

Interventi di bonifica in un sito di interesse nazionale e individuazione del responsabile

Cons. Stato, Sez. VI 29 novembre 2016, n. 5023 - Santoro, pres.; Volpe, est. - Eni S.p.A. (avv. Vaccari) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Conferenza di servizi decisoria relativa ad un sito di bonifica di interesse nazionale - Società proprietaria nel sito di aree occupate da tre impianti di erogazione di carburanti - Sospetto di aver rilasciato nel sottosuolo inquinanti riconducibili alla famiglia degli idrocarburi - Obbligo di effettuare interventi di bonifica in attesa dell'individuazione degli effettivi responsabili dell'inquinamento- Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Col ricorso in epigrafe ENI s.p.a. (di seguito "ENI") ha impugnato, per il suo annullamento, la sentenza del Tar Lazio, Roma, n. 4215/2011, depositata il 16.5.2011, di reiezione delle sue domande, fondate su otto motivi di ricorso, di annullamento in primo grado del decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio n. 678 del 14.1.2008 riguardante le determinazioni conclusive della conferenza di servizi decisoria relativa al sito di bonifica di interesse nazionale del basso bacino "Fiume Chienti".

In estrema sintesi, con quella decisione ENI, per quanto proprietaria nel sito di aree occupate da tre impianti di erogazione di carburanti, uno solo dei quali sospetto di aver rilasciato nel sottosuolo inquinanti riconducibili alla famiglia degli idrocarburi, e per quanto la maggior parte dei prodotti inquinanti rilevati nel sottosuolo fossero invece riconducibili ad attività manifatturiere nel settore delle calzature, ad essa ovviamente estranee, è stata ritenuta legittimamente sottomessa – per effetto della ricordata conferenza di servizi, i cui risultati erano stati sussunti nel decreto direttoriale impugnato – ad una serie di onerosi interventi di bonifica, per salvaguardia e recupero, in attesa che si individuassero gli effettivi responsabili dell'inquinamento, neppure prendendosi in considerazione l'alternativa – questa semmai dotata di fondamento normativo – di una sua mera responsabilità patrimoniale, peraltro nei limiti del valore delle aree possedute, una volta noti i costi sopportati dagli enti pubblici per il risanamento ambientale di cui essi s'erano dovuti in prima battuta far carico per essere rimasti ignoti i responsabili dell'inquinamento ovvero non avendo potuto costoro sopportare gli oneri della bonifica dovuta.

2. Appellata la decisione, il Consiglio di Stato, Sezione VI, con sentenza non definitiva n. 1054/2015, depositata il 4.3.2015, ha respinto il ricorso in parte, sospendendo poi il giudizio.

In particolare:

- è stato respinto il motivo di ricorso volto a contestare la sentenza di primo grado lì dove essa – in relazione alle attività ENI di *pump&stock*, nel quadro di quelle più ampie di *pump&treat*, delle acque di falda emunte giacchè commiste ad agenti inquinati appartenenti alla famiglia degli idrocarburi – aveva affermato che tali acque fossero rifiuti liquidi. Si è poi concluso sul punto nel senso che l'appartenenza delle acque a tale tipologia, "con applicazione della relativa normativa" debba valere "fintanto che l'impianto [di trattamento dell'ENI] non verrà installato con le caratteristiche proprie della fattispecie di cui al vigente art. 243, comma 4 [del codice in materia ambientale]: e tale è comunque la qualificazione valevole ai fini del vaglio di legittimità degli atti qui impugnati.";

- è stato altresì respinto il motivo di ricorso volto a contestare il mancato accoglimento, da parte della sentenza impugnata, della tesi difensiva secondo la quale il decreto direttoriale impugnato in primo grado abbisognasse di autonoma motivazione (rispetto alle conclusioni della conferenza di servizi), invece non presente. Si è affermato sul punto che "La giurisprudenza ha chiarito che il provvedimento conclusivo della conferenza di servizi (...), quando non ribalti le decisioni prese in sede di conferenza, è atto meramente consequenziale delle determinazioni ivi assunte, derivandone la sufficienza di una motivazione che si limiti a richiamare o recepire quella del verbale conclusivo".

La sentenza non definitiva, poi, ha convenuto con quella impugnata sul fatto che gli altri originari motivi di ricorso di ENI fossero sottesi da una medesima questione e che pertanto potessero essere trattati congiuntamente.

Con tali motivi in sostanza, ad avviso di parte ricorrente, l'Amministrazione non avrebbe fatto buon uso, nel caso di specie, del principio di derivazione comunitaria secondo il quale "chi inquina paga", addossando ad ENI oneri (gravosi) quale conseguenza di comportamenti e risultati (l'inquinamento) ad essa sicuramente non imputabili.

Peggio poi, sempre ad avviso di parte ricorrente, la sentenza impugnata lì dove essa, addirittura ribaltando l'impostazione logico-giuridica sottostante a tale principio, proprio sulla sua asserita base ha ritenuto che ENI dovesse farsi carico degli oneri di approntamento della bonifica in attesa della scoperta degli effettivi autori dell'inquinamento, senza preoccupazione alcuna in ordine all'eventualità che detti autori non si individuassero mai ovvero, quando pure individuati, non risultassero in grado di sopportare gli oneri di bonifica.

A tale riguardo la citata sentenza non definitiva ha ritenuto di dover sospendere il giudizio in quanto la questione giuridica comunque richiamata dall'impostazione difensiva di ENI era ormai al vaglio della CGUE, per esservi stata posta in via incidentale – a motivo di altro contenzioso su temi analoghi – dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con ordinanze nn. 21 e 25 del 2013.

3. Vale segnalare che nel giudizio di appello s'era frattanto costituito il predetto Dicastero dell'ambiente.

4. Il giudizio sospeso è stato riassunto dopo che la CGUE ha pubblicato la sentenza 4.3.2015 nella causa C-534/13.

4.1. In sede di riassunzione ENI ha depositato proprie memorie, rilevando la possibile applicazione al caso suo delle conclusioni cui è giunta la Corte europea disaminando quello ad essa sottoposto.

Si è altresì costituita la Regione Marche – giacché Amministrazione cui nel frattempo si sono devolute le attribuzioni in materia di recupero ambientale di siti in condizioni quali quelle che hanno dato origine alla presente controversia –, concludendo nel senso che, ove si accerti che gli oneri di bonifica debbano essere in primo luogo a carico di enti pubblici, giacché ancora ignoti gli effettivi autori dell'inquinamento, questi debbano essere individuati nei tre Comuni nei cui territori ricade il sito relativamente al quale si discute.

5. La causa, chiamata all'udienza pubblica di discussione del 10.11.2016, è stata ivi trattenuta in decisione.

6. Completando ora la decisione del caso in esame, a seguito della citata sentenza non definitiva n. 1054/2015, occorre rilevare che le restanti censure di ENI – che sottendono una medesima questione, onde esse possono essere valutate in modo unitario – meritano accoglimento alla luce del principio enunciato dalla predetta sentenza CGUE 4.3.2015 in causa C-534/13.

Quest'ultima, esaminando disposizioni del d.lgs. n. 152/2006, recante norme in materia ambientale, i cui contenuti perimetrano un ambito oggettivo di applicazione sovrapponibile al caso oggetto del presente giudizio ha affermato che *“La direttiva 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, deve essere interpretata nel senso che non osta a una normativa nazionale 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.”*.

Della normativa nazionale, in particolare, rilevano a tale specifico riguardo, le disposizioni di cui all'art. 253, co. 4, del citato decreto delegato, le quali recano (invertendone qui l'ordine solo per comodità espositiva) i seguenti due enunciati:

a) *“Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito.”*;

b) *“In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi.”*.

Il secondo enunciato è quello che segnatamente opera nel caso in cui, mancando un intervento di bonifica effettuato direttamente da soggetti privati, all'intervento resti conseguentemente tenuto (d'ufficio) l'ente pubblico a ciò preposto, allo stesso comunque competendo l'onere di garantire alla collettività il recupero (bonifica) dei siti danneggiati da inquinamento.

Non è questa la sede – non formando il tema oggetto del giudizio – per statuire quale debba essere, nella fattispecie, l'ente pubblico tenuto a farsi carico degli oneri di recupero, questa controversia dovendo piuttosto limitarsi a chiudersi con la valutazione del se debba o meno essere ENI a sopportare peso e costi di una bonifica per fatti (di inquinamento) ad essa non ascrivibili.

Escluso che vengano in rilievo effetti di inquinamento riferibili ad ENI (giacché sicuramente dipendenti dalla dispersione di prodotti derivati da idrocarburi) e per i quali essa ha già dato prova di volersi impegnare sul piano del ripristino dell'ambiente, interessano piuttosto effetti, analogamente pregiudizievoli per l'ambiente, che, per certo, non possono essere invece ascritti a tale società, perché già comprovatamente risalenti alla dispersione di prodotti che essa non tratta. Se dunque, per questa via deduttiva, non può essere ascritto ad ENI la responsabilità di un inquinamento derivante da fattori che non le si ricollegano, è da escludere che da tale società possa ragionevolmente attendersi un'azione diretta e personale di bonifica.

Pertanto, restando al momento ignoto (per quanto qui è dato sapere) il soggetto cui addebitare l'azione di compromissione specifica dell'ambiente interessato, da ENI non può essere preteso:

- né un *facere* materialmente ripristinatorio dei siti non da essa inquinati (in quanto la norma primaria contempla il caso che a tanto il soggetto non pubblico semmai provveda spontaneamente);

- né di accollarsi comunque ed in prima battuta gli oneri economici corrispondenti a tale ripristino.

Invero – a tale ultimo riguardo – la responsabilità patrimoniale, comunque *intra vires*, è comunque di secondo livello e a

titolo di rimborso. Essa cioè subentra solo dopo che l'ente tenutovi si sia fatto carico della materiale bonifica del sito o dei siti che sono risultati inquinati.

7. In conclusione, ferma la decisione in ordine a quelli già respinti, i residui motivi di appello di ENI meritano accoglimento e la sentenza impugnata deve essere corrispondentemente annullata. Per l'effetto, in accoglimento dell'originaria domanda, deve essere annullato l'impugnato decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Ricorrono giustificati motivi per compensare integralmente fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)