

Interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda contaminate di un sito di bonifica di interesse nazionale

Cons. Stato, Sez. IV 1° giugno 2022, n. 4445 - Simonetti, pres. f.f.; Pannone, est. - Cementir Italia S.p.A. (avv.ti Terracciano e Raponi) c. Ministero della transizione ecologica (Avv. gen. Stato) ed a.

Acque - Impianto di produzione di cemento - Sito di bonifica di interesse nazionale - Interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda contaminate.

(Omissis)

FATTO

A) La società appellante espone, in punto di fatto, quanto segue.

La società Cementir Italia s.r.l. è proprietaria di un impianto di produzione di cemento sito nella zona industriale del Comune di Taranto, ricompreso nel sito di bonifica di interesse nazionale "Taranto", istituito con legge 426/1998 e perimetrato con DM 10 gennaio 2000.

La ricorrente ha preso attivamente parte al procedimento di bonifica, partecipando ai lavori della conferenza di servizi decisoria convocata ai fini dell'approvazione del piano di caratterizzazione dell'area ed ottemperando alle richieste di integrazioni, approfondimenti e chiarimenti volta per volta formulate dalle autorità precedenti.

In particolare, il piano di caratterizzazione elaborato dalla Cementir è stato esaminato nella conferenza di servizi dell'11 febbraio 2003 ed in seguito integrato ed approvato nella conferenza di servizi del 20 aprile 2004.

Nella successiva conferenza di servizi del 15 gennaio 2008 (la cui risultanze sono state approvate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con decreto direttoriale prot. n. 4396 del 28.02.2008) sono state prescritte a Cementir l'integrazione dei risultati della caratterizzazione dello stabilimento e l'esecuzione di un monitoraggio delle acque di falda; tale ultimo adempimento, in particolare, è stato disposto a causa del riscontro, da parte della Direzione qualità della vita, di superamenti nelle concentrazioni dei parametri "ferro" e "solfati" nelle acque sotterranee.

A tali prescrizioni Cementir ha puntualmente ottemperato trasmettendo, in allegato alla nota prot.n. 330 del 26 giugno 2008, tutti gli elaborati richiesti.

Nel corso della successiva seduta del 27 febbraio 2009 (i cui esiti sono stati approvati dal MATTM con decreto direttoriale prot. 04690 del 2 marzo 2009), la conferenza di servizi:

- ha preso atto delle integrazioni fornite dalla odierna ricorrente, chiedendo chiarimenti circa le modalità adottate ai fini dello smaltimento delle acque meteoriche e delle acque nere depurate e invitando Cementir a trasmettere agli enti di controllo i report relativi al monitoraggio della falda;

- ha approvato il piano di indagini dei suoli relativi ad una ulteriore porzione dell'area (adiacente alla discarica contraddistinta come "ex Cava Cementir") ed ha invitato la Società a trasmetterne gli esiti entro sessanta giorni.

A tali prescrizioni Cementir ha ottemperato con nota del 17 luglio 2009. Da ultimo, nella seduta del 22 marzo 2010, si è anzitutto preso atto degli esiti della caratterizzazione eseguita in relazione all'area adiacente alla "ex Cava Cementir", evidenziando che "tutti i campioni di terreno profondo e di top-soil analizzati sono risultati conformi ai limiti fissati dal d.lgs. 152/06 per i terreni ad uso industriale". È stato dunque confermato, anche in relazione a tale porzione del sito, il dato già acquisito agli atti del procedimento con la nota MATTM prot.n. 17249 del 28 luglio 2007.

Inoltre, in ordine agli esiti del monitoraggio delle acque di falda, si è dato atto del riscontro di taluni superamenti dei limiti fissati dalla normativa vigente. In particolare, si sono rilevati:

- "superamenti sporadici per "ferro", "piombo", "rame" e "solfati";

- "superamenti per i "composti organici aromatici" e gli "idrocarburi totali espressi come n-esano" in alcuni campioni di acque prelevati dai piezometri 1 e 2, posti in prossimità dell'area occupata dalla Raffineria ENI, idrogeologicamente a monte dei rimanenti piezometri".

Si è anche evidenziato come in relazione a tali superamenti - analizzati nel corso di una riunione tenutasi presso ARPA Puglia in data 26 giugno 2009 - l'Agenzia regionale avesse concluso ritenendo:

- superflue ulteriori indagini circa i parametri "ferro", "piombo", "rame" e "solfati";

- opportune ulteriori verifiche circa gli ulteriori parametri ("composti organici aromatici" e "idrocarburi"), "essendo tale inquinamento non riconducibile all'attività produttiva dell'Azienda né essendo stati riscontrati analoghi superamenti nei campioni di acqua di falda prelevati dai piezometri posti idrogeologicamente a valle".

Su tali basi, la conferenza di servizi ha concluso prendendo atto dell'integrazione dei risultati delle attività di caratterizzazione svolte sui suoli dell'area adiacenti alla "ex Cava Cementir" nonché del monitoraggio eseguito sulle acque di falda. Ha inoltre preso atto della proposta di un ulteriore monitoraggio della falda al fine di individuare l'origine

dell'inquinamento da composti organici aromatici e idrocarburi.

Del tutto inopinatamente, però, a giudizio della Cementir, si è ritenuto di porre in capo alla stessa l'avvio immediato (entro venti giorni dalla trasmissione del verbale) di "idonei interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda contaminate, tra l'altro, da ferro, piombo, rame e solfati, composti organici aromatici e idrocarburi totali espressi come n-esano".

Le conclusioni formulate dalla conferenza di servizi sono state – sempre a detta della Cementir - acriticamente recepite dal MATTM con decreto direttoriale prot. 060/TRI/DA/B in data 24 marzo 2010 — a firma del Direttore generale ad interim della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (impugnato avanti il TAR Lecce).

Tali prescrizioni sono state tempestivamente contestate da Cementir, che con nota n. prot. 0185 DIS/TA-za in data 20.4.2010 ha evidenziato:

- l'assenza di correlazioni tra gli sporadici superamenti relativi ai parametri "ferro", "piombo", "rame" e "solfati" e l'attività svolta nel sito, comprovata, tra l'altro, dalla documentata assenza di contaminazioni nel top soil e nel terreno superficiale e profondo;

- l'impossibilità di imputare a Cementir i superamenti rilevati in relazione ai parametri "composti organici aromatici" e "idrocarburi", alla luce della situazione idrogeologica della falda e della dimostrata riferibilità di tali contaminazioni alle attività di raffinazione insediate a monte;

- l'assenza dei presupposti applicativi dell'art. 240 del d.lgs. 152/2006, ed in primo luogo del riscontro di "eventi di contaminazione repentini" tali da richiedere interventi immediati o a breve termine.

La Cementir aveva altresì riferito di aver comunque proceduto, per mero spirito collaborativo e senza acquiescenza alcuna, all'esecuzione di ulteriori verifiche, che hanno confermato l'insussistenza delle condizioni di emergenza di cui all'art. 240, comma 1, lett. t), d.lgs. 152/2006 cit., che legittimano l'imposizione di misure di messa in sicurezza d'emergenza (d'ora in poi, per brevità "MISE").

Il decreto veniva comunque impugnato avanti il TAR Lecce e, successivamente all'udienza pubblica del 5.3.2015, veniva pubblicata la sentenza in questa sede appellata con la quale il TAR respingeva il ricorso proposto.

B) Parte appellante ha dedotto i seguenti motivi che possono così sintetizzarsi:

I) Error in iudicando in relazione alla dedotta violazione dell'art. 14 ter, comma 6 bis, legge 241/1990 - violazione degli artt. 239 e ss. d.lgs. 152/2006 - violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità ex art.97 Cost. - eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione, illogicità, contraddittorietà, perplessità, sviamento, illegittimità derivata.

I.1.) In primo grado si era evidenziato che l'art. 252, comma 4, del d.lgs. 152/2006, relativamente alla procedura di bonifica di cui all'art. 242 riferita ai siti di interesse nazionale, stabilisce che "è attribuita alla competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, sentito il Ministero delle attività produttive".

Alla luce del chiaro tenore letterale della norma, quindi, pare evidente che la partecipazione del Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico) è imprescindibile ai fini dell'adozione dei provvedimenti, comprese le misure ed i provvedimenti connessi alla bonifica ed emanati in pendenza delle procedure ex art. 242 cit.

I.2) Nel ricorso si era anche eccepito che il decreto direttoriale impugnato era totalmente privo di motivazione: esso, infatti, si limita a recepire le conclusioni della conferenza di servizi decisoria del 22.3.2010 e ad "approvare e considerare come definitive tutte le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di Servizi".

II) Error in iudicando e contraddittorietà rispetto a precedenti giudicati in relazione alla dedotta violazione degli artt. 239 e ss. del d.lgs. 152/2006. Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità ex art. 97 Cost. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione, illogicità, contraddittorietà, perplessità, sviamento. Illegittimità derivata, difetto e/o carenza di motivazione.

II.1) Nel ricorso di primo grado era stato evidenziato come nella fattispecie in esame il potere di prescrivere misure di messa in sicurezza d'emergenza - che pongono oneri molto significativi a carico della Cementir - era stato esercitato in assenza di adeguata istruttoria e motivazione e comunque in assoluta carenza dei presupposti di legge.

II.2) Sulla corretta individuazione delle "opere di prevenzione" e "opere di messa in sicurezza di emergenza".

Nella prassi amministrativa relativa agli interventi sui siti contaminati si rinviene spesso notevole confusione tra le varie forme di "messa in sicurezza" previste e definite dall'art. 240 del d.lgs. 152/2006 e quei diversi interventi che sono invece definiti come "misure di prevenzione".

II.3) Sulla imponibilità delle misure di messa in sicurezza di emergenza al solo soggetto inquinatore.

II.4) Sulla mancanza di ulteriori presupposti di legge.

C) Con memoria datata 28 ottobre 2021, parte appellante ha evidenziato quanto segue.

Per comprendere il complesso iter procedimentale che ha coinvolto la Cementir, prima della proposizione del ricorso, ed i conseguenziali adempimenti a cui la stessa ha dovuto provvedere anche per effetto degli atti impugnati, si è provveduto da ultimo a depositare una relazione che reca l'"Aggiornamento stato del procedimento ambientale ex art. 242 d.lgs. 152/06 e s.m.i. presso lo stabilimento Cementir Italia di Taranto" redatta su incarico della ricorrente dalla Golder Associates s.r.l. (unitamente a molteplici documenti che dimostrano quanto riportato nella relazione stessa).

Cementir sottolinea come non si sia sottratta agli obblighi che dagli atti impugnati (e successivi) sono derivati. Come mostra con chiarezza la relazione della Golder depositata, Cementir ha adempiuto a tutte le prescrizioni imposte dalla

conferenza di servizi del 22 marzo 2010, senza che questo costituisse acquiescenza.

In ragione della realizzazione di tutte le prescrizioni e delle attività imposte, la Cementir afferma di avere comunque interesse al presente ricorso, per l'accertamento dell'illegittimità o meno delle misure imposte (con eventuali e conseguenziali valutazioni anche di ordine risarcitorio). E questo, anche alla luce degli ulteriori incombenti che sono gravati sulla Cementir per effetto dell'imposto intervento di messa in sicurezza della falda di cui alla conferenza di servizi del 22 marzo 2010.

La Cementir afferma di avere interesse a vedere accertato se gli ordini di messa in sicurezza di emergenza adottati nel 2010 (dalla CdS e dal MATT) erano legittimi o meno.

Evidenzia inoltre come la circostanza che abbia presentato, nel 2011, un progetto di bonifica della falda sottostante l'area dello stabilimento, finalizzato a raggiungere sia la bonifica della falda superficiale sia l'interruzione della via di migrazione dei contaminanti verso il mare, sarebbe un dato irrilevante ai fini del presente giudizio anche perché le opere di bonifica e quelle di messa in sicurezza possono essere tra loro del tutto indipendenti. Tra l'altro, le opere di bonifica, se pur spettanti al soggetto inquinatore, possono essere eseguite dal proprietario del suolo, salvo il diritto di rivalersi sull'inquinatore stesso per i costi sostenuti.

Quindi l'esecuzione volontaria della bonifica non farebbe venir meno l'interesse all'annullamento degli atti che hanno imposto la messa in sicurezza (ove illegittimi).

Tenuto anche conto dei costi per realizzare le misure di messa in sicurezza e per il mantenimento dei piani di monitoraggio per anni, non si può certo biasimare – sostiene sempre la Cementir – il fatto di aver realizzato un progetto di bonifica che eliminasse il problema dell'inquinamento, in adempimento alle prescrizioni imposte dalla CdS e dal MATT (che, infatti, sono in essere ancora oggi, quanto ai monitoraggi, per i quali nessuna autorità ha imposto la sospensione).

Infine, anche gli atti adottati dalla CdS e dal MATT del 2012, allo stesso modo, attenendo al progetto di bonifica, non incidono sulla legittimità o meno dei provvedimenti adottati e impugnati del 2010, né è corretto sostenere che a seguito dell'approvazione del progetto di bonifica del 2012 le prescrizioni impuginate non sono più efficaci, con conseguente carenza di interesse alla decisione, come revoca in dubbio controparte. Infatti, le misure di messa in sicurezza, sono state attuate come dimostra la relazione (v. pag. 5 ultimo punto e 6 primo punto), ma queste sarebbero certamente proseguite se la Cementir non avesse presentato e attuato il progetto di bonifica.

DIRITTO

D) Il ricorso in appello non può trovare accoglimento.

E1) In ordine al primo motivo con il quale si deduce la violazione dell'art. 252, comma 4, del d.lgs. 152/2006 che imponeva di sentire il Ministero dello sviluppo economico, la Sezione non può che rinviare al proprio precedente (sez. VI, 05 ottobre 2016, n. 4099): "L'articolo 252, comma 4 citato prevede che, nella procedura di bonifica di cui all'articolo 242 dei siti di interesse nazionale, debba essere sentito il Ministero delle attività produttive.

La norma, dunque, pone l'obbligo di un parere da parte del suddetto Ministero.

Orbene, pur dandosi atto della circostanza che la richiamata disposizione si riferisce al "procedimento di bonifica" e, dunque, l'audizione del Ministero delle attività produttive non è richiesta per la sola approvazione del progetto definitivo di bonifica, ma concerne anche gli altri interventi e determinazioni che attengano al suddetto procedimento, va peraltro evidenziato che il Ministero dell'ambiente ha seguito in proposito il modulo procedimentale della conferenza di servizi. Orbene, risulta che alle conferenze di servizi tenute il Ministero delle attività produttive sia stato regolarmente invitato, non partecipando però ai relativi lavori.

La mancata partecipazione e la mancata adozione di un provvedimento di dissenso postumo, conformemente al modello della conferenza di servizi, ha consentito di ritenere acquisito comunque l'assenso dell'amministrazione che, non partecipando alla riunione della conferenza benché invitata, non ha espresso la propria definitiva volontà in merito".

Nel caso di specie (così come emerge dal verbale della conferenza di servizi) il Ministero dello sviluppo economico, sebbene convocato, è risultato assente; né risulta agli atti del giudizio che esso abbia manifestato un dissenso postumo. Ne consegue che, alla luce dell'orientamento richiamato, deve ritenersi acquisito il parere del Ministero dello sviluppo industriale.

E2) In ordine all'eccepito difetto di motivazione (riferito sia al decreto direttoriale prot. 060/TRI/DI/B in data 24 marzo 2010, che alle conclusioni della conferenza di servizi) si osserva quanto segue.

Il decreto direttoriale viene censurato per violazione dell'art. 14-ter, comma 6-bis, della legge n. 241/90, vigente *ratione temporis*.

La norma disponeva, per quel che qui rileva, che: "All'esito dei lavori della conferenza ... valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento che sostituisce a tutti gli effetti, ogni autorizzazione, concessione, nulla osta o atto di assenso comunque denominato di competenza delle amministrazioni partecipanti, o comunque invitate a partecipare ma risultate assenti, alla predetta conferenza".

Questo Collegio deve sottolineare che (nonostante non vi sia una chiara affermazione al riguardo) le conclusioni cui è

pervenuta la conferenza di servizi sono state adottate all'unanimità: non è stato formulato nessun dissenso ovvero non è stata formulata nessuna indicazione di diverso contenuto.

In tale contesto un'esplicita motivazione sarebbe del tutto superflua perché la motivazione va ricercata negli atti del procedimento che hanno condotto alle conclusioni della conferenza.

Con riferimento a queste ultime, la sua intrinseca motivazione si rinviene nel dialogo procedimentale intervenuto tra la Società e il Ministero, documentato nelle precedenti conferenze di servizi richiamate nell'atto conclusivo del procedimento e negli apporti documentali forniti dalla Società.

F) Con il secondo motivo di ricorso la Società sostiene di non essere tenuta all'esecuzione di "idonei interventi di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda contaminate da ferro, piombo, rame e solfati, composti organici aromatici e idrocarburi totali espressi come n-esano".

G) Anche il secondo motivo non può trovare accoglimento alla luce della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato (Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372), evidenziandosi altresì che l'appellante ha dato esecuzione al provvedimento impugnato; ma ha, anche, spontaneamente effettuato opere di bonifica.

<<Con specifico riferimento alla posizione rivestita dal proprietario del sito contaminato, in conformità alla più recente giurisprudenza (Cons. Stato, V, 12 marzo 2020, n. 1759), si ravvisa che:

a) alla stregua del principio "chi inquina paga", che si ricava sia dalla normativa nazionale che eurolunitaria, "L'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, stesso D.Lgs. n. 152 del 2006, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare. Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV, del d.lgs. n. 152 del 2006 (artt. da 239 a 253) operano, infatti, una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione" (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25);

b) resta fermo che 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; 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 (cfr., tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 502, e id., Sez. V, 10 ottobre 2018, n. 5604);

c) tuttavia, si è pure affermato che, ai sensi dell'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, la messa in sicurezza di un sito inquinato non ha di per sé natura sanzionatoria, ma costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra, pertanto, nel genus delle precauzioni, in una col principio di precauzione vero e proprio e col principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente, e, non avendo finalità ripristinatoria, non presuppone l'accertamento del dolo o della colpa in capo al proprietario (cfr. così Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509; id., Sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4119; id., Sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089, da ultimo richiamate da Cons. Stato, Sez. VI, 3 gennaio 2019, n. 81).

In conclusione, condividendo tale giurisprudenza, va affermato che il proprietario 'non responsabile' dell'inquinamento - nell'accezione prima chiarita - è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i) (ovvero "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia") 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.

A tale regime - sulla scorta del quale, per quanto detto, è già giustificata la misura precauzionale adottata nei confronti della parte appellante - farebbe comunque eccezione, come visto, l'ipotesi in cui il proprietario, ancorché non responsabile, abbia attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale.

In questo caso, il proprietario, seppur non obbligato, assume spontaneamente l'impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica, presumibilmente motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area sub specie di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie.

Ad ogni modo, nel caso di bonifica spontanea di sito inquinato, il proprietario avrà diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute (pur se si tratta del dante causa), "a condizione che sia stata rispettata la procedura amministrativa prevista dalla legge ed indipendentemente dall'identificazione del responsabile dell'inquinamento da parte della competente autorità amministrativa, senza che, in presenza di altri responsabili, trovi applicazione il principio della solidarietà" (Cass. civ., Sez. III, ord., 22 gennaio 2019, n. 1573).

H) Per completezza di esposizione deve essere valutata l'affermazione di parte appellante che la presentazione di un progetto di bonifica della falda sottostante l'area dello stabilimento è un dato irrilevante ai fini del presente giudizio (e, quindi, non determina la sua improcedibilità) perché le opere di bonifica e quelle di messa in sicurezza possono essere tra loro del tutto indipendenti.

Ma la possibilità che le opere di bonifica e quelle di messa in sicurezza siano tra loro del tutto indipendenti, non esclude, logicamente, che quelle opere possono essere anche parzialmente coincidenti o anche del tutto coincidenti.

Per escludere (con ragionevole certezza) che l'esecuzione delle opere di bonifica non avrebbe comportato l'improcedibilità del ricorso in appello, la Società non doveva limitarsi a depositare la relazione sull'“Aggiornamento dello stato del procedimento ambientale ex art. 242 d.lgs. 152/06 e s.m.i. presso lo stabilimento Cementir Italia di Taranto”; ma doveva depositare documentazione attestante che le opere indicate dalla conferenza di servizi erano del tutto estranee alle opere di bonifica, poi realizzate.

I) Il ricorso in appello va quindi respinto con compensazione delle spese di giudizio in ragione della complessità della vicenda.

(Omissis)

