

Sito inquinato di interesse nazionale e misure ambientali che possono essere imposte al proprietario non responsabile dell'inquinamento

Cons. Stato, Sez. IV 22 novembre 2024, n. 9386 - 3V Sigma s.p.a. e Colombina s.r.l. (avv.ti Capria, Marocco e Liroso) c. Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Attività di produzione di sostanze chimiche organiche - Sito inquinato di interesse nazionale - Procedura di messa in sicurezza di emergenza e/o bonifica del sito - Misure ambientali che possono essere imposte al proprietario non responsabile dell'inquinamento.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. – Le società ricorrenti sono la nuda proprietaria (Colombina s.r.l.) e la titolare del diritto di superficie (3V Sigma s.p.a.) di un'area di circa 64.000 mq, sita nell'ambito del petrolchimico di Porto Marghera.

Su tale area, in proprietà di Colombina s.r.l., la società 3V Sigma s.p.a. svolge la propria attività consistente nella produzione di sostanze chimiche organiche.

Il sito di Porto Marghera è stato classificato come sito inquinato di interesse nazionale dall'art. 1, comma 4, della legge 9 dicembre 1998, n. 426, sulla base dei criteri determinati ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. n), del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in ragione del carattere diffuso ed esteso dell'area inquinata e della pericolosità degli inquinanti presenti, ed è stato perimetrato con decreto del ministero dell'Ambiente del 23 febbraio 2000, estendendosi per 3595 ha di cui 479 ha rappresentati da canali e 3116 ha da suoli (in tali termini la descrizione che ne viene fatta nel decreto ministeriale 18 settembre 2001, n. 468).

2. – Nell'ambito della procedura avviata per la messa in sicurezza di emergenza e/o bonifica del sito, le società ricorrenti e/o le loro danti causa hanno già realizzato, a partire dal 2005, alcuni interventi o studi (es. caratterizzazione del terreno e delle acque sotterranee; interventi di messa in sicurezza di emergenza in corrispondenza degli hot spot rinvenuti nelle acque di falda; monitoraggio aria-ambiente; analisi di rischio sanitario, ecc.): tali attività sarebbero state svolte dalle ricorrenti e/o dalle loro danti causa "a titolo volontario", al fine di proteggere i lavoratori e mettere in sicurezza lo stabilimento.

3. – Il Ministero dell'Ambiente, ritenendo non condivisibili le analisi di rischio sanitario presentate dagli interessati, ha impartito alcune prescrizioni alle società che vantavano diritti reali sull'area, richiedendo, altresì, la presentazione dei progetti di messa in sicurezza e bonifica di suoli e acque di falda.

Tali prescrizioni ministeriali sono state impugnate dinanzi al T.a.r.

4. – Con sentenza n. 197 del 2013, il T.a.r. Veneto, pur annullando per vizi formali e procedurali gli atti impugnati, ha respinto le censure con le quali le società ricorrenti lamentavano la carenza dei presupposti soggettivi e oggettivi per l'attivazione della procedura volta al disinquinamento delle aree, rilevando, da un lato, che le ricorrenti avevano già posto in essere numerosi adempimenti e, dall'altro, che non era stata raggiunta la prova circa la loro estraneità alla causazione dell'inquinamento.

5. – Con sentenza n. 195 del 2018, il Consiglio di Stato ha dichiarato improcedibile l'appello avverso la suddetta sentenza, per sopravvenuta carenza d'interesse, rilevando che, in ottemperanza alla decisione del T.a.r. Veneto n. 197 del 2013, l'amministrazione, nel dicembre del 2013, aveva provveduto a rinnovare completamente il procedimento relativo alle misure di bonifica del sito, rideterminandosi con nuovi atti, nuovi pareri e nuove valutazioni in merito alla documentazione tecnica ed ai dati analitici trasmessi dalle società.

6. – Con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, integrato da successivi quattro ricorsi per motivi aggiunti, le società ricorrenti hanno impugnato una serie di atti variamente denominati (comunicazione di avvio del procedimento, esiti dell'istruttoria preliminare, note, pareri, osservazioni, relazioni di validazione, verbali di Conferenza dei Servizi) emanati dai competenti organi della P.A. nell'ambito del rinnovato procedimento, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere, in particolare facendo leva sull'impossibilità di porre obblighi di bonifica a carico del proprietario non responsabile della contaminazione.

7. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r., dopo aver riepilogato il più recente orientamento giurisprudenziale in materia di misure ambientali che possono essere imposte al proprietario non responsabile dell'inquinamento, distinguendo tra messa in sicurezza dei siti contaminati, obbligo legale di bonifica e obbligo negoziale di bonifica (cfr. pag. 9-11 della sentenza impugnata), ha dichiarato i ricorsi principali e i motivi aggiunti inammissibili per carenza d'interesse poiché proposti contro atti meramente istruttori, interlocutori o endoprocedimentali. In particolare, la sentenza appellata si fonda sulle



seguenti ragioni:

1) alcuni interventi di messa in sicurezza dell'area sono già stati realizzati, ormai da molti anni, dalle società ricorrenti "su base volontaria", al fine di proteggere i lavoratori e mettere in sicurezza lo stabilimento, e non possono, pertanto, essere rimessi in discussione (né risulta che le ricorrenti vogliano contestare o porre nel nulla quanto volontariamente eseguito);

2) a seguito del riavvio del procedimento volto a individuare le cause e il responsabile della contaminazione nonché le misure da adottare per assicurare il disinquinamento dell'area, la P.A. non risulta aver emesso nessun ordine di bonifica a carico delle ricorrenti;

3) tutte le misure di cui si discorre negli atti impugnati sono oggetto di un intenso e approfondito confronto procedimentale, tuttora in corso tra le parti, per cui tutti gli atti impugnati (comunicazione di avvio del procedimento, esiti dell'istruttoria preliminare, note, pareri, osservazioni, relazioni di validazione, documenti tecnici di puntuale riscontro, verbali di conferenze dei servizi) hanno natura istruttoria, interlocutoria o endoprocedimentale e sono espressione di un confronto procedimentale ancora in atto tra le parti (cfr. pag. 11 e 12 della sentenza impugnata).

4) il procedimento ambientale per cui è causa non ha condotto ad alcuna determinazione conclusiva, né nell'imposizione di un ordine di bonifica o di altre misure definitivamente e irreversibilmente imposte a carico delle ricorrenti, come confermato dalla nota del 15 ottobre 2017 (successiva alla Conferenza di servizi decisoria del 30 maggio 2016 ed autonomamente impugnata con ricorso n.r.g. 551/2017) con la quale sono stati richiesti alle società ricorrenti ulteriori approfondimenti istruttori da esaminarsi in una prossima conferenza dei servizi (cfr. pag. 12-13 della sentenza impugnata).

8. – Con atto di appello la società ha impugnato la sentenza di primo grado.

9. – Con apposite memorie, si sono costituite le amministrazioni resistenti, che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

10. – All'udienza pubblica del 25 luglio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

11. – L'appello è infondato.

Con un primo motivo di appello (pag. 13-19 dell'appello), la società ha censurato la statuizione di inammissibilità del ricorso di primo grado, evidenziando la lesività degli atti impugnati.

Il motivo è infondato in quanto gli atti impugnati hanno natura endoprocedimentale, come correttamente già statuito dal primo giudice e, pertanto, risultano essere privi di effetti lesivi nei confronti della posizione giuridica di parte appellante. A tal riguardo, infatti, è sufficiente richiamare il verbale della Conferenza di servizi del 30 maggio 2016 (punto 6 dell'ordine del giorno), ove si legge che tale punto *"non viene trattato, in considerazione del fatto che la Conferenza di Servizi istruttoria, tenutasi in data odierna, si è riservata di esprimere valutazioni conclusive sui documenti in esame all'esito dell'ulteriore approfondimento istruttorio dei contenuti della documentazione depositata dall'Azienda in sede di Conferenza di Servizi e delle integrazioni/revisioni richieste in merito all'analisi di rischio"* (cfr. doc. 1 del fascicolo di primo grado del Ministero, pag. 5-6).

In secondo luogo, deve ritenersi circostanza pacifica e non contestata tra le parti quella secondo cui il nuovo procedimento amministrativo ancora non risulta essere stato concluso.

Pertanto, in mancanza di un provvedimento definitivo avente carattere di lesività deve ritenersi corretta la decisione di inammissibilità del primo giudice.

12. – Con un secondo motivo di appello (pag. 19-20 dell'appello), la società ha censurato il capo di sentenza nella parte in cui ha ritenuto la legittimità di una imposizione delle misure di messa in sicurezza di emergenza in capo al proprietario non responsabile dell'inquinamento, oltre a contestare di aver mai intrapreso volontariamente le operazioni di bonifica.

Il motivo è inammissibile per carenza di interesse, in quanto volto a contestare una statuizione di principio riepilogativa di un certo orientamento giurisprudenziale e non invece un autonomo capo di sentenza avente contenuto decisorio con idoneità al giudicato.

13. – A tal riguardo, tuttavia, occorre precisare che il principio sancito dal T.a.r. nella sentenza impugnata, secondo cui al proprietario incolpevole possono essere imposte anche le misure di messa in sicurezza d'emergenza (m.i.s.e.), è stato superato dal più recente e contrario orientamento giurisprudenziale che ha invece escluso la legittimità delle suddette misure in capo al proprietario non responsabile dell'inquinamento (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 17 luglio 2023, n. 6957 e Cass. civ., sez. un., 1° febbraio 2023, n. 3077).

14. – In conclusione, quindi, l'appello deve essere rigettato, con conseguente preclusione di ogni possibile esame dei motivi di primo grado non esaminati e riproposti in questa sede (cfr. pag. 21-42 dell'appello).

15. – Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

(Omissis)