

Sull'illegitima imposizione di eseguire interventi di messa in sicurezza e di bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento (principio «chi inquina paga»)

T.A.R. Basilicata, Sez. I 15 settembre 2015, n. 582 - Riggio, pres.; Mastrantuono, est. - PCC Giochi e Servizi S.p.A. (avv.ti Fantini, Valle e Petrone) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Sito di bonifica di interesse nazionale - Progetto di messa in sicurezza delle acque di falda volto al contenimento o alla eliminazione di fonti inquinanti - Mancata individuazione del responsabile dell'inquinamento - Prescrizioni al proprietario non responsabile - Principio comunitario «chi inquina paga» - Illegittimità prescrizioni.

(Omissis)

FATTO

Con D.M. n. 468/2001 è stato istituito il sito di bonifica di interesse nazionale "Tito", relativo alla zona industriale del Comune di Tito, per l'inquinamento propagatosi dallo stabilimento ex Liquichimica, abbandonato negli anni 70.

Con successivo D.M. dell'8.7.2002 è stato perimetrato il predetto sito di bonifica di interesse nazionale "Tito".

Con nota del 17.1.2005 la Daramic S.r.l. comunicava al Ministero dell'Ambiente che il terreno e la falda sottostante del proprio stabilimento, sito nel perimetro del predetto sito di bonifica di interesse nazionale, erano pesantemente contaminati da tricloroetilene, tricloroetano, dicloroetilene, bromodichlorometano, cloroformio, bromoformio, cloruro di vinile monomero, esaclorobutadene, tetracloroetilene, organoclorurati e idrocarburi: più precisamente, con riferimento alle acque di falda i piezometri avevano rilevato alla profondità da 10 m. a 26 m. valori elevatissimi di tricloroetilene e di cloruro di vinile di gran lunga superiori a quelli massimi consentiti anche al confine dell'area di pertinenza del predetto stabilimento Daramic.

Nella Conferenza di servizi istruttoria del 9.3.2005 veniva riscontrata "la concreta possibilità" che il rilevato stato di contaminazione della falda risultasse esteso anche ad aree esterne allo stabilimento Daramic, per cui veniva ritenuto opportuno che tutte le aziende, presenti all'interno del perimetro del sito di bonifica, dovessero "procedere alla caratterizzazione" delle acque di falda sottostanti alle aree di propria competenza "e, ove fosse necessario, ad attivare immediati interventi di messa in sicurezza di emergenza", specificando che, in caso di inerzia, avrebbero potuto essere attivate "le procedure di sostituzione in danno, previa diffida, ai sensi dell'art. 15 D.M. n. 471/1999" (cfr. il punto 1 del relativo verbale).

Pertanto, con nota prot. n. 5718 del 21.3.2005 il Direttore Generale della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente sollecitava tutte le aziende, presenti all'interno del perimetro del sito di bonifica di interesse nazionale "Tito" (e perciò anche la PCC Giochi e Servizi S.p.a.), di procedere, entro 30 giorni, alla caratterizzazione per le aree di propria competenza.

La Conferenza di servizi decisoria del 2.8.2005, dopo aver preso atto che 67 aziende obbligate alla caratterizzazione avevano dichiarato la propria disponibilità o avevano delegato il Consorzio ASI di Potenza per tale adempimento (tra cui la PCC Giochi e Servizi S.p.a.), riaffermava l'obbligo delle altre aziende di predisporre il Piano di caratterizzazione, con l'espressa avvertenza dell'intervento sostitutivo ex art. 15 D.M. n. 471/1999 (cfr. il punto 1 del relativo verbale).

La Conferenza di servizi istruttoria del 29.3.2006 esprimeva parere favorevole e perciò veniva ritenuto approvabile il Piano di caratterizzazione dell'area di pertinenza dello stabilimento della PCC Giochi e Servizi S.p.a., presentato dal Consorzio ASI di Potenza il 21.12.2005, subordinatamente al recepimento di alcune prescrizioni.

Nella Conferenza di servizi istruttoria del 21.12.2006 veniva preso atto dei risultati della caratterizzazione dell'area di pertinenza dello stabilimento della PCC Giochi e Servizi S.p.a., "subordinatamente alla validazione da parte dell'ARPAB", che evidenziavano la contaminazione delle acque di falda con valori di ferro, manganese, alluminio, piombo, triclorometano e cloroformio, superiori a quelli massimi consentiti, per cui veniva richiesta la presentazione, entro 15 giorni, del progetto di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda (cfr. punto 11 del relativo verbale).

Nella Conferenza decisoria del 15.2.2007 veniva ribadito l'obbligo della PCC Giochi e Servizi S.p.a. della presentazione, entro 15 giorni, del progetto di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda, specificando che, in caso di inerzia, la Regione Basilicata, il Comune di Tito ed il Consorzio ASI di Potenza avrebbero dovuto procedere all'esecuzione sostitutiva in danno (cfr. punto 11 del relativo verbale).

Con Decreto prot. n. 3336 del 20.2.2007 il Direttore Generale della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 14 ter, commi 6 bis e 9, L. n. 241/1990, approvava e considerava come definitive le prescrizioni stabilite nei verbali delle Conferenze di servizi decisorie del 26.4.2005, del 2.8.2005 e del 27.7.2006.

Con nota prot. n. 10736 del 30.4.2007 (notificata il 7.5.2007) il Direttore Generale della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente riteneva non sufficiente la proposta di messa in sicurezza di emergenza, esternata dalla PCC Giochi e Servizi S.p.a. con la nota del 14.3.2007, sollecitando la presentazione "entro 7 giorni" di un progetto di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda "volto al contenimento o alla eliminazione delle fonti inquinanti" e l'estensione "a tutti i composti organo alogenati cancerogeni e non" del proposto programma di monitoraggio delle acque di falda, che doveva avere una cadenza semestrale, chiedendo alla Regione Basilicata di esercitare, in caso di inerzia e previa diffida, i previsti poteri sostitutivi in danno, con la puntualizzazione che tale provvedimento costituiva formale messa in mora.

Nella Conferenza di servizi decisoria dell'11.10.2007 veniva confermato l'obbligo della PCC Giochi e Servizi S.p.a. di presentare, entro 7 giorni, sia il progetto di messa in sicurezza di emergenza "volto al contenimento o alla eliminazione delle fonti inquinanti presenti nelle acque di falda", sia i risultati del monitoraggio delle acque di falda, "come da programma di monitoraggio presentato dalla stessa società", specificando che l'attività doveva proseguire con cadenza semestrale "fino all'assenza di contaminazione" e con estensione "a tutti i composti alifatici alogenati cancerogeni e non", con la puntualizzazione che, in caso di mancato rispetto dei termini indicati, l'inerzia sarebbe stata segnalata agli organi di vigilanza e controllo (cfr. punto 6 del relativo verbale).

Con Decreto prot. n. 4137 del 16.11.2007 il Direttore Generale della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 14 ter, commi 6 bis e 9, L. n. 241/1990, approvava e considerava come definitive le prescrizioni, imposte alla PCC Giochi e Servizi S.p.a. con il predetto punto 6 del verbale della Conferenza di servizi decisoria dell'11.10.2007.

Sia il verbale della Conferenza di servizi decisoria dell'11.10.2007, sia il Decreto prot. n. 4137 del 16.11.2007 sono stati trasmessi alla PCC Giochi e Servizi S.p.a. con nota Ministero dell'Ambiente prot. n. 29751 del 16.11.2007, ricevuta il 4.12.2007.

La predetta società PCC Giochi e Servizi con il ricorso introduttivo, notificato l'1.2.2008 e depositato il 15.2.2008, ha impugnato i provvedimenti in epigrafe, deducendo:

1) la violazione del principio comunitario "chi inquina paga" ex art. 191 del Trattato del funzionamento dell'Unione Europea, recepito dall'art. 239, comma 1, D.Lg.vo n. 152/2006, in quanto la ricorrente non aveva causato l'inquinamento della falda e perciò non le poteva essere addossato l'obbligo di presentare il progetto di messa in sicurezza d'emergenza, prevedendo l'art. 245 dello stesso D.Lg.vo n. 152/2006 a carico del proprietario incolpevole solo una facoltà (esercitata dalla ricorrente soltanto in relazione alla fase di caratterizzazione), fermo restando l'onere reale, il privilegio speciale ed il diritto di rivalsa di cui all'art. 253 D.Lg.vo n. 152/2006 nonché l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, in quanto a pag. 4 del verbale della Conferenza di servizi istruttoria del 21.12.2006 veniva evidenziato che il CNR aveva rilevato che i valori di fondo del ferro, del manganese e dell'alluminio nelle acque sotterranee delle aree interne al perimetro del sito di bonifica di interesse nazionale erano superiori ai limiti fissati dalla normativa vigente;

2) l'eccesso di potere per difetto di motivazione, atteso che non era stato specificato se nell'area di pertinenza dello stabilimento della ricorrente erano state superate le concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) o le concentrazioni soglia di rischio (CSR);

3) la violazione dell'art. 240, comma 1, lett. m), D.Lg.vo n. 152/2006, nonché l'eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di motivazione, avendo le Amministrazioni resistenti utilizzato l'istituto della messa in sicurezza d'emergenza in una situazione di inquinamento diffuso e non "in caso di eventi di contaminazione repentini" e non solo per "contenere", ma anche per "eliminare" le fonti inquinanti, senza specificare quali misure dovevano essere concretamente attuate;

4) la violazione dell'art. 240, comma 1, lett. m), D.Lg.vo n. 152/2006 anche con riferimento al piano di monitoraggio imposto, in quanto avente durata indeterminata "fino all'assenza di contaminazione".

Si sono costituiti in giudizio i Ministeri dell'Ambiente, dello Sviluppo Economico e della Salute, i quali hanno sostenuto l'infondatezza del ricorso introduttivo.

Successivamente nella Conferenza di servizi decisoria del 22.12.2008 veniva evidenziata la mancata attivazione da parte della ricorrente delle misure di messa in sicurezza delle acque di falda, per cui veniva riconfermato l'obbligo di presentazione del progetto di messa in sicurezza di emergenza "volto al contenimento o alla eliminazione delle fonti inquinanti presenti nelle acque di falda" e dei risultati del monitoraggio delle acque di falda "come da programma di monitoraggio presentato dalla stessa società", specificando che l'attività doveva proseguire "fino all'assenza di contaminazione" e con estensione "a tutti i composti alifatici alogenati cancerogeni e non" (cfr. il punto 1 del relativo verbale, dal quale risulta che lo stesso verbale è stato trasmesso agli organi di vigilanza e controllo, "stante la situazione di reiterata inadempienza").

Con Decreto prot. n. 8020 del 16.1.2009 il Direttore della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 14 ter, commi 6 bis e 9, L. n. 241/1990, approvava e considerava come definitive tutte le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 22.12.2008.

Sia il verbale della Conferenza di servizi decisoria del 22.12.2008, sia il Decreto prot. n. 8020 del 16.1.2009 sono stati impugnati dalla ricorrente con atto di motivi aggiunti, notificato il 2.3.2009 e depositato l'11.3.2009, che pone a proprio fondamento gli stessi motivi già articolati con il ricorso principale.

Con memoria del 30/31.10.2014 l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, oltre a insistere per l'infondatezza del ricorso introduttivo e dell'atto di motivi aggiunti, ne ha eccepito l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto la Conferenza istruttoria del 23.4.2014 ha ribadito l'obbligo della società ricorrente di adottare gli interventi di messa in sicurezza di emergenza.

All'Udienza Pubblica dell'8.7.2015 il ricorso in epigrafe è passato in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, va disattesa l'eccezione, sollevata dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato con la memoria del 30/31.10.2014, di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse del ricorso introduttivo e dell'atto di motivi aggiunti, sul rilievo che la Conferenza istruttoria del 23.4.2014 ha ribadito l'obbligo della società ricorrente di adottare gli interventi di messa in sicurezza di emergenza.

Infatti, il verbale della predetta Conferenza istruttoria costituisce un atto entroprocedimentale, che non lede in modo immediato la posizione giuridica della ricorrente, né comporta il superamento dei provvedimenti gravati.

Parimenti, l'omessa impugnazione entro il termine decadenziale di 60 giorni del Decreto prot. n. 3336 del 20.2.2007 (notificato il 27.2.2007) e della nota prot. n. 10736 del 30.4.2007 (notificata il 7.5.2007) non rende inammissibili il ricorso introduttivo e l'atto di motivi aggiunti.

Infatti, con il predetto Decreto prot. n. 3336 del 20.2.2007 il Ministero dell'Ambiente ha approvato in via definitiva soltanto l'obbligo di redazione del Piano di caratterizzazione.

Mentre la nota ministeriale prot. n. 10736 del 30.4.2007 costituisce anch'essa un atto entroprocedimentale, che non ha leso in modo immediato, attuale e concreto l'interesse della ricorrente a non effettuare gli interventi di messa in sicurezza di emergenza e/o di bonifica nell'area di pertinenza del proprio stabilimento.

Devono, altresì, essere qualificati come atti endoprocedimentali anche gli impugnati verbali delle Conferenze istruttorie e delle Conferenze decisorie e pertanto gli unici atti idonei a produrre una lesione immediata, attuale e concreta dell'interesse della ricorrente a non eseguire gli interventi di messa in sicurezza di emergenza e/o di bonifica sono i Decreti ministeriali prot. n. 4137 del 16.11.2007 e prot. n. 8020 del 16.1.2009, tempestivamente impugnati con il ricorso introduttivo e con l'atto di motivi aggiunti.

Nel merito, il ricorso introduttivo è fondato.

Con il primo motivo è stata dedotta la violazione del principio comunitario "chi inquina paga" ex art. 191 del Trattato del funzionamento dell'Unione Europea, recepito dagli artt. 239, 242, 244, 245, 250 e 253 D.Lg.vo n. 152/2006.

La censura merita adesione.

Occorre invero considerare che il sistema sanzionatorio, disciplinato dagli artt. 242, 244, 245, 250 e 253 D.Lg.vo n. 152/2006, risulta coerente con il principio comunitario sopra richiamato.

Più precisamente, gli artt. 242 e 244 del suaccennato D.Lg.vo n. 152/2006 stabiliscono che il responsabile dell'inquinamento è obbligato ad eseguire gli interventi di messa in sicurezza di emergenza e/o di bonifica e che l'Amministrazione ha l'onere di individuarlo e ricercarlo.

Inoltre, l'art. 250 del medesimo D.Lg.vo statuisce che, nel caso di mancata individuazione del responsabile dell'inquinamento, l'attività necessaria alla bonifica del sito deve essere eseguita dalle Amministrazioni competenti.

Ai sensi dell'art. 245, comma 2, del ripetuto D.Lg.vo il proprietario del terreno incolpevole dell'inquinamento è tenuto soltanto ad "attuare le misure di prevenzione", definite dall'art. 240, lett. i), del più volte citato D.Lg.vo, cioè le "iniziative per contrastare un evento che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia".

Il summenzionato art. 245, comma 2, prevede la facoltà, ma non l'obbligo, del proprietario del terreno, non responsabile dell'inquinamento, di attivare volontariamente gli "interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità".

Quest'ultima disposizione va collegata al successivo art. 253 del D.Lg.vo in argomento, ai sensi del quale, in caso di mancata individuazione del responsabile dell'inquinamento o di impossibilità dell'azione di rivalsa e/o infruttuosa escussione nei suoi confronti, sul terreno del proprietario incolpevole grava sia "l'onere reale" di sopportare gli interventi di bonifica ex art. 250, eseguiti d'ufficio dalla Pubblica Amministrazione ("qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati), sia "il privilegio speciale immobiliare" ex art. 2748, comma 2, c.c. "anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile", con riferimento alle "spese degli interventi" eseguiti dall'Autorità competente "soltanto nei limiti del valore di mercato del sito".

Pertanto, l'intervento facoltativo del proprietario del terreno contaminato, ove spiegato, vale solo ad impedire l'assoggettamento dell'immobile ai suindicati onere reale e privilegio speciale ex art. 2748, comma 2, del codice civile.

Il comma 3 del predetto art. 253 prevede anche che, "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".

Con Ordinanza n. 21 del 25.9.2013 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea se la suddetta normativa nazionale, nella parte in cui non contempla la possibilità di imporre al

proprietario del fondo inquinato, non responsabile dell'inquinamento, l'obbligo di eseguire gli interventi di messa in sicurezza di emergenza e/o di bonifica, risulta compatibile con gli altri principi comunitari in materia di tutela dell'ambiente "della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente", pure sanciti dallo stesso art. 191, comma 2, del Trattato del funzionamento dell'Unione Europea, che prevede anche il suddetto principio "chi inquina paga".

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea con Sentenza del 4.3.2015 nella causa n. 534/2013 ha precisato che la normativa comunitaria non osta a una normativa nazionale, come quella italiana, ai sensi della quale, nel caso in cui sia impossibile individuare il responsabile dell'inquinamento o ottenere da quest'ultimo le misure di riparazione, non è consentito all'Amministrazione competente di imporre l'esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario del sito inquinato, non responsabile della contaminazione, potendo prevedersi a suo carico soltanto il rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'Amministrazione nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l'esecuzione dei predetti interventi.

In conclusione, con i provvedimenti impugnati è stato illegittimamente imposto alla società PCC Giochi e Servizi di eseguire gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica, ritenuti necessari per l'eliminazione degli elementi inquinanti. Pertanto, assorbita ogni altra censura, il ricorso introduttivo deve essere accolto unitamente ai motivi aggiunti, che ripropongono le medesime doglianze avverso le successive determinazioni ministeriali confermate dell'obbligo di messa in sicurezza del terreno di proprietà della ricorrente.

Sussistono, comunque, giusti motivi per disporre tra le parti la compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)