

Sito contaminato e proprietario non responsabile dell'inquinamento

T.A.R. Marche, Sez. I 8 febbraio 2021, n. 102 - Conti, pres.; Ruii, est. - Sag-Italia S.r.l. (avv. Calzolaio, Mattiacci) c. Comune di Castelbellino (avv. Tiberi) ed a.

Ambiente - Sito contaminato - Ordine di messa in sicurezza d'emergenza di acque sotterranee - proprietario non responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Sag Italia Srl (di seguito anche semplicemente Sag), con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica notificato e depositato il 18 gennaio 2017, ha impugnato i provvedimenti con i quali il Comune di Castelbellino la diffidava ad eseguire le misure di Messa in Sicurezza di Emergenza delle acque sotterranee corrispondenti al sito di sua proprietà, nelle quali era stata rilevata una contaminazione.

A seguito della opposizione comunale, il ricorso è stato trasposto avanti al Tar Marche, acquisendo il ruolo n. 174/2017 RG.

La diffida è stata reiterata successivamente con nota prot. n. 10691 del 23 dicembre 2017, anche sulla base di ulteriore istruttoria.

La ricorrente ha impugnato anche detta nota con ricorso straordinario per motivi aggiunti notificato il 21 aprile 2018 e depositato il 23 aprile 2018, poi trasposto, a seguito di opposizione del Comune, con ruolo 367/2018 RG di questo Tar.

I ricorsi 174/2017 e 367/2018 sono decisi con sentenza resa in questa stessa udienza.

Ai provvedimenti impugnati con i ricorsi sopra menzionati è seguito il provvedimento dell'ente subentrante Unione dei Comuni di Castelbellino e Monteroberto, che ha sollecitato Sag ad adempiere alle precedenti diffide, con nota prot. n. 5565 del 11 ottobre 2018, impugnata con l'odierno ricorso.

Si è costituito il Comune di Castelbellino, deducendo l'inammissibilità del ricorso alla luce del carattere non lesivo della nota impugnata e dell'eccezione dell'inammissibilità dei connessi ricorsi n. 174/2017 e 367/2018.

Alla pubblica udienza del 16 settembre 2020 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1 Si premette che, dopo il provvedimento in epigrafe, la Provincia di Ancona, con determinazione dirigenziale del 9 luglio 2019 n. 734, ha individuato la ricorrente come responsabile della potenziale contaminazione e, in quest'ultima veste, le ha ordinato di proseguire l'iter di bonifica del sito ai sensi dell'art. 242 del d.lgs n. 152 del 2006. Anche questo provvedimento è impugnato con ricorso 464/2019 RG, in decisione in questa stessa udienza.

1.1 Con l'odierno ricorso è impugnata la nota del 9 ottobre 2018, prot. n. 5565 del 11 ottobre 2018, con la quale l'Unione dei Comuni di Castelbellino e Monte Roberto sollecita la Sag a presentare l'integrazione del progetto di MISE, secondo le prescrizioni e osservazioni indicate nella nota Arpam, prot. n. 45698 del 15 dicembre 2017 già richiesta con nota del Comune di Castelbellino, prot. 10691 del 23 dicembre 2017.

1.2 Con riguardo alle eccezioni preliminari dedotte dal Comune di Castelbellino, le stesse devono essere respinte. Sul punto, il Collegio ritiene decisiva la provenienza della diffida dall'Unione dei Comuni di Castelbellino e Monteroberto.

1.3 Come osservato in giurisprudenza, l'unione di comuni è costituita da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza. Tale unione dà luogo, ad un ben diverso assetto degli interessi, integrando, per quanto si legge all'art. 32 comma 1 del d.lgs n. 267 del 2000, un nuovo ente locale, dotato di autonoma personalità giuridica e regolamentare e di propri organi. Alle unioni di comuni "si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni", e ad esse "sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite", fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di nuove assunzioni e di finanza pubblica, in guisa da evitare il superamento delle spese sostenute precedentemente dai comuni per il personale (Cons. Stato V 12 dicembre 2018 n. 7024).

1.4 Alla luce di quanto sopra, ritiene il Collegio che la reiterazione della diffida in precedenza effettuata dal comune di Castelbellino abbia carattere provvedimentale, costituendo una valutazione degli interessi propria del nuovo ente.

1.5 Per quanto sopra, la provenienza della diffida dal nuovo ente costituisce un nuovo provvedimento autonomamente impugnabile, per cui deve essere respinta l'eccezione dedotta dal Comune di Castelbellino relativa alla natura di non provvedimentale dell'atto impugnato. Per le stesse ragioni, l'inammissibilità e l'improcedibilità dell'impugnazione, rispettivamente, dei ricorsi n. 174 del 2017 e 367 del 2018, con cui sono stati impugnati la nota Comune di Castelbellino prot. n. 10601 del 29 novembre 2016, e la nota del Comune di Castelbellino prot. n. 10691 del 23 dicembre 2017, non comportano l'inammissibilità del presente ricorso, dato che il provvedimento impugnato proviene dal nuovo ente costituito a seguito dell'Unione dei comuni di Castelbellino e Monte Roberto in data 23 marzo 2016 (e successivamente sciolto in data 23 gennaio 2020). Non è altresì rilevante la circostanza che, al momento dell'adozione dei provvedimenti



impugnati in precedenza, l'Unione fosse già costituita, dato che quello che rileva è, ovviamente, l'effettivo esercizio della potestà provvedimentale dell'Unione medesima, che è utilizzata solo in questo caso, dato che precedenti provvedimenti erano stati adottati dal Comune di Castelbellino.

2 Nel merito sono fondati e assorbenti i primi tre motivi di ricorso, nei quali si deducono il difetto assoluto di motivazione e l'omessa valutazione degli argomenti esposti da Sag nel corso del procedimento e in sede giurisdizionale, nonché la violazione degli artt. 240, 242, 244, e 245, 253 del d.lgs n. 152 del 2006 ed eccesso di potere sotto vari profili, tra cui la mancanza della repentinità dell'evento, che costituisce il presupposto per la MISE. Infatti è corretta la prospettazione di parte ricorrente per cui l'integrazione della MISE (nei termini richiesti dall'Unione di Comuni, come si vedrà) non può essere imposta al proprietario incolpevole. Ovviamente, non si entra qui nella responsabilità o meno della ditta ricorrente nella contaminazione, dato che al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, l'ente competente per attribuire la responsabilità dell'inquinamento ai sensi dell'articolo 243 del d.lgs n. 152 del 2006, non si era pronunciato. Ciò per stessa ammissione, in precedenza, del Comune di Castelbellino che, con nota comunale prot. 10003 del 30 novembre 2017, dà espressamente atto che le valutazioni in ordine alle MISE vanno svolte "nelle more dell'iter procedurale in capo alla Provincia di Ancona per stabilire il soggetto responsabile della contaminazione".

2.1 Sul punto va quindi condivisa la tesi di parte ricorrente, suffragata dalla prevalente giurisprudenza, per cui la messa in sicurezza di emergenza di cui all'articolo 240 del d.lgs n. 152 del 2006, svolta su base volontaria dal proprietario non può essere utilizzata per imporre surrettiziamente a quest'ultimo obblighi di bonifica appartenenti al responsabile dell'inquinamento. Dato che al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, pacificamente, il responsabile della contaminazione non era stato individuato e che l'avvio della MISE non può essere inteso come una tacita ammissione della responsabilità e quindi dell'obbligo bonifica, l'impugnata diffida dell'Unione alla trasmissione delle modifiche progettuali alla MISE risulta priva di base normativa. Come condivisibilmente osservato in giurisprudenza, la messa in sicurezza del sito inquinato costituisce una misura di correzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni: non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria e tale misura non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile. Non è consentito, invece, imporre al proprietario del sito, qualora non responsabile della contaminazione, l'esecuzione delle misure di riparazione, sicché lo stesso proprietario non è tenuto ad eseguire la caratterizzazione dell'area, ma sarà responsabile sul piano patrimoniale e, a tale titolo, sarà tenuto, ove occorra, al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente (Tar Liguria 4 settembre 2017, n.709).

2.2 In definitiva, il proprietario non responsabile dell'inquinamento è tenuto a adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i) e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, non anche la messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale. Il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, che non sia responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole), è tenuto solo ad adottare le misure di prevenzione, mentre gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano sul responsabile della contaminazione, ossia su colui al quale sia imputabile l'inquinamento; la P.A. competente, qualora il responsabile non sia individuabile o non provveda agli adempimenti dovuti, può adottare d'ufficio gli accorgimenti necessari e, se del caso, recuperare le spese sostenute attraverso un'azione di rivalsa verso il proprietario, il quale risponde nei soli limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi (Cons. Stato. IV , 15 settembre 2020 n. 5447).

2.3 Con riguardo alla natura degli interventi richiesti, secondo la definizione contenuta nell'art. 240, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 152 del 2006, l'attività di "messa in sicurezza d'emergenza" implica «ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente.

2.4 La possibilità di imporre al proprietario incolpevole la messa in sicurezza di emergenza (in questo caso iniziata spontaneamente della ditta ricorrente) implica che la MISE deve essere limitata appunto all'emergenza e quindi agli interventi immediati e a breve termine, mentre gli interventi richiesti dal Comune, a seguito della nota Arpam 15 dicembre n. 2017, pur definiti come "Integrazione della messa di sicurezza in Emergenza", non hanno in tutta evidenza tale natura, trattandosi di integrazioni volte a rendere stabili gli interventi effettuati dalla ditta ricorrente. Del resto la successiva determinazione provinciale 9 luglio 2019 n. 734, che ha affermato la responsabilità della ricorrente per la contaminazione, dispone il proseguimento l'iter di bonifica secondo quanto disciplinato dall'art. 242 della parte IV Titolo V del d.lgs. 152 del 2006, non facendo quindi più riferimento alla messa in sicurezza di emergenza.

3 Per quanto sopra, il ricorso in epigrafe deve essere accolto, limitatamente ai profili sopra menzionati. Le censure non trattate si intendono assorbite.

3.1 Le spese possono essere compensate in relazione alla particolarità della fattispecie, dove effettivamente la ricorrente ha avviato spontaneamente le operazioni di messa in sicurezza di emergenza.

(Omissis)