

LE ATTIVITÀ DI RIPRISTINO AMBIENTALE NON SONO INCOMPATIBILI CON LA CONTINUAZIONE DELL'ATTIVITÀ PRODUTTIVA

DI ADA LUCIA DE CESARIS

Consiglio di Stato, sez. IV, 16 dicembre 2025, n. 9934

L'obbligo di compiere interventi ambientali su un sito non implica l'impossibilità di svolgere le attività produttive, il dlgs 152/2006 ammette infatti la contemperazione delle due diverse esigenze.

Il punto della sentenza di interesse per questa rivista: la contemperazione tra interventi di ripristino ambientale e l'esercizio dell'attività produttiva, rappresenta in realtà solo una piccola parte (uno dei motivi di ricorso e di appello) di una ben più complessa vicenda, che, anche se per brevi cenni, non si può non raccontare.

La questione principale affrontata in giudizio riguarda la legittimità o meno del potere di riacquisizione previsto dall'art. 63, l. n. 448/1998, esercitato dal Consorzio Industriale Provinciale di Sassari (CIPSS) su un'area di proprietà di Eni Rewind s.r.l., situata all'interno del perimetro del comparto industriale, in prossimità della costa ovest di Porto Torres.

La storia inizia con le aree di proprietà della *Sarda Industriale Resine* (SIR), sulle quali era stato attivato uno stabilimento petrolchimico. Successivamente, entrata in crisi, la SIR è stata affidata alla gestione fiduciaria di Eni (legge 28 novembre 1980, n. 784), per essere poi (decreto legge n. 721/1981, convertito con legge n.25/1982) definitivamente trasferita in proprietà ad Eni, con tutti gli impianti e le dotazioni accessorie.

Il comparto industriale di Porto Torres è gestito dal Consorzio Industriale Provinciale di Sassari, che opera in forza di quanto disposto dall'art. 36, l. n. 317/1991.

Le aree, comprese quelle di proprietà ENI, sono quindi state incluse nel Piano Regolatore Territoriale del Consorzio assegnando alle stesse un vincolo di destinazione produttiva, vincolo che ai sensi dell'art. 63, l. n. 448/1998 consente al Consorzio, in caso di mancata riattivazione di un insediamento produttivo nel quinquennio dalla cessione o di cessazione dell'attività produttiva da oltre tre anni, di acquisirle.

Ebbene, nel dicembre 2022 il Consorzio ha avviato il procedimento di acquisizione di una porzione delle aree di proprietà prima di Eni, poi trasferite a Eni Rewind, in quanto sulle stesse risultava cessata l'attività produttiva da più di un triennio, senza che nel frattempo fosse intrapresa una nuova iniziativa industriale o artigianale.

Il Consorzio concluso il procedimento di esproprio ha quindi disposto l'acquisizione di circa 273 ettari di proprietà di ENI Rewind che ha impugnato il provvedimento di acquisizione avanti al T.A.R. Sardegna (R.G. n. 105/2023). Successivamente Eni Rewind ha impugnato sempre avanti al TAR Sardegna anche il provvedimento di approvazione della graduatoria dei progetti industriali selezionati per essere avviati su quelle stesse aree. (R.G. n. 463/2023).

Il Giudice di prime cure, con sentenza n. 729 del 20 ottobre 2023, previa riunione dei ricorsi, ha respinto l'impugnazione contro il provvedimento di riacquisizione delle aree, confermando la

legittimità del potere esercitato dal Consorzio a fronte dell'inerzia produttiva della ricorrente. Il Collegio ha inoltre dichiarato il difetto di interesse con riferimento ai motivi proposti contro il finanziamento ottenuto dalla controinteressata, ritenendo tale vicenda distinta e indipendente dalle sorti della proprietà dei suoli.

Eni Rewind ha proposto appello avanti al Consiglio di Stato avverso la sentenza di primo grado che ha confermato la decisione di primo grado.

La decisione in appello, attraverso l'esame dei copiosi motivi di impugnazione, ha permesso una approfondita ricostruzione delle prerogative dei Consorzi industriali e delle condizioni applicative dell'art. 63, l. n. 448/1998.

Innanzitutto, il Collegio ha chiarito che la legge n. 721/1981 che trasferito la proprietà delle aree a ENI non ha costituito un "*diritto speciale di proprietà*". L'interesse primario perseguito dal legislatore con il trasferimento delle aree è stato quello di favorire la rifunzionalizzazione produttiva delle aree di crisi e, contrariamente a quanto sostenuto dall'appellante, tale finalità secondo il Consiglio di Stato non implica l'inespropriabilità delle aree, né l'irreversibilità del loro trasferimento.

A contrario, l'interesse alla promozione di attività industriali e di servizi, richiamato dalla normativa applicabile al Consorzio, trova nella possibilità di acquisizione delle aree lo strumento tipico e più incisivo dell'esercizio del potere consortile.

Richiamata la costante giurisprudenza sull'applicazione dell'art. 63, il Consiglio di Stato ha poi precisato i presupposti essenziali per l'esercizio del potere di esproprio. In primo luogo, l'inserimento dell'area nel territorio consortile, non essendo rilevanti l'epoca o le modalità di acquisto della proprietà da parte del titolare espropriato. In secondo luogo, l'inerzia dell'imprenditore nell'impiego produttivo dell'area nel quinquennio successivo all'acquisizione del fondo, oppure quando l'attività sia cessata da oltre un triennio.

Nel caso di specie, la consulenza tecnica disposta dal Giudice ha consentito di accertare che sui fondi oggetto di acquisizione non erano presenti attività produttive da più di tre anni, essendo quelle esistenti situate su altre parti del sito industriale che "*costituiscono una realtà eterogenea, non riconducibile ad un'unica entità aziendale, quanto piuttosto una serie di iniziative, di diversa natura, tra loro prive di interconnessioni funzionali ai fini aziendali*".

Tra i motivi di appello, come detto e per la parte di nostro maggiore interesse, la ricorrente ha riproposto anche la censura secondo cui nel caso specifico non sarebbe sussistito il presupposto dell'inerzia, in quanto le aree oggetto del provvedimento erano in gran parte interessate da attività di bonifica e pertanto inutilizzabili ai fini produttivi.

Il Collegio ha respinto anche questo motivo sotto un duplice profilo.

Sul piano processuale, ha rilevato il mancato assolvimento dell'onere di allegare e provare in modo specifico, per ogni particella, le circostanze fattuali e giuridiche che avrebbero impedito lo svolgimento dell'attività produttiva.

Nel merito, ha evidenziato che "*l'accertamento della contaminazione di una determinata area e il conseguente obbligo di procedere all'attività di ripristino ambientale non costituiscono, in diritto, necessariamente eventi incompatibili con l'attività d'impresa*".

Il dlgs. n. 152/2006 consente infatti al responsabile dell'inquinamento o al proprietario incolpevole di ricorrere a misure di sicurezza operativa "*rimandando la bonifica alla dismissione dell'attività*". Incombe tuttavia sul soggetto interessato l'onere di articolare gli interventi "*in modo tale da risultare compatibili con la prosecuzione dell'attività*" (comma 10 art. 242 del dlgs 152/2006).

La giurisprudenza amministrativa ha infatti più volte confermato la possibilità data dalla normativa vigente di rendere compatibile l'attività industriale con le esigenze di risanamento ambientale del sito, assegnando al proprietario dell'area o al soggetto interessato l'onere di individuare e proporre le soluzioni migliori per il caso specifico (tra tutte Cds sez.IV n. 7121/2018, Cds sez. VI n.7709/2021); ciò anche dichiarando l'illegittimità di disposizioni amministrative volte a fermare le attività produttive sull'unica motivazione della necessità di bonifica del sito (TAR Veneto sez. III 940/2017).