

# Individuazione del responsabile dell'inquinamento di un SIN

T.A.R. Sardegna, Sez. II 15 aprile 2022, n. 250 - Lensi, pres.; Flaim, est. - Butan Gas S.p.A. (avv.ti Fois, Prati, Scotti) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - Direzione generale tutela territorio e risorse idriche (Avv. distr. Stato) ed a.

**Ambiente - Sito di bonifica di interesse nazionale - Inquinamento grave - Attività di stoccaggio, movimentazione, miscelazione, imbottigliamento e spedizione del GPL - Imposizione degli interventi di messa in sicurezza, prevenzione e bonifica - Responsabile dell'inquinamento - Individuazione.**

(*Omissis*)

FATTO

Il contenzioso si inquadra nell'ambito di un complesso ed articolato inquinamento, grave, inerente il Sito di Interesse Nazionale (SIN) "*Aree industriali di Porto Torres*".

Tale SIN è stato istituito con l'art. 14 della Legge 31 luglio 2002 n. 179 e la sua perimetrazione è stata individuata con il Decreto del Ministero dell'Ambiente del 7 febbraio 2003 ed ampliata con il successivo Decreto del Ministero dell'Ambiente del 3 agosto 2005.

Il SIN di Porto Torres si estende sul territorio dei Comuni di Porto Torres e Sassari, per una superficie complessiva di oltre 4.500 ha.

L'area perimetrata comprende il Polo Petrolchimico (stabilimenti Syndial - all'interno dei quali sono presenti discariche controllate quali l'area Minciaredda, la discarica "Cava Gessi", discariche industriali ed aree interessate dallo smaltimento di rifiuti, stabilimenti Ineos Vinyls--ex EVC, Sasol ed altri), il Polo Elettrico (centrale E.ON.-ex Endesa e impianti Terna), le aree del Consorzio ASI di Porto Torres (industrie chimiche, meccaniche, stabilimenti Laterizi Torres, area ex Ferromin ed altre, depositi Eni ed Esso e stabilimento Distoms-ec Olchima, discarica e depuratore consortile), aree agricole e la Discarica di Calancoi.

La ricorrente BUTANGAS è una società attiva nel settore dello stoccaggio e distribuzione del gas Gas Petrolio Liquefatto, ed è proprietaria del Deposito Costiero Butangas S.p.A. di Porto Torres sito nella zona industriale di Porto Torres.

Il Deposito di Porto Torres è stato realizzato nell'anno 1958 da Butangas S.p.A per l'esecuzione di attività di *stoccaggio, movimentazione, miscelazione, imbottigliamento e spedizione del GPL*, attività tuttora svolte nel medesimo sito.

Il Deposito occupa un'area pianeggiante della superficie di circa 27.800 m. confinante, a Est, con il deposito carburanti ESSO (attività dismessa) e, ad Ovest, dalla Società Sarda Laterizi.

In tempi risalenti il Ministero dell'Ambiente, in considerazione della collocazione dell'area all'interno del SIN, ha richiesto alla ricorrente, in data di 17/3/2006, di procedere alla *caratterizzazione delle matrici ambientali* nell'area del Deposito di GPL di proprietà della stessa.

La ricorrente, su base volontaria, ha proceduto alla caratterizzazione.

Le attività di indagine, iniziate il 14/06/2010 e terminate il 1/7/2010, hanno previsto una serie di sondaggi, alcuni dei quali attrezzati successivamente a "piezometro".

Dalla caratterizzazione del sito è risultata, soprattutto, la presenza di prodotto surnatante in libero galleggiamento sulla falda freatica, essenzialmente costituito da *gasolio*, oltre che la presenza di vari inquinanti diffusi in tutta la falda sottostante il sito.

La ricorrente, con nota del 5.7.2010 ha comunicato il rinvenimento di *prodotto idrocarburico* in fase libera all'interno dei due piezometri (contrassegnati rispettivamente con la sigla PZ03 e PZ01). Inoltre, con lettera del 14 gennaio 2011, ha comunicato che avrebbe effettuato, sempre <su base volontaria>, "attività di recupero del prodotto surnatante, di monitoraggio periodico della falda e di elaborazione dell'Analisi di Rischio igienico sanitaria e ambientale", *in attesa che gli Enti Competenti si attivassero per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica a carico dello stesso.*

L'inquinamento rilevato è estraneo all'attività di Butangas (come è stato poi, effettivamente, accertato dalla Provincia con determinazione n. 1069 del 2018, che ha individuato tale area come sito d'approdo e non come sito sorgente), la quale gestisce esclusivamente il Gas Petrolio Liquefatto, noto come GPL. Prodotto che è una miscela di idrocarburi, principalmente propano e butano, che si presenta sotto forma di gas ma può essere agevolmente liquefatto sottoponendolo a moderata pressione e a temperatura ambiente.

Tale prodotto è trasportato con facilità allo stato liquido e scaricato in bombole e serbatoi di varie dimensioni per utilizzo domestico, industriale ed agricolo.

Per le sue caratteristiche, il GPL non è in grado di penetrare nel terreno in quanto qualsiasi dispersione di prodotto ne comporta l' "immediata evaporazione".

Con nota del 10 novembre 2011 la ricorrente presentava volontariamente anche il documento di "Analisi di Rischio Sanitario ed Ambientale".

La Conferenza di Servizi decisoria del 23 aprile 2012 chiedeva ulteriori integrazioni, che venivano presentate, in forma di revisione della originaria Analisi di Rischio, con nota del 9.8.12.

Inoltre la ricorrente, nel corso del 2012, procedeva all'installazione di *due sistemi di emungimento acque*, localizzati all'interno del deposito GPL, per procedere in via temporanea all'emungimento e trattamento delle acque contenenti il surnatante.

Nel contempo la ricorrente aveva avviato ed attuato, a partire dal settembre 2011, su sollecitazione degli enti, una serie di campagne di *monitoraggio delle acque di falda* (cfr. lettere dell'8 agosto 2011, del 9 novembre 2011, del 9 febbraio 2012, del 11.04.12, del 23.07.12, n. 339, del 18.12.12, dell'8.02.13, del 29.04.13, del 02.08.13, del 10 ottobre 2013), in cui registrava la non conformità alle CSC per alcuni metalli pesanti (arsenico, antimonio, ferro e manganese), nei piezometri PZ1 e PZ3 e per gli Idrocarburi Totali (come n-Esano), i cui risultati venivano trasmessi agli Enti competenti. Si evidenzia che i medesimi inquinanti rilevati nelle campagne di monitoraggio sono *diffusi* nell'intero sito e costituiscono una problematica comune alle diverse aree che vi sono incluse, come risulta dai verbali delle Conferenze di Servizi del SIN e dai numerosi pareri ad esse allegati.

Nell'invio dei dati, la ricorrente sottolineava che la presenza dei succitati contaminanti nelle acque di falda non poteva essere compatibile con le attività produttive svolte nel Deposito di Butangas S.p.A, nè con le sostanze in esso detenute.

Per questo sollecitava, in più occasioni, l'attivazione del procedimento per l' "*identificazione dei soggetti responsabili della contaminazione*", al fine di dar corso agli interventi di bonifica a loro carico.

In particolare, con la comunicazione del 18.2.2013 (doc. 15), la ricorrente evidenziava come tutti i monitoraggi avessero confermato con assoluta evidenza "*l'incompatibilità*" tra gli inquinanti riscontrati nelle acque di falda e nei suoli e le attività produttive svolte nel deposito e con le sostanze in esso detenute.

Dovendo ritenersi che le fonti di contaminazione della falda andassero collocate a monte idrogeologico rispetto al deposito della ricorrente.

Nella medesima comunicazione la ricorrente evidenziava, anche, che l'attività di emungimento del surnatante risultava del tutto inutile, posto che lo stesso ricaricava puntualmente i piezometri, a causa del permanere di una fonte di inquinamento attiva, esterna al sito della ricorrente.

Butangas, alla luce di tutte le evidenze disponibili, comunicava di non dover ulteriormente dar corso ad attività di "*messa in sicurezza e a misura di prevenzione*", e tanto meno a "*bonifica*" delle acque di falda.

In quanto tale obbligo sussiste esclusivamente in capo al responsabile dell'inquinamento.

Evidenziando che non poteva protrarsi l'obbligo a carico della ricorrente di continuare ad effettuare onerosi monitoraggi a tempo indeterminato, rendendosi ancor più urgente identificare gli effettivi responsabili affinché subentrassero in tali oneri.

La ricorrente chiedeva, quindi, di potere cessare o, quanto meno, ridurre il numero della campagne di monitoraggio, cessando l'attività di emungimento fino a quando non fosse cessato il carico inquinante della falda a monte.

Si afferma in ricorso che nessun riscontro sarebbe stato fornito dagli Enti.

Nella prosecuzione di tale (risalente) *iter* concernente il monitoraggio/smaltimento in area Butangas, il Ministero (con i provvedimenti del 2014 qui impugnati con il ricorso principale), ha ribadito l'imposizione di un triplice ordine di prescrizioni (di diversa tipologia) a carico della ricorrente Butangas.

In particolare in data 5 marzo 2014 interveniva la Conferenza di Servizi istruttoria reiterando ed implementando gli obblighi di natura ambientale a carico della ricorrente (le cui istanze non erano state considerate).

Le determinazioni della Conferenza istruttoria sono state interamente approvate nella Conferenza di servizi decisoria del 13 giugno 2014.

La Conferenza, preso atto dei monitoraggi delle acque di falda eseguiti, non riteneva approvabile l'Analisi di Rischio formulata dalla ricorrente, e ne chiedeva la rielaborazione, imponendo una serie di "*prescrizioni finalizzate a programmare eventuali interventi di messa in sicurezza di bonifica nel sito in esame*" (cfr doc. 4).

Nel verbale della Conferenza di Servizi del 5 marzo 2014 si dispone (pag. 68 del verbale, punto A2) "*vista la costante presenza di prodotto surnatante assimilabile ad olio combustibile nel piezometro PZ3 e, in misura minore, nel piezometro PZ1, in attesa di conoscere l'origine di tale presenza*", ritiene, in via cautelativa, necessario intensificare le operazioni di rilievo e quindi di recupero di prodotto", prescrivendo quindi che nei successivi report di monitoraggio dovessero essere esplicitati i dati relativi alla quantità di prodotto recuperati in ogni singola sessione di recupero ed il progressivo aggiornamento all'ultimo rilievo eseguito" (pag. 68 del verbale, punto A3).

La Conferenza di Servizi, inoltre, affermando che "*il surnatante nei piezometri PZ1 e PZ3*", si configurerebbe come "*sorgente primaria di contaminazione*", richiede di "procedere alla rimozione del prodotto in fase separata fino alla sua eliminazione" (pag. 68 del verbale, punti B 1 e B2).

Infine, la Conferenza di Servizi (pag. 69 del verbale, al punto C, "Misure di prevenzione/messa in sicurezza"), prescrive alla ricorrente di "adottare le necessarie misure di prevenzione ai sensi degli artt. 242 e 245 del D. Lgs. n. 152/06, visti i superamenti (per i parametri BTEX idrocarburi totali espressi come n-esano) nonché per alcuni metalli (arsenico,

antimonio, ferro e manganese), con valori di concentrazione superiori ai limiti riportati nella Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V- Parte. Quarta del D.lgs.152/06, riscontrati nelle acque di falda prelevate dai piezometri PZ1, PZ2 e PZ3, ubicati nell'area in esame",

Conclusivamente, la Conferenza di Servizi istruttoria del 5 marzo 2014 chiedeva alla Provincia di Sassari (soggetto funzionalmente competente) di attivarsi per "individuare, previo svolgimento di idonee indagini, il responsabile della contaminazione riscontrata nelle acque di falda dell'area in esame, ai sensi dell'art. 244 del D. Lgs. 152/06, ai fini dell'adozione di conseguenti azioni".

Le prescrizioni imposte in sede di Conferenza sono state impugnate con il ricorso principale, depositato il 23.10.2014, sviluppando le seguenti censure:

- 1) Violazione degli articoli 239, 240, 242, 244 e 252 del D. Lgs. n. 152/06 - Eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, carenza di presupposti, ingiustizia manifesta e per perplessità;
- 2) Violazione e falsa applicazione degli articoli 240, 242, 244, 250 e 252 sotto altro profilo. Eccesso di potere per perplessità, illogicità manifesta, carenza di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per contraddittorietà. - Violazione del Principio di Trasparenza. Sviamento.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e l'Autorità Portuale, che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

\*

A distanza di 4 anni il Ministero dell'Ambiente è nuovamente intervenuto il Ministero dell'Ambiente, il quale, con la nota del Direttore Generale del 25.6.2018, è intervenuto a due livelli:

§ per la rimozione e smaltimento di rifiuti che erano stati rinvenuti con eliminazione del rischio sanitario (profilo non impugnato);

§ si ribadisce, inoltre, "la richiesta di trasmettere l'analisi di rischio elaborata alla luce del modello concettuale del sito basato sulle risultanze delle indagini di caratterizzazione pregresse, già chiesta con le richiamate Conferenze di Servizi del 2014; visti gli esiti dell'accertamento NOE, si chiede di integrare tale analisi di rischio tenendo conto delle risultanze delle indagini di caratterizzazione richieste con la presente, nonché, laddove le concentrazioni degli inquinanti riscontrati nel sito fossero superiori alle CSR, di presentare il progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda."

Il primo profilo non è stato impugnato con i motivi aggiunti.

Mentre il secondo, attinente la reiterazione delle Prescrizioni, è stato impugnato nell'ambito di questo ricorso, con i MOTIVI AGGIUNTI, depositati il 18.9.2018, con la formulazione di vizi sia caratterizzati da illegittimità derivata, sia per vizi propri.

I) *Illegittimità derivata.*

1) Violazione degli articoli 239, 240, 242, 244 e 252 del D. Lgs. n. 152/06. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e di motivazione, carenza di presupposti, ingiustizia manifesta e per perplessità.

2) Violazione e falsa applicazione degli articoli 240, 242, 244, 250 e 252 sotto altro profilo. Eccesso di potere per perplessità, illogicità manifesta, carenza di istruttoria e di motivazione. Eccesso di potere per contraddittorietà. Violazione del Principio di Trasparenza. Sviamento.

II) *Vizi propri* della nota del MATTM prot. n. 12856.STA del 25.06.2018:

Incompetenza - Violazione degli articoli 239, 240, 242, 244 e 252 del D. Lgs. n. 152/06. Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e ingiustizia manifesta. Sviamento - Violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Dopo i motivi aggiunti si sono costituite in giudizio anche le società ESSO (il 21.12.2018), con richiesta di rigetto del ricorso, nonché ENI-REWIND (il 16.3.2021).

Inoltre, si è costituito anche INAIL, il 19.10.2018, al solo fine di ottenere l'estromissione dal processo.

Sono seguiti, nel corso del 2021, depositi di Consulenze tecniche private (*Golder* per Esso; *ERM* e *Ramboll* per Eni Rewind), memorie, anche in replica, a sostegno delle rispettive tesi.

Il 17.3.2021 la ricorrente Butangas ha depositato la relazione ISPRA, redatta nell'ottobre 2020, "verificazione Tar Cagliari r.g. 464/2018 (ricorso promosso da Esso Italiana) in relazione all'OCI Tar n. 720/2019"

All'udienza del 24 aprile 2021 è stato disposto, con l'accordo delle parti, un rinvio della causa, essendo stati depositati dal Comune di Porto Torres, a ridosso dell'udienza documenti (per un ricorso connesso, 510/2018 promosso da Syndial, in discussione alla stessa udienza), ritenuti rilevanti anche per questo contenzioso.

La nuova udienza è stata fissata per il 24 novembre 2021, per consentire il contraddittorio in riferimento a questa nuova documentazione.

Sono seguite ulteriori memorie e consulenze tecniche integrative.

All'udienza del 24 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione (nel corso della discussione, le controparti si sono opposte al deposito integrativo documentale della ricorrente).

DIRITTO

Il contenzioso si articola in due parti:

§ *le prescrizioni del 2014*, imposte dal Ministero dell'Ambiente, a carico della ricorrente, tramite Decreto Direttoriale, a seguito delle due Conferenze di servizi (istruttoria e decisoria) in un momento nel quale non era stato ancora individuato un Responsabile dell'inquinamento, da parte della Provincia, ente funzionalmente competente ad adottare le ordinanze ex art. 244 del D.Lgs 152/2006;

§ *le prescrizioni del 25.6.2018*, imposte sempre dal Ministero dell'Ambiente, con nota del Direttore Generale del 25.6.2018, che hanno ribadito le prescrizioni, integrandole.

La seconda fase (che è stata impugnata con i motivi aggiunti del 2018) è intervenuta in un momento nel quale era appena giunto a conclusione, da parte della Provincia (soggetto competente) il procedimento di "*individuazione dei Responsabili dell'inquinamento*" all'interno del SIN (inquinamento storico, complesso ed articolato), che ha coinvolto una molteplicità di società, di sostanze e di modalità di propagazione, con contaminazione di suoli e della falda acquifera.

Un provvedimento plurimo e collettivo, con l'individuazione, per ciascuna singola posizione e sostanza, delle società operanti sul territorio (attuali o trascorsi), che hanno determinato la contaminazione dell'area SIN (cfr. contenuti della determinazione della Provincia n. 1069/2018).

Circoscrivendo, nell'ambito di ogni rapporto individuale, il nesso causale per l'imputazione, individuando aree/impianti/stabilimenti fonte-sorgente e aree/falda acquifera d'approdo.

Per la parte qui rilevante la determinazione provinciale n. 1069 dell'11.4.2018, alle lett. "C" e "D", ha individuato l'area *Butangas* come "area d'approdo" (e non area sorgente), in particolare ponendo:

- l'inquinamento della falda da *Btex*, a carico di Syndial (cfr.lett. C);

- e a carico di Esso Italiana l'inquinamento della falda da *Idrocarburi alifatici* (cfr. lett. D).

Con specifica imposizione, quale profilo consequenziale, della messa in sicurezza e della bonifica, ai sensi dell'art. 244 del D.Lgs. 152/2006.

In sostanza, a distanza di due mesi dalla determinazione provinciale dell'aprile 2018, il Ministero dell'Ambiente ha assunto, nel giugno 2018, la nota dirigenziale impugnata con i motivi aggiunti imponendo e ribadendo le prescrizioni oggetto del provvedimento-Conferenza di Servizi del 2014.

Ritenendo, essenzialmente, di insistere nell'imporre misure di sicurezza (nel 2018) a carico del proprietario dell'area ormai pacificamente "*incolpevole*", così riconosciuto dall'Autorità pubblica competente.

Optando per una decisione che si appalesa priva del necessario presupposto, anziché agire prescrivendo l'imposizione degli interventi di messa in sicurezza, prevenzione e bonifica a carico dei soggetti effettivamente acclarati come "Responsabili" (da aree/attività "sorgenti"), tramite provvedimento finale.

In questa fase (consapevolezza nella sussistenza delle "cause", a seguito dell'*iter* dell'istruttoria tecnica provinciale) non può essere ritenuto legittimo porre a carico di una società "*non responsabile*" l'adozione di interventi tecnici, oltretutto anche di "bonifica" (che non potevano essere riconosciuti di estrema urgenza, trattandosi di inquinamento risalente e storico), laddove le concentrazioni degli inquinanti riscontrati nel sito fossero risultati superiori alle CSR (con obbligo di presentazione di un "*progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda*").

Interventi, tutti, che spettavano, invece, ai riconosciuti Responsabili.

Il Ministero ha ribadito a Butangas di trasmettere "*l'analisi di rischio elaborata alla luce del modello concettuale del sito basato sulle risultanze delle indagini di caratterizzazione pregresse, già chiesta con le richiamate Conferenze di Servizi del 2014*"; con integrazione di tale analisi di rischio tenendo conto delle risultanze delle indagini di caratterizzazione che vengono richieste in considerazione degli esiti dell'accertamento NOE.

Tale aspetto di gestione del potere ministeriale assume valenza pregnante per la decisione della controversia, che deve essere, necessariamente, valutato e considerato nel suo complesso, esaminando il ricorso principale ed motivi aggiunti in modo, non separato, ma in forma coordinata.

Occorre esaminare anche il provvedimento presupposto del 2014.

Nella Conferenza di servizi "*istruttoria*" del 5 marzo 2014 sono state assunte una serie di "conclusioni" riferite a più aree (12) ed a una pluralità di società.

A pag. 64 e ss. del verbale è stata esaminata (al punto 9) anche l'area Butangas-Area deposito GPL.

L'*"Analisi di Rischio"* che era stata predisposta dalla società non è stata ritenuta approvabile e la Conferenza ha formulato nuove *Prescrizioni* (cfr. pag. 68-69). Nella specie prevedendo:

a) "*Monitoraggi delle acque di falda*" – monitoraggio del surnante presente in falda;

b) "*Analisi di rischio*" per sorgenti secondarie - rimozione del prodotto con sua eliminazione

c) "*Misure di Prevenzione/messa in sicurezza*" per superamento Btex, idrocarburi totali e metalli con valori superiori ai limiti, riscontrati nelle acque di falda prelevate dai 3 piezometri ubicati nell'area Butangas (nei monitoraggi marzo 2012-settembre 2013).

In particolare, la Conferenza di Servizi istruttoria del 5 marzo 2014, le cui determinazioni sono state, poi, interamente approvate nella conferenza decisoria del 13 giugno 2014, (cfr. verbale della conferenza decisoria, doc. 2) deliberava senza considerare, sostanzialmente, le istanze che la ricorrente aveva formulato con le precedenti note richiamate.

Nella Conferenza del 5 marzo 2014, preso atto dei monitoraggi delle acque di falda eseguiti, è stata ritenuta non

approvabile l' "Analisi di Rischio" formulata dalla ricorrente, chiedendo una rielaborazione ed imponendo una serie di prescrizioni finalizzate a "programmare eventuali interventi di messa in sicurezza di bonifica nel sito in esame" (cfr. verbale doc. 4).

La Conferenza istruttoria del 5 marzo 2014 ha esaminato l'area Butangas (cfr. punto 9, pag. 4/84), nell'ambito di una analisi estesa di siti (riferiti a 12 diverse società).

Per la ricorrente:

§ chiedeva "Monitoraggi delle acque di falda" vista la costante presenza di prodotto surnatante assimilabile ad olio combustibile nel piezometro PZ3 e, in misura minore, nel piezometro PZJ, in attesa di conoscere l'origine di tale presenza", ritiene "in via cautelativa" "necessario intensificare le operazioni di rilievo e quindi di recupero di prodotto" (cfr. pag. 68/84 del verbale, punto A-A2);

§ prescriveva che "nei successivi report di monitoraggio" dovessero "essere esplicitati i dati relativi alla quantità di prodotto recuperati in ogni singola sessione di recupero ed il progressivo aggiornamento all'ultimo rilievo eseguito" (cfr. pag. 68 del verbale, punto A3);

§ imponeva la rielaborazione delle "analisi di rischio" (cfr. pag. 68 punto B), affermando che "il surnatante nei piezometri PZ1 e PZ3," si configurerebbe come "sorgente primaria di contaminazione", richiedendo di "procedere alla rimozione del prodotto in fase separata fino alla sua eliminazione" (cfr. pag. 68 del verbale, punti B 1 e B2);

§ prescriveva di adottare le "Misure di prevenzione/messa in sicurezza", ai sensi degli artt. 242 e 245 del D. Lgs. n. 152/06, "Visti i superamenti (per i parametri BTEX idrocarburi totali espressi come n-esano l nonché per alcuni metalli (arsenico, antimonio, ferro e manganese), con valori di concentrazione superiori ai limiti riportati nella Tabella 2 dell'Allegato 5 al Titolo V- Parte. Quarta del D.lgs.152/06, riscontrati nelle acque di falda prelevate dai piezometri PZJ, PZ2 e PZ3, ubicati nell'area in esame" (cfr. pag. 69 del verbale, punto C).

Si evidenzia che la medesima Conferenza di Servizi istruttoria, del 5 marzo 2014, chiedeva alla Provincia di Sassari di "individuare, previo svolgimento di idonee indagini, il responsabile della contaminazione riscontrata nelle acque di falda dell'area in esame, ai sensi dell'art. 244 del D. Lgs. 152/06, ai fini dell'adozione di conseguenti azioni".

La successiva Conferenza di servizi "decisoria", del 13 giugno 2014, ha integralmente approvato (cfr. pag. 3 del verbale) le determinazioni della precedente Conferenza "istruttoria" del 5 marzo 2014.

Le diverse prescrizioni, del 2014 e del 2018, vanno analizzate, nel loro complesso, valutandole in modo "aggiornato" e coerente, considerando il (nuovo) parametro, sopraggiunto, fondamentale, di individuazione dei soggetti Responsabili degli Inquinamenti, da parte della Provincia (determinazione dell'11.4.2018).

Nel quadro giuridico-fattuale "evolutivo", caratterizzato dai rilievi più recenti, le prescrizioni integrative e sollecitatorie ministeriali, del 2018 (che richiamano quelle pregresse del 2014),

risultano del tutto scoordinate rispetto alla nuova geografia delle fonti dei plurimi inquinamenti e contaminazioni individuata dalla Provincia.

E tale parametro deve costituire e rappresentare, necessariamente, il faro di riferimento e la cornice d'azione per il Ministero.

L'inquinamento della falda acquifera (da idrocarburi alifatici), sottostante all'area Butangas, è stata riconosciuta, dalla Provincia, proveniente "dal parco serbatoi di Esso", annesso allo stabilimento.

Strutture che sono state individuate come "sorgenti primarie" in quanto depositi di gasolio, che, infiltrando il suolo, hanno contaminato la falda acquifera.

Va rilevato, inoltre, che Butangas, nell'ambito della propria attività, tratta esclusivamente gas, non idoneo a determinare l'inquinamento di terreni/falda da idrocarburi alifatici e btx.

Una precisazione va compiuta in riferimento al provvedimento ministeriale del 2018, che ha contenuto plurimo.

Il Ministero, nell'ambito del medesimo provvedimento del 2018, a seguito del rinvenimento di alcuni "rifiuti" presso la proprietà di Butangas, (costituiti da barattoli e fusti deteriorati dal lungo periodo di giacenza, rifiuti della plastica, rifiuti ferrosi di varia natura e rifiuti di onduline apparentemente di eternit), ne ha imposto la rimozione con caratterizzazione dei suoli ad essi riferiti.

La società ricorrente, afferma nei motivi aggiunti del 2018, che "si è già attivata per procedere alla rimozione dei vecchi rifiuti interrati e intende ottemperare alla richiesta di effettuazione della caratterizzazione dei terreni sottostanti l'area del deposito di rifiuti e di monitoraggio delle acque di falda finalizzata alla verifica di eventuali contaminazione causate dai vecchi rifiuti".

Tale volontà è stata anche esplicitata nella corrispondenza con il Ministero (cfr. nota del 28.6.2018 di riscontro, doc 22). Per questa parte risulta quindi piena acquiescenza.

La contestazione del provvedimento ministeriale del 2018 è stata compiuta in relazione all' indebita commistione tra problematiche profondamente diverse.

Il Ministero, infatti, con la nota del 25.6.2018, non si è limitato a formulare richieste in ordine alla rimozione/caratterizzazione di rifiuti, ma ha colto quell'occasione per reiterare, implementandole (con nota e non Conferenza), le prescrizioni della Conferenza di Servizi del 2014, prescrivendo altresì alla Società "di presentare il progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda".

In frontale contrasto con il provvedimento della Provincia dell'aprile 2018 che ha escluso ogni contributo di Butangas nell'inquinamento della falda.

Con superamento del quadro di "incertezza" che connotava la situazione preesistente, quando l'istruttoria provinciale era ancora in corso.

E di tale elemento non si poteva non tener conto.

Le censure impugnate con i Motivi aggiunti, del 2018, si pongono, in questo rapporto processuale, in un rapporto necessariamente prioritario, in quanto le Prescrizioni sono state *re-imposte* in un contesto giuridico radicalmente differenziato.

Nel giugno 2018 l'individuazione del Responsabile dell'inquinamento era appena avvenuta (aprile 2018) e tale elemento rappresentava il presupposto fondamentale ed essenziale in una relazione caratterizzata da presupposizione:

è stato acclarato e sancito, dalla Provincia, dopo l'espletamento di approfondita analisi tecnica, che Butangas era un "proprietario incolpevole" rispetto a sostanze imputabili ad Esso (idrocarburi alifatici) e a Syndial (Btex).

Le sostanze inquinanti, rinvenute nel sito ed in falda acquifera Butangas (btex e idrocarburi alifatici), sono state addebitate ed imputate ad altre società (rispettivamente, lett. C e D della determinazione provinciale, *Syndial* ed *Esso*).

Dunque la situazione del 2018 (rispetto a quella del 2014) era radicalmente mutata, in quanto il parametro "principe", l'individuazione del Responsabile del procedimento, aveva avuto concretizzazione, con l'imputazione soggettiva, ad opera dalla Provincia, previo rinvenimento del nesso causale.

La società Esso, sulla base del parametro del "più probabile che non", è stata individuata il soggetto Responsabile dell'inquinamento in quanto la contaminazione della falda acquifera, sottostante al terreno/stabilimento Butangas, in quanto le "fonti sorgente" erano addebitabili ad aree esterne.

In particolare l'inquinamento da *idrocarburi alifatici* scaturiva dall'attività svolta dalla società confinante, Esso, e le sostanze rinvenute erano proprie del ciclo produttivo/parco serbatoi.

Analogamente per Btex le sorgenti primarie erano costituite dal parco serbatoi deposito costiero e impianti di produzione aromatici, fenolo, cumene, ecc., di Syndial;

Le Prescrizioni del 2014 risultano, evidentemente, superate dal provvedimento della Provincia dell'aprile 2018 che ha analizzato e sancito le responsabilità dell'inquinamento storico della falda.

Il Ministero ha effettuato una illegittima commistione tra problematiche distinte, utilizzando il nuovo provvedimento (scaturente dal ritrovamento dei rifiuti), per reiterare le prescrizioni della Conferenza di Servizi del 2014 e prescrivere alla Società la presentazione, addirittura, di un "progetto di bonifica".

Con imposizione dell'esecuzione di interventi ambientali non correlati alla (diversa) tematica dei rifiuti interrati rinvenuti in area Butangas.

La Nota impugnata con i Motivi Aggiunti, che è del 25 giugno 2018, è intervenuta quando era stata già individuata le Responsabilità multiple degli autori degli inquinamenti (di diverse sostanze) con

la determinazione della stessa Provincia n. 1069 dell'11 aprile 2018 per la messa in sicurezza e bonifica della falda acquifera interna al S.I.N., ex art. 244 del D.Lgs. 152/2006.

Tra cui non figura Butangas.

Ciò significa che la contaminazione della falda posta al di sotto dell'area Butangas era stata attribuita alla società confinante Esso Italiana che era causa degli sversamenti/infiltrazioni di sostanze che venivano trattate da quell'impresa.

Nella nota del giugno 2018 veniva dato espressamente atto di tale conclusione del procedimento responsabile dell'inquinamento, ma nonostante tale premessa, il MATTM in modo illogico e contraddittorio, omettendo nella sostanza di dare applicazione al provvedimento della Provincia, ha insistito nel reiterare le prescrizioni contenute nelle Conferenza di Servizi del 2014 richiedendo la presentazione di un progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda, laddove le concentrazioni degli inquinanti riscontrati nel sito fossero risultati superiori alle CSR.

Il Ministero avrebbe dovuto, non solo tenere in considerazione la sopraggiunta e recentissima determinazione provinciale, ma anche "orientare" la propria attività sulla base dei suoi contenuti, modellando le imposizioni/interventi ambientali a carico dei soggetti/società ritenuti responsabili.

Considerando che:

C) SYNDIAL S.p.A. era il soggetto responsabile dell'inquinamento e per la messa in sicurezza e bonifica, ai sensi dell'art. 244 del D.Lgs. 152/2006, della falda acquifera in area BUTANGAS S.p.A. e AUTORITA' DI SISTEMA PORTUALE DEL MARE DI SARDEGNA, banchina ASI-3, per la contaminazione da parte di "BTEX" derivanti dalle sorgenti primarie costituite dal PARCO SERBATOI DEPOSITO COSTIERO E IMPIANTI DI PRODUZIONE AROMATICI, FENOLO, CUMENE, ECC.;

D) ESSO era il soggetto responsabile dell'inquinamento e per la messa in sicurezza e bonifica, ai sensi dell'art. 244 del D.Lgs. 152/2006, della falda acquifera in area BUTANGAS S.p.A. da parte di IDROCARBURI ALIFATICI derivanti dalle sorgenti primarie costituite dal PARCO SERBATOI ANNESSO ALLO STABILIMENTO.

Essendo stato valorizzato l'elemento essenziale che Butangas non tratta idrocarburi e btex.

Alla posizione di Butangas non è stato attribuito alcun nesso causale.

In questo contesto le Misure di sicurezza, preventive, e le bonifiche debbono essere poste a carico di coloro che sono stati

individuati Responsabili dell'inquinamento.

Ne consegue l'illegittimità della nota del Ministero dell'Ambiente del 25.06.2018,

limitatamente alla parte in cui dispone (ribadendo le prescrizioni risalenti al 2014, quando non vi era l'individuazione di un Responsabile) che Butangas avrebbe dovuto:

§ trasmettere "l'analisi di rischio" elaborata alla luce del modello concettuale del sito basato sulle "risultanze delle indagini di caratterizzazione pregresse", già chiesta con le Conferenze di Servizi del 2014;

§ di "integrare tale analisi di rischio" tenendo conto delle risultanze delle "indagini di caratterizzazione" che venivano contestualmente richieste, in considerazione degli esiti dell'accertamento NOE;

§ nonché di presentare il "progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda", laddove le concentrazioni degli inquinanti riscontrati nel sito fossero superiori alle CSR.

Diversamente l'altra parte, riferita alla rimozione rifiuti (propri e/o dei predecessori-danti causa) è stata accettata dalla società (e nemmeno impugnata, in quanto il ricorso per motivi aggiunti è stato formulato *in parte qua*).

Precedente affine a questo è quello che ha coinvolto la posizione di Sasol, che nella determinazione della Provincia dell'aprile 2018 era stata ritenuta corresponsabile (sub Lett. B, insieme a Syndial e Vinyls), per altre aree e per diverse Sostanze (Composti Organici Clorurati e Metalli Pesanti Al, Ni, Pb), ove la responsabilità di tale società è stata stralciata, con sentenza Tar n. 225 del 13.3.2019, a definizione del ricorso n. 535/2018 in considerazione del fatto che le sostanze utilizzate non erano riconducibili all'attività di Sasol.

Pronuncia che non è stata appellata e che è passata in giudicato, con esplicita formale "presa d'atto", con la determina n. 1037 assunta il 5.4.2019 da parte della Provincia di Sassari, autrice del provvedimento impugnato.

L'esonero da responsabilità è stato riconosciuto proprio in considerazione del mancato riscontro del nesso causale fra contaminazione e sostanze utilizzate dall'impresa.

In quanto, in quel caso, erano stati rinvenuti "composti organici clorurati" che non rientravano e non venivano utilizzate/trattate nel ciclo produttivo di Sasol. Con conseguente permanenza dell'addebito alle altre società, individuate nello stesso punto lett. B della determinazione provinciale.

In questa controversia Butangas non è stata nemmeno contemplata nel provvedimento provinciale, se non quale area d'approdo.

Ragionamento analogo è applicabile in questa fattispecie ove, essendo state determinate le responsabilità (nello specifico per l'area Butan), in capo ad Esso-Syndial.

E la decisione finale non poteva essere disconosciuta o disapplicata.

La proprietà Butan non era, quindi, tenuta a porre in essere prescrizioni ed interventi (persino di bonifica).

Con nota del 12.4.2018, Butangas ha ricevuto la Determinazione Dirigenziale n. 1069 dell'11.04.2018 (che è successiva, rispetto all'imposizioni di Prescrizioni del 2014) con cui la Provincia di Sassari chiudeva il procedimento avviato ai sensi dell'art. 244, affermando che:

*"In base ... al criterio del "più probabile che non", per quanto riguarda la contaminazione da parte di idrocarburi alifatici in area Butangas, il responsabile della contaminazione viene identificato nella limitrofa società ESSO ITALIANA S.p.A" .*

La medesima determina ha ritenuto riconducibile a Syndial le contaminazioni della falda da btex.

E' vero che il Consiglio di Stato ritiene che *"Il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, qualora sia classificabile come proprietario incolpevole, in quanto non responsabile dell'inquinamento, < è solo tenuto ad adottare le misure di prevenzione >, mentre gli < interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino > gravano sul responsabile della contaminazione, ossia sul soggetto nei confronti del quale sia imputabile l'inquinamento"*.

Ma è anche vero che tale orientamento non è applicabile, in un contesto (non di estrema urgenza, in considerazione di inquinamento storico) ove il Responsabile era appena stato formalmente individuato (in altro soggetto confinante).

La pretesa di persistere nella messa in sicurezza, nelle caratterizzazioni, nel pianificare le bonifiche a carico del proprietario incolpevole non rientra nel potere ministeriale.

Potere che deve considerare e rispettare il provvedimento presupposto assunto dal soggetto che è competente anche in riferimento ad ambiti SIN, la Provincia, come contemplato dalla norma (art. 244) ed affermato dal Consiglio di Stato sez. IV, 1/4/2020, n.2195, in punto di competenza nella valutazioni delle Responsabilità di contaminazione di aree incluse in un "sito di interesse nazionale":

*"Ai sensi dell'art. 244, d. lgs. n. 152/2006, anche in ipotesi di contaminazione di un'area inclusa in un sito di interesse nazionale, < spetta alla Provincia la competenza > per l'individuazione del responsabile dell'inquinamento e per la diffida del responsabile a provvedere, essendo devoluta al Ministero dell'ambiente, ex art. 252, comma 4, d. lgs. n. 152/2006, la sola e diversa competenza di definizione del contenuto dell'obbligo di bonifica del sito di interesse nazionale: ciò, in quanto, rispetto al Ministero, la Provincia, per la maggiore prossimità al luogo ove si è verificato il danno ambientale, risulta strutturalmente più idonea all'individuazione del responsabile dell'inquinamento"*.

Dell'avvenuta individuazione dei responsabili, da parte della Provincia, non è stata fatta applicazione dal Ministero.

In totale e frontale contrasto con il provvedimento presupposto sopraggiunto è stato imposto dal Ministero, con la nota del 2018, messa in sicurezza ed, anche, attività di bonifica (cfr. terzo profilo richiesto).

Pretendendo, illegittimamente, la presentazione di un "progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda" laddove le

concentrazioni degli inquinanti riscontrati nel sito fossero superiori alle CSR”, nonché, congiuntamente:  
-l'*analisi di rischio* elaborata alla luce del modello concettuale del sito (basato sulle risultanze delle indagini di caratterizzazione pregresse) e già chiesta con le richiamate Conferenze di Servizi del 2014;  
- anche l'*integrazione dell'analisi di rischio* tenendo conto delle risultanze delle indagini di caratterizzazione richieste, in considerazione degli esiti dell'accertamento NOE.

Mentre gli obblighi di eseguire *Messa in sicurezza* e *bonifiche* andava imposta a carico delle società accertate come Responsabili.

E non a carico delle proprietà Butangas, ove si sono verificati gli inquinamenti e le contaminazioni della falda acquifera. Accertata come *incolpevole*, dall'autorità pubblica, provinciale.

Il MATTM, in modo illogico e contraddittorio, e sovrapponendo, in modo contrastante e non coordinata, la propria azione a quella della Provincia, ha insistito, nel 2018, nel reiterare le Prescrizioni contenute nelle Conferenza di Servizi del 2014 richiedendo la presentazione di un progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda, qualora le concentrazioni degli inquinanti fossero risultate nel sito (in futuro) superiori alle CSR.

Il provvedimento, che è intervenuto dopo quello della Provincia, è afflitto da incompetenza e da eccesso di potere.

Secondo quanto disposto dagli artt. 244 e 252 del D.lgs. 152/2006 le competenze sono ripartite tra Provincia e Ministero dell'Ambiente.

Il provvedimento, nella parte impugnata, è anche contrastante, in via diretta ed autonoma, con le previsioni degli articoli 239, 240, 242, 244 e 252 del D. Lgs. n. 152/06.

Il provvedimento del MATTM ha ignorato tutte le risultanze della determina della Provincia di Sassari e della connessa istruttoria, che ha accertato come la provenienza dell'inquinamento sottostante l'area di Butangas sia riconducibile a Syndial e a Esso (per le contaminazioni della falda, rispettivamente, da btex e da idrocarburi alifatici).

Alla luce di tale accertamento, il nuovo provvedimento risulta emanato in violazione dei principi, secondo i quali sono illegittime le prescrizioni dirette nei confronti di soggetto non responsabile della contaminazione, in forza del principio comunitario "*chi inquina paga*" (art. 239, comma 1) che deve essere inteso come principio cardine in materia di bonifiche dei siti contaminati, sia a livello europeo che nazionale.

Tali principi hanno avuto conferma nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, che ha ribadito che "*in sostanza, ed in coerente applicazione della più logica delle applicazioni possibili del principio sovranazionale 'chi inquina paga', giammai può essere posto direttamente a carico di chi non è l'autore di un inquinamento (e che non si offra spontaneamente per anticiparne i costi di contenimento ed eliminazione) il costo di interventi, anche solo emergenziali, volti ad impedire l'aggravamento e, anzi, a favorire la regressione di uno stato di inquinamento*" (Cons. Stato Sez. VI, 17/05/2018, n. 2991, che richiama Cons. Stato, Sez VI, nn. 3544/2015, 4647/2016, 6138/2017, 502/2018).

Per quanto attiene alle c.d. misure di prevenzione va chiarito anche queste non possano essere imposte al proprietario incolpevole (che in precedenza si era attivato per eseguire, volontariamente, alcuni interventi ambientali).

Nel caso in questione l'inquinamento della falda, come confermato anche dalla Provincia, ha origine storica, ed è in atto da decenni e, ciò che più rileva, è di provenienza "*esterna*" al sito della ricorrente.

Tali circostanze non consentivano, neppure, l'adozione di misure "preventive".

Il contenuto del provvedimento del 2014 del Ministero risulta, con la determinazione del 2018 della Provincia, sostanzialmente, superato essendo il rapporto ridisciplinato con l'individuazione "aggiornata" della situazione ambientale complessiva del SIN.

Quando il MATTM insiste a richiedere all'Azienda quanto già prescritto nelle richiamate Conferenze di Servizi del 2014, nonché (qualora le concentrazioni degli inquinanti si rivelassero, in futuro, superiori, nel sito, alle CSR) la presentazione di un progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda, commette un grave vizio di eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e ingiustizia manifesta.

Successivamente all'intervenuta identificazione dei responsabili della contaminazione da parte della Provincia (aprile 2018) gli interventi ambientali richiesti (messa in sicurezza, misure di prevenzione, bonifiche) vanno richiesti ai soggetti la cui responsabilità nella contaminazione della falda è stata acclarata.

Il Ministero non poteva reiterare "*le prescrizioni*" nei confronti della ricorrente, anziché imporle a coloro che sono risultati responsabili dell'inquinamento a seguito del procedimento ex art. 244 del D. Lgs. 152/2006 (Syndial ed Esso).

In conclusione il ricorso va accolto, con annullamento delle prescrizioni contenute nei provvedimenti impugnati con il ricorso principale e con i motivi aggiunti.

Per quanto concerne, infine, la posizione di INAIL, che si è costituito al solo fine di ottenere l'estromissione dal giudizio, la richiesta va accolta non avendo l'Istituto avuto alcun ruolo nella predisposizione dei provvedimenti impugnati (non emergendo problematiche relative alla sicurezza dei lavoratori).

Le spese vanno integralmente compensate fra le parti, considerando che le prescrizioni del 2014 erano state imposte e ritenute necessarie, dal Ministero, in un contesto nel quale non erano state ancora acclamate, dalla Provincia di Sassari, le effettive responsabilità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso,

come in epigrafe proposto,  
-accoglie il ricorso e i motivi aggiunti, con annullamento dei provvedimenti impugnati;  
-estromette dal giudizio INAIL.  
Spese compensate.  
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

*(Omissis)*

