

Inquinamento provocato da una centrale di cogenerazione, per la produzione combinata di energia elettrica e di calore e principio “chi inquina paga”

Cons. Stato, Sez. VI 17 maggio 2018, n. 2991 - Santoro, pres.; Volpe, est. - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. gen. Stato) c. Società Air Liquide Italia Produzione s.r.l. (avv.ti Molè, Viola, Bassi, Bucello) ed a.

Ambiente - Bonifica al fine di realizzare una centrale di cogenerazione, per la produzione combinata di energia elettrica e di calore - Principio “chi inquina paga” - Proprietario incolpevole.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Col primo ricorso in epigrafe n.r.g. 4460/2014 il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito “Ministero”) ha impugnato la sentenza del Tar per la Lombardia, Milano, n. 543/2014, pubblicata il 27.2.2014, che – con l'onere delle spese – ha accolto l'originario ricorso proposto dalla Air Liquide Italia Produzione s.r.l. (di seguito “ALIP”) e, per l'effetto, annullato i provvedimenti con esso impugnati e costituiti:

- quanto al ricorso principale:

-- dalle prescrizioni rivolte ad ALIP ai punti nn. 1 e 4 del verbale dell'o.d.g. della conferenza di servizi decisoria del 20.4.2009, riguardante l'intervento di bonifica d'interesse nazionale relativo al sito di ‘Pioltello e Rodano’;

-- dal decreto ministeriale n. 8242/QdV/DI/B del 27.4.2009 recante il provvedimento finale di adozione, *ex art. 14-ter* della l.n. 241/1990, delle determinazioni conclusive della predetta conferenza;

- quanto ai motivi aggiunti:

-- dalle prescrizioni rivolte ad ALIP ai punti n. 1, lett b), n. 4.1, lett d), n. 4.1, lett 1), n. 5 del verbale dell'o.d.g. della conferenza di servizi decisoria del 18.12.2012 riguardante il predetto intervento di bonifica, trasmesso con lettera del Ministero n. 0002138-09/01/2013-TRI-VII del 9.1.2013, con ad oggetto il decreto direttoriale 18.12.2012 recante il provvedimento finale di adozione, *ex art. 14-ter* della l.n. 241/1990, delle determinazioni conclusive della predetta conferenza;

-- dal decreto del Ministero n. 4010/TRI/DI/B del 9.1.2013, avente ad oggetto il citato decreto 18.12.2012, trasmesso con lettera del Ministero n. 0002138-09/01/2013-TRI-VII del 9.1.2013 di oggetto pari a quello citato.

1.1. La sentenza, nella sostanza, ha ritenuto:

- nel complesso fondate le cinque originarie censure della ALIP giacchè:

-- come in precedenti, “*anche in questo giudizio, “non è riscontrabile a carico della ricorrente alcuna circostanza che consenta di addebitare alla stessa ipotesi di responsabilità nell'inquinamento della falda acquifera, tale da poter imporre misure di recupero ambientale anche in via emergenziale” (...)* laddove il proprietario dell'area non sia responsabile dell'inquinamento, ad esso è data la facoltà di eseguire le opere di bonifica al fine di evitare l'espropriazione del terreno interessato gravato da onere reale, ma non può essere imposto alcun intervento di recupero”;

-- il Ministero non aveva provato che l'inquinamento riscontrabile nel sito fosse imputabile ad ALIP e ad essa non potevano imporsi obblighi di misure di bonifica, in un'ottica di recupero del sito, coerentemente a quanto affermato dall'Ad. plen. n. 21/2013;

- nel complesso fondate anche i motivi aggiunti, in carenza di dimostrazione del “*nesso eziologico sussistente tra l'inquinamento e il comportamento della società ricorrente, come, peraltro, è emerso espressamente anche dal provvedimento conclusivo della Conferenza di Servizi del 18.12. 2012*”;

- infondata la domanda di “*accertamento dell'inottemperanza*” ad una precedente decisione (su anteriori atti ministeriali riguardanti la medesima situazione in fatto) in quanto, per un verso, l'annullamento pronunciato in quell'occasione aveva soddisfatto l'interesse dell'epoca di ALIP ma, per altro verso, contemporaneamente non si poteva pretendere che il Ministero s'astenesse da “*un nuovo esercizio del potere di cui è titolare*”.

2. L'appello è affidato alle seguenti censure:

a) violazione ed erronea interpretazione dell'art. 174, co. 2, del TUE e della direttiva 21.4.2004, 2004/35/CE, degli artt. 242, co. 7 e 9, 244, 245, 253 del d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 1173 c.c. - falsa applicazione dei principi di diritto: “chi inquina paga”, della “azione preventiva”, della “correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente”;

b) violazione degli artt. 252, co. 5, e 240, lett. m), del d.lgs. n. 152/2006.

2.1. Ad avviso del Ministero, in estrema sintesi, la sentenza impugnata è erronea perchè:



a.1) obblighi di messa in sicurezza di emergenza (di seguito “M.I.S.E.”) devono poter “*essere posti a carico del proprietario del sito inquinato, avente causa dal precedente inquinatore, sito che continua a diffondere nell’ambiente sostanze dannose oltre i limiti consentiti*”, non ritenendo la Difesa erariale condivisibile l’orientamento per cui l’obbligazione di M.I.S.E. “*presupponga l’accertamento della responsabilità, originaria o derivata, dell’attuale proprietario del sito; ciò in base ad una interpretazione “comunitariamente orientata”, peraltro - allo stato - sotto la lente della Corte di Giustizia*”. Pertanto, nella specie, ALIP (peraltro nel quadro del suo ‘rischio d’impresa’), dato il principio di derivazione comunitaria ‘chi inquina paga’, “*è tenuta a porre in essere, nella doverosa applicazione del principio di precauzione, cristallizzato anch’esso, all’art.174 del Trattato, le misure di messa in sicurezza in emergenza sin dal momento in cui viene riscontrato un superamento [dei livelli d’inquinamento, n.d.r.], ciò per contenere l’inquinamento ed evitare la propagazione dello stesso in aree limitrofe*”;

b.1) giusta l’art. 252, co. 5, del d.lgs. n. 152/2006, nei siti di interesse nazionale, ove il responsabile dell’inquinamento non provveda o non sia individuabile, oppure non provveda il proprietario del sito contaminato né altro soggetto interessato, “*gli interventi sono predisposti, e non già eseguiti, come di contro erroneamente affermato in sentenza, dal Ministero (...)*”. Né è condivisibile la tesi dei primi Giudici secondo cui le misure di M.I.S.E. “*potrebbero essere ordinate solo allorquando vi sia la necessità di contrastare un pericolo immediato, mentre nella specie mancherebbe la dimostrazione della reale ed indilazionabile necessità della misura rispetto allo stato di pericolo ambientale, peraltro sempre da addebitarsi al soggetto onerato, da individuarsi secondo il criterio della responsabilità soggettiva*”.

3. Costituendosi in questo grado di giudizio ALIP, dichiarandosi non sicura di quale sua specifica iniziale censura fosse a base della sentenza di primo grado (non trovandosi in essa enunciazioni al riguardo), ha in primo luogo riproposto prudenzialmente tutti gli originari motivi di ricorso, anche aggiunti (coi quali, preliminarmente, ALIP ha altresì sottolineato che le sue attività industriali si svolgono in un settore tecnico-produttivo che giammai è in grado di produrre reliquati corrispondenti ai prodotti chimici inquinanti rinvenuti nelle falde acquifere sottostanti i terreni sui quali essa opera).

3.1. Quindi, con memoria del 16.3.2018, ALIP ha innanzi tutto eccepito l’improcedibilità dell’appello sulla scorta delle seguenti considerazioni:

- con conferenze di servizi del 2005 e 2006 fu intimato ad aziende del Gruppo Air Liquide, *in situ* (ALIP; Air Liquide Italia Service s.r.l., di seguito “ALIS”; Energheia s.r.l., di seguito “Energheia”), l’adozione di misure immediate di M.I.S.E. degli acquiferi, tuttavia senza un previo, specifico accertamento delle responsabilità e dell’effettiva esigenza di operazioni urgenti di risanamento;

- su ricorso delle tre società altrettante sentenze (rispettivamente, nn. 5287/2007, 5286/2007 e 5782/2007) annullarono queste misure, in sostanza affermando che:

- la contaminazione delle acque di falda era responsabilità delle pregresse attività *in loco* di altra società (SISAS), poi fallita;

- il proprietario di un’area inquinata, non altresì responsabile della contaminazione, non è soggetto ad obblighi di ripristino ambientale;

- l’esistenza di un generico inquinamento non giustifica misure emergenziali di risanamento (a carico di un qualunque soggetto) senza una previa verifica della loro effettiva necessità;

- giusta il d.lgs. n. 152/2006, non basta – per disporre ordini di attivazione – il superamento delle CSC (limiti d’inquinamento fissati in astratto dalla legge) ma occorre il mancato rispetto delle CSR (limiti specifici, per il sito in questione, acclarati con apposita istruttoria);

- la non responsabilità di ALIP, in particolare, fu affermata dalla sentenza n. 5287/2007;

- il Ministero appellò solo due di dette sentenze, per i casi ALIP e ALIS, ma il secondo gravame venne poi dichiarato perento;

- pur in carenza di novità fattuali e dell’accertamento di responsabilità, le misure già annullate in primo grado furono sostanzialmente reiterate con una conferenza di servizi dell’11.10.2007 ma nuovamente annullate, su ricorso delle stesse società, con sentenze nn. 1116/2009 (caso ALIP), 1115/2009 (caso ALIS), 1117/2009 (caso Energheia), rimaste poi confermate dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 2376/2013 (*rectius*, C.d.S., VI, n. 2376/2011, pubblicata il 18.4.2011, n.d.r.);

- ciò nonostante, analoghe misure di M.I.S.E. sono state ancora reiterate con la conferenza di servizi del 20.4.2009 ma i provvedimenti, su ricorso, sono stati poi sospesi dal Tar con ordinanze nn. 901/2009 (caso ALIP), 899/2009 (caso ALIS), 903/2009 (caso Energheia);

- nei riguardi di ALIP e di Energheia, inoltre, le misure sono state riproposte anche con la conferenza di servizi del 18.12.2012 e le stesse, su ricorso e previa concessione della sospensione cautelare, sono state ancora una volta annullate con le sentenze del Tar nn. 543/2014 (ossia quella *sub 1. supra*) e 533/2014 (vedi *infra*);

- i problemi del sito di Pioltello sono tornati all’attenzione della conferenza di servizi istruttoria del 24.2.2014, con la quale però s’è innanzitutto deciso di “*rivalutare la strategia d’intervento per la bonifica della falda*” e di ripartire gli adempimenti (tra Arpa, Provincia e Regione) allo scopo precipuo di “*identificare, previo svolgimento di opportune indagini, i responsabili della contaminazione riscontrata nelle acque di falda*”. Questa iniziativa esprime un sensibile

mutamento di rotta (questa volta coerente con le norme di settore e coi precedenti giurisprudenziali sopra ricordati), stavolta le Amministrazioni dimostrando di avere compreso la necessità dell'individuazione dei responsabili dell'inquinamento;

- anche gli esiti di questa conferenza sono stati impugnati da ALIP (per alcuni tratti di ritenuta ambiguità) ed il Tar (sentenza n. 927/2016, con gravame pendente) ha annullato in parte gli atti censurati (sostanzialmente nella parte in cui imponevano progetti di bonifica dei suoli e delle acque di falda), per il resto lasciando salvo il fatto che la società debba adottare misure di prevenzione per le acque di falda e proseguire l'attività di loro monitoraggio con cadenza semestrale da concordare con l'ARPA;

- pertanto, considerata l'acclarata, rispettiva autonomia – in materia – dei diversi *set* di prescrizioni conseguenti alle conferenze di servizi succedutesi e, di conseguenza, la 'novità' dell'ultimo di essi (frutto della citata conferenza del 24.2.2014), rispetto ai precedenti, è fortemente dubitabile la persistenza dell'interesse del Ministero alla coltivazione di questo appello.

Nel merito, ALIP ha quindi obiettato:

- quanto al primo motivo di appello:

-- l'infondatezza della tesi del Ministero (secondo la quale le misure di M.I.S.E. possono essere imposte al c.d. 'proprietario incolpevole', data la loro natura cautelativa, che non presuppone la preventiva individuazione dell'effettivo responsabile dell'inquinamento), e ciò per difetto dei relativi presupposti, sia in diritto sia in fatto;

-- in diritto, invero, le rilevanti disposizioni del d.lgs. n. 152/2006 non legittimano una siffatta conclusione. La giurisprudenza poi, specie a seguito dell'arresto della CGUE 4.3.2015, in causa C-543/2013 (*rectius*, 534/13, n.d.r.) e delle sentenze amministrative più recenti in argomento, ha escluso siffatti doveri a carico del c.d. 'proprietario incolpevole';

-- in fatto, nel caso di specie – in disparte la non riconducibilità alle attività di ALIP dei fatto inquinanti rivenuti nelle falde acquifere sottostanti al suo impianto produttivo – gli accertamenti tecnici susseguitisi avevano dimostrato che l'inquinamento non solo non s'era propagato oltre il perimetro iniziale del sito interessato ma, addirittura, era regredito nel tempo rispetto ai tassi di concentrazione rilevati inizialmente. Peraltro, il lungo tempo ormai trascorso da quando l'inquinamento era stato scoperto non avrebbe comunque giustificato misure di natura emergenziale (a carico di ALIP), in quanto esse semmai dovevano essere adottate nell'immediatezza del rinvenimento dei fattori critici;

- quanto al secondo motivo di appello (secondo il quale all'Amministrazione, semmai, spetterebbe "*predisporre gli interventi necessari*", non già anche provvedere alla loro "*materiale esecuzione*") che il contrario, in verità, deriverebbe dalla legge (art. 244, co. 4, del d.lgs. n. 152/2006) oltre che dalla giurisprudenza formatasi sul punto.

4. Col secondo ricorso in epigrafe n.r.g. 4461/2014 il Ministero ha analogamente impugnato la sentenza del predetto Tar n. 533/2014, pubblicata il 27.2.2014, la quale ha analogamente pronunciato (v. punto 3.1. *supra*) sull'originario ricorso proposto da Energheia.

5. Nel giudizio d'appello così instaurato Energheia ha prodotto comparsa di costituzione e successiva memoria di contenuti corrispondenti a quelli degli analoghi atti depositati da ALIP.

6. Le cause quindi, chiamate alla pubblica udienza di discussione del 19.4.2018, sono state ivi trattenute in decisione.

7. Occorre in primo luogo disporre la riunione dei ricorsi in epigrafe, stante la piena unitarietà della vicenda che forma oggetto delle relative controversie.

8. Gli appelli possono presentare profili di improcedibilità alla luce del fatto che il contenzioso fra le parti, almeno per quanto riguarda ALIP, ha ormai spostato il suo fondamentale baricentro sul conferenza di servizi istruttoria del 24.2.2014, successiva agli atti per cui è causa, dai cui contenuti emerge altresì che le misure intraprese dal Ministero hanno mutato rotta rispetto a quelle che avevano le misure che hanno formato oggetto dei provvedimenti originariamente censurati. In un caso consimile, del resto, tanto ha ritenuto C.d.S., VI, n. 1925/2018, pubblicata il 27.3.2018.

9. Gli appelli, peraltro, risultano principalmente infondati nel merito.

9.1. Il fatto che ALIP non sia stata autrice dell'inquinamento in questione è circostanza adeguatamente assodata (già dai tempi della citata sentenza n. 5287/2007) e, in pratica, ormai ammessa anche da parte del Ministero. Così come, simmetricamente, è in sostanza non controverso il fatto che l'origine dell'inquinamento fa fatto risalire alle attività industriali esercitate nel sito da altra società (SISAS) oramai fallita (circostanza, questa, che lascia intendere le ragioni dell'insistenza delle Amministrazioni coinvolte nel tentare di addossare ad altro soggetto privato gli oneri per gli interventi necessari a fini ambientali, i quali, piuttosto, dovrebbero in prima battuta gravare sulla finanza pubblica).

9.2. Il Ministero, d'altro canto, non mostra di contestare argomentatamente il fatto, dedotto dalle società appellate, che le loro attività industriali sono di un tipo tale che in alcun caso i residui (peraltro eventuali) di tale loro attività possano avere una qualche attinenza con gli agenti inquinanti scoperti nel sottosuolo interessato.

9.3. Costituisce poi un dato obiettivo che l'origine dell'inquinamento, e l'individuazione di quest'ultimo, dev'essere datato ad un'epoca alquanto risalente nella quale le società appellate non operavano nella zona.

Di conseguenza, risulta difettare nella specie anche quel nesso (tra momento della scoperta dell'esistenza di uno stato di inquinamento e momento di adozione di misure emergenziali per il suo contenimento ovvero per il suo non aggravamento) che logicamente e giuridicamente giustificano, in termini di presupposto, l'adozione di M.I.S.E..

9.4. Il Ministero inoltre, nella fattispecie, neppure mostra di contestare argomentatamente il fatto – dedotto dalle società appellate – che la dimensione dell'inquinamento si è ormai anche contratta. Circostanza questa che se, da un lato, non esclude in modo assoluto che misure di M.I.S.E. possano essere ancora necessarie od opportune tuttavia, dall'altro lato, conferma nuovamente un'apprezzabile risalenza dell'origine dell'inquinamento rispetto al tempo dell'adozione dei provvedimenti per cui è causa.

10. Centrale comunque, nella risoluzione del caso in questione, risulta l'approdo argomentativo (peraltro anticipato da un analogo orientamento giurisprudenziale nazionale, culminato nella citata Adunanza plenaria che ha sollevato la questione poi decisa dalla Corte comunitaria, ed altresì ribadito nelle more ad esempio da C.d.S., VI, n. 5023/2016, pubblicata il 29.11.2016) cui è giunta la CGUE con la citata sentenza 4.3.2015, in causa C-534/13, secondo la quale *“non osta a una normativa nazionale come quella di cui trattasi (...) 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”*.

Questa pronuncia, in pratica, conferma la compatibilità comunitaria delle norme rilevanti della nostra legislazione nazionale (v. norme sopra richiamate del c.d.a.), secondo le quali in sostanza, ed in coerente applicazione della più logica delle applicazioni possibili del principio sovranazionale 'chi inquina paga', giammai può essere posto direttamente a carico di chi non è l'autore di un inquinamento (e che non si offra spontaneamente per anticiparne i costi di contenimento ed eliminazione) il costo di interventi, anche solo emergenziali, volti ad impedire l'aggravamento e, anzi, a favorire la regressione di uno stato di inquinamento.

Successivamente alla detta pronuncia della CGUE, l'orientamento giurisprudenziale nazionale risulta ancora più consapevole e determinato, in tema (C.d.S., VI, nn. 3544/2015, 4647/2016, 6138/2017, 502/2018).

11. In conclusione, respinti gli appelli riuniti, devono essere confermate le sentenze impugnate.

Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e vanno liquidate in complessivi euro 6.000,00, con onere di pagamento a carico del Ministero in favore delle società appellate, in ragione di una metà ciascuna.

(Omissis)

