

Illegittima l'ordinanza di bonifica di un sito contaminato rivolta ad un proprietario incolpevole

T.A.R. Molise, Sez. I 24 novembre 2021, n. 398 - Gaviano, pres.; Busico, est. - Gaviano, pres.; Busico, est. - (Omissis) (avv.ti Della Morte e Serafino) c. Comune di Venafro (avv.ti Di Nezza e Vallone) ed a.

Ambiente - Ordinanza di bonifica di un sito contaminato - Interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino - Responsabile della contaminazione - Proprietario incolpevole - Obbligo di adottare solo misure di prevenzione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato l'11 novembre 2017 e depositato il successivo giorno 22 i ricorrenti, nella loro qualità di comproprietari dell'area oggetto del provvedimento, hanno impugnato l'ordinanza in epigrafe, con la quale il Comune di Venafro ha loro ordinato *“di procedere alla bonifica del sito contaminato ubicato in agro del Comune di Venafro in località -OMISSIS- e riportato in catasto al foglio di mappa -OMISSIS- previa la necessaria caratterizzazione del sito e successiva presentazione di analisi di rischio sito – specifica e/o progetto di bonifica / messa in sicurezza”*.

I ricorrenti hanno dedotto le seguenti censure: 1) violazione dell'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, incompetenza, sviamento; 2) violazione e falsa applicazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, eccesso di potere per difetto di presupposti e contraddittorietà; 3) violazione e falsa applicazione degli articoli 7 e 8 della l. n. 241 del 1990 e dell'art 192 del d.lgs. n. 152 del 2006; 4) violazione del d.lgs. n. 152 del 2006, e segnatamente degli articoli 242 e 244, eccesso di potere per la considerazione di presupposti di fatto e di diritto erronei, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, irragionevolezza e perplessità; 5) violazione degli articoli 192, 242, 244 e 245 del d.lgs. n. 152 del 2006; 6) eccesso di potere per difetto di istruttoria e per omessa partecipazione da parte dei proprietari alle indagini tecniche effettuate nel sito.

2. Il Comune di Venafro si è costituito in giudizio in resistenza al ricorso.

3. -OMISSIS-, attinto dalla stessa ordinanza in epigrafe insieme ai ricorrenti, e indicatovi dall'Amministrazione quale *“responsabile dell'inquinamento”*, pur non impugnando il provvedimento, si è costituito in giudizio, limitandosi in pratica ad eccepire il proprio difetto di legittimazione passiva.

4. All'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2021 la causa è passata in decisione.

5. Occorre preliminarmente respingere l'istanza di rinvio dell'odierna udienza pubblica formulata dalla parte ricorrente. L'art. 73, comma 1 bis, cod.proc.amm., introdotto dall'art. 17, comma 7, lettera a), del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2021, n. 113), dispone che *“[...] Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza, ovvero, se il rinvio è disposto fuori udienza, nel decreto presidenziale che dispone il rinvio”*.

Le parti non hanno però rappresentato alcuna eccezionale situazione ostativa alla decisione del ricorso.

Il Collegio non ravvisa infatti, in particolare, idonee ragioni in tal senso che possano ricollegarsi alla mera pendenza di un nuovo procedimento per cui è in corso la conferenza di servizi.

6. Il ricorso trattenuto in decisione è fondato.

7. Nell'accostarsi al suo esame è necessario trattare in via prioritaria la censura relativa all'incompetenza del Sindaco di Venafro all'emissione dell'ordinanza impugnata (C.d.S., Adunanza Plenaria, sentenza n. 5 del 2015).

Il relativo motivo di gravame è privo di pregio.

Il potere esercitato nel caso di specie dal sindaco è difatti agevolmente inquadrabile nella potestà sindacale di emettere le c.d. ordinanze contingibili e urgenti a tutela dell'incolumità e salute pubblica ai sensi degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267 del 2000, attesa la sicura minaccia potenzialmente arrecata a tali valori (e in questa sede, del resto, nemmeno specificamente contestata) dagli effetti negativi del sito inquinato sulla popolazione, contingenza cui era necessario fare fronte con estrema urgenza.

In effetti, a ben vedere, nella stessa ordinanza impugnata sono richiamate espressamente le fonti legittimanti il provvedimento adottato, dal Sindaco individuate tanto nel Testo unico dell'Ambiente quanto nel TUEL; da ciò consegue l'insussistenza del lamentato vizio di incompetenza.

8. Per ragioni di priorità logica, il Collegio può immediatamente passare ora all'esame del quarto motivo di censura, stante la sua natura assorbente degli altri vizi dedotti.

Tale mezzo è fondato.

8.1. L'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina in maniera unitaria le procedure operative e amministrative da attivare al verificarsi di un evento potenzialmente contaminante.



Esso vede, quale destinatario dei relativi obblighi, unicamente il soggetto "*responsabile dell'inquinamento*". In particolare, il soggetto passivo destinatario diretto di eventuali ordinanze di bonifica, o comunque impositive di specifiche attività a questa preordinate o susseguenti, viene individuato, in via esclusiva, nel soggetto responsabile dell'inquinamento, e non anche - per lo meno in prima battuta, e qualora il responsabile sia stato individuato - nel proprietario del sito.

8.2. Per quanto d'interesse ai fini della presente lite la legge, nella disciplina unitaria (e quindi non segmentabile) rinvenibile nell'art. 242 e ss. cit., pone a carico del "*responsabile dell'inquinamento*" i seguenti oneri: a) l'effettuazione, nelle zone interessate (una volta poste in essere le immediate e necessarie misure di prevenzione), di una "*indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento*", finalizzata alla verifica del livello delle "*concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)*" (comma 2); b) l'attuazione - per l'eventualità di mancato superamento della ridetta soglia - di interventi di ripristino della zona contaminata, con successiva comunicazione, strumentale ai necessari controlli e verifiche dell'autorità di settore; c) l'attivazione - in caso di superamento della soglia - della procedura di attuazione di un "*piano di caratterizzazione*", alla cui formulazione il responsabile dell'inquinamento è onerato, con successiva attivazione, da parte della Regione, di apposita procedura conferenziale preordinata alla sua autorizzazione (comma 3); d) la successiva attivazione, sulla base delle risultanze della caratterizzazione, della procedura di analisi del rischio specifica "*per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)*", sulla scorta di appositi parametri tabellari, destinata a refluire in apposita "analisi dei rischi", destinata alla approvazione in sede conferenziale, con eventuale prescrizione di programma di monitoraggio, in caso di accertamento del mancato superamento della soglia di rischio (commi 4 e 5); e) l'effettuazione - per l'alternativa eventualità di superamento della soglia di rischio - di interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, di ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito (comma 7).

Le misure appena richiamate, previste nell'ambito di un procedimento unitario, sono all'evidenza tutte preordinate all'annullamento -o almeno al contenimento- degli effetti dell'inquinamento, e, in definitiva, al ripristino ambientale, e costituiscono perciò fasi diverse (ed eventualmente anche alternative tra loro) di un unico complesso procedimento di ampio respiro, variamente articolato, che vede in ogni caso come unico soggetto legittimato passivo il "*responsabile dell'inquinamento*", destinatario di precisi oneri di natura sostanziale e procedimentale (cfr. Cons. di Stato n. 5372 del 2020).

8.3. La vista unitarietà della procedura in esame - soprattutto se preordinata, come al caso di specie, alla bonifica (il cui onere è certamente addossabile al solo responsabile) - osta all'attribuzione di alcuni soltanto dei segmenti procedurali ad altri soggetti diversi dallo stesso "*responsabile dell'inquinamento*".

Infatti l'esame delle norme appena richiamate (artt. 242 e segg. del d.lgs. n. 152/2006) conduce all'interpretazione, ormai condivisa in giurisprudenza, che l'obbligo di adottare le dette misure dirette a fronteggiare la situazione di inquinamento incombe solo su colui che di tale situazione sia responsabile per avervi dato causa (cfr. Corte di Giustizia sentenza 4 marzo 2015, n. C-534/13, Fipa Group).

Invece, il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, che non sia responsabile dell'inquinamento (c.d. proprietario incolpevole) e che non sia stato negligente nell'attivarsi con le segnalazioni e le denunce imposte dalla legge, 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 - per una sua condotta commissiva od omissiva - sia imputabile l'inquinamento (cfr., tra le altre, Cons. di Stato, n. 502 del 2018).

La fonte dell'obbligo di procedere alla messa in sicurezza e all'eventuale bonifica del sito inquinato si identifica, cioè, nella responsabilità dell'autore dell'inquinamento, che quindi va puntualmente e precisamente individuato da parte dell'Autorità amministrativa, sulla base di un rigoroso accertamento (T.A.R. Milano, n. 1860 del 2016; Consiglio di Stato, n. 1509 del 2016).

In questo senso depone anche l'art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede che "*La provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo*". E il successivo comma 3 prevede che l'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 244 cit. è notificata anche al proprietario del sito solo ai ben più limitati fini dell'articolo 253 del d.lgs. cit., e non per ordinare l'esecuzione a suo carico degli oneri incombenti, invece, sul solo responsabile.

In conclusione, quindi, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, di messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di analisi del rischio sito specifica, di bonifica - in quanto tutte attività teleologicamente coordinate per il ripristino ambientale e la mitigazione dell'inquinamento di cui all'art. 242 cit. - possono essere imposti dalla pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, e cioè a quelli 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, non essendo configurabile una responsabilità di mera posizione del proprietario del sito inquinato (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. 25 settembre 2013, n. 21; Corte di giustizia, C-534/13 già citata).



8.4. Ebbene, applicando al caso di specie le coordinate interpretative illustrate emerge con evidenza che il provvedimento impugnato non è conforme alla normativa di settore, ponendosi in contrasto con i parametri normativi evocati dal ricorrente col mezzo di gravame ora in esame.

Nel provvedimento impugnato viene infatti ordinato ai ricorrenti -OMISSIS-, destinatari del provvedimento sol perché identificati come proprietari del sito, di procedere direttamente e in prima persona alle seguenti, specifiche attività:

a) caratterizzazione ambientale (costituente quell'insieme di attività che permettono di ricostruire i fenomeni di contaminazione a carico delle matrici ambientali, in modo da ottenere informazioni di base su cui prendere decisioni realizzabili e sostenibili per la messa in sicurezza e/o bonifica del sito: cfr. l'Allegato 2 al Titolo V, parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006);

b) bonifica del sito contaminato;

c) analisi di rischio sito specifica (riflettente le risultanze delle predette attività preliminari e costituente la base di supporto alle decisioni nella gestione dei siti contaminati, consentendo di valutare, in via quantitativa, i rischi per la salute umana connessi alla presenza di inquinanti nelle matrici ambientali).

I ricorrenti sono stati quindi onerati di effettuare le predette attività unicamente sulla base della loro mera posizione di proprietari del sito inquinato, senza che l'amministrazione abbia posto in luce alcun loro comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità.

L'ordine recato dal provvedimento impugnato si rivela allora disposto in violazione degli artt. 242 e 244 cit., e perciò in spregio alla normativa di settore che, come si è detto, vede il solo responsabile dell'inquinamento quale soggetto onerato delle attività necessarie per eseguire la bonifica, per la sua materiale esecuzione e per la successiva fase di controllo e monitoraggio del sito inquinato.

8.5. A tale riguardo occorre sottolineare che l'amministrazione comunale aveva, nello stesso tempo, già individuato il soggetto responsabile dell'inquinamento nel sig. -OMISSIS-, indicandolo, nella stessa ordinanza impugnata, quale soggetto tenuto alle attività sopra elencate (*sub* a, b e c) insieme ai tre proprietari odierni ricorrenti.

L'Amministrazione ha perciò pacificamente e inequivocabilmente individuato il "responsabile dell'inquinamento": e ciò senza che tale accertamento (effettuato sulla base dell'accertamento condotto dal Comando Carabinieri NOE di Campobasso e fatto proprio dall'amministrazione comunale) sia stato oggetto di specifiche contestazioni.

Di conseguenza, sulla base delle precedenti osservazioni, soltanto il -OMISSIS- poteva essere individuato quale soggetto legittimato passivo e destinatario degli obblighi di cui all'art. 242 cit., non potendosi estendere analoga responsabilità anche a carico dei proprietari, per il solo e mero fatto di essere titolari dei diritti dominicali sul sito inquinato.

9. In conclusione il ricorso deve dunque essere accolto, e, per l'effetto, l'ordinanza impugnata deve essere annullata nella parte in cui prevede, tra i suoi destinatari, anche i ricorrenti.

Restano invece fermi gli effetti dell'ordinanza nei confronti del "responsabile dell'inquinamento".

La presente decisione è stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato "principio della ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015 n. 5 nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014 n. 26242), che consente di derogare all'ordine logico di esame delle questioni. Le censure vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al T.A.R., essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260; per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663; Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 luglio 2016 n. 3176). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione, e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Le spese di lite, attesa la peculiarità della vicenda sottesa al presente giudizio e la complessità della materia, vengono integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza -OMISSIS- del Comune di Venafro -OMISSIS- nei limiti d'interesse della parte ricorrente.

Compensa le spese di lite.

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

(*Omissis*)