

Obbligo di attuare misure di prevenzione finalizzate a impedire che i fruitori di un sito (SIN) possano correre dei rischi per la salute

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 2 dicembre 2015, n. 2508 - Leo, pres.; De Vita, est. - Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (avv. Perfetti) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Acque - Acque di falda - SIN - Verbale della Conferenza di servizi - Percorso inalazione - Trasmissione di un elaborato relativo alla stima del rischio sanitario-ambientale ed alle misure di prevenzione eventualmente adottate per i fruitori dell'area.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso introduttivo, notificato in data 13 maggio 2014 e depositato il 28 maggio successivo, la società ricorrente ha impugnato il verbale della Conferenza di servizi del 24 febbraio 2014, laddove al punto 1.3 le si richiede: la trasmissione dei successivi risultati di monitoraggio delle acque di falda con cadenza da concordare con A.R.P.A.; di eseguire dei monitoraggi del soil gas, da concordare con A.R.P.A., al fine di escludere l'attivazione del percorso inalazione; in caso di attivazione di tale percorso la trasmissione di un elaborato relativo alla stima del rischio sanitario-ambientale ed alle misure di prevenzione eventualmente adottate per i fruitori dell'area, unitamente alla nota prot. 0010315/TRI del 9 aprile 2014, con la quale il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha rigettato l'istanza di annullamento in autotutela del 4 aprile 2014, formulata dalla medesima ricorrente.

Va premesso che la ricorrente, gestore della rete ferroviaria, detiene una porzione di area – pari a complessivi 2.000 mq, avente una lunghezza di 1,4 km e una larghezza di 2 m – ricadente nel sito Pioltello-Rodano, definito sito di interesse nazionale e destinato ad una complessa procedura di bonifica in ragione delle pregresse attività svolte sullo stesso. In esito alla sottoscrizione di un accordo di programma per la bonifica del sito, cui prendeva parte senza alcun obbligo anche la società Ferrovie dello Stato, sia la Regione Lombardia che il Comune di Pioltello si impegnavano a realizzare un progetto di bonifica dell'area; l'odierna ricorrente, in occasione dei lavori relativi al quadruplicamento della tratta ferroviaria Pioltello-Treviglio, realizzava le attività di bonifica, all'esito delle quali la Provincia di Milano attestava il conseguimento dell'obiettivo con riguardo al terreno, mentre evidenziava come l'inquinamento dell'acqua di falda non fosse imputabile alla fascia ferroviaria. Ciononostante, in esito allo svolgimento di una pluralità di Conferenze di servizi, si addossavano alla società ricorrente degli obblighi di bonifica; tuttavia i predetti provvedimenti impositivi di obblighi venivano impugnati in sede giurisdizionale, cui seguiva l'annullamento delle predette prescrizioni (sentenze n. 5446/2007 e n. 734/2014 di questo Tribunale).

Successivamente, la Conferenza di servizi tenutasi il 24 febbraio 2014 imponeva alla ricorrente sia la trasmissione dei risultati del monitoraggio delle acque di falda con cadenza da concordare con A.R.P.A., sia l'esecuzione dei monitoraggi del soil gas, da concordare con A.R.P.A., al fine di escludere l'attivazione del percorso inalazione, unitamente alla stima del rischio sanitario-ambientale e alle misure di prevenzione adottate; anche la successiva richiesta della ricorrente di annullamento in autotutela delle predette prescrizioni veniva rigettata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

A giudizio della ricorrente i predetti provvedimenti sono illegittimi per violazione di una pluralità di disposizioni di legge e per eccesso di potere sotto differenti profili.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero della Salute, che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

2. Con un primo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 23 ottobre 2014 e depositato il 29 ottobre successivo, la ricorrente ha altresì impugnato la nota fascicolo n. 2014.9.71.8 ricevuta il 1 agosto 2014, con la quale A.R.P.A. Lombardia, in relazione al S.I.N. di Pioltello, l'ha invitata a trasmettere i risultati di falda entro novanta giorni dalla data del prelievo.

Anche avverso il predetto atto, esecutivo delle prescrizioni della Conferenza di servizi del 24 febbraio 2014, sono state dedotte le medesime censure contenute nel ricorso introduttivo, assumendone l'illegittimità in via derivata.

3. Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato in data 5 febbraio 2015 e depositato il 17 febbraio successivo, la ricorrente ha infine impugnato il decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 10 dicembre 2014, prot. 5554/TRI/B, contenente il provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive della Conferenza di servizi decisoria relativa al Sito di bonifica di interesse nazionale Pioltello-Rodano del 9 dicembre 2014 e il verbale della Conferenza di servizi decisoria del 9 dicembre 2014 nel punto in cui si delibera di approvare le determinazioni contenute nel verbale della Conferenza di servizi istruttoria del 24 febbraio 2014.

Anche avverso il predetto atto, che fa proprie le prescrizioni della Conferenza di servizi del 24 febbraio 2014, sono state dedotte le medesime censure contenute nel ricorso introduttivo, assumendone l'illegittimità in via derivata.

4. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, l'Avvocatura erariale ha eccepito l'inammissibilità del ricorso introduttivo e del

primo ricorso per motivi aggiunti, in quanto aventi ad oggetto atti di natura endoprocedimentale, ossia il verbale della Conferenza di servizi e una nota dell'A.R.P.A.; ha replicato la difesa della ricorrente, ritenendo infondata l'eccezione. Alla pubblica udienza del 24 settembre 2015, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare va esaminata l'eccezione, formulata l'Avvocatura erariale, di inammissibilità del ricorso introduttivo e del primo ricorso per motivi aggiunti, in quanto aventi ad oggetto atti di natura endoprocedimentale, ossia il verbale della Conferenza di servizi e una nota dell'A.R.P.A.

1.1. L'eccezione è fondata.

Secondo il prevalente orientamento, che il Collegio condivide, la Conferenza di servizi c.d. decisoria ha struttura dicotomica, ossia è costituita da una fase che si conclude con la determinazione della conferenza, che ha valenza solo endoprocedimentale, e da una successiva fase che si conclude con l'adozione del provvedimento finale, che ha valenza esoprocedimentale ed esterna, determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati (Consiglio di Stato, VI, 10 aprile 2014, n. 1718; altresì, 11 dicembre 2008, n. 5620; 9 novembre 2010, n. 7981; 31 gennaio 2011, n. 712; 6 maggio 2013, n. 2417).

Pertanto, l'esito della Conferenza dei servizi costituisce solo un atto preparatorio della fase di emanazione di un nuovo provvedimento dell'Amministrazione che è l'unico ad assumere efficacia immediatamente lesiva, con la conseguenza che eventuali ordini o comandi contenuti nel verbale di approvazione degli atti della Conferenza non hanno alcuna cogenza e non possono essere legittimamente portati ad esecuzione. Del resto ciò sembra emergere anche dal tenore della comunicazione del 9 aprile 2014 con la quale il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha rigettato l'istanza di annullamento in autotutela formulata dalla ricorrente, in cui si evidenzia la natura "istruttoria" delle determinazioni della Conferenza dei servizi del 24 febbraio 2014.

1.2. A ciò consegue che sia il ricorso introduttivo che il primo ricorso per motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili per mancanza di lesività degli atti impugnati.

2. Passando all'esame del secondo ricorso per motivi aggiunti – che ha ad oggetto l'impugnazione del provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive della Conferenza di servizi decisoria relativa al Sito di bonifica di interesse nazionale Pioltello-Rodano del 9 dicembre 2014 e del verbale della Conferenza di servizi decisoria del 9 dicembre 2014 nel punto in cui si delibera di approvare le determinazioni contenute nel verbale della Conferenza di servizi istruttoria del 24 febbraio 2014 –, lo stesso è infondato.

3. Con la prima censura si assume la nullità o inefficacia delle determinazioni assunte in sede di Conferenza di servizi che impongono alla ricorrente di trasmettere i risultati del monitoraggio delle acque di falda e l'esecuzione dei monitoraggi del soil gas, al fine di escludere l'attivazione del percorso inalazione, unitamente, se necessario, alla stima del rischio sanitario-ambientale e alle misure di prevenzione adottate, avuto riguardo alla circostanza che i predetti obblighi sarebbero già stati ritenuti illegittimi da precedenti sentenze di questo Tribunale (n. 5446/2007 e n. 734/2014).

3.1. La censura non è fondata.

Pur evidenziandosi dei dubbi in ordine all'ammissibilità della predetta doglianza, che avrebbe dovuto essere formulata in un ricorso di ottemperanza, da cui sarebbe scaturito un giudizio speciale finalizzato alla verifica del rispetto o meno del dictum giudiziale, va sottolineato come il provvedimento impugnato impone alla ricorrente, nella sua veste di soggetto gestore del sito e indipendentemente dalla riconducibilità dell'inquinamento alla sua responsabilità, l'obbligo di attuare misure di prevenzione finalizzate a impedire che i fruitori del sito possano correre dei rischi per la salute; nessun obbligo di bonifica dell'area viene imposto a R.F.I.

Diversamente, invece, le sentenze citate in precedenza hanno annullato degli atti che imponevano alla ricorrente di procedere alla bonifica del sito, nonostante si trattasse di mero detentore dell'area, incolpevole rispetto al fenomeno di inquinamento.

In ragione dei differenti oggetto e fondamento degli atti impugnati nella presente sede, rispetto a quelli annullati con le sentenze citate in precedenza, la censura di violazione o elusione del giudicato va respinta.

4. Con la seconda doglianza si assume la contraddittorietà della determinazione da ultimo assunta dalla Conferenza di servizi con quanto previsto dall'Accordo di programma che affidava alla Regione Lombardia e al Comune di Pioltello il compito di bonificare il sito; inoltre vi sarebbe contraddizione anche con le certificazioni emesse dalla Provincia di Milano in ordine alla correttezza delle attività di bonifica effettuate nel corso dei lavori ferroviari e con l'avvenuta individuazione delle cause dell'inquinamento, certamente non riconducibili alla ricorrente, ma legati alla trasmigrazione attraverso la falda acquifera di sostanze derivanti dalla produzione industriale di imprese chimiche, cui va aggiunta anche la circostanza che la ricorrente non è proprietaria dell'area, ma una mera detentrica della stessa, stante la mancata conclusione del procedimento espropriativo.

4.1. La doglianza è infondata.

La società ricorrente risulta, da ultimo, destinataria di un obbligo legato all'adozione delle misure di prevenzione che non coincidono esattamente con le attività di bonifica del sito.

Difatti, ai sensi dell'art. 245 del D. Lgs. n. 152 del 2006 "il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne

comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242".

Pertanto, laddove sia stato rilevato un fenomeno di inquinamento, fermi restando gli obblighi di bonifica in capo al soggetto responsabile dello stesso, il proprietario o gestore dell'area, seppure incolpevole in ordine all'inquinamento della stessa, deve attuare le misure di prevenzione (cfr. Consiglio di Stato, Ad. plen., ord. 25 settembre 2013, n. 21, par. 25; VI, 16 luglio 2015, n. 3544; T.A.R. Lombardia, Milano, III, 28 agosto 2015, n. 1914; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 3 luglio 2014, n. 577). Difatti, "fermi restando gli obblighi gravanti sul soggetto inquinatore, sul proprietario/gestore dell'area inquinata grava comunque un obbligo di prevenzione, la qual cosa si giustifica in considerazione del fatto che, avendo il proprietario/gestore un potere di uso e custodia dell'area inquinata, conseguente alla signoria che egli esercita su di essa, egli deve ritenersi soggetto indicato per l'adozione degli interventi di carattere preventivo, finalizzati ad evitare l'aggravarsi delle conseguenze dannose dell'accertata situazione di inquinamento e la diffusione dello stesso attraverso il vettore costituito dalla falda acquifera" (T.A.R. Puglia, Lecce, I, 21 maggio 2015, n. 1709).

Tale obbligo, finalizzato a evitare o limitare l'aggravarsi delle conseguenze dannose dell'inquinamento, prescinde dalla colpevolezza in ordine al fenomeno che lo ha causato e non determina il venir meno dell'obbligo di bonifica in capo all'obbligato; inoltre, la disposizione chiarisce che le misure preventive debbano essere attuate anche dal gestore dell'area e non solo dal proprietario.

4.2. Ciò determina il rigetto della predetta censura.

5. Con la successiva doglianza si assume che l'eventuale obbligo di adottare misure di prevenzione da parte del proprietario incolpevole o del gestore del sito sarebbe da riferire all'immediatezza della scoperta dell'inquinamento e per scongiurare un pericolo imminente e non potrebbe essere invece imposto per far fronte a un inquinamento storico, a fase emergenziale superata e nell'ambito di un procedimento di bonifica avviato da tempo.

5.1. La doglianza è infondata.

Va evidenziato che l'obbligo di adottare le necessarie misure di prevenzione sussiste anche in relazione alle contaminazioni storiche, giacché non rileva a tal fine la risalenza dello stesso, quanto le conseguenze che nell'immediato possono prodursi (T.A.R. Puglia, Lecce, I, 21 maggio 2015, n. 1709).

In tal senso appare orientato anche il supremo consesso amministrativo, secondo il quale "il proprietario non responsabile è gravato di una specifica obbligazione di fare che riguarda, però, soltanto l'adozione delle misure di prevenzione di cui all'art. 242, (che, all'ultimo periodo del primo comma, ne specifica l'applicabilità anche alle contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della relativa situazione)" (Consiglio di Stato, Ad. plen., ord. 13 novembre 2013, n. 25, par. 15 e 25).

Nel caso di specie, come ammesso anche dalla parte ricorrente, era stato rilevato un superamento dei livelli massimi previsti dalla legge per alcuni componenti, con la conseguente necessità di verificare i possibili impatti sulla salute umana e sull'ambiente (cfr. verbale della Conferenza di servizi del 18 dicembre 2012: all. 5 al ricorso).

5.2. Ciò determina il rigetto anche della suesposta doglianza.

6. Con l'ultima censura si assume l'illegittima imposizione alla ricorrente dell'attività di monitoraggio dell'acqua di falda, in ragione della limitatezza dell'area occupata, dell'assenza di inquinamento, della presenza di infrastrutture ferroviarie e dell'assenza di fabbricati o continuativa di persone.

6.1. La censura è infondata.

Il richiesto monitoraggio si giustifica proprio con la necessità di verificare la presenza di rischi legati all'inquinamento in atto o a un suo aggravamento, al fine di tutelare i fruitori dell'area (c.d. bersagli) dai contaminanti volatili; solo in presenza di tali presupposti si impone di procedere alla predisposizione di opportune misure di prevenzione per eliminare i rischi (cfr. nota del 9 aprile 2014 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare: all. 2 al ricorso).

Soltanto all'esito di tale verifica e in rapporto ai soggetti presenti sull'area, anche da un punto di vista della loro effettiva permanenza temporale, si individueranno le misure più opportune e appropriate.

6.2. Di conseguenza, anche la predetta censura va respinta.

7. In conclusione, il ricorso introduttivo e il primo ricorso per motivi aggiunti devono essere dichiarati inammissibili per mancanza di lesività degli atti impugnati, mentre il secondo ricorso per motivi aggiunti deve essere respinto.

8. In relazione alla complessità della controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

(Omissis)