

Inquinamento di un sito di bonifica di interesse nazionale e individuazione del responsabile

T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 12 gennaio 2021, n. 11 - Passoni, pres.; Balloriani, est. - Moligean S.r.l. (avv.ti Ruffo, Rulli, Ederle) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Sito di bonifica di interesse nazionale - Inquinamento del sito - Individuazione del responsabile.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Considerato che:

- la ricorrente è proprietaria di un area all'interno del sito di bonifica di interesse nazionale in località Bussi sul Tirino;
- dette aree appartenevano precedentemente a Edison spa, e la ricorrente è stata ritenuta non responsabile dell'inquinamento del sito (Tar Pescara, sentenze 318 del 2011 e 156 del 2015);
- con ordinanza del 23 settembre 2015 la Provincia di Pescara ha infatti individuato Edison spa quale responsabile;
- dalle indagini propedeutiche all'attività di bonifica è emersa la presenza di elementi che potrebbero ostacolare l'attività stessa e in particolare di riporti di mattoni e pietre dello stesso tipo di quelli presenti negli edifici insistenti sull'area, di una folta vegetazione, e di fabbricati in stato di cattiva manutenzione che potrebbero essere a rischio di crollo e dunque anche pericolosi per gli operatori;
- in sede di conferenza di servizi tra gli Enti preposti si è dunque ritenuto che l'obbligo di demolire tali edifici pericolanti e di sgombrare le aree dai residui di pregresse demolizioni gravasse sulla odierna ricorrente, in qualità di proprietaria;
- a tale risoluzione è poi seguita l'intimazione del Ministero dell'Ambiente e il rigetto, da parte di quest'ultimo, della istanza di autotutela;
- con il ricorso introduttivo, la ricorrente si duole sostanzialmente della violazione del principio "chi inquina paga" (e in particolare della direttiva n. 2004/35/CE, laddove onerando il proprietario si esonererebbe per la parte corrispondente il vero responsabile), evidenziando che si tratta di edifici industriali acquistati con l'area ma nei quali la medesima ricorrente non avrebbe mai esercitato alcuna attività industriale, essendo questa ormai già cessata prima del trasferimento;
- evidenzia inoltre che, trattandosi di attività rese necessarie dal rapporto di interferenza con quella di bonifica, al pari di quest'ultima dovrebbero gravare sul responsabile dell'inquinamento e dunque su Edison spa; e sottolinea che l'unico dovere della proprietaria sarebbe quello di non impedire le attività (salvo che non scelga di procedere spontaneamente alla messa in sicurezza e bonifica ex art. 253 cod. ambiente) e dunque di subirle in quanto di pubblico interesse, ai sensi dell'articolo 845 c.c.; la messa in sicurezza dell'area ai fini della bonifica spetterebbe cioè pur sempre e solo al responsabile dell'inquinamento;
- la ricorrente ha poi sottolineato che difatti la stessa Edison spa nel proprio progetto di bonifica si sarebbe impegnata a rimuovere gli scarti degli inerti presenti sul terreno, che peraltro sarebbero comunque riconducibili a demolizioni effettuate dalla precedente proprietaria e non dall'attuale;
- in via subordinata, poi, viene rilevato il difetto di competenza del Ministero dell'Ambiente, e dunque della conferenza di servizi dallo stesso indetta, atteso che con l'ordinanza della Provincia ex articolo 244 cod. ambiente è stato individuato in Edison spa il soggetto inquinatore, e dunque mancherebbe il potere di imporre alcunché a un soggetto diverso da quest'ultimo;
- in via di ulteriore subordine, gli atti impugnati sarebbero viziati per difetto di motivazione, non avendo il Ministero né la conferenza di servizi compiuto alcuna istruttoria sugli immobili in questione (che la ricorrente specifica trattarsi di sei manufatti una volta adibiti a magazzini, depositi e stabilimenti di lavorazione della ex Montecatini, e a tal fine la medesima ha depositato una perizia, evidenziando altresì che il pericolo di crollo non può essere genericamente riferito a tutti e sei indistintamente) considerati dunque in modo generico e indiscriminato (solo dal piano di Edison spa emergerebbe un'indagine ma limitata agli inerti da demolizione);
- sempre con il ricorso introduttivo la ricorrente si è riservata di proporre domanda risarcitoria, sottolineando che la colpa della PA sarebbe manifesta vista la consapevolezza dell'illegittimità del proprio agire anche alla luce del rigetto della istanza di autotutela;
- con i primi motivi aggiunti, la ricorrente ha esteso l'impugnazione alla nota del 10 gennaio 2019 del Ministero dell'Ambiente con la quale in sostanza si chiede al Comune di Bolognano e all'Arta Abruzzo di verificare - e relazionare in merito ai sensi dell'articolo 192 cod. ambiente - l'adempimento dei precedenti provvedimenti con i quali è stato ingiunto a Moligean srl di demolire gli edifici presenti nell'area e di rimuovere i residui da demolizione; nonché alla nota del 7 febbraio 2019 del medesimo Ministero, con la quale si contestano le osservazioni nel frattempo pervenute dalla ricorrente, da Arta (secondo cui l'obbligo di rimozione anche dei rifiuti di precedenti demolizioni graverebbe su Edison)



e dallo stesso Comune di Bolognano (che sosteneva di non avere competenza al riguardo), e si ribadisce l'obbligo della rimozione in capo alla Moligean srl (trattandosi, come risulterebbe dalle foto aeree storiche, di demolizioni realizzate dopo la cessione da parte di Montedison, avvenuta nel 1978, in favore della dante causa e poi di una società incorporata nella Moligean srl), e la competenza del Comune a ordinare detta rimozione;

- la ricorrente, avverso tali ulteriori atti, fa valere in via derivata le medesime censure esposte in via principale, e poi in particolare ribadisce la "incompetenza" del Ministero a ordinare la rimozione di rifiuti a carico di soggetto diverso da quello individuato come autore dell'inquinamento, e di conseguenza a ordinare ad altri Enti di provvedere in tal senso, invadendo la loro sfera di competenze;

- espone poi che tali atti sarebbero privi di adeguata motivazione e di adeguata istruttoria, atteso che il richiamo alle foto aeree sarebbe generico, così come il periodo temporale considerato (il 1978) non coinciderebbe con quello di acquisto in capo alla società Moligean srl (peraltro non sarebbe stata presa in considerazione la perizia di parte dalla quale emergerebbe in modo inequivocabile l'assenza di opere di demolizione poste in essere dalla stessa ricorrente, e una presunta attività di scavo e demolizione durante il periodo di sequestro giudiziario delle aree, e in considerazione di ciò i motivi aggiunti sono stati notificati anche al Ministero della Giustizia, come possibile controinteressato, e si è altresì evidenziato che tali circostanze sono state dichiarate anche nel verbale di riconsegna in occasione del dissequestro), e inoltre i rifiuti da rimuovere e le parti degli immobili da demolire non risulterebbero esattamente individuati;

- infine la ricorrente evidenzia che gli edifici non possono essere considerati alla stregua di rifiuti, e dunque non possono essere espropriati indiscriminatamente, e per giunta senza indennizzo, ma, se sono d'intralcio alle operazioni di bonifica, la loro demolizione deve essere posta a carico del soggetto a essa obbligato;

- con i secondi motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato il provvedimento con il quale il Comune di Bolognano, a seguito delle riferite vicende, le ha ordinato di *"provvedere alla eliminazione dei pericoli per l'incolumità pubblica, mediante la messa in sicurezza degli immobili e delle strutture pericolanti e demolizione delle parti in dissesto, lo sgombero del materiale di risulta presente, e delle masserizie, riguardanti le unità immobiliari ubicate in località Piano d'Orta, Via Nazionale - area ex Montecatini relative pertinenze, entro e non oltre il termine di gg. 60 (sessanta giorni) dalla data di notifica"*;

- avverso tale ulteriore provvedimento la ricorrente propone le medesime censure anche in via derivata, e in particolare poi chiarisce che il concetto di sito contaminato, nel codice ambiente, include anche gli edifici stabilmente collegati al suolo, e che la bonifica può includere anche la realizzazione di opere; aggiunge poi che mancherebbero i presupposti di cui all'articolo 54 tuel, invocato dall'Ente locale per fondare il proprio provvedimento, atteso che mancherebbero i presupposti del pericolo per l'integrità della popolazione e di degrado urbano (essendo gli edifici non vicini ad abitazioni ma situati all'interno di un'area recintata e non accessibile a terzi; e inoltre *"l'unico manufatto ad essere descritto, quello "adiacente la strada ed il parcheggio del supermercato", è risultato esente da problematiche di stabilità: "non presentava dissesti visibili delle pareti esterne anche se è visibile crollo di porzione di copertura", eppure l'ordinanza ha indiscriminatamente colpito anche questo"*), nonché l'esigenza di fronteggiare situazioni di urgenza impreviste o imprevedibili (vertendo essi in tale condizione da tantissimi anni);

- pur imponendosi un termine molto breve per l'esecuzione, sarebbe mancata un'adeguata istruttoria sugli edifici da demolire (il sopralluogo dei vigili del fuoco sarebbe avvenuto da fuori la recinzione e senza alcun ausilio tecnico; mancherebbe la individuazione delle parti da demolire e delle modalità esecutive, circostanza di rilievo trattandosi di ex industrie chimiche), non considerando peraltro che per uno di essi la stessa Regione avrebbe dato conto di una iniziativa di un comitato di cittadini tesa a trasformarlo in un polo museale di archeologia industriale; e che non potrebbe neanche escludersi la necessità di una previa valutazione di incidenza ambientale (a tal fine la ricorrente ricorda un pronunciamento della Corte di Giustizia, sez. I, 3 marzo 2011, n. 50/09, secondo cui i lavori di demolizione rientrerebbero effettivamente nell'ambito di applicazione della direttiva 85/337 e, per tale motivo, potrebbero costituire un "progetto" ai sensi dell'art. 1, n. 2 di quest'ultima, e poi l'attuale previsione dei lavori di demolizione nel codice ambiente tra i contenuti dello Studio Preliminare Ambientale e dello Studio di Impatto Ambientale);

- sarebbe poi mancato l'accertamento in contraddittorio con il presunto responsabile della violazione del divieto di abbandono o deposito incontrollato dei rifiuti da demolizione (oltre al mancato coinvolgimento del Ministero della Giustizia, benché evocato in giudizio come potenziale responsabile per i lavori eseguiti durante il periodo del sequestro giudiziario);

- con tali ultimi motivi aggiunti, la ricorrente ha chiesto anche la condanna al risarcimento del danno (*"Si formula, fin d'ora, una specifica azione di risarcimento dei danni parametrati ai costi degli interventi previsti nell'ordinanza impugnata – inclusi tutti gli oneri economici connessi ed indiretti – e alla perdita di valore patrimoniale dei beni in discussione. Data l'impossibilità, allo stato, di quantificare l'esatto importo del risarcimento del danno (di entità comunque ingente) l'azione è formulata ex art. 30, comma 5 cod. proc. amm.vo"*);

- all'udienza del 11 dicembre 2020, la causa è passata in decisione;

- preliminarmente non può essere accolta la domanda di estromissione dell'Inail, avendo prodotto nel procedimento una nota (all. 7 di parte ricorrente) in cui si richiede che nella progettazione degli interventi sul sito sia effettuata un'adeguata valutazione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori coinvolti, e dunque appare rivestire la qualità di

controinteressato in senso sostanziale, sicché il rapporto processuale è stato correttamente instaurato anche nei suoi confronti (Tar Catania sentenza 2658 del 2015);

- il ricorso appare fondato solo in parte nei termini di seguito specificati;

- innanzitutto le questioni poste avverso i provvedimenti ministeriali appaiono superate dall'adozione dell'ordinanza del Comune di Bussi che ha ordinato la demolizione delle parti pericolanti degli edifici presenti sull'area e la rimozione dei rifiuti prodotti da precedenti demolizioni;

- tale ordinanza, in particolare, ingiunge la rimozione dei rifiuti sulla base della previsione di cui all'articolo 192 del d.lgs. 152 del 2006, e ordina la demolizioni ai sensi dell'articolo 54 tuel, ed è dunque ai sensi di tali norme che ne deve essere verificata la legittimità, dopo aver risolto la questione dell'obbligo eventualmente gravante in capo a Edison;

- partendo dunque dall'ultima questione, è ben vero che "ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del Testo Unico dell'ambiente, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità" (Consiglio di Stato sentenza 7121 del 2018);

- tuttavia tali attività rientrano nell'ambito di detta disciplina solo allorché si tratti dei rifiuti che hanno causato la contaminazione ambientale per la quale è stata disposta la bonifica;

- gli inerti e gli edifici in esame, viceversa, non rientrano affatto tra gli elementi che hanno causato la contaminazione cui sono riferite le operazioni di bonifica che incombono su Edison;

- quanto ai residui da demolizione si verte, infatti, nel caso di specie, nella diversa ipotesi di mero abbandono di cui all'articolo 192 cit. e non in quella di contaminazione di cui agli articoli 244 e seguenti del d.lgs. 152 del 2006;

- ciò premesso, ai fini della verifica degli obblighi in capo al proprietario ex articolo 192 cit., il Collegio rileva che le prove citate dal Comune e dal Ministero dell'Ambiente, circa l'imputabilità alla ricorrente proprietaria del fondo del deposito degli scarti da demolizione, non appaiono dotate di sufficiente univocità, al punto di poter valutare come "più probabile che non" la circostanza che detto deposito sia avvenuto per dolo o colpa della Moligea srl;

- le foto aeree (peraltro risalenti a epoca abbastanza antecedente all'acquisto da parte della ricorrente), così come le fatture per attività di demolizione, infatti, non provano che quei determinati materiali siano riconducibili in modo inequivoco a una specifica attività della proprietaria, ben potendo essere avvenute demolizioni prima del suo acquisto;

- tuttavia, è da osservare che le ipotesi in gioco sono solo due: o tali depositi sono avvenuti prima dell'acquisto da parte della ricorrente, che dunque ne ha acquistato il possesso volontariamente (trattandosi di rifiuti abbandonati sul suolo e quindi ben visibili); oppure sono stati realizzati dalla stessa ricorrente (trattandosi di area recintata e non accessibile a terzi, come emerso dagli atti del processo, allorché si specifica che anche i vigili del fuoco hanno effettuato i rilievi dall'esterno della recinzione);

- nella prima ipotesi grava sul proprietario l'obbligo di inviarli allo smaltimento ex articolo 188 del d.lgs. 152 del 2006 (cfr. Tar Milano sentenza 777 del 2020); nella seconda grava sul proprietario l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica a suo carico (Tar Napoli, sentenza 4500 del 2020),

- ne consegue che, non avendo fornito la prova certa della responsabilità diretta della proprietaria, l'Amministrazione dovrà rimodulare la propria ordinanza nel senso di consentire al proprietario di provvedere ex articolo 188 cit. (Tar Milano sentenza 777 del 2020);

- quanto all'ordinanza di demolizione ex art. 54 comma 4 d.lgs. 267 del 2000, occorre innanzitutto chiarire che il concetto di incolumità pubblica non può essere limitato solo alle situazioni in atto su aree pubbliche, ma si estende anche a quelle su aree private, qualora a esse possano avere accesso delle persone;

- il concetto che orienta la disposizione, cioè, non è una specifica condizione dei luoghi ma la concretezza del pericolo, sicché anche opere situate all'interno di una recinzione possono essere pericolose per l'incolumità pubblica, qualora ad esempio in tali aree debbano accedere, come nel caso in esame, operatori per dare attuazione ad attività imposte dalla legge (nella specie le attività di bonifica);

- trattandosi di attività demolitorie e di messa in pristino che esulano dalla rimozione dei rifiuti inquinanti e ripristino dei valori soglia di concentrazione, esse esulano dall'attività di bonifica ma sono comunque necessarie solo per far sì che tali operazioni avvengano senza rischio per gli operatori;

- l'esigenza di provvedere alla bonifica accedendo al fondo (peraltro imposta dalla legge) è causa dell'attualità del pericolo, e dunque dell'urgenza di provvedere, ma non dello stato di precarietà degli immobili, sicché non vi sono ragioni per imporre le demolizioni e la messa in sicurezza degli immobili stessi a Edison;

- peraltro, come noto, le ordinanze contingibili e urgenti ex art. 54 tuel prescindono dall'accertamento della responsabilità del destinatario nella creazione della situazione fonte di pericolo, atteso che è sufficiente che il destinatario stesso abbia la disponibilità del bene per poter intervenire su di esso al fine di realizzare le attività per eliminare il pericolo stesso (Tar Milano sentenza 2464 del 2020);

- le misure possono comprendere, come nel caso in esame, anche la realizzazione di lavori, purché sia rispettato il criterio di proporzionalità tra quanto ordinato e quanto strettamente necessario per rimuovere la condizione di pericolo (Consiglio di Stato, sentenza 6951 del 2018);
- sotto quest'ultimo profilo pertanto l'ordinanza impugnata appare carente, in quanto non si specifica quali e per quale parti gli immobili debbano essere demoliti o messi in sicurezza, mancando uno studio tecnico dettagliato in tal senso e ispirato al suddetto criterio di proporzionalità;
- a tal fine, l'Amministrazione dovrà procedere a un sopralluogo congiunto con la proprietaria, proprio al fine di definire e rappresentare, con urgenza ma nel rispetto di una sufficiente istruttoria, gli interventi strettamente necessari per la messa in sicurezza;
- la domanda risarcitoria deve essere respinta atteso che è genericamente formulata, oltre a essere riferita anche a eventi futuri e incerti, e comunque non ancora accaduti (la demolizione degli immobili); nonché priva di adeguata prova e specificazione in ordine al danno (quanto alla perdita di valore degli immobili);
- le spese possono essere compensate in ragione dell'accoglimento parziale;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte secondo quanto specificato in motivazione e salvi gli ulteriori provvedimenti adottati con tempestività e nel rispetto dei principi enunciati in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

