

La quarta sezione del Consiglio di Stato sottopone al vaglio della Corte costituzionale la normativa speciale dettata per Bagnoli dal decreto legge c.d. sblocca Italia

[Cons. St., sez. IV, sentenza 23 maggio 2017, n. 2407 – Pres. Anastasi, Est. Taormina](#)

Ambiente – Inquinamento – Area di Bagnoli Caroglio – Disciplina speciale di bonifica – Mancata intesa con la Regione – Indennizzo – Liquidazione – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

E' rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33 del decreto-legge 12 settembre 2014, numero 133, convertito in legge 11 novembre 2014, numero 164 sotto due profili:

a) *nella parte in cui non prevede che l'approvazione del programma di rigenerazione urbana del comprensorio Bagnoli-Coroglio sia preceduto (riguardando il governo del territorio) dall'intesa tra lo Stato e la regione Campania con riferimento ai parametri di cui agli artt. 117, comma 2, lettera m) e comma 3 della Costituzione nonché da una specifica valorizzazione del ruolo del comune con riferimento all'art. 118 comma 1 della Costituzione;*

b) *nella parte in cui prevede l'erogazione dell'indennizzo mediante il ricorso a "strumenti finanziari" con riferimento ai parametri di cui agli artt. 42 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 ed all'art. 1 del protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e 101 della Costituzione. (1)*

(1) I.- Continua la verifica della compatibilità costituzionale dei vari aspetti che hanno interessato una delle più recenti stagioni della decretazione d'urgenza; con la sentenza (non definitiva) in esame la quarta sezione di Palazzo Spada ha investito la Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della speciale disciplina dettata dal decreto legge c.d. sblocca Italia per il sito di Bagnoli - Coroglio sotto due profili.

Nell'ambito di un complesso contenzioso - avente ad oggetto principale gli atti di nomina del Commissario straordinario di governo per la bonifica ambientale e l'adozione di interventi per la bonifica e la rigenerazione urbana dell'area medesima – il Consiglio di Stato, dopo aver respinto una serie di censure, ha ritenuto non manifestamente infondati due aspetti della disciplina speciale.

II.- *I profili di rimessione.*

Un primo profilo di possibile incostituzionalità viene rilevato in merito all'attribuzione in via esclusiva allo Stato anche dei compiti relativi alla "rigenerazione urbana" dell'area di Bagnoli.

In particolare, se per un verso la bonifica ambientale rientra sicuramente nelle prerogative legislative dello Stato, per un altro verso, il recupero dell'area urbana rientra nell'ambito della più ampia materia del "governo del territorio", oggetto, a Costituzione vigente, di competenza concorrente fra Stato e Regione, con la conseguenza che essa dovrebbe prevedere una previa intesa tra i due soggetti e forme specifiche di valorizzazione del ruolo del comune di Napoli (sulla centralità della intesa Stato Regioni cfr. da ultimo la nota sentenza della Corte costituzionale sulla legge Madia, [25 novembre 2016, n. 251](#) (oggetto della [News US in data 1 dicembre 2016](#), nonché in *Foro it.*, 2017, I; 451 con note di AMOROSO E D'AURIA; sui possibili rimedi alla declaratoria incostituzionalità, cfr. Cons. Stato, Comm. Spec., parere 17 gennaio 2017, n. 2371/16, *id.*, 2017, III, 49, con nota di ROMBOLI, cui si rinvia per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza).

Un secondo profilo di illegittimità viene individuato nelle modalità di corresponsione dell'indennità di esproprio, in relazione alle quali la disciplina speciale in contestazione dispone il ricorso a "strumenti finanziari"; secondo il Consiglio di Stato, infatti, il concetto di "strumenti finanziari", ricavato dalla disciplina contenuta nel c.d. testo unico Draghi in materia di intermediazione finanziaria (d.lgs. n. 58 del 1998), in quanto comprensivo di "strumenti il cui valore effettivo è molto aleatorio" (ad es. derivati, *futures*, *swap*), determina incertezza nella corresponsione di una indennità che sia effettivamente commisurata al valore dei terreni, nei termini ormai imposti dai principi costituzionali filtrati dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo (in relazione alla determinazione di indennità commisurate al valore dei beni, cfr. *ex multis*: Corte cost., 22 dicembre 2011, n. 338, in *Foro it.* 2012, I, 325; 10 giugno 2011, n. 181, in *Giust. civ.* 2011, 9, I, 1943 con nota di SALVAGO; e soprattutto Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348, *id.*, 2008, 1, I, 51 con nota di DUNI E STELLA RICHTER).

III.- Per completezza, in materia di bonifica di siti inquinati, si segnala da ultimo:

a) [Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4119](#), secondo cui <<Ai sensi degli art. 242, 1° comma, e 244, 2° comma, t.u. dell'ambiente, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla p.a. solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità; è, quindi, necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il

comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione, accertamento che presuppone un'adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità>>;

b) [Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4099](#) in *Guida al dir.*, 2016, fasc. 43, 82, con nota di PONTE, secondo cui <<L'art. 252, 4^o comma, d. leg. n. 152 del 2006 prevede che, nella procedura di bonifica di cui all'art. 242 dei siti di interesse nazionale, debba essere sentito il ministero delle attività produttive, ponendo quindi l'obbligo di un parere da parte del suddetto ministero; tale norma si riferisce al «procedimento di bonifica» e, dunque, l'audizione del ministero delle attività produttive non è richiesta per la sola approvazione del progetto definitivo di bonifica ma concerne anche gli altri interventi e determinazioni che attengano al suddetto procedimento; peraltro è possibile seguire il modulo procedimentale della conferenza di servizi, rispetto al quale la mancata partecipazione e adozione di un provvedimento di dissenso postumo, consente di ritenere acquisito comunque l'assenso dell'amministrazione che, non partecipando alla conferenza, non ha espresso la propria definitiva volontà in merito>>;

c) Cons. Stato, Ad. plen. ord., [13 novembre 2013, n. 25](#) e [25 settembre 2013, n. 21](#), in *Giornale dir. amm.*, 2014, 365 con nota di SABATO, secondo cui <<Si rimette all'esame della corte di giustizia Ue la questione pregiudiziale di corretta interpretazione relativa al se i principi dell'Ue in materia ambientale sanciti dall'art. 191 par. 2 Tfu e dalla dir. Ce 21 aprile 2004 n. 35 (art. 1 e 8 n. 3, tredicesimo e ventiquattresimo considerando) - in particolare, il principio «chi inquina paga», il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente - ostino a una normativa nazionale, quale quella delineata dagli art. 244, 245 e 253 d. leg. 3 aprile 2006 n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consente all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica.>>;

d) [Corte giust. UE, sez. III, 4 marzo 2015, C-534/13](#), Ministero dell'ambiente (in *Foro it.*, 2015, IV, 293; *Urbanistica e appalti*, 2015, 637, con nota di CARRERA cui si rinvia per ogni approfondimento anche in relazione al principio del “chi inquina paga”), nel rispondere alla Plenaria, ha stabilito 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>>;

e) sull'accertamento degli elementi costitutivi della responsabilità civile extra contrattuale dell'autore dell'inquinamento, l'utilizzo della prova per presunzioni, i criteri di accertamento del nesso causale, il concorso di responsabilità ex art. 2055 c.c., cfr. [Con. Stato, sez. V, 25 febbraio 2015, n. 933.](#)