

Identificazione del soggetto responsabile della potenziale contaminazione di un sito dove è svolta attività di produzione di gas combustibile tramite distillazione del carbone

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 27 dicembre 2022, n. 1025 - Migliozi, pres.; Amovilli, est. - Italgas Reti S.p.A. (avv.ti Breida e Vinci) c. Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Emilia Romagna (avv.ti Mastragostino e Mariani) ed a.

Ambiente - Attività di produzione di gas combustibile tramite distillazione del carbone - Identificazione del/i soggetto/i responsabile/i della potenziale contaminazione.

(Omissis)

FATTO

1.-Espono l'odierna ricorrente Italgas Rieti s.p.a. di aver gestito sino al 1964 il sito di proprietà comunale, Area ex AMGA, ubicato a Ferrara in via Bologna nn. 13, 15, 17, svolgendo attività di produzione di gas combustibile.

Segnatamente l'impianto è stato, dapprima, di proprietà della Società Italiana per il Gas (oggi Italgas Reti S.p.a.) per essere poi acquistato, nel 1964, dal Comune di Ferrara al fine di destinarlo alla neo-costituita Azienda municipalizzata Gas Acqua (AMGA), successivamente trasformatasi in AGEA, e, da ultimo, confluita in Hera s.p.a., la quale ha utilizzato il sito sino al 2001.

Nel 2014 il Comune di Ferrara effettuava indagini preliminari per la bonifica e messa in sicurezza dell'area oramai abbandonata, ravvisando la presenza di vasche contenenti "catramina", una sostanza vischiosa e impermeabilizzante, derivante dalla lavorazione del gas, considerata fortemente inquinante per l'ambiente.

Con successiva nota del 16 marzo 2016, il Comune di Ferrara (Servizio Ambiente) trasmetteva, nella veste di soggetto non responsabile, proprietario dell'area, la comunicazione di potenziale contaminazione del sito, ai sensi dell'art. 245 del d.lgs. 152/2006 nonché della prossima esecuzione delle opere necessarie alla messa in sicurezza dell'area (coincidenti con l'asportazione del volume di liquido presente nelle vasche sotterranee, nel suo conferimento presso impianti autorizzati al trattamento rifiuti, nella pulizia, riempimento e copertura delle vasche con finitura in asfalto).

Veniva dunque indetta Conferenza di Servizi tra Comune, ARPAE e AUSL che si concludeva con la sospensione della valutazione dell'analisi di rischio per la necessità di ulteriori indagini connesse anche all'estensione del sito ed al tempo trascorso.

In data 1 settembre 2021 l'Arpae avviava il procedimento amministrativo, ai sensi dell'art. 245, comma 2, del d.lgs. 152/2006, per l'identificazione del soggetto responsabile della potenziale contaminazione, indirizzando tale comunicazione a Snam S.p.a. (proprio "in quanto relazionato alla Società Italiana per il Gas e ad Italgas", proprietari dell'area, come anticipato, fino al 1964, Hera S.p.a. e Comune di Ferrara) e invitando gli stessi a presentare eventuali memorie.

Con successiva nota del 7 dicembre 2021 Arpa SAC di Ferrara, dopo aver evidenziato che l'attività svolta sull'area oggetto di indagine "dall'allora proprietario dell'immobile presente in sito, Società Italiana per il Gas (poi Italgas, società di SNAM), protrattasi fino al 1964, consisteva nella produzione di gas combustibile tramite processo di distillazione del carbone", e che "alla cessazione di detta attività, conseguente con molte probabilità all'avvento della metanizzazione, ha fatto seguito una alternanza in sito di varie Aziende municipalizzate, e precisamente prima AMGA, poi AGEA, quest'ultima confluita in Hera, la quale ha utilizzato il sito fino al 2001", indicava ai destinatari (Hera, Snam, Comune di Ferrara e AUSL) l'ulteriore termine per la presentazione di osservazioni e/o memorie di controdeduzione.

All'esito del procedimento Arpa con provvedimento del 2 febbraio 2022 ha individuato quale responsabile della predetta contaminazione la Società Italiana per il Gas, oggi Italgas Reti S.p.a., "in quanto soggetto che ha gestito l'area in esame fino all'avvento della metanizzazione, svolgendo attività di produzione di gas combustibile e relativi residui di processo per la quale si è accertato il nesso di causalità tra detta attività e la contaminazione rilevata", diffidando la stessa ad intervenire ai sensi dell'art. 242 d.lgs. 152/2006.

L'odierna ricorrente ha impugnato il suindicato provvedimento deducendo articolati motivi così riassumibili:

I) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 239 SS. DEL D.LGS. 3 APRILE 2006, N. 152. VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO "CHI INQUINA PAGA". ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FIGURE SINTOMATICHE ED IN PARTICOLARE SOTTO IL PROFILO DELLA CARENZA DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE E DELLA ILLOGICITÀ E CONTRADDITTORIETÀ MANIFESTE: non vi sarebbe prova del rapporto di causalità tra l'attività esercitata dalla ricorrente sino al 1964 e la potenziale contaminazione dell'area rilevata, secondo il criterio del "più probabile che non". A suo avviso anche il gasometro avrebbe continuato ad essere presente ed utilizzato dopo il 1964,

come riconosciuto dalla stessa Arpae.

II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 3, 7 E 10 DELLA LEGGE N. 241/1990. ECCESSO DI POTERE IN TUTTE LE SUE FIGURE SINTOMATICHE ED IN PARTICOLARE SOTTO IL PROFILO DEL TRAVISAMENTO DEI FATTI E DELLA CARENZA DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE: risulterebbe violato il contraddittorio procedimentale avendo l'Amministrazione effettuato tutte le comunicazioni relative al procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione soltanto a Snam s.p.a. sulla scorta dell'assunto, rivelatosi erroneo, della presunta appartenenza di Italgas Rieti al gruppo Snam.

III) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 DELLA COSTITUZIONE. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMA 2-BIS, DELLA LEGGE N. 241/1990: vi sarebbe violazione dell'obbligo di collaborazione e buona fede sancito dall'art 1 c. 2 bis L.241/90 (come novellato dal D.L. 16 luglio 2020 n. 76) dal momento che già nel 2009 erano state individuate le vasche interrato e nel 2016 il Comune aveva trasmesso la comunicazione di potenziale contaminazione.

Si è costituita in giudizio l'Arpae eccependo l'infondatezza di tutti i motivi "ex adverso" dedotti sulla scorta delle seguenti argomentazioni così riassumibili: - l'intervenuta conoscenza del procedimento da parte della ricorrente in occasione dell'accesso alla documentazione chiesta il 17 settembre 2021; - posto che per la giurisprudenza è sufficiente il criterio del "più probabile che non", gli accertamenti effettuati in loco avrebbero comprovato la riconducibilità dei contaminanti rinvenuti nel sito (BTEXS, IPA, idrocarburi leggeri e pesanti, metalli, alifatici clorurati cancerogeni) ai "residui del processo di produzione del gas combustibile", ossia a quella specifica tipologia di attività – invero esclusivamente riconducibile ad Italgas (rispetto alle altre Aziende alternatesi nella gestione del sito) – consistente nella produzione del gas mediante distillazione del carbone, che era l'unica a contemplare l'utilizzo del gasometro e che è perdurata, come sopra si è detto, fino all'avvento della metanizzazione negli anni sessanta; - le Aziende municipalizzate succedute alla ricorrente in ragione del periodo storico del loro insediamento (coincidente con l'avvento della metanizzazione), si sarebbero limitate ad utilizzare la catramina già presente in loco tutt'al più per rivestire, alla luce delle note proprietà impermeabilizzanti di questa sostanza, le tubature di trasporto del gas in città; - l'imputabilità della contaminazione anche alle predette Aziende municipalizzate sarebbe dunque da escludere secondo il medesimo criterio del "più probabile che non"; - l'art. 245 del d.lgs. n. 152/2006 non imporrebbe alcun termine per provvedere, né preciserebbe alcuno specifico adempimento ai fini dell'attivazione della ricerca del responsabile della contaminazione.

Si è costituita in giudizio anche Hera s.p.a. chiedendo il rigetto del ricorso, rappresentando in particolare come la ricorrente in altri impianti del tutto analoghi avrebbe ammesso la propria responsabilità per la contaminazione ambientale.

Alla camera di consiglio del 11 maggio 2022 parte ricorrente ha rinunciato alla domanda di tutela cautelare.

In prossimità della trattazione nel merito le parti hanno depositato ampie memorie e documentazione.

La difesa di Hera ha prodotto letteratura scientifica commerciale ovvero articolo scritto di Convegno comprovante la cessazione nella prassi dell'uso di guaine catramate perché non più conveniente sul piano economico e tecnico a partire dal 1955. Sarebbe poi del tutto irrilevante la presenza o meno del gasometro, presente anche oggi ma non più attivo da diversi anni.

La ricorrente, di contro, ha insistito per l'accoglimento del gravame ritenendo non provata la data di avvio della metanizzazione e rilevando la contraddittorietà della tesi dell'Arpae secondo cui da una parte la ricorrente sarebbe l'unico soggetto a svolgere attività di produzione gas prima della metanizzazione dalla altra ammette che l'attività sarebbe avvenuta alla fine degli anni 60 ovvero dopo la cessione al comune di Ferrara avvenuta nel 64. Sarebbe poi del tutto irrilevante quanto accaduto negli altri impianti ove peraltro mai la ricorrente avrebbe ammesso la propria responsabilità. Ha infine citato a sostegno delle proprie argomentazioni difensive recente arresto della Seconda Sezione dell'adito Tribunale (sent. 10 agosto 2022, n. 640).

La difesa dell'Arpae, di contro, ha rappresentato in necessaria sintesi come sarebbe pacifica nella letteratura scientifica la circostanza dell'avvio della metanizzazione negli anni 60.

Alla pubblica udienza del 7 dicembre 2022, uditi i difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.-E' materia del contendere la legittimità della determinazione del 2 febbraio 2022 con cui Arpae ha individuato ai sensi dell'art. 245 c. 2 d.lgs. 152/2006 Italgas Rieti s.p.a. come soggetto responsabile della contaminazione del sito di proprietà comunale, area ex AMGA, ubicato in via Bologna nn. 13, 15, 17 a Ferrara, in riferimento allo svolgimento nel sito stesso dell'attività di produzione di gas combustibile tramite distillazione del carbone.

Lamenta l'odierna ricorrente - che come detto ha ceduto la proprietà del sito nel 1964 - articolate doglianze volte a contestare la stessa riconducibilità eziologica della contaminazione pur secondo il criterio del "più probabile che non", risultando l'attività di utilizzo della catramina proseguita anche successivamente al 1964, sì che vi sarebbero elementi per ritenere responsabili gli aventi causa. Ha inoltre lamentato con gli ultimi due motivi di gravame vizi più strettamente "formali"-procedimentali ovvero di violazione del "giusto" procedimento e di colpevole ritardo delle amministrazioni nell'individuazione del responsabile.



2.- Il ricorso è infondato e va respinto.

3.- In tema di responsabilità ambientale, la giurisprudenza amministrativa anche dell'adito Tribunale ha chiarito l'esigenza - ai fini dell'imputabilità di un evento a un soggetto - che vi sia un nesso di causalità tra azione (od omissione) dell'autore della contaminazione e superamento - o il pericolo di superamento - dei limiti di contaminazione; tuttavia, si è sostenuto che, in punto di accertamento della sussistenza del predetto rapporto eziologico tra attività svolta nell'area ed inquinamento della medesima, è applicabile il canone del « più probabile che non », secondo il quale per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità prossimo alla certezza, bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della opposta possibilità, sia pure basandosi, quindi, su elementi indiziari. Il soggetto individuato come responsabile dell'inquinamento, sulla base di un attendibile ragionamento presuntivo formulato nei termini sopra indicati, non può, per contrastarne le conclusioni, limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi, ma deve, a sua volta, fornire specifiche prove idonee a dimostrare la reale dinamica degli avvenimenti ed indicare a quale altra specifica impresa debba addebitarsi la condotta causativa della contaminazione (*ex multis* T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 16 settembre 2021, n.1367; T.A.R. Emilia-Romagna Bologna sez. II, 29 ottobre 2020, n. 677).

4.- Ritiene il Collegio come nel caso di specie l'odierna ricorrente non abbia fornito sufficienti elementi per confutare le verifiche tecniche effettuata dall'Arpae né in ordine alla propria responsabilità né all'asserita responsabilità delle aziende municipalizzate succedutesi dal 1964 nella gestione del sito, tenendo presente che il giudizio effettuato dall'Agenzia per l'Ambiente di individuazione del responsabile ha pur sempre natura di apprezzamento discrezionale tecnico; come tale esso è sindacabile dal g.a. secondo i consueti limiti in punto di tutela giurisdizionale, dunque mediante la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza, quanto a criterio tecnico e procedimento applicativo, fermo restando che resta comunque precluso al giudice ingerirsi nelle scelte discrezionali della Pubblica Autorità, sostituendo le proprie valutazioni (opinabili) a quelle opinabili dell'Amministrazione (*ex plurimis* T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 14 marzo 2022, n. 2870; Consiglio di Stato sez. VI, 3 giugno 2022, n. 4522).

E' infatti pacifico in punto di fatto come la ricorrente abbia sino al 1964 effettuato nel sito l'attività di produzione di gas combustibile e come essa sia altamente inquinante in relazione al rilascio di varie sostanze inquinanti.

E' altrettanto pacifico come le verifiche compiute in loco in seno al procedimento per cui è causa abbiano rilevato la presenza di catramina nelle cisterne oltre che di diverse sostanze inquinanti nei terreni e nelle acque sotterranee.

Nonostante l'obiettivo difficoltà di determinate, a distanza di circa sessant'anni, l'epoca precisa di cessazione della produzione del gas in seguito alla metanizzazione, le amministrazioni resistenti hanno fornito elementi di prova atti ad individuare negli anni 60 l'avvio della metanizzazione ovvero l'utilizzo del gas metano quale elemento pronto all'utilizzo mediante immissione in rete, a discapito dell'utilizzo del gas direttamente prodotto.

Se l'atto scritto di un convegno dal titolo "Le Officine del Gas di città: caratteristiche, bonifica e opportunità di utilizzo" depositato da Hera non può di per sé dirsi decisivo, è altrettanto vero che la ricorrente non ha fornito utili elementi per confutare tali considerazioni, così come è del tutto irrilevante la presenza del gasometro dopo la cessione del 1964 essendo il medesimo ancora presente nel sito e non per questo utilizzato.

4.1.- E' pertanto del tutto verosimile che in considerazione dell'ingente quantitativo e della tipologia di sostanze inquinanti rinvenuto nel sito, la catramina presente fosse un residuo dell'attività di produzione del gas effettuata sino al 1964 dalla ricorrente, non ascrivibile al solo uso di fasce catramate.

Ha infatti comprovato l'Arpae, senza adeguata controprova da parte della ricorrente, il rinvenimento nel sito in questione praticamente di tutte le sostanze inquinanti normalmente presenti nelle matrici ambientali delle aree ospitanti altre ex Officine Gas ovvero idrocarburi aromatici BTEXS, IPA, idrocarburi leggeri e pesanti.

Non vi sono infatti sufficienti elementi secondo il Collegio per imputare la contaminazione alle aziende municipalizzate subentrate nella gestione del sito.

La circostanza verificata dall'Arpae del possibile utilizzo della cartamina anche da parte di quest'ultime al fine di rivestire le tubature di trasporto del gas in città non appare infatti di per sé decisiva e soprattutto non inficia la responsabilità di Italgas s.p.a. mentre mancano elementi di prova al fine di sostenere dopo il passaggio di proprietà la continuazione dell'attività di produzione del gas.

Parimenti irrilevante infine è il precedente richiamato dalla difesa di parte ricorrente (T.A.R. Emilia Romagna sez. II, 10 agosto 2022, n. 640) relativo a fattispecie caratterizzata dalla continuazione da parte dell'acquirente della medesima attività ovvero in quel caso produzione di macchinari industriali per la produzione di infissi, continuazione come visto non presente nella controversia per cui è causa.

4.2.- Il primo motivo non merita dunque adesione.

5.- Parimenti privi di pregio sono il secondo e terzo mezzo di gravame.

5.1.- Diversamente da quanto argomentato dalla ricorrente il 16 settembre 2021 in seguito alla richiesta di accesso agli atti la società Italgas è stata edotta del procedimento inerente la contaminazione del sito preordinata evidentemente all'individuazione del responsabile, senza presentazione da parte di Italgas di memorie documentazione o osservazioni, come avrebbe potuto fare nell'esercizio delle proprie facoltà riconosciute anche dalla legge generale sul procedimento amministrativo.



E' dunque errato l'assunto della ricorrente secondo cui non sarebbe stato posto in grado di partecipare al procedimento avendo comunque "aliunde" ricevuto contezza della pendenza del procedimento poi concluso con l'adozione del provvedimento impugnato (*ex plurimis* Consiglio di Stato sez. V, 23 ottobre 2015, n. 4882) ed essendo pertanto ugualmente raggiunto lo scopo sostanziale partecipativo (*ex multis* Consiglio di Stato sez. IV, 12 luglio 2018, n. 4263) secondo una interpretazione non formalistica degli istituti partecipativi.

E d'altronde se è innegabile la formale distinzione tra il procedimento di potenziale contaminazione e quello di individuazione del responsabile, è altrettanto evidente la connessione logico giuridica dei medesimi ovvero il "collegamento procedimentale" risultando il primo preordinato al secondo non potendo esso essere ignorato da un soggetto qualificato come Italgas da tempo operante nello specifico settore.

5.2.- Non ritiene infine il Collegio di poter ravvisare la violazione da parte di Arpae del dovere di collaborazione e buona fede di cui all'art. 1, comma 2-bis, l. n. 241/1990 o di buon andamento con particolare riferimento al denunciato profilo della colpevole inerzia dell'Amministrazione nella identificazione del responsabile della contaminazione.

Come correttamente rilevato dall'Agenzia per l'Ambiente quantomeno nel testo dell'art. 245 d.lgs. 152/2006 pro tempore vigente nel prevedere che "la Provincia (ora Arpae, n.d.r.), una volta ricevute le comunicazioni" da parte del proprietario o del gestore dell'area in ordine al superamento o al pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione della soglia di contaminazione (CSC), "si attiva, sentito il Comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica", non prescrive chiaramente all'ente pubblico competente alcun termine, né precisa alcuno specifico adempimento ai fini dell'attivazione della ricerca del responsabile della contaminazione, con la conseguenza che non risulta ascrivibile ad Arpae alcuna condotta di preteso illegittimo ritardo, soprattutto laddove (così come si è verificato) la procedura di individuazione del responsabile sia inscindibilmente correlata all'acquisizione di accertamenti istruttori, la cui esecuzione non può che risultare estremamente difficoltosa e complessa anche alla luce della risaleza nel tempo dei fatti oggetto di indagine.

6.- Alla luce delle suesposte argomentazioni il ricorso è fondato e va respinto.

Le spese seguono la soccombenza, secondo dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia – Romagna Bologna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la società ricorrente alla refusione delle spese in favore di Arpae ed Hera s.p.a. in misura di 2.000,00 (duemila/00) euro ciascuno, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(*Omissis*)

