

Sito di bonifica di interesse nazionale e individuazione del responsabile dell'inquinamento

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 12 febbraio 2021, n. 145 - Gabbricci, pres.; Limongelli, est. - Basileus S.r.l. (avv.ti Fontana e Peres) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Sito di bonifica di interesse nazionale - Interventi di bonifica - Individuazione del responsabile dell'inquinamento.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso spedito per le notifiche il 29 ottobre 2013 e ritualmente depositato, la società Basileus s.r.l. premetteva, in sintesi, quanto segue:

- nel novembre del 2001 essa acquistava dal Consorzio Comparto Milano la proprietà del sito industriale dismesso denominato “Comparto Milano”, ricompreso all'interno del più ampio Sito di bonifica di Interesse Nazionale “Brescia-Caffaro”;

- in forza dell'atto di acquisto, essa subentrava nella procedura di bonifica già avviata dal dante causa ex art. 9 D.M. 471/99;

- il progetto definitivo di bonifica, denominato Rev. 3, era approvato nell'aprile del 2004, mentre nel 2006 era approvata una Variante proposta dalla ricorrente; il progetto comprendeva la bonifica dei terreni e il monitoraggio delle acque di falda per la durata di un anno dalla conclusione degli interventi di bonifica del suolo;

- la ricorrente eseguiva regolarmente il progetto di bonifica Rev. 3 e la Variante del 2006, ottenendo nel gennaio del 2011 la certificazione da parte della Provincia di Brescia di avvenuta bonifica per l'ultimo lotto di terreno previsto nel progetto; parimenti, la ricorrente effettuava i monitoraggi delle acque di falda, anche oltre l'anno successivo alla chiusura dei lavori;
- nondimeno, alla luce delle determinazioni assunte in esito alla conferenza dei servizi decisoria del 26 giugno 2013 (a cui partecipavano il Ministero dell'Ambiente, il Ministero della Salute, il Ministero dello Sviluppo Economico e la Regione Lombardia), il Ministero dell'Ambiente, con decreto direttoriale n. 4389 del 10 luglio 2013, contenente il provvedimento conclusivo della conferenza dei servizi, ordinava alla ricorrente:

- a) di ripetere le analisi sui campioni di acque di falda prelevate nel corso dei monitoraggi, utilizzando metodiche analitiche in grado di garantire limiti di rilevabilità pari a un decimo delle concentrazioni limite, salve specifiche esclusioni;

- b) di concordare con ARPA-Dipartimento di Brescia i futuri monitoraggi, da eseguire almeno a cadenza semestrale;

- c) di proseguire le attività di emungimento e trattamento delle acque di falda in corrispondenza del pozzo Pz8;

- d) di attivare idonei interventi di prevenzione ai sensi dell'art. 242 d. lgs. 152/2006 nelle aree corrispondenti ai piezometri ove erano stati riscontrati nelle acque di falda superamenti dei parametri “metalli, alifati clorurati cancerogeni e sommatoria organo alogenati”, con concentrazioni anche dieci volte superiori ai limiti di legge;

- e) di trasmettere al Ministero dell'Ambiente e agli altri enti competenti un elaborato relativo alla stima del rischio sanitario-ambientale e alle misure di prevenzione eventualmente adottate entro trenta giorni dalla ricezione del provvedimento.

2. Ciò premesso, la parte ricorrente impugnava quest'ultimo provvedimento, unitamente al verbale di conclusione della conferenza dei servizi decisoria, e ne chiedeva l'annullamento *in parte qua* sulla base di tre motivi, con i quali deduceva vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili; in particolare:

2.1) con il primo motivo, la parte ricorrente deduceva vizi di violazione degli artt. 240 e 245 d. lgs. 3.4.2006, n. 152 e di eccesso di potere per falsità del presupposto, illogicità, sviamento di potere e contraddittorietà; secondo la parte ricorrente:

- le misure ordinate dal Ministero non costituirebbero “*misure di prevenzione*” ex art. 240 comma 1 lett. i) del d. lgs. n. 152/2006, bensì “*misure di sicurezza in emergenza*” ex art. 240 comma 1 lett. m), dal momento che esse non sono state adottate a fronte di una minaccia imminente per la salute umana originata da un evento inquinante appena accaduto (o constatato), ma in presenza di una situazione di contaminazione del sito già presente, ben nota, e assai risalente nel tempo;
- di conseguenza, ai sensi delle norme richiamate, esse non potevano essere poste a carico della proprietà incolpevole, ma del solo soggetto responsabile dell'inquinamento, secondo quanto previsto dagli artt. 240 e 242 d. lgs. 152/2006, dall'art. 174 Tratt. UE e dal principio “chi inquina paga”;

- parimenti contraddittoria e illogica sarebbe la richiesta di subordinare l'attuazione di tali misure alla stima del rischio sanitario-ambientale da condurre secondo i criteri metodologici utilizzati per i siti contaminati, trattandosi di un'indagine complessa, incompatibile con il carattere immediato delle misure di prevenzione, da attuarsi nelle 24 ore dall'evento e quindi, evidentemente, sulla base di indagini di carattere sommario; in realtà, la richiesta confermerebbe la vera natura delle misure imposte dal Ministero;



2.2) con il secondo motivo, la parte ricorrente deduceva vizi di incompetenza relativa e di violazione degli artt. 244 e 252 d. lgs. 152/2006: il provvedimento impugnato, ordinando nella sostanza l'esecuzione di *"nuovi interventi emergenziali ex art. 242 d. lgs. 152/2006"*, avrebbe potuto essere adottato soltanto dalla Provincia, e non dal Ministero, competente soltanto in materia di procedure di bonifica;

2.3) infine, con il terzo motivo, la parte ricorrente deduceva vizi di eccesso di potere per ingiustizia manifesta, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, contraddittorietà con precedenti provvedimenti, difetto di istruttoria, illogicità, nonché vizi di violazione di legge con riferimento agli artt. 239, 242 e 245 d. lgs. 152/2006 e al principio comunitario *"chi inquina paga"*, ciò in quanto:

- le norme da ultimo citate individuano nel responsabile dell'inquinamento il soggetto tenuto ad attivarsi per porre rimedio a tale situazione, ponendo in essere le necessarie misure di prevenzione, elaborando l'analisi di rischio, predisponendo eventualmente il progetto di bonifica o di messa in sicurezza;

- le stesse norme pongono a carico del proprietario incolpevole, oltre alle misure di prevenzione, soltanto obblighi di carattere informativo, prevedendo altresì la mera facoltà di attivarsi spontaneamente per realizzare gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale (come si evincerebbe implicitamente dall'art. 253);

- nel caso di specie, è pacifico che la ricorrente non è responsabile dello stato di inquinamento del sito, avendolo acquistato nel 2001.

3. Per resistere al ricorso si costituivano:

- il Ministero dell'Ambiente, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero della Salute, depositando memorie difensive separate (ma di analogo contenuto) e chiedendo il rigetto del ricorso con articolate deduzioni;

- la Regione Lombardia, con atto di stile successivamente integrato dal deposito di documentazione e di breve memoria difensiva;

- la Provincia di Brescia, con atto di stile successivamente integrato dal deposito di documentazione e di breve memoria difensiva, associandosi alle difese del Ministero dell'Ambiente (e rilevando, nelle difese conclusive, che le criticità ambientali del sito permarrebbero tuttora, come rilevato dall'ARPA in occasione di ulteriori accertamenti svolti nel 2020);

- il Comune di Brescia, con atto di mero stile, integrate da note di udienza;

- l'INAIL, quale ente succeduto *ex lege* all'ISPEL (soppresso con d.l. 78/2010) eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva e chiedendo l'estromissione dal giudizio, sul rilievo che sin dal 2007 ISPEL – che peraltro ha sempre svolto funzioni di consulenza e ricerca e non decisorie – non ha comunque più partecipato nemmeno alle conferenze dei servizi istruttorie indette dal Ministero dell'Ambiente in relazione al sito in questione.

4. In prossimità dell'udienza di merito, le parti integravano la propria documentazione e depositavano memorie conclusive nei termini di rito. In particolare, la difesa di parte ricorrente formulava dubbi circa la persistente efficacia delle prescrizioni ministeriali impugnate nel presente giudizio, tenuto conto che, nelle more del giudizio, alle prescrizioni impugnate hanno fatto seguito *"sette anni di silenzio e la recente approvazione del progetto Commissariale CAFFARO"* (docc. 24 e ss. ricorrente), il che, secondo la parte ricorrente, farebbe *"ragionevolmente presumere che il Ministero abbia perso l'interesse a mantenere in vita prescrizioni superate (...)"*. Peraltro, nella propria memoria di replica, il Ministero nulla precisava in relazione a tali deduzioni di parte ricorrente, insistendo per il rigetto del ricorso nel merito.

5. All'udienza pubblica del 27 gennaio 2021, dopo la discussione delle parti presenti mediante collegamento da remoto, la causa era trattenuta dal Collegio per la decisione.

DIRITTO

1. La società ricorrente ha acquistato nel novembre del 2001 la proprietà del sito industriale dismesso denominato *"Comparto Milano"*, ricompreso all'interno del più ampio Sito di bonifica di Interesse Nazionale *"Brescia-Caffaro"*. L'acquisto del terreno è avvenuto attraverso la fusione per incorporazione di quattro società immobiliari che, riunitesi in consorzio, avevano spontaneamente intrapreso, ai sensi dell'art. 9 del d.m. 471/99, quali proprietarie non responsabili, la bonifica delle singole porzioni. L'acquisto era finalizzato alla realizzazione di una iniziativa di sviluppo immobiliare, successivamente non concretizzatasi.

2. In tale prospettiva, la ricorrente è subentrata spontaneamente nella procedura di bonifica già avviata dal dante causa ex art. 9 D.M. 471/99; procedura che negli anni successivi ha portato a compimento, con notevoli esborsi economici (pari a circa 38 milioni di euro, secondo la deduzione di parte ricorrente), ottenendo nel 2011 dalla Provincia di Brescia la certificazione di avvenuta bonifica per l'ultimo lotto di terreno previsto nel progetto.

3. Nelle more degli interventi di bonifica, la ricorrente ha effettuato anche il monitoraggio delle acque di falda, anch'esse oggetto di contaminazione storica, pacificamente imputabile alla pregressa attività produttiva e non alla ricorrente, proseguendo tale attività anche oltre il periodo di un anno dalla fine dei lavori previsto in progetto.

4. A questo punto, la ricorrente ha ritenuto di poter cessare gli interventi di monitoraggio delle acque di falda, ma la conferenza dei servizi decisoria indetta Ministero dell'Ambiente in data 26 giugno 2013, preso atto dei risultati dei monitoraggi delle acque di falda *post-operam* eseguiti dall'azienda nel periodo dal marzo 2011 al febbraio 2012 - che

hanno evidenziato la contaminazione delle acque di falda con superamenti dei limiti fissati dalla vigente normativa per i parametri: metalli (cromo VI, manganese), alifatici clorurati cancerogeni (triclorometano, tetracloroetilene) e sommatoria organo alogenati – ha deliberato di richiedere alla ricorrente la prosecuzione dei monitoraggi con cadenza semestrale e gli ulteriori “*interventi di prevenzione ai sensi dell’art. 242 D. Lgs. 152/2006*” indicati in premessa.

5. Gli esiti della conferenza dei servizi sono stati approvati dal Ministero dell’Ambiente con il decreto dirigenziale n. 4389 del 10 luglio 2013. Nel decreto le prescrizioni imposte alla parte ricorrente sono definite genericamente come “*interventi necessari per la bonifica del sito*”, mentre nella conferenza dei servizi si parla di “*interventi di prevenzione ai sensi dell’art. 242 D. Lgs. 152/2006*”.

6. Secondo la parte ricorrente si tratterebbe, non di “*misure di prevenzione*” di cui all’art. 240 comma 1 lett. i) del d. lgs. 152/2006, bensì di misure di “*messa in sicurezza d’emergenza*” di cui alla lettera m) della stessa norma. Da tale corretta qualificazione delle prescrizioni impugnate discenderebbero, secondo la parte ricorrente, due conseguenze:

- in primo luogo, tali misure avrebbero potuto essere imposte soltanto al soggetto responsabile dell’inquinamento e non al proprietario incolpevole, dal momento che l’art. 245 comma 2 del d. lgs. 152 prevede la possibilità di porre a carico del proprietario incolpevole soltanto l’esecuzione delle misure di prevenzione;

- in secondo luogo, e in ogni caso, il Ministero non avrebbe avuto competenza ad adottare il provvedimento impugnato dal momento che, anche nei siti di bonifica di interesse nazionale, la competenza del Ministero è prevista solo in ordine alle “*procedura di bonifica*”, ma non in ordine agli interventi di “*messa in sicurezza di emergenza*” che rimarrebbero di competenza della Provincia ai sensi dell’art. 244 d. lgs. 152/2006.

7. Il Collegio osserva quanto segue.

7.1. Intanto, non è ben chiaro se le misure di cui si discute conservino ancora efficacia prescrittiva pur dopo l’approvazione, con D.M. del 4 settembre 2020, del Progetto Operativo di Bonifica e Messa in sicurezza Permanente dello stabilimento Caffaro Brescia, all’interno del sito di bonifica di interesse nazionale di “Brescia-Caffaro”.

La parte ricorrente ha formulato dubbi al riguardo, non privi di ragionevole fondamento; tuttavia, in assenza di chiarimenti in proposito da parte della difesa erariale, la causa deve essere decisa nel merito.

7.2. Prima di esaminare il merito, peraltro, va disposta l’estromissione dal giudizio di INAIL, che non ha partecipato alla conferenza dei servizi decisoria da cui è scaturito il provvedimento impugnato ed è meramente subentrata *ex lege* ad altro ente (ISPEL) anch’esso rimasto estraneo al procedimento che ha condotto all’adozione degli atti impugnati.

7.3. Nel merito, è fondata e assorbente la censura di incompetenza formulata dalla parte ricorrente con il secondo motivo di ricorso.

7.3.1. Secondo consolidati principi giurisprudenziali, già condivi da questo TAR, “L’art. 252, d.lgs. n. 152 del 2006, in relazione ai siti di interesse nazionale, devolve al Ministero dell’ambiente la sola competenza in merito alle procedure di bonifica, lasciando, invece, inalterata la competenza della Provincia, desumibile dall’art. 244 del testo unico in materia ambientale, ad ordinare l’adozione delle misure ritenute in via provvisoria necessarie per la messa in sicurezza di emergenza, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente del sito di competenza statale” (Consiglio di Stato, sez. IV, 06/04/2020, n. 2301; Consiglio di Stato, sez. IV, 01/04/2020, n. 2195).

7.3.2. Va, infatti, evidenziato che l’art. 244 non distingue tra siti di interesse nazionale e siti diversi; l’art. 252 riserva al Ministero solo le procedure di bonifica di cui all’art. 242, facendo riferimento ad una fase del procedimento certamente successiva rispetto a quella in cui si innesta la competenza provinciale. Nel momento in cui la Provincia adotta l’ordinanza di cui all’art. 244 non è nemmeno certo che il sito necessiti di bonifica (perché non è stato ancora accertato il superamento delle soglie di cui all’art. 242, comma 2); sul piano della ratio, del resto, tale interpretazione trova ulteriore conferma nella considerazione che la messa in sicurezza d’emergenza presuppone esigenze di celerità che possono certamente giustificare la deroga alla competenza ministeriale a favore dell’Amministrazione più vicina al territorio contaminato e, quindi, presumibilmente meglio in grado di intervenire rapidamente (T.A.R. Napoli, sez. V, 05/06/2019, n. 3041).

7.3.3. Anche questo TAR ha avuto modo di affermare, in proposito, che “La presenza di un sito di interesse nazionale ex art. 252 del d.lgs. n. 152/2006 non cancella la competenza provinciale prevista dall’art. 244, d.lgs. n. 152 circa l’individuazione del responsabile dell’inquinamento e la diffida a predisporre la messa in sicurezza e la bonifica. Al Ministero spetta la competenza sul contenuto della bonifica, come stabilito dal comma 4 dell’art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, ossia la decisione sulla tipologia e sulle modalità tecniche dell’intervento” (T.A.R. Brescia, sez. I, 09/08/2018, n. 802; T.A.R. Brescia, sez. I, 03/07/2014, n. 767).

7.4. Alla luce di tali principi, ritiene il Collegio che nel caso di specie non sia neppure rilevante stabilire se le prescrizioni imposte alla parte ricorrente con i provvedimenti impugnati costituiscano “*misure di prevenzione*” di cui all’art. 240 comma 1 lett. i) del d. lgs. 152/2006, oppure misure di “*messa in sicurezza d’emergenza*” di cui alla lettera m) della stessa norma, dal momento che, in entrambi i casi, l’unico ente competente ad adottare le une e le altre sarebbe stato la Provincia (di Brescia), e non il Ministero.

7.5. Può solo aggiungersi, a maggior conforto di tale conclusione, che nel caso di specie la Provincia di Brescia è rimasta estranea al procedimento amministrativo sfociato nell’adozione degli atti impugnati, non essendo stata nemmeno convocata dal Ministero procedente a partecipare alla conferenza dei servizi decisoria del 26 giugno 2013.

8. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso deve essere accolto, con il conseguente annullamento *in parte qua* dei provvedimenti impugnati.
9. Restano assorbite le censure residue.
10. Le spese di lite possono essere interamente compensate tra le parti, attesa la peculiarità e la complessità delle questioni esaminate.

(Omissis)

