Inquinamento di un SIN e qualificazione del materiale presente come deposito incontrollato di rifiuti

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 6 luglio 2020, n. 523 - Gabbricci, pres.; Garbari, est. - Syndial S.p.A. (avv.ti Grassi e Onofri) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - SIN Laghi di Mantova e Polo Chimico - Inquinamento - Zona acquitrinosa già utilizzata come discarica o zona di accumulo dei fanghi di dragaggio di un canale - Materiali derivanti da attività di precollaudo e di scavo - qualificazione del materiale presente nei cumuli dell'area come deposito incontrollato di rifiuti.

(Omissis)

FATTO

1. L'odierno giudizio si inserisce nella complessa vicenda relativa all'inquinamento del Sito di Interesse Nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico e alle attività e agli adempimenti finalizzati al suo risanamento e riguarda in particolare l'"*Area N – Impianto biologico*", collocata a sud ovest dello stabilimento, caratterizzata dalla presenza di tre cumuli di materiale risultati inquinati.
2. Sull'area, che costituiva una zona acquitrinosa già utilizzata come discarica o zona di accumulo dei fanghi di dragaggio del canale Sisma, furono abbancati e mescolati materiali derivanti da attività di precollaudo e di scavo, propedeutiche alla costruzione dell'impianto di depurazione nell'adiacente area A, realizzata dal gruppo Eni nei primi anni '90.
3. Con ordinanza n° PD/1604 del 27 luglio 2015 (che ha modificato la precedente PD/1392 del 08/06/2015) la Provincia di Mantova ha concluso l'iter istruttorio ai sensi dell'art. 244 d.lgs. n. 152 del 2006, individuando una responsabilità "concorrente" (quindi paritaria) per l'inquinamento dei Cumuli di Area N in capo alle società Edison e Syndial.
3.1. In particolare ad Edison è stata imputata la contaminazione dei terreni sottostanti il cumulo; a Syndial la diffusione di tale contaminazione per mescolanza delle precedenti frazioni con l'apporto dei terreni puliti provenienti dal precarico del depuratore. La Provincia, individuati i responsabili, ha loro imposto di provvedere in solido alle attività di previste dal titolo V, art. 242 e 244 TU ambiente, presentando entro 30 giorni uno specifico progetto coerente con la documentazione e la progettualità agli atti del Ministero dell'Ambiente, rimandando alla competenza di quest'ultimo ogni determinazione sul merito degli interventi.
3.2. Entrambe le società hanno impugnato l'atto provinciale. I ricorsi di Edison sono stati già stati definiti in primo e in secondo grado con sentenze di rigetto (TAR Lombardia, Brescia, Sez. I, 802/2018 confermata da Cons. Stato, sez. IV, 2195/2020), mentre il ricorso di Syndial è stato respinto in primo grado con sentenza della Prima Sezione di questo Tribunale, n. 1146 del 25 agosto 2016, sulla quale allo stato pende appello.
4. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, depositato in data 21 maggio 2019, Syndial ha impugnato la nota del 7.3.2019 indicata in epigrafe, con la quale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare:
- ha ritenuto di non autorizzare il Piano di Caratterizzazione dei cumuli presenti in area N dalla stessa inviato, perché gli stessi devono essere considerati rifiuti, in quanto presenti nell'area da prima del 1995 e privi di autorizzazione, assegnandone la competenza alla Provincia di Mantova;
- ha ribadito la necessità di eseguire idonea caratterizzazione del terreno sottostante i cumuli una volta rimossi, nonché quella di verificare la necessità di eseguire eventuali ed ulteriori interventi di Misure di prevenzione dell'area.
4.1. Il gravame è affidato a tre motivi, così rubricati:
I. *Violazione e falsa applicazione degli articoli 183, 185, 192, 208 e 239 e ss. in particolare gli art. 242, 245, 252 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del d.l. 25 gennaio 2012, n. 2 (convertito nella l. 24 marzo 2012, n. 28). Violazione e falsa applicazione del d.p.r. 13 giugno 2017, n. 120. Violazione e falsa applicazione delle legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Eccesso di potere sotto i particolari profili della carenza di istruttoria, del travisamento dei fatti, dell'illogicità e dell'irragionevolezza. Ingiustizia manifesta*. La qualificazione dei cumuli dell'area N come rifiuti contrasterebbe con l'impostazione seguita dalla Provincia di Mantova, che ha diffidato Syndial ed Edison ad attivarsi presso il Ministero dell'Ambiente ai sensi della disciplina in materia di bonifica di siti contaminati. Inoltre sarebbe viziata per difetto di istruttoria, basandosi esclusivamente sul dato temporale della presenza dei cumuli nell'area da prima del 1995 e senza alcuna verifica in merito alla presenza di titoli autorizzativi al deposito del materiale né alla ricorrenza dei presupposti per applicare la nozione di "matrice materiale di riporto" di cui all'art. 2, comma 1 del d.l. n. 2/2012 (conv. nella l. n. 28/2012) e la disciplina sui "sottoprodotti" ai sensi dell'art. 183, comma 1, lettera qq) del d.lgs. n. 152/2006. Insiste la ricorrente che il riempimento dell'area valliva è stato realizzato in forza di apposito titolo abilitativo dell'Amministrazione Comunale, (individuato nell'autorizzazione comunale n. 129/1988).
II. *Violazione e falsa applicazione degli articoli 3 ter, 192, 208, 242, 245, 252, 253 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione e falsa applicazione dell'art. 311 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione e falsa applicazione dell'art.*

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

2055 cod. civ. Violazione e falsa applicazione dell'art. 191 TFUE e del principio eurounitario "chi inquina paga". Violazione e falsa applicazione degli art. 1, 3, 9 e 10 delle legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Eccesso di potere in particolare sotto i particolari profili della carenza di istruttoria, del travisamento dei fatti, dell'illogicità e dell'irragionevolezza. Ingiustizia manifesta. L'ordine impartito dal Ministero fa riferimento all'atto di accertamento delle responsabilità della Provincia di Mantova, che non ha ancora acquisito carattere definitivo stante la pendenza dell'appello; inoltre, laddove l'amministrazione statale non specifica che analoghi obblighi ricadono in capo anche ad Edison, viola il principio "chi inquina paga", secondo cui nei casi di concorso nello stesso evento di danno ciascuno risponde nei limiti della propria responsabilità personale.

III. *Violazione e falsa applicazione degli artt. 239 e ss. del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, con particolare riferimento agli artt. 240 lett. i; 240 lett. m; 240 lett. t; 242, 244, 245, 250, 252, 253. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, 3, 9, 10, 10 bis e 21-quinquies della l. n. 241 del 1990. Violazione del principio del contraddittorio e della imparzialità. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost. Eccesso di potere particolarmente sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione, nonché dell'errore sui presupposti, del travisamento dei fatti, della contraddittorietà ed illogicità manifesta, del difetto di contraddittorio*.

Il Ministero non ha effettuato alcuna istruttoria sull'inefficienza del sistema di misure di prevenzione attualmente in esercizio, che giustifichi la ritenuta conseguente necessità di adottare le ulteriori misure di prevenzione/messa in sicurezza d'emergenza richieste.

5. Dopo la presentazione del ricorso, in data 1 luglio 2019, la ricorrente ha inviato agli enti una nuova versione del piano di caratterizzazione che, nel rispetto di quanto richiesto da parte del MATTM, è diretto a indagare l'intera volumetria dei cumuli ed assegnare idoneo giudizio di caratterizzazione/classificazione ai fini dello smaltimento e/o recupero secondo le normative vigenti in materia di rifiuti.

6. Con motivi aggiunti di data 25 febbraio 2020 Syndial ha impugnato la nota con cui la Provincia di Mantova – Area tutela e valorizzazione dell'ambiente – servizio inquinamento e rifiuti – SIN – AIA del 12 dicembre 2019, riscontrando il nuovo piano, ha evidenziato:

- di non avere competenze sull'attività di caratterizzazione e gestione di rifiuti abbandonati, demandando al Comune di Mantova la valutazione, ai sensi del citato art. 192, in ordine alla necessità di emanare specifici provvedimenti;
- che nulla osta che la società possa attivarsi con tutte le misure di approfondimento tecnico o analitico ritenute utili o necessarie sulle diverse matrici costituenti i cumuli di "Area N";
- che data la complessità della problematica, è opportuno un confronto tra la Società e ARPA al fine di concordare le modalità di validazione delle proposte indagini integrative, dando la disponibilità a partecipare alle iniziative che si riterranno opportune.

7. L'atto provinciale è censurato con un unico motivo rubricato "*Violazione e falsa applicazione degli articoli 183, 185, 192, 208 e 239 e ss. in particolare gli artt. 242, 245, 252 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del d.l. 25 gennaio 2012, n. 2 (convertito nella l. 24 marzo 2012, n. 28). Violazione e falsa applicazione del d.p.r. 13 giugno 2017, n. 120. Violazione e falsa applicazione delle legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. Eccesso di potere sotto i particolari profili della carenza di istruttoria, del travisamento dei fatti, dell'illogicità e dell'irragionevolezza. Ingiustizia manifesta. Carenza del presupposto*." La ricorrente dichiara di impugnare la nota in via esclusivamente cautelativa, ove l'atto provinciale debba intendersi come adesione alla posizione del MATTM secondo cui i "cumuli dell'area N" sarebbero, in realtà, depositi incontrollati di rifiuti e dunque devono essere gestiti in conformità alla disciplina dei rifiuti.

8. Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso la Provincia di Mantova, ARPA Lombardia e il Ministero dell'Ambiente e della tutela del mare e del territorio, quest'ultimo con atto di costituzione privo di firma digitale.

8.1. La Provincia ha eccepito che la nota impugnata con i primi motivi aggiunti non ha alcuna valenza provvedimentale, configurandosi come atto di natura interlocutoria ed endoprocedimentale e che difetta un interesse attuale della ricorrente al gravame, dato che l'adozione di atti definitivi in ordine alla sorte dei cumuli è subordinata alle risultanze della Valutazione di Incidenza richiesta dal Parco.

8.2. Si è costituita anche INAIL, chiedendo dichiararsi il suo difetto di legittimazione passiva, evidenziando di non aver partecipato, tramite i suoi esperti, alla stesura dei documenti impugnati e dei quali si chiede l'annullamento.

9. In vista dell'udienza di merito, con secondi motivi aggiunti depositati in data 13 giugno 2020, Syndial ha impugnato la nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione generale per il risanamento ambientale prot. 0039099.27.05.2020 del 27 maggio 2020, che diffida Eni Rewind ed Edison, entro il termine di 30 giorni, a:

"*- rimuovere i cumuli in area N e gestire tali materiali secondo la normativa vigente in materia di rifiuti;*

- eseguire idonea caratterizzazione del terreno sottostante i cumuli, una volta rimossi eventualmente anche ai fini del riutilizzo, al fine di valutare le necessità di intervento;

- effettuare un monitoraggio mensile delle acque dei piezometri, DP1, DP2, DP8, DP10, DP11, DP12 ricercando Mercurio, Vanadio, Benzene, Etilbenzene, Cumene, Idrocarburi C≤12 e C>12, PCDD/PCDF, Dibenzo(a,h)antracene al fine di identificare le misure di prevenzione/messa in sicurezza necessarie".

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

10. La causa è stata chiamata camera di consiglio decisoria del 17 giugno 2020 e trattenuta in decisione limitatamente all'esame della domanda proposta con il ricorso introduttivo e con i primi motivi aggiunti.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene di pronunciare una decisione parziale sul ricorso introduttivo e sui primi motivi aggiunti, mentre le questioni sollevate con il secondo ricorso per motivi aggiunti non verranno esaminate in questa sede, non essendo - alla data della celebrazione dell'udienza - maturati i termini a difesa ex art. 73 comma 1 c.p.a.
1.1. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, del resto, a seguito delle disposizioni introdotte dapprima dalla legge n. 205 del 2000 e poi dal c.p.a., i motivi aggiunti avverso atti sopravvenuti (adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti e connessi all'oggetto del ricorso stesso) sono dotati di autonomia sostanziale, costituendo espressione di un autonomo diritto di azione. In ragione di tale indipendenza, "*non può quindi dubitarsi che il Giudice amministrativo possa procedere ad una trattazione disgiunta del ricorso principale e dei motivi aggiunti proposti avverso atti sopravvenuti, laddove il ricorso principale sia maturo per la decisione mentre per i motivi aggiunti non ricorrono i termini a difesa* (…)" (T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, Trento Sez. Unica, 3 febbraio 2017, n. 37; id. T.A.R. Lazio Roma Sez. II bis, 22 maggio 2020, n. 5427; T.A.R. Lazio Roma Sez. I quater, 22 marzo 2007, n. 2488).
1.2. Sempre in via preliminare, rilevata la costituzione del Ministero con memoria priva di firma digitale, si assegna al medesimo il termine di 90 giorni dal deposito della presente pronuncia per regolarizzare la sua costituzione.
1.3. Sull'eccezione di difetto di legittimazione passiva di INAIL si provvederà invece con la sentenza definitiva.
2. Tanto premesso, occorre scrutinare il ricorso principale, con il quale viene assunta l'illegittimità della nota ministeriale indicata in epigrafe.
2.1. Il primo motivo contesta la qualificazione del materiale presente nei cumuli dell'Area N come deposito incontrollato di rifiuti. La censura non merita accoglimento.
2.2. Invero detta qualificazione è risalente. Già la conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013 ha ritenuto che i materiali che formano i cumuli non fossero assimilabili in alcun modo a materiali di riporto in quanto si tratta di terreni scavati ai fini di un successivo trattamento, mai attuato e non utilizzati, e ne ha conseguentemente ordinato la rimozione e la gestione secondo la normativa in materia di discariche controllate. Si tratta di conclusioni ribadite anche dal verbale della conferenza di servizi 28 maggio 2014, annullato con sentenza n. 1160/2016 solo perché imponeva la bonifica a Versalis in qualità di proprietario, laddove invece l'ordinanza provinciale PD n. 1604/2015 era stata accertata la responsabilità di Syndial, impregiudicata ogni questione in merito alla contestata qualificazione. Le medesime considerazioni sono contenute poi nel verbale della conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2015, approvato dalla conferenza di servizi decisoria del 14 luglio 2015, che qualifica i cumuli come discarica incontrollata.
2.3. Come già accertato con la sentenza di questo TAR n. 1146/2016, resa nel ricorso n. 2197/2015, non ha del resto pregio l'argomento secondo cui il materiale sarebbe stato depositato nella zona sulla base di idoneo titolo autorizzativo, atteso che l'autorizzazione comunale rilasciata a Montedipe con atto n. 129 del 22 aprile 1988 prescriveva il riempimento dell'area valliva esclusivamente con terreno di riporto di scavi e comunque di natura vegetale, e non con materiale contaminato. Inoltre solo in fase successiva all'inizio della costruzione del depuratore sono risultati contaminati anche in fanghi originariamente depositati nell'area.
2.4. Né la qualificazione dei materiali risulta incompatibile con la previsione di una successiva attività di bonifica, come già avvenuto in altre aree del SIN (B+I, L).
2.5. Infatti, ancorché la bonifica inerisca ad operazioni distinte dalla rimozione dei rifiuti abbandonati, "*in concreto, tuttavia, esiste continuità tra la rimozione dei rifiuti abbandonati e l'analisi della contaminazione delle matrici ambientali. I rifiuti non controllati devono infatti essere presi in esame come potenziali cause di superamento delle CSC, o come fattori di un rischio imminente di contaminazione. È quindi necessario un coordinamento tra le amministrazioni che hanno competenza sui rifiuti e quelle che hanno competenza sulla bonifica*." (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 7 febbraio 2020, n. 114).
2.6. Come precisato nella nota provinciale impugnata con i primi motivi aggiunti, Syndial potrà attivarsi con tutte le misure di approfondimento tecnico o analitico ritenute necessarie sulle diverse matrici costituenti i cumuli di area N; i materiali presenti nell'area resteranno sottratti alla disciplina dei rifiuti solo se conformi ai limiti del test di cessione.
3. Non merita parimenti accoglimento il secondo motivo, con il quale la ricorrente sottolinea la non definitività dell'accertamento delle responsabilità effettuato dalla Provincia di Mantova, per essere pendente appello avverso la sentenza n. 1146/2016. Infatti il provvedimento, la cui legittimità è stata confermata in primo grado, non risulta sospeso, sicché spiega appieno la sua efficacia.
4. Infine il terzo motivo è destituito di fondamento, atteso che il Ministero ha richiesto alla società di verificare la necessità di adottare ulteriori misure di prevenzione/MISE per l'area, con un'indicazione del tutto priva – per la genericità della sua formulazione – di un concreto contenuto prescrittivo. La stessa ricorrente, con memoria di replica depositata in data 27 maggio 2020, ha riconosciuto che l'atto del Ministero "*nella parte in cui indica "la necessità di eseguire eventuali ed ulteriori interventi di misure di prevenzione dell'area" – appare privo di efficacia precettiva. Infatti, tale provvedimento*

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

si limita ad effettuare una ricognizione dell'obbligo per il soggetto interessato, di mantenere l'area in condizioni di sicurezza (ma non contesta, sul punto, alcuna violazione da parte della Società). Inoltre, all'indicazione contenuta nel provvedimento del MATTM non ha fatto seguito alcun provvedimento successivo dello stesso Ministero o degli organi tecnici deputati all'attività di controllo."

5. In conclusione il ricorso introduttivo è infondato e non può essere accolto.

6. Il primo ricorso per motivi aggiunti deve invece essere dichiarato inammissibile per carenza di interesse, atteso che la gravata nota della Provincia ha carattere meramente interlocutorio, risultando priva di carattere lesivo. L'amministrazione invero non si è pronunciata sulla qualificazione del materiale presente nei cumuli, limitandosi a richiamare - al riguardo - la nota del Ministero impugnata in principalità e a declinare la propria competenza in materia di abbandono di rifiuti, evidenziando l'opportunità di un confronto tra la società e ad ARPA e la necessità di assoggettare alla procedura di incidenza gli interventi sull'area N.

7. In conclusione il ricorso principale è infondato, mentre i primi motivi aggiunti sono inammissibili. 8. La decisione sulle spese è riservata alla sentenza definitiva.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it