

BONIFICHE: PROPRIETARIO INCOLPEVOLE SENZA OBBLIGO DI MESSA IN SICUREZZA D'EMERGENZA

DI UMBERTO FANTIGROSSI

Consiglio di Stato, IV, n. 7072 del 19 luglio 2023, Pres. Carbone, Est. Monferrante. Omissis – Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Regione Marche e altri.

In materia di bonifica, il proprietario del sito, non responsabile della contaminazione, è tenuto soltanto al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione di tali interventi e ciò vale sia con riferimento agli obblighi di bonifica che con riguardo alle misure di messa in sicurezza di emergenza.

Oggetto del giudizio sono stati i provvedimenti che prescrivevano alla società ricorrente la messa in sicurezza d'emergenza (MISE) e la successiva bonifica dei terreni di competenza e della falda, nell'ambito delle operazioni generali di bonifica del sito di interesse nazionale del Basso Bacino Fiume Chienti identificato con DM 18.9.2001 n. 468 e successivamente perimetrato con DM 26.2.2003.

Venivano inoltre impugnate alcune prescrizioni riguardanti le operazioni di MISE e gli interventi di bonifica che la ricorrente aveva comunque attivato in maniera spontanea e collaborativa. In base ai dati delle analisi effettuate per la caratterizzazione dell'area, risultava una grave contaminazione del suolo e della falda.

Il giudice di primo grado (TAR Marche, n. 344/2016) si era pronunciato rigettando il ricorso, assumendo che vi fossero indizi sufficienti a comprovare il nesso di causalità tra l'attività dell'operatore e l'inquinamento accertato (vicinanza dell'impianto, corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati dall'operatore nell'esercizio della sua attività) e che in tale situazione sarebbe stato onere dell'operatore stesso fornire indizi a proprio favore circa l'assenza di responsabilità.

Nel giudizio d'appello la cornice di fatto riporta ad una situazione di contaminazione di area vasta (10 Km²), quindi di tipo diffuso e risalente agli anni '70 e viene portata all'attenzione del Consiglio di Stato una sopravvenuta sentenza del giudice civile (Corte d'Appello di Ancona n. 1632/2016), la quale aveva escluso la responsabilità per danno ambientale verso enti pubblici di alcune imprese, tra le quali la ricorrente, sulla base di una consulenza tecnica d'ufficio. In tale sede le conclusioni peritali erano nel senso dell'impossibilità di riferire la responsabilità dell'inquinamento alle convenute, in mancanza di verifiche istruttorie puntuali e ciò in ragione del carattere risalente e diffuso dell'inquinamento.

** **

Dunque, riportata la fattispecie all'ipotesi del proprietario incolpevole, sulla base del condivisibile principio generale secondo il quale il giudice può utilizzare anche prove raccolte in un diverso giudizio fra le stesse (e anche altre) parti, il Consiglio di Stato ha, quindi, concluso in poche battute nel senso che, in tali circostanze, l'autorità amministrativa non possa imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario del sito non responsabile della contaminazione: il quale sarà tenuto esclusivamente al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente, nel limite di valore di mercato del sito stesso, determinato dopo l'esecuzione¹. Segue l'espressa e fondamentale puntualizzazione che “*ciò vale sia con riferimento agli obblighi di bonifica che con riguardo alle misure di messa in sicurezza d'emergenza*”, con richiamo alla più recente pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 3077 del 1° febbraio 2023².

Una prima osservazione non può che essere di soddisfazione, per aver potuto vedere operante e rispettata la funzione nomofilattica della Cassazione³: funzione si può svolgere, ben più incisivamente di quanto avvenga nel sistema della giustizia amministrativa generale, quando oggetto del sindacato di legittimità sono le sentenze del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Resta il problema di fondo dello stato fallimentare del settore delle bonifiche nel nostro Paese⁴, affidato dal legislatore nazionale ad un sistema che presupporrebbe capacità di intervento e disponibilità di risorse finanziarie in capo prevalentemente agli Enti locali; capacità e disponibilità che, nella stragrande maggioranza dei casi, mancano totalmente⁵.

Uno spiraglio positivo viene dall'inserimento dei progetti relativi ai c.d. “siti orfani” tra le misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza⁶, di cui occorrerà monitorare gli sviluppi.

¹ La sentenza che si annota richiama sul punto questi precedenti giurisprudenziali: Corte di giustizia UE, Sez. III, del 4.3.2015, causa C-534/13 e Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza, 25 settembre 2013, n. 21 nonché Cass. civ., sez. un., 1 febbraio 2023, n. 3077.

² Annotata adesivamente da Eva Maschietto, “*Le sezioni unite escludono obblighi di MISE per il proprietario o gestore incolpevole della contaminazione*”, in questa Rivista, n. 42, Maggio 2023. In tale contributo vengono ricordate anche le pronunce amministrative che assimilano la MISE alle misure di prevenzione e per tale via legittimano il coinvolgimento del proprietario incolpevole (da ultimo Cons. Stato, n. 1147/2023). Per una fattispecie particolare in cui il Consiglio di Stato ha affermato che tale responsabilità (del proprietario incolpevole) sarebbe anche connotata dalla solidarietà rispetto ai confinanti, v. Luca Prati, “*Bonifica e proprietario incolpevole: verso il superamento per via giurisprudenziale del principio chi inquina paga?*”, in questa Rivista, n. 35 – ottobre 2022.

³ Le S.U., nella richiamata Sentenza n. 3077/2023, hanno cassato, con rinvio, la decisione del TSAP 11.11.2020 n.119-2020. L'anomalia del diverso regime del sindacato in Cassazione delle sentenze amministrative in unico grado davanti al TSAP in materia di acque pubbliche, rispetto a quello che opera sulle sentenze d'appello del C. di S. in tutte le altre materie, è fondato sulla limitazione posta dall'ultimo comma dell'art. 111 Cost.. Unica via per avvicinare le due tipologie di sindacato sarebbe quella di una diversa e più ampia configurazione dell'eccesso di potere giurisdizionale, al momento prospettato soltanto da una più aggiornata e attenta dottrina: Edoardo Nicola Fragale, “*Il Controllo della Corte di Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato: aggiornare o superare la teoria dello sconfinamento in danno di altri poteri?*”, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/2033.

⁴ Come rilevato, dati alla mano, da Giovanni Savarese, “*Bonifica dei siti contaminati: un affare di Stato?*” in questa Rivista, n. 40 – Marzo 2023.

⁵ Nonostante questo il legislatore è intervenuto a confermare la facoltà per le Regioni di conferire agli enti locali le funzioni in materia di bonifiche e rifiuti, con l'art. 22 del D.L. 10 agosto 2023 n. 104, conv. Legge 9 ottobre 2023 n. 136, che di fatto ha neutralizzato gli effetti della sentenza della Corte Cost. n. 160/2023. Sulla difficoltà e le incertezze dei Comuni nel gestire i provvedimenti che impongono obblighi in materia v. Giulia Mattioli, “*L'ordine di rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati: legittimati passivi e strumenti di imposizione*”, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 2/2022.

⁶ Nell'ambito della Misura M2C4 – Tutela del territorio e della risorsa idrica - investimento 3.4. Un accordo per la realizzazione degli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti orfani ricadenti nel territorio della Regione Lombardia, tra la Regione ed il Ministero della Transizione Ecologica, è stato sottoscritto in data 25.02.2022 e riguarda i siti di Area Cà del Lambro e Ex Roccolo Poloni – Martinengo. In generale sulla natura del PNRR v. Giuseppe Severini, “*La transizione come ordinamento giuridico*”, in www.giustiziainsieme.it