in materia ambientale, e particolarmente alla Direttiva 2004/35. Si può sostenere, infatti, che il «chi» di cui alla locuzione «chi inquina paga» si riferisca non solo al soggetto che con la propria condotta attiva cagioni danno all'ambiente, ma anche a quello che, con la propria condotta omissiva, nulla faccia per ridurre o eliminare l'inquinamento causato dal responsabile.<sup>44</sup>

Sfortunatamente, la Corte non si è pronunciata in merito in *Fipa*, limitandosi a rilevare genericamente che uno Stato membro può introdurre misure più severe di quelle previste dalla Direttiva, a condizione che tali misure siano «compatibili con i Trattati».<sup>45</sup> Tale concisione è forse comprensibile, dato che la domanda pregiudiziale non aveva ad oggetto la «facoltà» di prevedere la responsabilità del proprietario incolpevole, ma piuttosto l'esistenza di un eventuale «obbligo» in tal

<sup>43</sup> *Contra v. BERTOLINI, Il principio «chi inquina paga»*, cit., p. 1618.

<sup>44</sup> FERMEGLIA, *Chi inquina, ripara: imputazione della responsabilità per danno ambientale e risarcimento dopo la Legge europea 2013*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2015, p. 1591. Questa tesi non è incontroversa, almeno nell'ordinamento italiano, dato che si potrebbe sostenere che «in mancanza dell'individuazione del responsabile dell'inquinamento, l'imposizione dei costi di bonifica alla pubblica amministrazione senza rivalsa sul proprietario incolpevole, rappresenta [...] il miglior bilanciamento dei valori sanciti dalla Costituzione», LEONARDI, *La responsabilità in tema di bonifica dei siti inquinati: dal criterio soggettivo del "chi inquina paga" al criterio oggettivo del "chi è proprietario paga"?*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2015, p. 1. Resta il fatto, ad ogni modo, che il principio «chi inquina paga», così come previsto all'art. 191 Tfue, può astrattamente essere interpretato anche in modo da addossare la responsabilità al proprietario «incolpevole».

<sup>45</sup> Sentenza *Fipa*, cit., punto 61.

senso. Del resto, la normativa italiana sarebbe probabilmente risultata compatibile con il diritto dell'Ue anche qualora la Corte avesse abbracciato l'interpretazione restrittiva fornita dall'Avvocato Generale: la responsabilità prevista in Italia a carico dei meri proprietari è «sussidiaria», in quanto presuppone che l'autore non possa essere identificato.<sup>46</sup> Data la varietà delle leggi e prassi amministrative nazionali, non è comunque da escludere che la Corte abbia occasione di prendere posizione in materia nel prossimo futuro, e possa quindi chiarire i limiti della discrezionalità degli Stati membri.

## 6. Considerazioni conclusive

Il principio «chi inquina paga» è centrale al diritto ambientale dell'Unione, ma la sua applicazione può incontrare degli ostacoli, poiché non è sempre agevole identificare «chi inquina». Gli Stati membri tendono a tenere per responsabili anche soggetti che non sono interamente «colpevoli» dell'inquinamento, al fine di garantire un'efficace prevenzione e risposta ai disastri ambientali. La compatibilità tra le misure nazionali e il diritto dell'Unione è però talvolta contestata. Questo articolo ha analizzato la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia, al fine di chiarire il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri nell'attribuire la responsabilità ambientale in capo agli operatori economici.

Dall'analisi emerge che la Corte di giustizia sembra non ignorare le priorità della tutela dell'ambiente, e le difficoltà cui vanno incontro le autorità nazionali in questo settore. Essa ha ammesso che gli Stati membri hanno la facoltà di addossare la responsabilità ambientale, non soltanto a chi «inquina» in senso stretto, ma anche a quei soggetti che potrebbero ragionevolmente aver contribuito all'inquinamento, anche qualora lo Stato non provi che essi ne siano gli autori. La Corte non si è poi pronunciata in merito alla possibilità di tenere per responsabili i proprietari «incolpevoli» dell'inquinamento, laddove gli autori dello stesso siano individuabili e solventi. Tale ritrosia della Corte non contribuisce alla chiarezza del diritto, ma nemmeno comporta una compressione delle prerogative statali, e quindi un'ostacolo ad un'efficace azione a favore dell'ambiente.

È in ogni caso possibile che la Corte sia presto tenuta a prendere una posizione in merito, auspicabilmente in senso favorevole alla discrezionalità degli Stati membri. Il legislatore europeo ha previsto un regime relativamente poco «severo» per quanto riguarda l'attribuzione della responsabilità ambientale, che potrebbe non rivelarsi idoneo a garantire un'efficace risposta all'inquinamento. Sarebbe perciò opportuno che agli Stati membri sia concesso, per quanto possibile, di colmare le lacune della legislazione europea, prevedendo una normativa, forse meno favorevole agli operatori economici, ma probabilmente efficace nel tutelare l'ambiente. Più in generale, si potrebbe sostenere che una revisione della stessa

---

<sup>46</sup> Opinione dell'Avvocato generale Kokott in *Fipa*, cit., punto 48.

normativa europea, la quale crei un regime più severo nei confronti dei meri proprietari, sarebbe desiderabile; spetta però al legislatore, e non certo alla Corte, provvedere a tal fine.