

Mancata approvazione di progetti operativi di bonifica per la rimozione di discariche fronte mare

Cons. Stato, Sez. IV 14 giugno 2022, n. 4826 - Lamberti, pres. f.f.; D'Angelo, est. - Eni Rewind S.p.A. (avv. Renna) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ora Ministero della Transizione Ecologica) ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Mancata approvazione di progetti operativi di bonifica per la rimozione di discariche fronte mare.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Syndial s.pa. (ora Eni Rewind s.p.a.) ha impugnato al Tar per la Calabria, sede di Catanzaro, la nota del Ministero dell'Ambiente, Direzione Generale per la Qualità della Vita, del 21 ottobre 2008, prot. n. 23927/QdV/DI/VII-VIII, con cui è stata comunicata la non approvazione da parte della conferenza dei servizi istruttoria del 20 ottobre 2008 dei progetti di bonifica presentati dalla stessa società per la rimozione di discariche fronte mare e di realizzazione di cinturazione in alcuni stabilimenti Syndial.

1.1. In particolare, i progetti di bonifica hanno riguardato:

- lo stabilimento ex Pertusola Sud;
- lo stabilimento ex Agricoltura;
- lo stabilimento ex Fosfotec;
- l'impianto di trattamento acque di falda;
- gli interventi ambientali presso i siti di Cassano e Cerchiara;
- gli interventi di manutenzione straordinaria presso le discariche a mare, nonché la rimozione integrale ed il ripristino morfologico delle discariche a mare (ex Pertusola, località Armeria, e Farina-Trappeto);
- la realizzazione di una cinturazione fisica dell'intera area ex Pertusola;
- la realizzazione di una barriera fisica a valle idrogeologico delle aree ex Agricoltura ed ex Fosfotec, in continuità con quella ex Pertusola;
- in relazione all'impianto di trattamento delle acque, l'impegno a rispettare i limiti di cui alle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) previsti dalla normativa sulle bonifiche e non i limiti per gli scarichi di acque reflue industriali;
- in relazione all'area ex Agricoltura, la prescrizione di svolgere indagini di caratterizzazione e la verifica della tenuta della discarica interna dell'area;
- la rimozione della discarica ubicata nel comune di Cassano allo Ionio in località Sibari e la presentazione entro 30 giorni del progetto di bonifica dei suoli e delle acque di falda dell'area archeologica;
- il progetto di bonifica dei sedimenti contaminati dell'area portuale e dell'area marino costiera prospiciente gli stabilimenti Syndial.

1.2. In sintesi, nel ricorso la Syndial ha sostenuto che il Ministero avrebbe preteso di imporre interventi di bonifica sempre più gravosi senza alcun accertamento sull'effettivo responsabile dell'inquinamento, che sarebbe stato invece l'unico obbligato alla bonifica, con conseguente violazione del principio eurounitario del "*chi inquina paga*".

1.3. Inoltre, l'Amministrazione non avrebbe tenuto conto del fatto che la ricorrente e le società sue danti causa avevano attivato spontaneamente le iniziative di bonifica, pur senza riconoscersi responsabili.

1.4. La società ha poi contestato le misure prescritte con riferimento alle singole situazioni di inquinamento e le prescrizioni adottate in materia di V.I.A.

1.5. Con motivi aggiunti la Syndial ha poi impugnato il decreto del Direttore Generale del Ministero dell'ambiente del 23 gennaio 2009, prot. n. 8035/QdV/DI/B che ha approvato, nell'ambito del progetto unitario di bonifica, solo la parte sulla discarica di servizio e non quello di bonifica dei suoli e delle falde

2. Con la sentenza indicata in epigrafe, il Tar di Catanzaro ha respinto il ricorso ed i connessi motivi aggiunti rilevando che, una volta intraprese le opere di bonifica volontaria di siti contaminati, si dovesse prescindere dalla effettiva responsabilità dell'inquinamento. Inoltre, nell'ambito del relativo procedimento, l'Amministrazione avrebbe potuto legittimamente individuare ulteriori prescrizioni ovvero rigettare la relativa richiesta.

2.1. In ogni caso, secondo il Tar, relativamente all'inquinamento dei siti si sarebbe configurata una ipotesi di responsabilità non solo dell'operatore che aveva inquinato, ma anche del proprietario o possessore, cioè Syndial. In ordine alla responsabilità ambientale, non avrebbe infatti avuto rilievo solo il principio del "*chi inquina paga*", ma anche l'obbligo di bonifica a carico del proprietario. In sostanza, sarebbe sussistita una responsabilità oggettiva o, comunque, "*da posizione*" dell'impresa.

2.2. Quanto alle prescrizioni indicate dall'Amministrazione, il Tar ha evidenziato l'elevata discrezionalità della pubblica

amministrazione nella determinazione delle stesse, adottate peraltro motivatamente e ragionevolmente.

2.3. Infine, in relazione alla V.I.A., il giudice di primo grado ha sottolineato la possibilità per l'Amministrazione di svolgere controlli e verifiche in relazione alla stessa valutazione di impatto ambientale.

3. La suddetta sentenza è stata impugnata dalla società Syndial (poi divenuta Eni Rewind) sulla base di profili di appello che in buona sostanza hanno riprodotto i motivi di censura proposti in primo grado.

3.1. Innanzitutto, la ricorrente ha contestato le conclusioni del Tar in ordine al procedimento ministeriale che ha imposto la bonifica di cui è causa (profilo oggetto del primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio). La sentenza affermerebbe erroneamente che la conferenza dei servizi istruttoria costituiva l'atto conclusivo del procedimento, cosicché sarebbe stata del tutto legittima l'adozione del provvedimento ministeriale impugnato. Secondo l'appellante sarebbe stato invece necessario che il procedimento si concludesse con la conferenza dei servizi decisoria. Il procedimento ministeriale di bonifica avrebbe infatti costituito una tipica fattispecie a formazione progressiva al cui completamento dovevano concorrere gli atti istruttori assunti in conferenza dei servizi, la susseguente decisione della conferenza dei servizi decisoria, l'atto ministeriale di approvazione dei risultati della stessa conferenza.

3.2. Il provvedimento dell'Amministrazione sarebbe stato illegittimo anche perché avrebbe individuato nella società ricorrente il soggetto obbligato alla bonifica (secondo e settimo motivo del ricorso principale, secondo e sesto dei motivi aggiunti). Secondo l'appellante, vi sarebbe stato un difetto di istruttoria nella mancata ricerca dell'effettivo responsabile dell'inquinamento ed una violazione del principio europeo "*chi inquina paga*", non essendo possibile configurare una responsabilità oggettiva a carico del proprietario dell'area interessata (in sostanza, l'appellante sottolinea che, alla luce della giurisprudenza nazionale e dalla Corte di Giustizia, andava provato il nesso di causalità tra la condotta dell'impresa ricorrente e la situazione di inquinamento). La sentenza gravata, al contrario, avrebbe invece erroneamente individuato nel sistema normativo della bonifica delineato dal testo unico dell'ambiente (d.lgs. n. 152/2006) una forma di responsabilità oggettiva imprenditoriale che avrebbe trovato la sua ragione nell'esercizio di attività pericolose dalle quali le imprese traggono comunque profitto. La società ricorrente evidenzia poi come la sentenza impugnata affermi infondatamente che si potesse prescindere dalla responsabilità o dalla volontarietà dell'iniziativa di bonifica, potendo l'Amministrazione individuare prescrizioni al progetto presentato. Evidenzia a questo proposito l'appellante come gli interventi per la bonifica dei siti di ex Pertusola, ex Fosfotec ed ex Agricoltura sono stati avviati in autonoma volontà pur non essendo la stessa responsabile della contaminazione storica riscontrata. Di conseguenza, interventi più gravosi di quanto contemplato nel progetto avrebbero potuto essere addossati solo all'effettivo responsabile (il mero proprietario sarebbe stato tenuto soltanto ad una prestazione di garanzia, mediante l'onere reale che incombe sul sito contaminato, per il ristoro delle somme che l'autorità avrebbe potuto spendere per la bonifica e nei limiti di valore del sito dopo il ripristino).

3.3. Parte appellante deduce la violazione del giudicato intercorso tra le parti (quarto e dodicesimo motivo del ricorso e terzo dei motivi aggiunti). La richiesta di rimuovere le discariche fronte mare Farina-Trappeto e Armeria-Pertusola, era stata impugnata da Syndial con il ricorso n. 1523/2004, al quale ha fatto seguito il ricorso n. 1329/2005, ambedue accolti dal Tar di Catanzaro con le sentenze n. 1068/2008 e n. 1069/2008, con conseguente annullamento dei provvedimenti gravati. La sentenza impugnata si porrebbe perciò in contrasto con le predette pronunce dello stesso Tribunale che indicavano l'effettivo responsabile dell'inquinamento e non il proprietario quale soggetto chiamato all'attività di bonifica.

3.4. La sentenza, con una non adeguata motivazione, avrebbe respinto i profili di censura contenuti nel ricorso principale e in quello per motivi aggiunti che hanno contestato alcune misure di carattere tecnico imposte dall'Amministrazione (ad esempio, la cinturazione fisica, la rimozione delle discariche, i limiti di accettabilità più restrittivi di quelli legali). Secondo il Tar tali aspetti si sarebbero sottratti, in quanto elementi connotati da elevato grado di discrezionalità tecnica, al sindacato del giudice, mentre in realtà gli stessi sono precisati dall'art. 242 del testo unico dell'ambiente.

3.5. L'appellante lamenta che il termine di 30 giorni assegnato per la presentazione del progetto di bonifica (profilo che ripropone il nono motivo del ricorso principale e l'ottavo dei motivi aggiunti), contrariamente a quanto affermato dal Tar, non sarebbe adeguato. La legge indicherebbe il ben più ampio termine di 6 mesi decorrenti dall'approvazione dell'analisi di rischio (art. 242, comma 7, citato) e comunque non sarebbe corretta la conclusione del giudice di primo grado in ordine al fatto che le violazioni procedurali non avessero inciso sull'esito del procedimento.

3.6. Quanto alla scelta in favore della barriera fisica (motivi dieci, dodici e quattordici del ricorso di primo grado) sostiene l'appellante che la stessa era stata contemplata nei verbali di alcune risalenti conferenze dei servizi, recepite con i decreti ministeriali n. 3926 e n. 3927 del 2007, decreti poi annullati dal Tar con le citate sentenze n. 1068 e n. 1069 del 2008. La sentenza impugnata sarebbe stata erronea anche laddove ha concluso che la scelta tra barriera fisica e idraulica sarebbe stata il frutto di una valutazione discrezionale, come tale insindacabile dal giudice amministrativo.

3.7. La costruzione della medesima barriera fisica per il contenimento della falda (motivo tredici del ricorso di primo grado), secondo parte appellante, avrebbe comunque necessitato di una previa valutazione di impatto ambientale.

3.8. Afferma l'appellante (come già fatto nel sedicesimo motivo del ricorso di primo grado) che l'obbligo di rimozione delle ferriti non poteva essere imposto relativamente al sito di Cassano allo Ionio in quanto in quell'area non esistevano tali prodotti di contaminazione.

3.9. In ordine alle modalità di avalimento di Icram (ventunesimo motivo del ricorso introduttivo) la sentenza impugnata avrebbe equivocato sul contenuto del rilievo di inammissibilità dell'utilizzazione ministeriale all'Icram (non veniva

contestato l'avvalimento ministeriale, ma l'assegnazione di una funzione non prevista dalla legge di determinare “i valori di intervento” al cui superamento si imponeva la rimozione dei sedimenti marini).

3.10. Relativamente alle misure di compensazione ambientale (ventiduesimo motivo del ricorso di primo grado), la sentenza avrebbe erroneamente ritenuto le stesse legittime, senza tuttavia indicare la norma di legge che ne consentiva l'imposizione.

3.11. Infine, la circostanza che per il sito di Pertusola fosse stato avviato spontaneamente il procedimento di bonifica ex art. 9 del d.lgs. n. 22/1997 non avrebbe esentato comunque dalla ricerca dell'effettivo responsabile dell'inquinamento.

4. Le Amministrazioni statali intimare si sono costituite per resistere in giudizio il 12 luglio 2018, mentre il Comune di Cassano allo Ionio si è costituito il 13 febbraio 2019, chiedendo il rigetto dell'appello.

5. Con ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 232 del 17 febbraio 2021 è stato chiesto alla parte appellante se perdurasse l'interesse alla definizione dell'appello e, in caso di risposta positiva, se vi fossero state delle sopravvenienze, nonché, a tutte le parti, un'analitica nota spese per la relativa statuizione all'esito del giudizio.

6. A seguito della rinuncia al mandato dell'avvocato Paolo Dell'Anno del 30 settembre 2020, la società Eni Rewind (già denominata Syndial) si è costituita con un nuovo difensore, l'avvocato Mauro Renna, il 4 febbraio 2021. Con memoria depositata il 29 marzo 2021, la stessa società, in riscontro alla citata ordinanza presidenziale, ha poi dichiarato di avere interesse alla prosecuzione del giudizio.

7. Il Ministero dell'Ambiente ha depositato un'ulteriore memoria e documenti il 19 gennaio 2022 nella quale ha eccepito l'improcedibilità del ricorso in ragione di una serie di atti assunti dall'Amministrazione e dalla stessa appellante successivamente alla sentenza impugnata.

8. Il Comune di Cassano allo Ionio ha depositato una nota spese il 29 marzo 2021 e una memoria il 7 febbraio 2022.

9. La società appellante ha depositato documenti e memorie il 28 gennaio 2022 e il 7 febbraio 2022 e una replica il 17 febbraio 2022.

10. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 10 marzo 2022.

11. Preliminarmente, appare opportuno ricostruire, anche in esito dall'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 232 del 2021, taluni tratti salienti della vicenda oggetto del presente contenzioso che si sono manifestati successivamente alla sentenza impugnata (una serie di atti assunti dal Ministero dell'Ambiente, poi della Transizione Ecologica, ed anche dalla stessa società appellante).

11.1. In particolare, con i seguenti decreti sono stati approvati ulteriori progetti di bonifica presentati dalla società appellante per i siti di cui è causa:

- con decreto direttoriale prot. n. 122/STA del 9 aprile 2015, è stato approvato il “*Progetto di Bonifica delle acque di falda*” (bonifica che prevede la realizzazione di una barriera idraulica disposta lungo la linea di costa in corrispondenza delle aree degli stabilimenti ex Pertusola, ex Agricoltura ed ex Fosfotec e l'invio delle acque di falda emunte all'impianto consortile del Consorzio Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive);

- con decreto direttoriale prot. n. 18/STA del 3 febbraio 2017, è stato approvato il documento “*Primo lotto di intervento relativamente agli interventi di bonifica in situ dei suoli area ex Stabilimento ex Pertusola (volume 1)*”;

- con decreto direttoriale prot. n. 20/STA del 3 febbraio 2017, è stato approvato il documento “*Progetto operativo di bonifica dei suoli dello stabilimento ex Agricoltura-Revisione 1*”;

- con decreto direttoriale prot. n. 225/STA del 29 maggio 2019, è stato approvato il documento “*Discariche fronte mare e Aree Industriali - Progetto operativo di bonifica Fase 1. Opere di 4 protezione a mare anticipabili*” (le attività previste nel progetto consistono nella realizzazione di barriere in mare a protezione dell'area interessata dalla rimozione delle discariche ex Pertusola, ex Fosfotec);

- con decreto direttoriale prot. n. 7/RIA del 3 marzo 2020, successivamente rettificato, è stato approvato il documento “*Discariche fronte mare e Aree Industriali - Progetto operativo di bonifica Fase 2*”; il progetto ha in sintesi previsto: a) la rimozione delle discariche c.d. a mare: ex Pertusola, ex Fosfotec; b) taluni interventi di stabilizzazione/solidificazione (area stabilimento ex Pertusola) e di scavo (aree stabilimenti industriali ex Pertusola, ex Agricoltura ed ex Fosfotec); c) interventi di copertura/pavimentazione; d) la realizzazione di n. 3 depositi preliminari D15 (di cui n. 2 per materiali TENORM e n. 1 per materiali NON-TENORM) e di un Impianto di Stabilizzazione D9 TENORM; e) l'invio dei materiali derivanti dalle operazioni di bonifica agli impianti terzi di smaltimento/recupero, per i quali, nell'ambito della procedura di Autorizzazione Unica regionale, è stato chiesto che fossero individuati fuori della regione Calabria);

- relativamente alle discariche di Capraro, Tre Ponti e Chidichimo, ricadenti nei Comuni di Cassano allo Ionio e Cerchiara di Calabria, dove in passato erano stati depositati abusivamente rifiuti riferibili allo smaltimento delle “ferretti di zinco” prodotte dalle attività degli stabilimenti operanti nell'area industriale della città di Crotona, con decreto direttoriale prot. n. 16/STA del 3 febbraio 2017 è stato approvato il progetto di bonifica dei tre siti consistente nell'asportazione dei rifiuti e del terreno contaminato sottostante (le attività di bonifica, la cui conclusione è stata certificata dalla Provincia, sono state eseguite da Eni Rewind);

- con nota prot. n. 79804/MATTM del 21 luglio 2021 indirizzata a regione Calabria, provincia di Crotona e comune di Crotona è stata indetta la Conferenza di Servizi preliminare, ai sensi dell'art. 14, comma 3, legge 7 agosto 1990, n. 241,

con oggetto i documenti “*Studi di fattibilità: Soluzione A - realizzazione di Messa In Sicurezza Permanente della discarica ex Fosfotec (MISP) ai sensi del d.lgs. 152/06, del d.lgs. 101/20 e del d.lgs. 121/20 e Soluzione B - realizzazione di un impianto di conferimento di scopo interno al sito ai sensi del d.lgs. 152/06, del d.lgs. 101/20 e del d.lgs. 121/20*” trasmessi da Eni Rewind (nella nota di indizione è stato chiesto ai predetti enti di trasmettere al Ministero della Transizione Ecologica entro il termine perentorio del 10 settembre 2021, successivamente prorogato al 17 settembre, le proprie determinazioni sulle ipotesi progettuali di cui ai due studi di fattibilità oggetto della Conferenza di Servizi, nonché le proprie determinazioni finalizzate a indicare al richiedente, prima della presentazione del progetto definitivo, le condizioni per ottenere i necessari pareri, intese, concerti, nulla osta, autorizzazioni, concessioni o altri atti di assenso, comunque denominati; sui documenti oggetto della suddetta Conferenza sono stati poi acquisiti diversi contributi istruttori, trasmessi anche ad Eni Rewind);

- con nota prot. n. ESA/28/P/FM del 7 ottobre 2021 Eni Rewind ha trasmesso il documento “*Sito Eni Rewind di Crotona – Progetto Operativo di Bonifica Fase 2. Rimozione Ex 6 Discariche fronte mare e completamento interventi aree industriali*”. Lettera MATTM 2021.0101671 del 23/09/21 - Conferenza di Servizi Preliminare - Trasmissione determinazioni Amministrazioni” e i relativi allegati;

- con nota prot. n. 112697/MATTM del 19 ottobre 2021 il Ministero ha chiesto ad Eni Rewind la corrispondenza intercorsa nell’ambito dell’attività di *scouting* con i soggetti/impianti di destinazione contattati; la società appellante ha trasmesso la documentazione richiesta;

- con nota prot. n. 126262/MATTM del 16 novembre 2021 la ex Direzione generale per il Risanamento Ambientale del Ministero della Transizione Ecologica ha chiesto a ISPRA e ARPACAL un parere sugli aspetti tecnici inerenti alle alternative progettuali presentate dalla Eni Rewind, tenendo conto anche delle controdeduzioni della stessa società, nonché, in particolare, sulle attività di *scouting* per l’individuazione degli impianti di destino e dei quantitativi dei materiali contenenti TENORM e sulla coerenza di quanto proposto da Eni Rewind con la pianificazione della regione Calabria in merito alla gestione dei rifiuti;

- Eni Rewind, d’altra parte, aveva trasmesso: i) con nota del 10 dicembre 2020, il documento: “*Relazione di sintesi delle indagini ambientali integrative su via L. Da Vinci e ampliamento degli interventi di bonifica*”; ii) con nota del 29 giugno 2021, i documenti: a) “*Discariche fronte mare e aree industriali progetto operativo di bonifica fase 2 – Riscontro alle prescrizioni del MATTM prot. nr. 7 del 3 marzo 2020*”; b) “*Revisione del documento “SIN Crotona Cassano Cerchiara – Aree di proprietà Eni Rewind - Discariche fronte mare e aree industriali – Progetto operativo di Bonifica Fase 2 - Piano di Monitoraggio ambientale*”; iii) con nota del 30 settembre 2021, il documento “*Discariche fronte mare e aree industriali - Progetto Operativo di Bonifica Fase 2 (decreto MATTM n. prot.07 del 03- 03-2020) – Campo prova per l’applicazione della tecnologia di solidificazione e stabilizzazione (s/s) – Trasmissione Report Finale*”;

- ARPACAL con nota prot. n. 31062/2021 del 10 settembre 2021 ha trasmesso il documento “*Relazioni di validazione ante operam dei dati relativi alle campagne di monitoraggio ambientale ante operam condotte nelle aree di pertinenza dalla società Eni Rewind S.p.A.*”;

- la ex Direzione Generale per il Risanamento Ambientale del Ministero della Transizione Ecologica ha quindi indetto con nota del 23 settembre 2021 la riunione della Conferenza di Servizi istruttoria; la stessa Amministrazione ha poi trasmesso il verbale della riunione della suddetta conferenza;

- con nota del 17 novembre 2021 il Ministero ha chiesto a Eni Rewind di trasmettere le opportune valutazioni tecniche in merito alle recenti modifiche normative inerenti ai materiali di riporto, anche in ordine all’eventualità di indagini integrative, e ove necessario della rimodulazione del progetto di bonifica ai sensi della normativa vigente.

11.2. In aggiunta al sommario degli atti intervenuti, va evidenziato che la società appellante con istanza del 16 febbraio 2021 ha chiesto per il sito di Interesse Nazionale di Crotona, Cassano e Cerchiara l’attivazione del procedimento ex art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006 al fine della individuazione del soggetto responsabile per la contaminazione dell’area ex Fosfotec e con istanza del 19 febbraio 2021 l’attivazione del medesimo procedimento relativamente alla contaminazione dell’area ex Agricoltura.

11.3. Inoltre, la stessa ricorrente ha impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, notificato in data 21 febbraio 2020, il verbale della conferenza di Servizi nella quale è stato disposto che i rifiuti speciali provenienti dalla bonifica del Sito di Interesse Nazionale di “Crotona – Cassano – Cerchiara” dovevano essere smaltiti al di “fuori del territorio regionale” e con ricorso al Tar di Catanzaro n. 1914 del 2021 le determinazioni e/o pareri resi dalla regione Calabria, dalla provincia di Crotona e dal comune di Crotona nell’ambito della citata Conferenza di Servizi indetta il 23 settembre 2021.

12. Riassunta nei suoi passaggi salienti l’evoluzione degli atti relativi ai siti in esame, vanno in primo luogo esaminate le eccezioni di improcedibilità del presente appello formulate dal Ministero della Transizione Ecologica e dal comune di Cassano allo Ionio.

12.1. In effetti, l’appellante, come sopra ricordato, ha presentato nelle more del giudizio di appello diversi progetti di bonifica, alcuni vagliati positivamente dall’Amministrazione. E d’altra parte con la memoria del 29 marzo 2021 la stessa appellante, nel dichiarare l’interesse alla riforma della sentenza impugnata, ha evidenziato di aver “*spontaneamente presentato diversi progetti di bonifica relativi alle discariche c.d. (discarica Pertusola e discarica Fosfotec) e alle aree*

industriali del Sito di proprietà Eni rewind (ex sito industriale di Pertusola, di Fosfotec e di Agricoltura)”, ottenendo, tra l’altro, i relativi decreti di approvazione con conseguente esecuzione delle attività di bonifica.

12.2. Ma seppure potrebbe configurarsi una intervenuta improcedibilità del gravame alla luce dei successivi e sostitutivi provvedimenti adottati, deve ritenersi quantomeno persistente l’interesse dell’appellante sia ad una eventuale accertamento di una “soccumbenza virtuale” degli intimati, sia alla riforma della sentenza impugnata sul punto di principio affermato e relativo all’individuazione “oggettiva” della responsabilità dell’imprenditore nella contaminazione nel conseguente onere di bonifica del sito.

13. Ciò premesso, l’appello è infondato nel merito per le ragioni di seguito indicate.

14. Innanzitutto, non appare dirimente la dedotta incompletezza del procedimento (non sarebbe stata sufficiente la sola conferenza istruttoria per non approvare nel 2008 i progetti di bonifica presentati da Syndial). Se l’atto impugnato non fosse stato conclusivo dell’*iter* procedimentale non si sarebbe potuto realizzare neppure un effetto lesivo. In ogni caso, la procedura di cui all’art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 (testo unico dell’ambiente), articolata in fasi progressive, poteva anche caratterizzarsi, nell’ambito della generale disciplina della conferenza di servizi, con l’emanazione di decreti che non chiudessero l’intero procedimento di bonifica, ma (come nella specie) solo singole fasi sub procedurali, data l’articolazione prevista dallo stesso art. 242 (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 6 dicembre 2013, n.5857).

15. Quanto al profilo relativo all’individuazione del responsabile dell’inquinamento e del soggetto tenuto alla bonifica (profilo che assume con evidenza carattere centrale ed assorbente nella risoluzione della presente controversia, anche secondo le coordinate interpretative dettate dall’Adunanza plenaria 27 aprile 2015, n. 5, rispetto agli altri temi proposti nel ricorso), va rilevato che in materia di inquinamento, l’art. 242, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, nel fare riferimento specifico anche alle “contaminazioni storiche”, ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatasi (*rectius*: conclusasi) in momenti storici passati, non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di aggravamento della situazione sia ancora attuale (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 1 febbraio 2022, n. 677).

15.1. Seppure in tale contesto, tuttavia, la dedotta violazione del principio europeo “*chi inquina paga*” - per avere l’Amministrazione addossato la responsabilità degli interventi di bonifica indipendentemente dall’accertamento di una effettiva responsabilità nella determinazione dell’inquinamento - può ritenersi per così dire superata, ai sensi dell’art. 245, nella specifica ipotesi di assunzione volontaria degli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale.

15.2. In questo caso, il proprietario, non obbligato, assume spontaneamente l’impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica, motivato dalla necessità di evitare responsabilità penali o risarcitorie ovvero, come la stessa appellante ha sottolineato, “*per mero spirito di responsabilità sociale e di collaborazione con gli Enti competenti*” (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 26 luglio 2021, n. 5542).

15.3. D’altra parte, nell’attuare la bonifica spontanea di un sito inquinato, il proprietario avrà diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell’inquinamento per le spese sostenute, “*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*” (cfr. Cass. civ., sez. III, ordinanza 22 gennaio 2019, n. 1573).

15.4. Alla luce delle sopra esposte considerazioni, il provvedimento impugnato, reso con riferimento alla volontaria predisposizione di progetti di bonifica da parte dell’appellante, non sembra suscettibile di censura. Rispetto, pertanto, a tale specifico profilo, appare congruo il rigetto del mezzo di impugnazione di primo grado; resta assodato che, in linea generale, la responsabilità per la compromissione ambientale segue un criterio di imputazione a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati dagli organi preposti al controllo (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 21 marzo 2017 n. 1260).

15.5. Ciò non esclude però che la preliminare messa in sicurezza del sito inquinato costituisca una misura idonea ad evitare ulteriori danni e la diffusione di fenomeni di inquinamento ambientale, rientrando, pertanto, nel *genus* delle misure precauzionali. Queste ultime, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, ma sostanzialmente urgente, possono non presupporre, con adeguata motivazione, l’individuazione dell’eventuale responsabile (cfr. Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509).

16. Fermo il carattere assorbente del tema relativo alla responsabilità della bonifica, va comunque evidenziata la non fondatezza delle ulteriori censure relative:

- al contrasto con le sentenze rese dallo stesso Tar di Catanzaro, insussistente in quanto decisioni concernenti il procedimento e la motivazione, non il merito delle scelte in concreto operate;
- alle soluzioni prescritte nell’ambito del procedimento ad iniziativa volontaria, caratterizzate invece da ampia discrezionalità, di cui non risulta, nella specie, un utilizzo abnorme od illogico;
- alle violazioni di carattere procedimentale che, come evidenziato dal Tar, non hanno comunque inciso sull’esito del finale, anche con riferimento a quanto previsto dall’art. 21 *octies* della legge n. 241/1990.

17. Per le ragioni sopra esposte, l’appello va respinto e, per l’effetto, va confermata la sentenza impugnata seppure con parziale diversa motivazione.

18. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.



(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it