

Piano di caratterizzazione per la bonifica di un sito di interesse nazionale

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 6 dicembre 2021, n. 1040 - Gabbricci, pres.; Garbari, est. - Syndial S.p.A. (oggi Eni Rewind S.p.A.) (avv.ti Grassi e Onofri) c. Ministero della transizione ecologica (già Ministero dell'Ambiente, del territorio e del Mare) (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Bonifica del Sito di Interesse Nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico - Piano di caratterizzazione.

(*Omissis*)

FATTO

1. L'odierno giudizio si inserisce nella complessa vicenda relativa alla bonifica del Sito di Interesse Nazionale Laghi di Mantova e Polo Chimico 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. Su detta area, che costituiva una zona acquitrinosa già utilizzata come discarica o zona di accumulo dei fanghi di dragaggio del canale Sisma, sono stati in passato abbancati e mescolati materiali derivanti da attività di precollauda e di scavo propedeutiche alla costruzione dell'impianto di depurazione nell'adiacente area A, realizzata dal gruppo Eni nei primi anni '90 del secolo scorso.
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 del d.lgs. n. 152 del 2006, individuando una responsabilità "concorrente" (quindi paritaria) per l'inquinamento dei Cumuli dell'Area N in capo alle società Edison e Syndial.
 - 3.1. In particolare ad Edison è stata imputata la contaminazione dei terreni sottostanti; a Syndial la diffusione di tale contaminazione per mescolanza delle preesistenti frazioni con l'apporto dei terreni puliti provenienti dal precarico del depuratore. La Provincia, individuati i soggetti responsabili, ha imposto agli stessi di provvedere in solido alle attività previste dal titolo V, articoli 242 e 244 del 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 il nominato provvedimento provinciale. Il ricorso di Edison è stato già definito 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 TAR, 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 trasmesso dalla società, perché gli stessi devono essere considerati rifiuti, in quanto presenti nell'area da prima del 1995 e privi di autorizzazione;
 - ha ribadito la necessità di eseguire idonea caratterizzazione del terreno sottostante dopo la rimozione dei cumuli, nonché di verificare la necessità di eventuali ed ulteriori Misure di prevenzione dell'area.
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 dal 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 del 12 dicembre 2019 con cui la Provincia di Mantova, 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 comunque la disponibilità a partecipare alle iniziative che si riterranno opportune.
7. 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.
8. Con sentenza parziale 6 luglio 2020, n. 653 la Sezione si è pronunciata sul ricorso introduttivo e sui primi motivi aggiunti, rinviando a successiva definitiva decisione lo scrutinio delle censure sollevate con i secondi motivi aggiunti, non essendo - alla data della celebrazione dell'udienza del 17 giugno 2020- maturati i termini a difesa ex art. 73, comma



1 c.p.a.

Detta sentenza ha respinto il ricorso introduttivo e dichiarato inammissibili i motivi aggiunti, riservando alla pronuncia definitiva la statuizione sulle spese e sull'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata da INAIL.

9. La causa è stata quindi nuovamente chiamata all'udienza pubblica del 10 novembre 2021, per essere trattenuta in decisione anche con riferimento ai secondi motivi aggiunti.

10. Con tale ultimo ricorso la società ricorrente deduce l'illegittimità dell'atto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di data 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”.

11. Contestualmente il Ministero precisa che, decorsi inutilmente i trenta giorni dal ricevimento, gli interventi richiesti saranno eseguiti in danno delle Società e che la violazione degli obblighi imposti è suscettibile di essere valutata dalla Procura della Repubblica ai sensi dell'art. 452-terdecies c.p. (omessa bonifica).

12. La ricorrente, pur confermando l'intenzione di proseguire le attività avviate nel dialogo tecnico con le amministrazioni competenti in relazione all'area N, assume l'illegittimità della diffida articolando sei motivi in diritto, con i quali deduce in sintesi:

I. L'erronea qualificazione dei cumuli di area N come depositi incontrollati di rifiuti, da gestire in conformità alla relativa disciplina. Non risulterebbe, infatti, alcuna istruttoria in merito all'effettiva natura dei materiali, né alcun approfondimento sulla possibile applicazione della normativa in materia di riporti, ovvero sulla presenza dei necessari titoli autorizzatori per la loro allocazione.

II. Il contrasto con i precedenti provvedimenti assunti nel corso del procedimento di bonifica del sito e il difetto di istruttoria, perché il Ministero non ha considerato ipotesi alternative alla rimozione né i possibili effetti negativi sull'ambiente derivanti dalle attività di scavo, trasporto al sito di discarica e successivo smaltimento dei cumuli.

III. L'irragionevolezza e l'incongruità del termine di trenta giorni concesso alla società per adempiere alla diffida, in relazione alla complessità delle operazioni richieste (per le quali -sulla base dello studio di fattibilità dalla stessa commissionato- la società stima necessari 290 giorni lavorativi) e al complesso iter amministrativo correlato, atteso che la rimozione e lo smaltimento come rifiuto dei materiali sono subordinati all'ottenimento di autorizzazioni ambientali e titoli edilizi.

IV. L'illegittimo riferimento all'accertamento compiuto dalla Provincia di Mantova in ordine alla responsabilità per l'inquinamento della società ricorrente, che non ha ancora acquisito la definitività, stante la pendenza dell'appello dalla medesima proposto avverso la sentenza del TAR Lombardia Brescia, n. 1146/2016. Inoltre il Ministero ha impartito l'ordine di smaltimento senza precisare le percentuali delle singole quote di responsabilità di Eni e di Edison, e quindi equiparando la posizione delle due società, in violazione del principio “chi inquina paga”.

V. Il difetto di istruttoria circa l'effettiva sussistenza dei presupposti per la richiesta di adottare misure di prevenzione/messa in sicurezza d'emergenza. La necessità di un monitoraggio della falda, soggiunge l'esponente, può essere condivisa esclusivamente nella misura in cui sia da intendere come acquisizione degli elementi atti a confermare la sufficienza delle misure già in essere e non ove presupponga la loro inadeguatezza, in quanto tale assunto risulta privo di riscontro documentale.

VI. L'atipicità dell'atto di diffida e la violazione delle garanzie procedurali del contraddittorio, che ha precluso alla società ricorrente di fornire il proprio apporto partecipativo. L'amministrazione ministeriale non è infine competente a disporre in ordine alla rimozione dei rifiuti.

13. Dopo la proposizione dei secondi motivi aggiunti si è costituito in giudizio il Ministero della Transizione ecologica, subentrato al MATTM.

14. La difesa erariale ha precisato che dopo la pubblicazione della sentenza parziale sull'odierno giudizio le società Edison ed Eni Rewind (già Syndial S.p.a.) hanno avviato le attività di caratterizzazione dei cumuli ai fini della loro rimozione e hanno effettuato i monitoraggi dei piezometri come indicato nella diffida impugnata, mentre ARPA ha confermato la propria disponibilità a fornire il proprio supporto tecnico in relazione all'intero procedimento.

15. La Provincia di Mantova ha eccepito invece l'inammissibilità dei secondi motivi aggiunti, deducendo che la diffida impugnata è atto meramente confermativo di precedenti provvedimenti e sorretto dalle medesime motivazioni; in subordine ne ha dedotto l'infondatezza, evidenziando che il monitoraggio delle acque eseguito dopo la sentenza parziale conferma la necessità di procedere al ripristino ambientale dell'area.

16. A tali argomenti la ricorrente ha replicato -per contro- che il monitoraggio della falda evidenzia la sufficienza delle misure di prevenzione e messa in sicurezza già in atto. Ha poi illustrato le attività eseguite in adempimento dell'avversata diffida, rappresentando che in data 9 settembre 2020 ha avviato insieme ad Edison le attività di caratterizzazione dei cumuli ai fini della loro rimozione. A seguito del confronto con gli enti interessati e dell'ottenimento delle necessarie

autorizzazioni è stata avviata l'attività di rimozione del cumulo n. 1, con lo smaltimento di 770 mc di materiali; le attività sono, quindi, proseguite con la rimozione dei materiali costituenti il cumulo n. 2; le attività di monitoraggio mensile delle acque di falda, anch'esse oggetto della diffida del Ministero, procedono infine di concerto con Edison.

17. La società ha ribadito l'interesse all'accoglimento dei secondi motivi aggiunti, preliminarmente chiedendone la trattazione congiunta con il ricorso N.R.G. 446/2020, con il quale Edison ha impugnato la medesima diffida ministeriale.

18. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 10 novembre 2021.

DIRITTO

1. Deve essere preliminarmente accolta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva introdotta da INAIL, atteso che dall'1 gennaio 2008 l'ISPESL, nelle cui funzioni è subentrato l'INAIL, non ha più avuto alcun ruolo, nemmeno consultivo, nell'adozione degli atti relativi alla messa in sicurezza e bonifica del Sito di interesse nazionale "Laghi di Mantova e Polo Chimico".

2. Il secondo ricorso per motivi aggiunti, che si appunta avverso la nota di diffida del MATTM del 27 maggio 2020, è parzialmente fondato nei termini di seguito indicati.

3. Vanno respinti, per le medesime motivazioni già contenute nella sentenza non definitiva della Sezione n. 653/2020, in quanto riproduttivi delle censure ivi articolate, i motivi rubricati ai numeri I, II, IV.

4. Il motivo V, oltre che riproduttivo del motivo III del ricorso introduttivo, e quindi infondato per le medesime ragioni già illustrate rispetto a quello, risulta inammissibile per difetto di interesse, atteso che la diffida richiede alla società unicamente di "verificare la necessità di eseguire eventuali ed ulteriori interventi di misure di prevenzione dell'area" e quindi prevede un'attività espressamente diretta alla verifica della necessità di ulteriori misure, come auspicato dall'esponente.

5. Il motivo III, che si appunta sul termine di trenta giorni previsto per l'esecuzione delle attività imposte nella diffida, è invece fondato.

6. Il Ministero ha qualificato detto termine come perentorio, prevedendo – nel caso di mancato tempestivo adempimento della diffida– la realizzazione delle attività in danno della ricorrente e prefigurandone la conseguente responsabilità penale. Ancorché non risulti in atti che l'amministrazione abbia assunto ulteriori provvedimenti in conseguenza del mancato rispetto dei tempi imposti, come previsto nella diffida, va riconosciuto che il prescritto termine - ove inteso come perentorio - risulta del tutto irragionevole ed incongruo rispetto alle attività richieste alla ricorrente che, come dalla stessa documentato, sono state avviate da tempo e richiedono un complesso *iter* progettuale, autorizzativo e quindi operativo, incompatibile con i previsti trenta giorni.

7. Risulta infine infondato il VI motivo di ricorso, con il quale è dedotto il difetto di contraddittorio procedimentale. La diffida qui impugnata si colloca infatti nel contesto di una lunga e articolata interlocuzione delle società individuate come responsabili dell'inquinamento e le amministrazioni pubbliche interessate e risulta, nei suoi contenuti sostanziali, confermativa dei precedenti provvedimenti, peraltro già oggetto di gravame, sicché l'amministrazione non era tenuta a riavviare nuovamente il procedimento. Ulteriormente non è fondata la censura di dedotta incompetenza del Ministero in merito all'assunzione dell'atto qui censurato, atteso che a termini dell'articolo 252 del TUA, nell'ambito dei Siti di Interesse Nazionale - ferma restando la competenza della Provincia nell'individuazione dei responsabili e nell'adozione dell'ordinanza ex 244 TUA- la gestione delle procedure di bonifica è attribuita al Ministero.

8. In conclusione i secondi motivi aggiunti sono fondati limitatamente al profilo articolato nel III motivo di gravame.

9. Per l'effetto l'ordinanza ministeriale deve essere annullata nella sola parte in cui impone il termine di trenta giorni per l'esecuzione delle attività prescritte alla ricorrente. I restanti profili di censura sono invece infondati e vanno respinti.

10. Le spese di lite sono liquidate in dispositivo in ragione del complessivo esito del giudizio.

(*Omissis*)

