

AMBIENTE: Cassazione Civile, Sezione Seconda, Ordinanza 05 dicembre 2023, n. 34000 in Il Foro Italiano n. 2/2024, pag. 503

1. Ambiente - Sanzioni amministrative - In genere - Illecito di cui all'art. 304 del d.lgs. n. 152 del 2006 - Fattispecie di pericolo - Sussistenza - Obbligo di comunicazione - "operatore interessato" - Individuazione

2. Ambiente - Tutela — Minaccia di danno ambientale — Obblighi di comunicazione — Soggetto tenuto alla comunicazione — Fattispecie

1. Per operatore interessato, tenuto in presenza di una minaccia imminente di danno ambientale di darne comunicazione entro ventiquattro ore agli enti pubblici territoriali ex art. 304, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, non si intende il responsabile di un pericolo di danno ambientale, ma il soggetto che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale, o chi esercita un potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività e sul quale, in conseguenza, gravano gli obblighi di comunicazione di cui alla citata norma, senza che al riguardo sia necessario alcun nesso di causalità tra l'attività in concreto svolta dall'operatore ed il pericolo ambientale.

2. Ai fini dell'applicazione dell'art. 304 d.leg. 152/06, secondo cui, in caso di minaccia imminente di un danno ambientale, l'operatore interessato deve adottare, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza e far precedere tali interventi da una comunicazione alla competente amministrazione, la nozione di «operatore interessato» non va confusa con quella del responsabile di un pericolo di danno ambientale (nella specie, la società titolare di concessione di coltivazione petrolifera era l'operatore interessato il quale, venuto a conoscenza della minaccia imminente di danno ambientale, a causa del superamento delle concentrazioni soglia contaminazione - Csc per due metalli pesanti [ferro e manganese], era tenuto ad adottare le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza del sito e a dare comunicazione all'autorità amministrativa preposta alla tutela del territorio, anche se l'attività di estrazione degli idrocarburi non era ancora stata avviata).

Svolgimento del processo

RILEVATO

che:

1. con ricorso depositato il 18 maggio 2016 innanzi al Tribunale di Potenza, ENI Spa (in seguito, "ENI") ed il suo amministratore delegato D.C. proposero opposizione avverso l'ordinanza-ingiunzione n. 14829 del 07 aprile 2016, emessa dalla Provincia di (Omissis), che ingiungeva a ENI il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria di Euro 59.039,12, perché, in data (Omissis), quest'ultima, nel corso delle attività di monitoraggio effettuate nel contesto delle attività di ottenimento della valutazione di impatto ambientale (c.d. VIA), preliminare alla realizzazione di opere destinate all'estrazione di idrocarburi, relativa al sito "(Omissis)" (in agro del Comune di (Omissis)) veniva a conoscenza del superamento delle CSC (concentrazioni soglia contaminazione) per il ferro e per il manganese, e, in violazione del D.L.vo n. 152 del 2006, art. 304, comma 2 (T.U. ambiente), ometteva, in presenza di una minaccia imminente di danno ambientale, di darne comunicazione entro ventiquattro ore agli enti pubblici territoriali

(adempimento al quale provvedeva soltanto in data (Omissis), con cinquantanove giorni di ritardo);

2. il Tribunale di Potenza, con sentenza n. 964/2017, in parziale accoglimento dell'opposizione, annullò l'ordinanza-ingiunzione nei confronti dell'a.d., per non avere commesso il fatto, ossia per non avere l'amministratore ricoperto l'incarico gestorio al momento del fatto, e per il resto rigettò la domanda;

3. la Corte d'appello di Potenza, con la sentenza indicata in epigrafe, nel contraddittorio della Provincia di (Omissis), ha accolto l'appello dell'ENI; pertanto, ha annullato l'ordinanza-ingiunzione n. 14829/2016, così motivando la propria decisione: (i) gli elementi costitutivi della violazione di cui all'art. 304, t.u. ambiente, sono tre: la qualità di "operatore interessato", la sussistenza di una attività che abbia provocato una situazione di minaccia imminente di danno ambientale, l'esistenza di un nesso eziologico tra l'attività dell'operatore interessato e la situazione di pericolo imminente; (ii) "operatore interessato" è il soggetto che effettua le attività dalle quali origina la situazione di pericolo ambientale e che, comunque, ha un rapporto qualificato e diretto con l'attività o la cosa da cui promana la minaccia per l'ambiente. Nella specie, ENI non rivestiva tale qualità in quanto, al momento della contestazione dell'illecito, l'appellante non aveva ancora iniziato alcuna attività di perforazione e di estrazione di idrocarburi, in attesa del rilascio della necessaria VIA; (iii) manca anche il secondo "elemento costitutivo", dato che il pericolo ambientale è avulso dalla realizzazione dell'opera, essendosi esso manifestato al momento della richiesta della VIA e (cfr. pag. 9 della sentenza) "apparendo collegato alla particolare connotazione naturale dei luoghi, piuttosto che alle opere di antropizzazione degli stessi"; (iv) difetta, infine, (ibidem) "il necessario nesso causale tra attività dell'ENI e il divisato pericolo ambientale, essendo pacifico che l'elevata presenza di metalli pesanti nella zona oggetto dei lavori di perforazione dell'ENI fosse un evento "naturale", dipendente dalla conformazione e composizione del terreno e non già dall'intervento della mano dell'uomo";

4. la Provincia di (Omissis) ricorre, con tre motivi, illustrati da memoria, per la cassazione della sentenza d'appello; ENI resiste con controricorso e deposita memoria.

Motivi della decisione

CONSIDERATO

che:

1. il primo motivo di ricorso ("Violazione art. 360 c.p.c., n. 3, in relazione all'art. 304 TUA, commi 1 e 2") reca quattro distinte censure: (a) in primo luogo, sulla premessa che l'art. 304

T.U. Ambiente, è una norma precauzionale che "aggancia" l'obbligo di comunicazione da parte dell'operatore interessato ad un dato oggettivo, consistente nella minaccia imminente che si verifichi un danno ambientale, si ascrive alla sentenza l'erronea ricostruzione della fattispecie precauzionale e, quindi, di avere ritenuto necessario, ai fini dell'avvio di una azione di prevenzione, che il danno ambientale si fosse già verificato; (b) in secondo luogo, si ascrive alla sentenza di non avere riconosciuto, in capo ad ENI, la qualifica di "operatore interessato" a causa dell'errore di diritto consistente nella riconduzione dell'illecito amministrativo ad una fattispecie di danno, da cui scaturirebbe l'obbligo di bonifica, senza considerare che la norma, che risponde ad una finalità di prevenzione, qualifica come "operatore interessato" chi ha una relazione privilegiata con il bene protetto (l'ambiente) e che, pertanto, è probabile che venga tempestivamente a conoscenza di una possibile minaccia al bene medesimo; (c) in terzo luogo, si premette che l'art. 304 T.U. Ambiente, prescrive semplicemente che, se nel corso dello svolgimento di una attività (espressione che indica il particolare legame con il bene, del quale l'operatore ha, in concreto, e non solo formalmente, il controllo), l'operatore viene a conoscenza di un potenziale pericolo, deve assumere la misura precauzionale e dare comunicazione entro ventiquattro ore del pericolo all'ambiente all'ente locale competente. Dopodichè, si ascrive alla sentenza di avere (cfr. pag. 11 del ricorso per cassazione) "stravolto completamente il dettato normativo, e (di avere) ritenuto insussistenti i suddetti obblighi, in ragione sia della (presunta) inesistenza della qualifica di "operatore (interessato)" in capo all'ENI (...) sia della (...) necessità che (...) venisse dimostrata la "sussistenza di una attività che abbia provocato una situazione imminente di danno ambientale" e "l'esistenza di un nesso eziologico tra attività dell'operatore interessato e situazione di pericolo imminente"", in applicazione del principio del "chi inquina paga". La ricorrente evidenzia come tale impostazione concettuale non sia corretta, trattandosi, in realtà, di misura di prevenzione del danno ambientale, che impone all'operatore di attivarsi ove egli abbia accertato, nello svolgimento della propria attività, un pericolo di danno ambientale, senza che risulti necessario provare nè la sussistenza di una attività causativa del danno né il nesso eziologico al quale si riferisce la decisione impugnata; (d) da ultimo, si sottolinea l'errore di diritto della sentenza che ha interpretato la normativa in esame nel senso che essa richiederebbe la prova del nesso causale tra l'attività posta in essere (nella specie, da parte di ENI) e il pericolo di danno ambientale imminente, ad essa conseguente;

2. il secondo motivo ("Violazione art. 360 c.p.c., n. 3, in relazione della L.R. 16 novembre 2018, n. 35, artt. 9, 30 e 33 e dell'art. 304 TUA") censura la sentenza che, laddove ha escluso il "necessario nesso causale" tra l'attività di ENI e il pericolo ambientale, ritenendo pacifico che l'elevata presenza di metalli pesanti nella zona oggetto dei lavori di perforazione da parte di ENI,

fosse un evento naturale, dipendente dalla conformazione e composizione del terreno e non già dall'intervento dell'uomo, ha "preso per buona" la dichiarazione di controparte - quale ente interessato allo svolgimento di attività di ricerca, sviluppo e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi, privo del potere di qualificare una determinata area - che non può assumere la rilevanza attribuitagli dalla Corte d'appello se non è fatta propria e confermata dall'ARPAB (agenzia regionale per la protezione dell'ambiente della Basilicata), competente a redigere la "relazione di attribuibilità a fondo naturale o inquinamento diffuso i superamenti di CSC e la proposta di valori di riferimento", L.R. Basilicata 16 novembre 2018, n. 35, ex art. 9 ("Norme di attuazione della parte IV del D.L.vo 3 aprile 2006, n. 152, in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica di siti inquinati - Norme in materia ambientale e della L. 27 marzo 1992, n. 257 - Norme relative alla cessazione dell'impiego dell'amianto");

3. il terzo motivo ("Violazione art. 360 c.p.c., n. 4, in relazione all'art. 132 c.p.c., n. 4") denuncia la motivazione apparente della sentenza impugnata, che si limita ad un'acritica riproduzione delle censure proposte dall'appellante (ENI), senza dare conto delle ragioni poste a base della decisione;

4. il primo motivo, nei diversi profili di critica, è fondato, il che comporta l'assorbimento dei restanti;

4.1. queste, in sintesi, le norme del T.U. Ambiente rilevanti ai fini della decisione:

- ai sensi dell'art. 302 ("definizioni"), commi 4, 5, 7, 8: per "operatore" s'intende qualsiasi persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale oppure chi comunque eserciti potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività (comma 4); per "attività professionale" s'intende qualsiasi azione, mediante la quale si perseguano o meno fini di lucro, svolta nel corso di un'attività economica, industriale, commerciale, artigianale, agricola e di prestazione di servizi, pubblica o privata (comma 5); per "minaccia imminente" di danno si intende il rischio sufficientemente probabile che stia per verificarsi uno specifico danno ambientale (comma 7); per "misure di prevenzione" si intendono le misure prese per reagire a un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente di danno ambientale, al fine di impedire o minimizzare tale danno (comma 8);

- l'art. 304 ("azione di prevenzione") così dispone: "1. Quando un danno ambientale non si è ancora verificato, ma esiste una minaccia imminente che si verifichi, l'operatore interessato adotta, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza.

2. L'operatore deve far precedere gli interventi di cui al comma 1 da apposita comunicazione al comune, alla provincia, alla regione, o alla provincia autonoma nel cui territorio si prospetta l'evento lesivo, nonché al prefetto della provincia che nelle ventiquattro ore successive informa il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tale comunicazione deve avere ad oggetto tutti gli aspetti pertinenti della situazione, ed in particolare le generalità dell'operatore, le caratteristiche del sito interessato, le matrici ambientali presumibilmente coinvolte e la descrizione degli interventi da eseguire. La comunicazione, non appena pervenuta al comune, abilita immediatamente l'operatore alla realizzazione degli interventi di cui al comma 1. "Se l'operatore non provvede agli interventi di cui al comma 1, e alla comunicazione di cui al presente comma, l'autorità preposta al controllo o comunque il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare irroga una sanzione amministrativa non inferiore a mille Euro nè superiore a tremila Euro per ogni giorno di ritardo (...);

4.2. sulla base del dato normativo, la fattispecie va così delineata: quando esiste una minaccia imminente che si verifichi un danno ambientale, l'operatore interessato deve adottare, entro ventiquattro ore e a proprie spese, le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza. Egli deve fare precedere tali interventi da una comunicazione alla competente amministrazione riguardante gli aspetti salienti della situazione.

Se l'operatore non interviene entro ventiquattrore e se non provvede alla preventiva comunicazione, l'autorità preposta al controllo irroga una sanzione amministrativa (da mille a tremila Euro) per ogni giorno di ritardo;

4.3. si tratta, dunque, di un'azione di prevenzione, alla quale è obbligato l'operatore interessato, al fine di scongiurare il pericolo di un danno ambientale. "Operatore interessato" è il soggetto che esercita o controlla un'attività professionale avente rilevanza ambientale, o chi esercita un potere decisionale sugli aspetti tecnici e finanziari di tale attività, compresi il titolare del permesso o dell'autorizzazione a svolgere detta attività;

4.4. l'accezione del sintagma "operatore interessato" trova conferma, ad esempio, nell'art. 245 ("obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione"), D.L.vo n. 152 del 2006, commi 1 e 2, secondo cui le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere comunque attivate su iniziativa degli "interessati" (ossia il proprietario e o il gestore dell'area) che rilevino il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento delle CSC. Altrettanto chiara, al riguardo, è la L.R. Basilicata n. 35 del 2018 (entrata in vigore successivamente all'irrogazione della sanzione a ENI) che, all'art. 4 ("definizioni"), comma 1, lett. h), qualifica come "soggetto interessato" il proprietario, il conduttore, il gestore o altro soggetto non responsabile dell'evento

di potenziale contaminazione o del rischio di aggravamento di situazioni di contaminazione storica, che ha interesse ed attiva il procedimento ai sensi del citato art. 245;

4.5. nella fattispecie concreta, ENI, quale titolare della concessione di coltivazione petrolifera denominata (Omissis), era l'"operatore interessato" - secondo la giusta esegesi del parametro normativo - il quale, venuto a conoscenza del superamento dei valori CSC per due metalli pesanti (il ferro e il manganese), in altri termini, acquisita la consapevolezza della minaccia imminente di danno ambientale, avrebbe dovuto adottare le necessarie misure di prevenzione e di messa in sicurezza del sito, nel termine di ventiquattro ore, e (per quanto qui rileva) fare precedere l'azione di prevenzione dalla necessaria comunicazione all'autorità amministrativa preposta alla tutela del territorio;

4.6. la sentenza impugnata non ha bene interpretato il dettato normativo, ha frainteso la nozione di "operatore interessato", confondendo tale figura con quella del responsabile di un pericolo di danno ambientale (infatti, a pag. 8, viene definito come "operatore interessato" testualmente "il soggetto che effettua le attività da cui origina la situazione di pericolo ambientale"), ha trascurato che si tratta di una fattispecie di pericolo e non di danno; conclusivamente, ha negato che la società sanzionata avesse l'obbligo di comunicazione sul rilievo - altrettanto erroneo - della mancanza dell'indispensabile nesso causale tra l'attività di ENI e il pericolo ambientale, in ragione della constatazione che l'elevata presenza di metalli pesanti in loco era un evento naturale, indipendente dall'attività di estrazione degli idrocarburi che, al momento della contestazione dell'illecito amministrativo, non era ancora stata avviata;

5. in conclusione, accolto il primo motivo e assorbiti gli altri due, la sentenza è cassata, con rinvio al giudice a quo, anche per le spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

accoglie il primo motivo, dichiara assorbiti il secondo e il terzo motivo, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Potenza, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.