

Procedimento di bonifica di un terreno ad uso agricolo attraversato da un oleodotto interrato

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 15 novembre 2022, n. 2528 - Nunziata, pres.; Cozzi, est. - ENI S.p.A.-LINEA REFINING & MARKETING (avv.ti Renna, Sabbini e Silvestri) c. Comune di Milano (avv.ti Mandarano, D'Auria, Bartolomeo, Moramarco, Pelucchi e Di Martino) ed a.

Ambiente - Procedimento di bonifica di un terreno ad uso agricolo attraversato da un oleodotto interrato - Realizzazione, da parte di ignoti, di un punto di prelievo abusivo che ha determinato lo sversamento di gasolio con conseguente inquinamento del suolo - Analisi di rischio sito specifica - Istanza di approvazione - Soggetto responsabile dell'inquinamento.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, viene principalmente impugnato il provvedimento emesso dal Comune di Milano in data 18 luglio 2017, con il quale è stata respinta l'istanza di approvazione dell'analisi di rischio sito specifica presentata da ENI s.p.a., odierna ricorrente, ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006. Tale istanza riguarda il procedimento di bonifica di un terreno ad uso agricolo di proprietà del Comune di Milano (individuato catastalmente al Foglio 450 Mappali 274, 275, 276), attraversato da un oleodotto interrato della ricorrente, sul quale è stato realizzato, da parte di ignoti, un punto di prelievo abusivo che ha determinato lo sversamento di gasolio con conseguente inquinamento del suolo.

L'analisi di rischio non è stata approvata in quanto la conferenza di servizi indetta nel corso del procedimento, riunitasi in data 18 luglio 2017, ha ritenuto non adeguati i valori della concentrazione della soglia di rischio (CSR) calcolati dalla ricorrente per la matrice suolo. Dal verbale della conferenza emerge in particolare che nell'analisi non si sarebbe tenuto conto del rischio di trasferimento dei contaminanti nella catena alimentare e che, per scongiurare tale rischio, sarebbe necessario ridurre gli inquinanti del suolo superficiale al di sotto dei livelli di Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) previste per le zone residenziali o destinate a verde pubblico o privato.

Nel verbale della conferenza di servizi vi è inoltre un passaggio, censurato dalla ricorrente, dove quest'ultima viene qualificata quale responsabile dell'inquinamento.

Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Milano.

La ricorrente, una volta ricevuto il provvedimento di diniego, ha apportato alla sua proposta alcune integrazioni ed ha prodotto al Comune un atto contenente osservazioni. Dopo aver ricevuto ed esaminato questa documentazione, il Comune di Milano, a valle di una nuova conferenza di servizi, ha alla fine approvato l'analisi di rischio elaborata dalla ricorrente, senza più imporre la riconduzione del livello di inquinamento del suolo superficiale al di sotto dei valori di CSC previsti per le zone residenziali o destinate a verde pubblico o privato. L'interessata, tuttavia, lamenta che, nel verbale della conferenza di servizi del 23 ottobre 2017, si è specificato che l'intervento di bonifica deve garantire il pieno ripristino della funzione agricola dell'area. Lamenta inoltre che sia il suddetto verbale che il provvedimento finale di approvazione la individuano ancora quale responsabile dell'inquinamento.

Per queste ragioni, sia il provvedimento di approvazione dell'analisi di rischio che il verbale della conferenza di servizi del 23 ottobre 2017 sono stati impugnati mediante la proposizione di motivi aggiunti.

In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza del 13 ottobre 2022, tenutasi ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm.

Ritiene innanzitutto il Collegio che il ricorso introduttivo sia divenuto improcedibile e ciò in quanto l'atto con esso impugnato, che in prima battuta aveva negato l'approvazione dell'analisi di rischio proposta dalla ricorrente, è stato sostituito dal provvedimento impugnato con i motivi aggiunti il quale, come visto, ha invece accolto la proposta seppur con prescrizioni ritenute lesive. La parte non può quindi avere alcun interesse ad ottenere l'annullamento del primo atto. L'esame deve quindi concentrarsi sui motivi aggiunti.

Come anticipato, con i motivi aggiunti, la ricorrente contesta due punti, ritenuti lesivi dei suoi interessi, contenuti nel verbale della conferenza di servizi del 23 ottobre 2017 e nel provvedimento di approvazione della proposta di analisi di rischio. Trattasi in particolare della previsione riguardante la necessità che l'intervento di bonifica assicuri il pieno ripristino della funzione agricola dell'area ed il passaggio che la individua quale responsabile dell'inquinamento. Per quanto riguarda in particolare quest'ultimo profilo, la ricorrente rileva che, nell'intestazione del verbale della conferenza di servizi, si afferma espressamente la sua responsabilità e che, nel provvedimento di approvazione dell'analisi di rischio,



le viene ordinato di presentare il progetto di bonifica nel termine di sei mesi, dando quindi per presupposto che essa sia il soggetto responsabile.

A queste parti degli atti impugnati sono dedicati il primo ed il secondo motivo dei motivi aggiunti.

Convieni partire dall'esame del secondo motivo che, deducendo il vizio di incompetenza, riveste carattere assorbente.

In particolare, con questo motivo, la ricorrente sostiene che unici soggetti competenti ad individuare il responsabile dell'inquinamento sarebbero le province le quali, ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, dovrebbero avviare a tal fine uno specifico procedimento. Per questa ragione, il Comune di Milano non avrebbe potuto affermare nei propri atti la sussistenza della sua responsabilità, e ciò peraltro senza neppure condurre una indagine specifica a tal proposito.

Ritiene il Collegio che questa censura sia fondata per le ragioni di seguito esposte.

Stabilisce il secondo comma dell'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006 che le province – una volta ricevuta, da parte delle amministrazioni che ne hanno avuto notizia, comunicazione dell'esistenza di un sito potenzialmente inquinato in quanto avente livelli di contaminazione superiore ai valori di CSC individuati nell'Allegato 5 alla parte quarta dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006 – dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento, diffidano il medesimo a dar corso alle procedure finalizzate a porre rimedio all'inquinamento.

Come si vede, questa disposizione è chiara nell'attribuire alle province la competenza ad individuare il responsabile dell'inquinamento, individuazione che può avvenire solo a seguito dell'avvio di un apposito procedimento a ciò specificamente finalizzato.

Si deve dunque ritenere che il Comune di Milano non abbia il potere di qualificare la ricorrente quale responsabile dell'inquinamento. A questo proposito, va sottolineato che gli atti in questa sede impugnati sono stati emessi nell'esercizio dei poteri di tutela ambientale previsti dagli artt. 242 e segg. del d.lgs. n. 152 del 1990. Non hanno dunque rilievo i richiami giurisprudenziali effettuati dall'Amministrazione (Corte di Cassazione civ. sez. III, 22 gennaio 2019, n. 1573) dove si ammette la possibilità per il proprietario non responsabile che abbia effettuato la bonifica di rivolgersi al giudice ordinario al fine di ottenere dal soggetto ritenuto responsabile il rimborso delle spese sostenute per l'intervento, e ciò prescindendo dalla formale individuazione da parte della provincia: in questo caso infatti il proprietario agisce per la tutela del suo interesse patrimoniale e, in ogni caso, non procede in prima persona all'individuazione del responsabile ma chiede al giudice di procedere in tal senso fornendogli le prove considerate rilevanti.

Nel caso concreto, peraltro, l'Ente competente, e cioè la Città Metropolitana di Milano, ha provveduto ad avviare il procedimento di cui al citato art. 244, secondo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006. Ebbene, in esito a tale procedimento, è stato adottato il decreto dirigenziale del 28 marzo 2018 nel quale si dà atto che, allo stato, non è possibile individuare il responsabile dell'inquinamento, essendo questo stato provocato dall'effrazione dolosa, da parte di ignoti, dell'oleodotto che attraversa l'area.

Non si vede dunque, al di là del profilo di incompetenza già di per sé decisivo, come il Comune di Milano, in assenza di alcuna specifica indagine in proposito, abbia potuto affermare la responsabilità della ricorrente.

Per queste ragioni va ribadita la fondatezza della censura in esame.

Si può ora passare all'esame del terzo motivo dei motivi aggiunti che si rivolge contro quella parte del verbale della conferenza di servizi del 23 ottobre 2017 in cui si prevede che l'intervento di bonifica debba assicurare il pieno ripristino della funzione agricola dell'area, garantendo che la contaminazione non si trasferisca alla catena alimentare.

A questo proposito la parte sostiene che l'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 nonché gli

Allegati 1 e 2 alla Parte IV, titolo V, dello stesso d.lgs., così come la delibera di Giunta regionale n. 8/11348 del 2010, non prevedono che le questioni legate alla catena alimentare debbano formare oggetto di valutazione nell'ambito delle procedure finalizzate a porre rimedio ai fenomeni di inquinamento ambientale. L'ingiunzione al soggetto non responsabile di garantire il ripristino della funzione agricola, contenuta nel verbale del 23 ottobre 2017, costituirebbe pertanto violazione del principio di legalità sancito dall'art. 23 Cost.

Il Comune di Milano, con memoria depositata in data 12 settembre 2022, eccepisce che la ricorrente avrebbe perso interesse all'esame della censura appena illustrata. Questa conclusione viene raggiunta rilevando che il provvedimento del 6 maggio 2022, con cui è stato approvato il piano operativo di bonifica (POB) proposto dalla ricorrente, non prevede più l'obbligo di restituzione alla funzione agricola dell'area interessata dall'inquinamento. In particolare, a parere della difesa comunale, il nuovo provvedimento avrebbe, in sostanza, recepito la tesi prospettata in questa sede da ENI: ammette infatti l'Amministrazione, nella propria memoria, che “la questione del ripristino dell'uso agricolo esistente al momento in cui si è verificata la contaminazione esula dall'ambito del procedimento di bonifica per cui è causa in quanto rinviata e destinata ad essere oggetto di un nuovo procedimento da avviare in conformità al richiamato DM 1 marzo 2019, n. 46”. Ritiene il Collegio che l'eccezione sia infondata, e ciò in quanto la previsione contenuta nel verbale della conferenza di servizi del 23 ottobre 2022 – che, come ripetuto, stabilisce che la bonifica deve garantire dal rischio di trasmissione dei contaminanti alla catena alimentare – non è stata eliminata, ed in quanto il provvedimento del 6 maggio 2022 prevede espressamente che, in sede di esecuzione del piano di bonifica, l'operatore è tenuto al rispetto di tutte le prescrizioni impartite dagli Enti nella fase istruttoria, come risultanti dai verbali di conferenza di servizi. Ne consegue che, sebbene la previsione di cui si discute non sia stata formalmente riproposta nell'atto di approvazione del POB, cionondimeno essa deve ritenersi ancora efficace in virtù del richiamo alle prescrizioni impartite in precedenza.

Venendo ora al merito della questione, si osserva quanto segue.

Come illustrato la ricorrente non può essere considerata quale responsabile dell'inquinamento ma tutt'al più quale soggetto interessato ad effettuare la bonifica in quanto proprietario dell'oleodotto da cui è si è verificato lo sversamento di gasolio che ha provocato la contaminazione del suolo. Il suo intervento è dunque riconducibile all'art. 245, primo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006 il quale stabilisce che <<Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili>>, nonché al secondo comma della stessa norma, secondo cui <<È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità>>.

Ciò chiarito, va ora osservato che i criteri generali per l'effettuazione dell'analisi di rischio sanitario ambientale sito-specifica sono dettati dall'Allegato I alla parte IV, titolo V, del d.lgs. n. 152 del 2006. Questo documento precisa che i valori CSC sono da considerarsi alla stregua di soglie di attenzione, superate le quali occorre procedere al calcolo dei valori CSR che identificano i livelli di contaminazione residua accettabili sui quali impostare gli interventi di messa in sicurezza e/o di bonifica. I valori CSR devono essere calcolati in modo da evitare che i potenziali bersagli della contaminazione (e cioè le persone che in qualche modo possano venire a contatto con la sostanza che ha contaminato l'area) siano esposti a rischi di salute non accettabili (l'allegato precisa le modalità di calcolo di questi rischi).

Nello stesso documento vengono inoltre individuate le modalità di esposizione attraverso le quali il bersaglio può venire a contatto con l'inquinante, ed è dunque in relazione a tali modalità che debbono essere calcolati i valori CSR. Ebbene le modalità di esposizione individuate sono le seguenti: a) ingestione di acqua potabile; b) ingestione di suolo; c) contatto dermico; d) inalazione di vapori e particolato. Non viene dunque presa in considerazione da questa normativa la modalità di esposizione consistente nell'ingestione di vegetali prodotti sul suolo agricolo inquinato.

L'esigenza di assicurare il ripristino della funzione agricola dell'area mediante l'individuazione di valori CSR che garantiscano dal rischio di trasferimento del contaminante nella catena alimentare è invece tutelata dalla speciale disciplina introdotta con d.m. n. 46 del 2019, emanato in attuazione dell'art. 241 del d.lgs. n. 152 del 2006. Questo regolamento, tuttavia, non è applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame in quanto il procedimento di bonifica è stato nel concreto avviato prima della sua entrata in vigore (si veda in tal senso l'art. 7, comma 1, del suddetto d.m.).

Ovviamente, non può ritenersi che l'esigenza di garantire la genuinità dei prodotti agricoli (e con essa la salute dei consumatori) nonché l'esigenza di protezione degli interessi del proprietario incolpevole del suolo da altri inquinato non fossero in precedenza tutelati nel nostro ordinamento. Specifiche norme, fra cui i regolamenti n. 178/2002/CE e n. 852/2004/CE, vietano la messa in commercio di prodotti insalubri, mentre l'interesse del proprietario del suolo agricolo poteva e può essere sempre tutelato attraverso l'azione risarcitoria da proporre contro il responsabile dell'inquinamento. Si ricorda in proposito che l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza n. 10 del 22 ottobre 2019, ha chiarito che l'illecito ambientale costituisce anche illecito civile a cui si applicano quindi anche i rimedi previsti in ambito civilistico, fra cui quello del risarcimento del danno in forma specifica ai sensi dell'art. 2058 cod. civ. che permette di ingiungere al responsabile dell'inquinamento il ripristino dell'area in modo da restituirle appieno la sua vocazione agricola.

Nessuna norma tuttavia, prima dell'entrata in vigore del d.m. n. 46 del 2019, prevedeva la possibilità di ingiungere al soggetto non responsabile, che spontaneamente avesse deciso dar corso al procedimento di bonifica, di garantire il suddetto risultato: in primo luogo perché, come visto, l'intervento del soggetto non responsabile è comunque di carattere volontario; in secondo luogo perché, una volta attivatosi volontariamente, il soggetto non responsabile, in assenza di altre specifiche disposizioni, si sarebbe dovuto attenere a quanto disposto dall'Allegato I alla parte IV, titolo V, del d.lgs. n. 152 del 2006 che, come visto, non prende in considerazione il rischio di trasferimento dell'inquinante alla catena alimentare, con conseguente impossibilità di effettuare calcoli che consentissero la determinazione di valori CSR funzionali ad evitare tale rischio.

Si precisa a questo proposito che, prima dell'entrata in vigore del nuovo regolamento, non poteva farsi riferimento, come preteso in prima battuta dal Comune di Milano, ai valori CSC, giacché questi, come detto, costituiscono mere soglie di attenzione; del resto anche il sopravvenuto d.m. n. 46 del 2019 non rimanda a tali parametri, ma richiede il calcolo di specifici valori CSR.

Deve ritenersi in tale quadro che, come sostenuto nel motivo in esame e come del resto ammette l'Amministrazione nelle proprie memorie, alla ricorrente (si ripete, soggetto che, allo stato, non può considerarsi responsabile dell'inquinamento) non può essere imposto di garantire il pieno ripristino della funzione agricola dell'area.

La censura in esame è quindi fondata.

In conclusione, per le ragioni illustrate, va dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo. I motivi aggiunti vanno invece accolti con conseguente annullamento degli atti impugnati nella parte in cui individuano la ricorrente quale responsabile dell'inquinamento e nella parte in cui le ingiungono il ripristino della funzione agricola dell'area inquinata. La complessità delle questioni affrontate giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

(*Omissis*)