

MESSA IN SICUREZZA DI EMERGENZA E PROPRIETARIO INCOLPEVOLE: IL DECLINO DEL PRINCIPIO CHI INQUINA PAGA

DI FEDERICO VANETTI ED ELENA SERRA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. III – 29 aprile 2024, n. 3897

La responsabilità per la M.I.S.E. si ricollega alla mera qualità di gestore del sito e prescinde da una prova della responsabilità di questi nel causare l'inquinamento, dato che si tratta non di una misura sanzionatoria, ma di una misura di prevenzione dei danni, imposta dal principio di precauzione e dal correlato principio dell'azione preventiva; essa quindi grava sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente solo perché egli è tale, senza necessità di accertarne il dolo o la colpa.

Con la pronuncia in commento, il Consiglio di Stato conferma, ancora una volta, il recente orientamentoⁱ che vuole imporre al proprietario non responsabile della contaminazione l'adozione delle misure di messa in sicurezza di emergenza, sebbene diverse e più gravose rispetto alle misure di prevenzione.

La sentenza in commento conferma la decisione del TAR Veneto secondo cui, pur non essendo possibile imporre al proprietario incolpevole la bonifica e la messa in sicurezza definitiva, è legittimo richiederli l'esecuzione non solo delle misure di prevenzione ma anche delle più gravose misure di messa in sicurezza di emergenza (in seguito anche "M.I.S.E." o "m.i.s.e.").

La *ratio* di tale orientamento si fonda sulla natura non sanzionatoria della messa in sicurezza di emergenza che - a differenza della vera e propria bonifica e degli adempimenti ad essa connessi e/o prodromici - sarebbe assimilabile alle misure di prevenzione e graverebbe dunque sul proprietario o detentore del sito che ne ha l'immediata disponibilitàⁱⁱ.

Il suddetto orientamento è già stato ampiamente criticato in dottrinaⁱⁱⁱ in quanto confligge con i principi interpretativi dettati dall'Adunanza Plenaria n. 21/2013 nella nota ordinanza di rimessione alla Corte di Giustizia^{iv} dell'Unione Europea che ne ha confermato la conformità alla Direttiva 2004/35^v.

Invero, la decisione in commento si pone anche in aperto contrasto con la recente sentenza della Cassazione a Sezioni Unite che ha chiaramente distinto le M.I.S.E. dalle misure di prevenzione individuando alcuni elementi tipizzanti di queste ultime, tra cui "l'immediatezza (entro 24 ore) e l'entità molto limitata (per complessità tecnica e onere economico) degli interventi di prevenzione, che anche il proprietario incolpevole deve porre in atto, in presenza di una minaccia imminente di danno ambientale, ancora non verificato (per la ristrettezza temporale confliggente con un'analisi scientifica esaustiva), ma che risulta come evidenza immediatamente riconoscibile, nonché ed invece la tempestività della m.i.s.e., quale intervento progressivamente necessario ed urgente che solo il responsabile della contaminazione deve realizzare, in caso di potenziale o accertato superamento delle CSC nell'ambito della disciplina sulla bonifica, in attesa delle ulteriori attività (caratterizzazione, eventuale bonifica/messa in sicurezza operativa e ripristino ambientale), previste dalle procedure contenute nella parte IV del codice dell'ambiente"^{vi}.

La Cassazione ha, inoltre, ribadito la centralità del principio “chi inquina paga” - e quindi la necessità di individuare un operatore che possa essere qualificato come responsabile - sostenendo che la possibilità di inserire previsioni più severe (fatta salva dall’art. 16 della Direttiva 2004/35/CE) non può che spettare al solo Legislatore e ciò al fine di evitare che “l’instaurazione di obblighi più restrittivi sia perseguita, oltre che con scarsa chiarezza di fattispecie nelle rispettive misure, conducendo ad una possibile sostituzione generalizzata all’effettivo responsabile del danno del diverso soggetto-proprietario non colpevole”^{vii}. Invero, ad avviso delle Sezioni Unite, una diversa interpretazione che reputi “le misure di messa in sicurezza di emergenza alla stregua di una sottoclasse delle misure di prevenzione espone ad un contrasto con la stessa sentenza CGUE del 4 marzo 2015 posto che tale assimilazione produrrebbe l’effetto di imporre, nella sostanza, un obbligo di riparazione di un danno già in essere a carico di un soggetto non responsabile della contaminazione che l’ha determinato”^{viii}.

Alla luce dell’interpretazione adottata dalla Corte di Cassazione, è chiaro che il proprietario incolpevole è unicamente tenuto ad adottare le misure di prevenzione e non anche le misure di messa in sicurezza di emergenza.

Tuttavia, la Terza Sezione del Consiglio di Stato non cita minimamente l’orientamento della Cassazione, evitando così di fornire puntuali motivazioni rispetto alla sostanziale equiparazione delle misure di prevenzione alle misure di messa in sicurezza di emergenza che superino i rilievi della Suprema Corte^{ix}.

È pur vero che il Giudice Amministrativo ritiene possibile tale imposizione in base al principio di precauzione volto a garantire una efficace tutela dell’ambiente^x, ma tale orientamento omette di considerare completamente l’obbligo di intervento sostitutivo della Pubblica Amministrazione che – a differenza del proprietario incolpevole – sarebbe tenuta per legge ad intervenire in sostituzione del responsabile con diritto di rivalsa sull’area bonificata ai sensi dell’art. 253 del D.lgs. n. 152/2006.

Il Legislatore italiano, infatti, ha chiaramente previsto che, *in primis*, sia obbligato a intervenire il soggetto responsabile dell’inquinamento secondo il principio “chi inquina paga” e, in subordine, tale obbligo è in capo alle pubbliche amministrazioni come intervento d’ufficio. Lo schema normativo, dunque, è chiaramente volto ad evitare che un soggetto privato non responsabile della contaminazione debba farsi carico di oneri ambientali gravosi a beneficio della collettività, se non nei limiti del valore del sito bonificato.

La scelta legislativa individua nella P.A. il soggetto che può – anzi deve – intervenire qualora sussistano situazioni di contaminazione emergenziali, potendo questa contare su risorse economiche e competenze sufficienti a gestire una situazione di contaminazione “ereditata” da terzi non responsabili (perlomeno in linea teorica e astratta).

Non sfugge, infatti, che – salvi alcuni casi^{xi} – il proprietario incolpevole della contaminazione è spesso sprovvisto delle capacità economiche e finanziarie per poter fronteggiare una contaminazione storica, così come inadeguato potrebbero anche risultare le sue competenze tecnico-giuridiche^{xii}.

In ogni caso, diversamente da quanto ritenuto dalla decisione in commento, si segnala che ormai sussiste un evidente conflitto interpretativo anche tra le stesse sezioni del Consiglio di Stato.

Infatti, a seguito della sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione, la Quarta Sezione del Consiglio di Stato ha adeguato la propria interpretazione escludendo la possibilità di imporre al proprietario incolpevole misure più gravose di quelle di prevenzione^{xiii}.

Alla luce di tale conflitto, non sorprende se la questione sarà nuovamente rimessa all’Adunanza Plenaria, con la speranza di chiarire definitivamente la questione anche per la certezza del diritto.

ⁱ Tale orientamento che risultava minoritario fino alla pronuncia del Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, n. 21, ha cominciato ad avere sempre più seguito a partire dalla sentenza del Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509 i cui principi sono stati richiamati da Cons. Stato, sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089, Cons. Stato, sez. VI, 3 gennaio 2019, n. 81, Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2021, n. 1658 e via via da sempre più numerose pronunce, tra cui *ex multis* cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 maggio 2022, n. 3426, Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2023, n. 1147 e Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2024, n. 1110. Per un'attenta analisi dell'origine di tale orientamento si veda in questa Rivista, F. Peres *“Misure di prevenzione e interventi di messa in sicurezza d'emergenza”*.

ⁱⁱ Così la sentenza in commento che menziona sul punto la pronuncia del Cons. Stato, sez. IV, 14 febbraio 2023, n. 1547.

ⁱⁱⁱ Si vedano tra i molti contributi, in questa rivista, F. Peres *“Misure di prevenzione e interventi di messa in sicurezza d'emergenza”*, E. Maschietto *“La MISE è uguale alle misure di prevenzione? Bonifica: non c'è pace per il proprietario incolpevole”*, A. Gallarini *“Siti contaminati: il proprietario incolpevole vittima di una ricostruzione che non convince”*, L. Prati *“Bonifica e proprietario incolpevole: verso il superamento per via giurisprudenziale del principio “chi inquina paga”?”*, F. Vanetti e C. Piccitto *“L'eterno ritorno degli obblighi del proprietario incolpevole”*.

^{iv} Nella menzionata ordinanza di rinvio pregiudiziale, l'Adunanza Plenaria, premessa una completa ricostruzione del quadro normativo, aveva affermato che *“l'orientamento interpretativo di gran lunga prevalente escluda la possibilità per l'Amministrazione nazionale di imporre al proprietario non responsabile della contaminazione misure di messa in sicurezza d'emergenza o di bonifica del sito inquinato”*. Ciò premesso, l'Adunanza Plenaria aveva condiviso il suddetto orientamento in quanto *esprimerebbe “l'unica interpretazione compatibile con il tenore letterale delle disposizioni in esame”* (Cons. Stato, Ad. Plen., 25 settembre 2013, n. 21).

^v Come noto, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. III, con sentenza del 4 marzo 2015 aveva confermato che la Direttiva 2004/35 non osta a una normativa *“come quella di cui trattasi nel procedimento principale, la quale, nell'ipotesi in cui sia impossibile individuare il responsabile della contaminazione di un sito o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non consente all'autorità competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale 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”*.

^{vi} Cass. Civ., S.U., 1 febbraio 2023, n. 3077, enfasi aggiunta.

^{vii} *Ibidem*.

^{viii} *Ibidem*.

^{ix} L'orientamento in esame si inserisce in una più generale tendenza del giudice amministrativo ad ampliare gli obblighi del proprietario incolpevole (e di altri soggetti non responsabili dell'inquinamento) oggettivizzando sempre di più i requisiti per gli obblighi di attivazione in materia. Tra i tanti esempi di questa dilatazione della responsabilità per via giudiziale si può ricordare come la giurisprudenza abbia ritenuto che il proprietario incolpevole che abbia volontariamente attivato gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale sia tenuto a portarli a termine o proseguirli finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento secondo il paradigma della gestione di affari altrui, potendosi poi rivalere sull'inquinatore. In dottrina, per una riflessione sull'oggettivizzazione della responsabilità ambientale, si vedano in Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 4, 2021, pag. 1266B M. Pedersoli, *“Il ruolo della giurisprudenza nell'inesorabile trasformazione dell'obbligo di ripristino ambientale in una forma di responsabilità oggettiva”* e, in Rivista Giuridica dell'Edilizia, fasc. 6, 2019, pag. 1548, R. Leonardi *“L'oggettivizzazione della responsabilità in tema di bonifiche ambientali e l'affermazione dell'ambiente come bene inviolabile”*.

^x Per una lettura che tenta di conciliare – suggerendo una valutazione caso per caso – l'orientamento maggioritario della giurisprudenza del Consiglio di Stato con i principi enunciati recentemente dalle Sezioni Unite si veda in questa Rivista, A. L. De Cesaris *“Sugli obblighi del proprietario incolpevole”*.

^{xi} Multinazionali o sviluppatori immobiliari che investono in progetti di riqualificazione.

^{xii} Si pensi – ad esempio – a situazioni di contaminazione gestite dagli amministratori di condominio, dai liquidatori o curatori fallimentari, da imprese che versano in stato di crisi finanziaria o da persone fisiche che ereditano aree industriali dismesse in passato.

^{xiii} Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6957 e Cons. Stato, sez. IV, 18 dicembre 2023 che ha esplicitamente affermato di *“dare seguito all'orientamento più recente della Sezione, compendiato nella sentenza n. 6957 del 17 luglio 2023, nella quale è stata rimeditata l'impostazione secondo cui, essendo la messa in sicurezza di emergenza una misura connotata da esigenze di somma urgenza finalizzata a prevenire il danno ambientale anche in relazione al suo possibile aggravamento, sarebbe possibile imporre al proprietario non responsabile, e quindi prescindendo dalla prova del contributo causale del soggetto obbligato. Infatti tale orientamento si pone in contrasto con i principi affermati dalla Corte di giustizia secondo cui, conformemente al principio “chi inquina paga”, l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, del 9 marzo 2010, in causa C-378/08 e la successiva decisione della stessa Corte, Sez. III, del 4 marzo 2015, causa C-534/13)”*.