

Sito inquinato di interesse nazionale e attivazione di idonee misure di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda

T.A.R. Toscana, Sez. II 11 dicembre 2015, n. 1685 - Romano, pres.; Testori, est. - Dalmine S.p.A. (avv.ti Tanzarella, Grassi, Clarizia) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Sito inquinato di interesse nazionale - Caratterizzazione del sito ed eventuale bonifica - Richiesta di attivazione di idonee misure di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda, anche mediante confinamento fisico e di trasmissione del progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1) Con l'atto introduttivo del giudizio (depositato il 10/3/2010) e con tre successivi atti di motivi aggiunti (depositati il 21/10/2010, il 4/2/2011 e il 30/10/2013) la società Dalmine s.p.a. ha impugnato i decreti direttoriali del Ministero dell'ambiente indicati in epigrafe, formulando censure di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Per resistere alle azioni di annullamento proposte dalla controparte si sono costituite in giudizio le Amministrazioni statali intimatè; il Ministero dell'ambiente, in particolare, ha depositato tre memorie difensive.

All'udienza del 5 novembre 2015 la causa è passata in decisione.

2) La società ricorrente è titolare di un complesso produttivo sito su aree di proprietà demaniale nel territorio del Comune di Piombino, parte di un più ampio compendio dove è insediato l'omonimo polo industriale.

Con decreto del Ministero dell'ambiente del 10 gennaio 2000, reso in attuazione dell'art. 1 comma 4, della legge 14 dicembre 1998 n. 426, l'area di Piombino è stata individuata come sito inquinato di interesse nazionale; in relazione a ciò la predetta società ha dichiarato di volersi avvalere della facoltà di provvedere direttamente alla caratterizzazione del sito e alla conseguente, eventuale bonifica, come previsto dall'art. 17 comma 13 bis del D.Lgs. n. 22/1997 e dall'art. 1 del D.M. n. 471/1999.

Nel corso del lungo e complesso procedimento così attivato sono insorti contrasti tra Dalmine s.p.a. e il Ministero dell'ambiente (Amministrazione procedente), che hanno dato origine a un articolato contenzioso davanti a questo TAR. In particolare, con il ricorso n. 361 del 2007 la predetta società ha impugnato i decreti dirigenziali del 7/2/2007 n. 3312 e n. 3311 con cui il Ministero dell'ambiente ha disposto di approvare e considerare come definitive le prescrizioni stabilite, rispettivamente, nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 13/12/2006 e nei verbali delle Conferenze di servizi decisorie svoltesi precedentemente nel 2005 e nel 2006. Più nel dettaglio, la Conferenza di servizi decisoria del 13/12/2006 ha deliberato di chiedere all'azienda "l'attivazione, entro 15 giorni dalla data di ricevimento del presente verbale, di idonee misure di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda, anche mediante confinamento fisico", nonché "la trasmissione del progetto preliminare di bonifica dei suoli, del progetto definitivo di bonifica delle discariche LI5F e LI15I, nonché del progetto definitivo di bonifica delle acque di falda basato anche sul confinamento fisico, entro 30 giorni dalla data di ricevimento del presente verbale".

Il ricorso n. 361/2007 è stato accolto da questa Sezione con la sentenza n. 1399 del 24 agosto 2009, che ha annullato gli atti impugnati. Contro tale decisione i Ministeri resistenti hanno proposto appello, che è stato accolto dal Consiglio di Stato, sez. VI, con la sentenza n. 3721 del 21 giugno 2011.

3) Con il decreto direttoriale n. 4876 dell'11/8/2008 il Ministero dell'ambiente ha disposto di approvare e considerare come definitive le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 25/6/2008 con cui è stato deliberato:

- "di richiedere all'Azienda Tenaris Dalmine S.p.A., di attivare, entro 10 giorni dalla data di ricevimento del presente verbale, idonei interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda, consistenti nell'emungimento dei piezometri nei quali sono stati rilevati superamenti delle concentrazioni limite fissate dalla tabella 2 "Acque sotterranee" allegata alla vigente normativa in materia di bonifiche e ricorrendo anche al confinamento fisico";

- "di confermare la richiesta all'Azienda, come già formulato dalla Conferenza di Servizi decisoria del 13.12.2006 e da quelle istruttorie del 26.06.2007 e del 10.04.2008 di trasmettere, entro 30 giorni dal ricevimento del presente verbale, il progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda, basato sul confinamento fisico, nonché il progetto di bonifica mediante messa in sicurezza permanente delle discariche LI15F ed LI15I".

Con il decreto direttoriale n. 8733 del 16/12/2009 il Ministero dell'ambiente ha disposto di approvare e considerare come definitive le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 10/12/2009 con cui è stato deliberato "di confermare le richieste alla Società Tenaris Dalmine, già prescritte dalla Conferenza di Servizi decisoria del 25.06.2008, in materia di m.i.s.e. delle acque di falda e di progettazione degli interventi di bonifica dei suoli e delle acque di falda nonché di messa in sicurezza permanente delle discariche LI15F ed LI15I, non ancora effettuati".

4) I decreti direttoriali e i verbali delle Conferenze di servizi decisorie citati al punto precedente sono stati impugnati da Dalmine s.p.a. con l'atto introduttivo del presente giudizio, in cui preliminarmente la predetta società ha sottolineato la natura innovativa e non meramente confermativa delle prescrizioni formulate nella Conferenza di servizi del

10/12/2009 (recepite nel decreto del 16/12/2009) rispetto a quelle formulate nella precedente Conferenza di servizi del 25/6/2008 (recepite nel decreto dell'11/8/2008). E' evidente l'intento della società ricorrente di prevenire un'eccezione di inammissibilità del ricorso per effetto della mancata, tempestiva impugnazione del provvedimento presupposto; inammissibilità (o irricevibilità) eccepita dall'Avvocatura dello Stato nella memoria depositata il 3/8/2010 e, nella prospettazione della ricorrente, evitabile facendo leva sulla rinnovata istruttoria posta in essere dall'Amministrazione, pur a fronte di conclusioni confermatrice delle precedenti decisioni.

Quanto prospettato nel ricorso non convince il Collegio.

Già la Conferenza di servizi decisoria del 13/12/2006 e il conseguente decreto ministeriale del 7/2/2007 avevano prescritto, a carico della società ricorrente, *"l'attivazione... di idonee misure di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda, anche mediante confinamento fisico"*, nonché *"la trasmissione del progetto preliminare di bonifica dei suoli, del progetto definitivo di bonifica delle discariche LI5F e LI15I, nonché del progetto definitivo di bonifica delle acque di falda basato anche sul confinamento fisico..."*. Contro quelle prescrizioni Dalmine s.p.a. ha proposto il ricorso n. 361/2007 che è stato accolto da questo Tribunale, ma è stato poi definitivamente respinto dal Consiglio di Stato con la sentenza della Sezione Sesta n. 3721/2011.

Le conclusioni della Conferenza di servizi decisoria del 13/12/2006 sono state confermate e, anzi, precisate nel dettaglio (per quanto specificamente riguarda gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda) in sede di Conferenza di servizi decisoria del 25/6/2008, al termine di un'approfondita disamina delle problematiche concernenti il sito e della tipologia di interventi da effettuare. Rispetto alle conclusioni formulate in quest'ultima occasione (e recepite nel decreto dell'11/8/2008) la Conferenza di servizi decisoria del 10/12/2009 non aggiunge nessun elemento determinante, limitandosi a confermare le prescrizioni precedenti *"in materia di m.i.s.e. delle acque di falda e di progettazione degli interventi di bonifica dei suoli e delle acque di falda..."*. A tale esito si è pervenuti dopo che la Conferenza di servizi istruttoria del 3/7/2009 aveva richiesto all'Azienda notizie circa lo stato di attuazione degli interventi precedentemente prescritti: richiesta rimasta senza riscontro. L'unico elemento di novità è rappresentato dallo studio trasmesso dall'ARPAT con nota del 26/6/2009, relativo alla *"Stima del valore di fondo per l'Arsenico nel suolo dell'Area Settentrionale del S.I.N. di Piombino"*, a proposito del quale si legge che *"non modifica sostanzialmente il giudizio sullo stato di contaminazione delle aree interessate dalle attività di caratterizzazione ed ubicate all'interno della perimetrazione del S.I.N. di Piombino"*. Si tratta, in concreto, di un elemento privo di valenza modificativa e comunque attinente ad un profilo marginale, per cui quanto deliberato nel dicembre 2009 risulta, in realtà, meramente confermativo e riproduttivo delle determinazioni già assunte in precedenza e non tempestivamente impugate, che sono state riesaminate nella Conferenza di servizi successiva solo al fine di verificarne l'attuazione (con esito peraltro negativo).

La società ricorrente non può superare la decadenza verificatasi in relazione alle prescrizioni di cui alla Conferenza di servizi decisoria del 25/6/2008 e al conseguente decreto direttoriale dell'11/8/2008 attraverso una tardiva impugnazione occasionata dalla conferma delle medesime prescrizioni, disposta nella Conferenza di servizi decisoria del 10/12/2009 (e recepita nel decreto direttoriale del 16/12/2009). L'azione impugnatoria proposta con il ricorso originario va dunque dichiarata irricevibile, perché tardiva, rispetto al decreto direttoriale dell'11/8/2008; e inammissibile rispetto al decreto direttoriale del 16/12/2009.

5) Alla medesima conclusione si deve pervenire per quanto riguarda le azioni impugnatorie proposte con il primo e con il secondo atto di motivi aggiunti.

Tanto il verbale della Conferenza di servizi decisoria del 13/5/2010, le cui prescrizioni sono state approvate e considerate come definitive a mezzo del decreto direttoriale 27/5/2010 n. 397, quanto il verbale della Conferenza di servizi decisoria del 18/11/2010, le cui prescrizioni sono state approvate e considerate come definitive a mezzo del decreto direttoriale 26/11/2010 n. 946, si sono infatti limitate a una mera conferma di quanto già in precedenza disposto circa l'attivazione di idonei interventi di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda, nonché la trasmissione dei progetti di bonifica dei suoli e delle acque di falda medesime, senza null'altro aggiungere di significativo.

6) Con il decreto direttoriale n. 4409 del 6/8/2013 il Ministero dell'ambiente ha disposto di approvare e considerare come definitive le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 12/7/2013, che riguardano (tra l'altro) l'esame della *"Analisi di rischio sito specifica ai sensi del D.Lgs. 152/06 per il terreno insaturo"* trasmessa da Dalmine s.p.a. con nota del 9/7/2012. In quell'occasione la Conferenza di servizi ha deliberato di chiedere alla predetta società:

- la rielaborazione dell'analisi di rischio così da soddisfare una serie di prescrizioni (da 1 a 11) elencate nel medesimo verbale;

- l'attivazione di *"idonee misure di prevenzione ai sensi dell'art. 242 del D.Lgs. 152/06, anche mediante emungimento delle acque di falda e successivo idoneo trattamento/smaltimento, laddove la stima del rischio sanitario-ambientale associato a tutte le vie di esposizione, attive e/o attivabili dalla sorgente falda, condotta in modalità diretta secondo la metodologia riportata nel manuale "Criteri metodologici per l'applicazione dell'analisi assoluta di rischio dei siti contaminati", rev. 2, disponibile sul sito dell'ISPRA..., evidenze rischio sanitario o ambientale determinato dalla contaminazione presente nella falda"*.

Il citato decreto ministeriale e il verbale della Conferenza di servizi decisoria del 12/7/2013 sono stati impugnati da Dalmine s.p.a. con il terzo atto di motivi aggiunti, depositato il 30/10/2013, con specifico riferimento:

- alla prescrizione di cui al punto 9) - pag. 29 - del verbale in cui si legge: "*Si ribadisce che la scelta progettuale di limitazione d'uso, nell'ottica di ottimizzazione della spesa per gli interventi, vada dettagliata con una proposta specifica corredata di controlli di cui deve essere valutata l'adeguatezza e la fattibilità per tutte le aree oggetto dell'analisi, comprese quelle restituite al di Demanio della cui contaminazione è responsabile il proponente, secondo il principio comunitario "chi inquina paga". Se le aree sono state restituite al Demanio e non sono più nella disponibilità del proponente, si configura un'area con rischi non accettabili per la quale sono necessari interventi di riduzione del rischio che, come da principio sopra esposto, devono essere prese in carico dal responsabile della contaminazione"*";

- alla prescrizione, contenuta a pag. 30 del verbale della Conferenza di servizi e sopra richiamata, relativa all'attivazione di "*idonee misure di prevenzione ai sensi dell'art. 242 del D.Lgs. 152/06...*".

7) Queste, in sintesi, le censure formulate dalla società ricorrente:

a) come sancito dall'art. 239 del D.Lgs. n. 152/2006 la disciplina nazionale relativa agli "*interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati*" è conformata ai principi e alle norme comunitari "*con particolare riferimento al principio «chi inquina paga»*"; il peso economico degli interventi in questione va dunque fatto gravare sull'operatore la cui attività ha causato il danno ambientale, ma la responsabilità dell'operatore va accertata in modo rigoroso; ciò non si è verificato nel caso in esame, in cui Dalmine s.p.a. è del tutto estranea ai fenomeni di contaminazione rilevati nella falda, tenuto conto in particolare della direzione di flusso "*sud verso nord*" della falda superficiale sottostante le aree in concessione alla società e della presenza a monte idrogeologico di impianti ed attività maggiormente impattanti rispetto allo stabilimento della ricorrente, dai quali risultano provenire i contaminanti; e, d'altra parte, le autorità competenti non hanno mai dimostrato né la sussistenza di un nesso causale tra l'attività produttiva di Dalmine e la contaminazione riscontrata nella falda, né che le sostanze inquinanti ed ivi presenti corrispondono a quelle utilizzate dall'impresa; la responsabilità di quest'ultima viene dunque data per scontata in assenza di apposita istruttoria e di adeguate prove;

b) in ogni caso non si comprende in base a quali presupposti la ricorrente dovrebbe intervenire sui terreni già restituiti al Demanio, nei quali non ha alcun titolo per operare;

c) la prescrizione di cui a pag. 30 del verbale della Conferenza di servizi è viziata dalla mancanza dei necessari presupposti, non essendo stata provata la sussistenza di un "*rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo*", secondo la definizione di "*misure di prevenzione*" di cui all'art. 240 comma 1 lett. b) - in realtà lett. i) - del Codice dell'ambiente; ove si ritenga che dette misure possano essere imposte anche in assenza della dimostrazione della sussistenza dei presupposti citati e a carico di un operatore non responsabile della minaccia, si prospetta una questione pregiudiziale da sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

8.1) Nell'atto introduttivo del presente giudizio (depositato il 10/3/2010) si legge che "*la società ricorrente ha costantemente opposto in via giudiziale le determinazioni cui tramite il Ministero dell'Ambiente... ha ordinato la realizzazione di interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda, nonché la predisposizione di progetti di bonifica dei suoli e delle acque sotterranee...*"; e che, tra le altre censure, Dalmine ha contestato "*la violazione del principio "chi inquina paga", poiché secondo la ricostruzione tecnica della società, non smentita dall'Amministrazione, gli inquinanti presenti nei terreni potrebbero provenire dall'esterno delle aree di Dalmine, che non sarebbe pertanto responsabile dell'inquinamento e non dovrebbe sostenere i costi per la realizzazione delle opere di MISE e bonifica*".

E in effetti già nella prima sentenza con cui questo TAR si è occupato della vicenda oggetto anche del presente giudizio (n. 4565 del 20 ottobre 2006) si legge: "*La predetta Società, in particolare, sostiene di non essere responsabile dell'inquinamento dell'area de qua e di non essere, dunque, tenuta a sopportare i costi della relativa bonifica...*".

La medesima censura è ribadita nel ricorso depositato il 10/3/2010 e poi, come detto, nel terzo atto di motivi aggiunti.

Così come fin dall'origine del contenzioso Dalmine ha contestato di non essere responsabile della contaminazione, in senso opposto le autorità competenti hanno individuato la predetta società come operatore la cui attività ha causato la contaminazione riscontrata e i conseguenti danni o minacce ambientali, a cui imputare i costi degli interventi in materia. Pur non avendo nel presente giudizio la disponibilità della documentazione formata in anni ormai lontani, ciò emerge chiaramente dagli atti di causa; nel documento preparatorio della Conferenza di servizi istruttoria del 10/4/2008 (doc. 5 prodotto con l'atto introduttivo del giudizio) si legge che le Conferenze di servizi decisorie del 22/12/2005, del 28/4/2006 e del 13/12/2006 hanno previsto di avviare, in caso di inadempienza di Dalmine alle richieste formulate e alle prescrizioni impartite, "*le procedure di sostituzione in danno*", evidentemente attivabili solo nei confronti del soggetto tenuto, in quanto responsabile, agli adempimenti imposti; e la stessa previsione è contenuta nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 25/6/2008 (in cui si prospetta anche, in caso di inadempienza, l'ipotesi di reato di cui all'art. 257 del Codice dell'ambiente a carico del responsabile dell'inquinamento), nonché nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 10/12/2009.

L'individuazione della società ricorrente come responsabile della contaminazione costituisce dunque il necessario presupposto delle misure che il Ministero dell'ambiente ha imposto a carico di Dalmine con le determinazioni direttoriali impugnate nel presente e nei precedenti giudizi. Come già rilevato, però, il ricorso n. 361 del 2007 proposto dalla predetta società contro i decreti nn. 3311 e 3312 del 7/2/2007, accolto in primo grado, è stato definitivamente respinto in appello con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3721 del 21 giugno 2011 (certamente ben nota alle parti, nessuna delle quali vi ha peraltro fatto riferimento nel presente giudizio).

I decreti di cui sopra (che hanno approvato e considerato come definitive le prescrizioni stabilite a carico di Dalmine nei verbali delle Conferenze di servizi decisorie del 2005 e del 2006) sono ormai intangibili e tanto vale sia per le misure ivi

previste, sia per i presupposti delle stesse, tra cui la ritenuta responsabilità della predetta società, che dunque non può più essere rimessa in discussione con i motivi aggiunti depositati nel 2013, a quasi 10 anni di distanza dall'inizio del contenzioso davanti a questo TAR.

Vanno dunque superate le censure sintetizzate al punto precedente sub a).

8.2) Ad analoga conclusione si deve pervenire per quanto riguarda la censura sub b). La restituzione al Demanio di parte dei terreni già occupati dallo stabilimento di Dalmine non fa venir meno la responsabilità della predetta società per gli interventi di ripristino da effettuare; e gli eventuali problemi pratici relativi alla disponibilità dell'area potranno essere risolti attraverso un rapporto di leale collaborazione tra la società stessa e la competente P.A.

8.3) Con l'ultimo dei motivi aggiunti si contesta la prescrizione contenuta a pag. 30 del verbale della Conferenza di servizi del 12/7/2013, relativa all'attivazione di "*idonee misure di prevenzione ai sensi dell'art. 242 del D.Lgs. 152/06...*".

L'art. 240 comma 1 lett. i) del Codice dell'ambiente - il cui testo, pur erroneamente riferito alla lett. b), è stato correttamente citato dalla società ricorrente - fornisce la seguente definizione: "*misure di prevenzione: le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione 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*".

Per disporre misure di prevenzione è dunque necessario che sia accertata l'esistenza di un "*rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo*"; nel caso in esame, accertata la contaminazione delle acque di falda, si impone di adottare idonee misure di prevenzione "*laddove la stima del rischio sanitario-ambientale associato a tutte le vie di esposizione, attive e/o attivabili dalla sorgente falda... evidenzi rischio sanitario o ambientale determinato dalla contaminazione presente nella falda*". In altre parole, l'attivazione delle misure di prevenzione viene disposta prima che sia evidenziato un rischio sanitario o ambientale, ancora da accertare; per cui, in sostanza, la prescrizione comporta, in via immediata, l'obbligo di eseguire appositi accertamenti e, in futuro e dunque in via eventuale, l'obbligo di adottare specifiche misure di prevenzione nel caso in cui tali accertamenti diano esito positivo, cioè evidenzino un rischio concreto di danno per la salute o per l'ambiente.

Ne consegue, ad avviso del Collegio, che la prescrizione non è in realtà lesiva per la ricorrente, che dovrà adottare misure di prevenzione solo al verificarsi della condizione suindicata. Anche quest'ultima censura non merita quindi accoglimento.

9) In conclusione:

a) il ricorso originario, depositato il 10/3/2010, va dichiarato in parte irricevibile, in parte inammissibile;

b) i motivi aggiunti depositati il 21/10/2010 e il 4/2/2011 vanno dichiarati inammissibili;

c) i motivi aggiunti depositati il 30/10/2013 vanno respinti;

d) la particolarità della vicenda induce a compensare integralmente tra le parti le spese del giudizio, in conformità con quanto disposto dal Consiglio di Stato, sez. VI, nella citata sentenza n. 3721 del 21 giugno 2011.

(Omissis)