Rimozione di discariche fronte mare e responsabilità oggettiva imprenditoriale

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 11 dicembre 2017, n. 1927 - Iannini, pres.; Tuccillo, est. - Syndial S.p.A. (avv.ti Dell'Anno, Torchia) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare direzione (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Rimozione di discariche fronte mare - Realizzazione di cinturazione in tre stabilimenti che hanno subito vicissitudini in parte differenti - Responsabilità oggettiva imprenditoriale - Mancata approvazione da parte della conferenza dei servizi istruttoria dei progetti di bonifica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso la Syndial s.p.a. chiedeva di annullare la nota del Ministero dell'ambiente con cui era comunicata la non approvazione da parte della conferenza dei servizi istruttoria del 20.2.2008 dei progetti di bonifica presentati dalla ricorrente nonché la richiesta di revisione dei progetti come precisato in motivazione. Con ricorso per motivi aggiunti la ricorrente chiedeva l'annullamento del decreto del direttore generale della direzione generale del 23.1.2009 e degli ulteriori atti indicati in ricorso.
Si costituiva il Comune di Cerchiara Calabra chiedendo rigettarsi il ricorso.
Si costituiva la Imi Chimica s.r.l. chiedendo rigettarsi il ricorso.
Si costituiva il Ministero chiedendo rigettarsi il ricorso.
Il ricorso non può trovare accoglimento.
L'oggetto dell'attività imposta dalla p.a. alla ricorrente è la rimozione di discariche fronte mare e di realizzazione di cinturazione in tre stabilimenti che hanno subito vicissitudini in parte differenti.
Il provvedimento impugnato (mtivo 1 del ricorso principale) è quello conclusivo della conferenza di servizi istruttoria. Le regole del procedimento amministrativo non impongono che alla conferenza di servizi istruttoria ne segua una decisoria, con la conseguenza che, da un lato, il relativo motivo di impugnazione non merita accoglimento, dall'altro la conseguenza sarebbe, eventualmente, quella dell'attivazione di un procedimento avverso il silenzio della pubblica amministrazione nel caso in cui il ricorrente ritenga il provvedimento adottato non conclusivo del procedimento.
Per quanto riguarda la responsabilità allegata da parte ricorrente (motivi 2 e 7 del ricorso principale), deve evidenziarsi che le modalità attuative dell'intervento prescindano chiaramente dalla responsabilità stessa. In particolare, la ricorrente riferisce trattarsi di bonifica volontaria di siti contaminati, ossia di un procedimento introdotto da parte della stessa e diretto ad attuare la bonifica di un bene di cui la stessa è proprietaria. A prescindere dalla responsabilità e quindi dalla volontarietà o meno dell'iniziativa di bonifica, la finalità del procedimento è rappresentata dall'effettiva realizzazione della bonifica del sito, con la conseguenza che la pubblica amministrazione può senz'altro individuare prescrizioni al progetto predisposto dalla ricorrente ovvero rigettare la relativa richiesta, come d'altro canto evidenziava già il d.m. n. 471/1997, art.9. Ne discende che, a prescindere dalla responsabilità, pienamente legittimo appare l'operato dell'amministrazione sul punto. In ogni caso, con riferimento alla disciplina della bonifica dei siti inquinati, si devono enucleare due diverse ipotesi di responsabilità che trovano configurazione nel nostro ordinamento, quella dell'operatore che ha inquinato e quella del proprietario o possessore.
Orbene, sulla 'responsabilità ambientale' fondata sul principio del "chi inquina paga", la giurisprudenza amministrativa ha dato risalto anche all'obbligo di bonifica a carico del proprietario. Tale principio ha fatto ingresso nel nostro ordinamento con l'Atto Unico Europeo del 1986 (artt. 130R e 130T), recepito in Italia con la L. n. 909 del 1986 , unitamente al principio di precauzione ed a quello della necessità di porre in essere misure di portata eguale a quelle comunitarie e mai minori. In ordine a quanto stabilito dall' art. 17, D.Lgs. n. 22 del 1997, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che "La responsabilità dell'autore dell'inquinamento...costituisce una forma di responsabilità oggettiva per gli obblighi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale conseguenti alla contaminazione delle aree" .Ciò è desumibile dalla circostanza che l'obbligo di effettuare gli interventi sorge anche in caso di condotta accidentale, ovvero a prescindere da ogni elemento soggettivo doloso o colposo in capo all'autore dell'inquinamento. In vero, la giurisprudenza ha evidenziato l'esigenza che vi sia pur sempre un nesso di causalità tra azione (o omissione) dell'autore dell'inquinamento ed il superamento - o il pericolo di superamento - dei limiti di contaminazione (art. 17 cit., comma 2).
Differentemente si configura la posizione del proprietario del sito inquinato, (art. 17 cit., commi 10 e 11), rispetto al quale rileva il fatto che, ove questi acquisti la proprietà (o il possesso) dell'area e, dunque, subentri anche negli obblighi connessi all'onere reale, indipendentemente dall'effettiva conoscenza dell'inquinamento. Con riferimento al proprietario si è, dunque, parlato di una responsabilità "da posizione", non solo svincolata dai profili soggettivi del dolo e della colpa, ma che non richiede neppure l'apporto causale del soggetto.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Di particolare interesse è l'individuazione della ratio della disciplina non in un intento sanzionatorio, ma nella volontà di far sì che i costi derivanti dai danni all'ambiente gravino sui soggetti che assumono il rischio di impresa ad un'attività pericolosa sotto il profilo ambientale.
Si è giunti, pertanto, a parlare di una "responsabilità oggettiva imprenditoriale", in forza della quale "gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto ex se inquinanti, o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono per ciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione, in correlazione causale a tutti indistintamente i fenomeni di compromissione collegatisi alla destinazione industriale del sito, gravato come tale da un vero proprio onere reale a rilevanza pubblica, in quanto finalizzato alla tutela di prevalenti ed indeclinabili interessi dell'intera collettività" (C.g.a. Sicilia, ord. n. 321/2006).
Il sistema sin qui delineato ha una sua coerenza, anche nella successiva disciplina contenuta nel Codice dell'Ambiente (d.lsg. n. 152 del 2006), che, peraltro, ha disposto che nel caso in cui non sia possibile individuare un responsabile dell'inquinamento, i costi non rimangano sulla collettività ma siano posti a carico della proprietà.
Inoltre, va rilevato che la stessa Corte di Giustizia, nel caso Erg (Sent. 9 marzo 2010, causa C - 378/08), ha avuto modo di precisare che, in ipotesi di inquinamento ambientale diffuso, la normativa di uno Stato membro può prevedere che l'Autorità competente abbia la facoltà di imporre misure di riparazione del danno ambientale presumendo l'esistenza di un nesso di causalità in base alla vicinanza degli impianti. Si verte in tal caso in fattispecie differente rispetto alla riparazione del danno.
Ne discende che la condotta indicata ben poteva essere richiesta al ricorrente in base al procedimento originariamente introdotto. L'accertamento della responsabilità e l'eventuale ripartizione non costituisce un fatto rientrante nel procedimento introdotto dal ricorrente, nel senso che l'amministrazione non risultava tenuta a svolgere un tale accertamento alla luce del procedimento introdotto dal privato.
Sotto un profilo tecnico, deve considerarsi che le prescrizioni e le idoneità delle stesse rientrano a tutti gli effetti in un ambito di discrezionalità tecnica in relazione al quale i poteri del giudice amministrativo sono inevitabilmente limitati (cfr. TAR Lazio, Roma n. 1015/2005) e sono censurati elementi connotati da un elevato grado di discrezionalità tecnica sottratti, al di fuori dei casi di manifesta irragionevolezza o macroscopico errore, al sindacato del Giudice Amministrativo. Deve, infatti, osservarsi che "l'Amministrazione, nel rendere il giudizio di valutazione ambientale esercita un'amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verificazione tout court sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta, al contempo, profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti, con conseguenti limiti al sindacato giurisdizionale sulla determinazione finale emessa (TAR Lazio, Roma, Sez. III, 17.02.2016 n. 2107; Cons. St. Sez. V 31.03.2016 n. 1274). Così le contestazioni di carattere tecnico mosse al provvedimento non sono meritevoli di positivo accoglimento se si considera l'elevata discrezionalità della pubblica amministrazione, la precisa e puntuale motivazione della stessa e la logicità e ragionevolezza delle relative prescrizioni; tale affermazione ha carattere assorbente pressocchè di tutti i motivi di impugnazione sollevati da parte ricorrente. Così il confinamento di aree limitrofe è coerente con l'esigenza di preservare le aree limitrofe rispetto a quelle oggetto della bonifica e la rimozione di discariche appare ugualmente adeguatamente istruito e motivato tenuto conto delle differenti soluzioni concretamente adottate dall'amministrazione per i vari siti descritti in ricorso. La mera autorizzazione all'apertura di discariche o un progetto per la relativa modifica non preclude un nuovo intervento tanto più se diretto a tutelare l'ambiente e il territorio. Tale misura non appare contrastare con il principio di proporzionalità, in quanto viene razionalmente giustificata la rimozione rispetto all'alternativa della messa in sicurezza, con la conseguente non illogicità né irragionevolezza della misura, tanto più che i due ordini (messa in sicurezza e rimozione) possono coesistere e non sono logicamente incompatibili l'uno con l'altro.
Il carattere tecnico e discrezionale delle censure di cui ai motivi da 10 a 22 non ne consente l'accoglimento sulla base delle medesime argomentazioni di cui ai punti della motivazione della sentenza che precedono. Da un lato si tratta di valutazione ampiamente discrezionali della pubblica amministrazione, dall'altro la motivazione del provvedimento appare logica e ragionevole con il conseguente rigetto delle relative censure. Così appare coerente e non irrazionale: la scelta del confinamento fisico dell'intera area in conformità alle previsioni di normativa sopravvenuta; il limite di accettabilità delle acque di falde depurate, alla luce della possibilità per la p.a. di prescrivere limiti più restrittivi quando lo scarico contenga sostanze pericolose.
Le censure 8 e 9 del ricorso principale, di carattere procedimentale, appaiono non suscettibili di positiva valutazione. L'iniziativa del procedimento come sottolineato dal ricorrente è dello stesso, né le citate violazioni procedimentali risultano aver inciso sull'esito del procedimento anche in applicazione dell'art. 21 octies della l n. 241/1990. Il ricorrente d'altro canto non ha indicato quale sarebbe stato il diverso esito in caso di compimento di una specifica attività procedimentale, né risulta inadeguato il termine fissato.
Non si riscontra violazione del giudicato nelle prescrizioni descritte dall'amministrazione posto che le sentenze citate dal ricorrente del Tar Calabria non sindacano di per sé scelta ma il procedimento di scelta e la motivazione.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Per quanto concerne la valutazione di impatto ambientale, l'eventuale necessità della stessa non comporta l'annullamento del provvedimento impugnato ma solo impone la costituzione di un nuovo onere procedimentale a carico del ricorrente. Fatto che deriva dalla legge e che non doveva necessariamente essere indicato nel provvedimento impugnato.
La scelta dell'amministrazione tra barriera di natura fisica e idraulica rientra nella discrezionalità tecnica. L'equivalenza tra le due misure richiede comunque la scelta tra una delle due; l'amministrazione ha compiuto la citata scelta, mentre il ricorrente non ha allegato o dimostrato la preferenza dell'altra soluzione rispetto a quella proposta dall'amministrazione.
Le medesime considerazioni che precedono sulla discrezionalità della p.a., la motivazione del provvedimento e sui poteri alla stessa attribuiti dalle disposizioni vigenti valgono anche per quanto concerne la rimozione delle ferriti di zinco nei comuni di Cassano e Cerchiara e il progetto di bonifica dell'area archeologica. Le prescrizioni per l'approvazione del progetto possono senz'altro comprendere lo svolgimento di tale attività anche a prescindere dall'accertamento della responsabilità della ricorrente (l'esito potrebbe esere rappresentato dal rigetto del progetto proposto). La mancanza di tali detriti potrà rilevare nella fase attuativa del progetto rendendo più agevole il compito esecutivo che il ricorrente dovrà svolgere, senza incidere sulla validità del provvedimento adottato. Per quanto concerne la valutazione del sito il provvedimento risulta adeguatamente motivato e preceduto da congrua istruttoria; mentre non emerge alcuna contraddittorietà in ordine all'esigenza, fondata su istruttoria e motivata, di presentare un nuovo progetto. Per i medesimi motivi non può trovare accoglimento il motivo di ricorso n. 20. Per quanto concerne il motivo n. 21 l'utilizzo di un organismo tecnico ai fini consultivi, da un lato, non consente di qualificare il vizio come di incompetenza – vizio attinente all'adozione dell'atto e non all'utilizzo di organo consultivo o tecnico – dall'altro, non incide direttamente sulla validità del provvedimento in quanto l'amministrazione non appare vincolata a non utilizzare competenze di un organo tecnico specifico. In ogni caso la valutazione dei sedimenti marini non appare incongrua o irrazionale in relazione alle attività da svolgere.
Anche la previsione di misure di compensazione ambientale non appare illegittima, in considerazione della natura della stessa, diretta al legittimo riequilibrio ambientale e territoriale del luogo in cui deve essere realizzato l'intervento che possono cumularsi con l'intervento di bonifica, seppur tenendolo in considerazione ai fini della relativa individuazione.
Per quanto concerne il ricorso per motivi aggiunti, il primo motivo non può trovare accoglimento. Il Ministero può senz'altro ritenere di non accogliere parte del progetto proposto dalla ricorrente, posto che effettivamente la legge lascia alla scelta del responsabile solo la scelta delle tecniche di bonifica ma non la decisione in ordine agli interventi da svolgere.
L'approvazione è un atto ad effetti incrementativi, con la conseguenza che, se la ricorrente ritiene non sostenibili i costi in tal modo residuati, potrà proporre un nuovo progetto; l'approvazione parziale è, d'altro canto, alternativa al rigetto, con la conseguenza che si pone come un provvedimento più favorevole per il privato e adottato dalla p.a. nell'ottica di favorire la collaborazione tra privato e pubblico.
Per quanto riguarda i poteri dell'amministrazione di imporre prescrizioni modificative o integrative del progetto si rinvia a quanto già evidenziato in motivazione, mentre qualora il ricorrente intenda solo impugnare il riferimento all'esistenza di un obbligo a carico dello stesso il motivo di censura si rileva privo di interesse e inidoneo a incidere sulla validità del provvedimento.
Per quanto concerne i motivi che riprendono il contenuto del provvedimento impugnato con ricorso principale si rinvia alle relative argomentazioni che ne giustificano il rigetto (in particolare sulla rimozione delle discariche, sull'autorizzazione all'aperutra della discarica, sulla scelta della misura da adottare, sulla rimozione delle ferriti in zinco motivi da tre a otto e dieci del ricorso per motivi aggiunti).
Il motivo di impugnazione n. 9 non può trovare accoglimento, in quanto è legittimo e doveroso per l'amministrazione subordinare a Via un intervento qualora ne ricorrano i relativi presupposti. La norma che prevede la sostituzione dell'autorizzazione anche alla Via/Aia non esclude lo svolgimento dei controlli e delle verifiche sottesi a tale atto, ma presuppone che i relativi accertamenti si svolgano nel corso della conferenza dei servizi; nel caso in cui ciò non avvenga deve ritenersi legittima la previsione contenuta nell'atto ad effetti incrementativi.
Ne discende il rigetto del ricorso principale e del ricorso per motivi aggiunti.
In considerazione delle peculiarità della questione di lite e della complessità della stessa devono ritenersi sussistenti eccezionali motivi per compensare le spese di lite tra le parti.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it