

Lavori di posa nel sottosuolo di tubazioni e rottura di un collettore fognario con fuoriuscita di liquidi nel terreno circostante

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 27 marzo 2023, n. 1013 - Burzichelli, pres. ed est. - Air Liquide Italia Produzione S.r.l. (avv.ti Sallicano e Viola) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Impianti di gassificazione - Lavori di posa nel sottosuolo di nuove tubazioni - Rottura di un collettore fognario con fuoriuscita di liquidi nel terreno circostante - Piano di caratterizzazione - Sito di interesse nazionale - Responsabilità - Principio «chi inquina paga».

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con i ricorsi n. 1572/2008 e n. 1574/2008 le ricorrenti hanno impugnato: a) le prescrizioni rivolte (genericamente) ad Air Liquide al punto n. 4, lettera f, del verbale dell'ordine del giorno della conferenza dei servizi decisoria in data 6 marzo 2008 (convocata presso la sede del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con riferimento all'intervento di bonifica d'interesse nazionale relativo al sito di Priolo); b) il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione Generale per la Qualità della Vita n. 4486/QdV/DI/B del 16 aprile 2008, contenente il provvedimento finale di adozione, ex art. 14-ter della n. 241/1990, delle determinazioni conclusive della conferenza dei servizi decisoria relativa al sito di bonifica di interesse nazionale di "Priolo" del 6 marzo 2008.

Deve precisarsi che i due giudizi, originariamente identici dal punto di vista oggettivo, erano stati separatamente proposti dalle due società (Air Liquide Italia Produzione S.r.l. e Air Liquide Impianti Gassificazione S.r.l.) in quanto gli atti impugnati si riferivano genericamente ad "Air Liquide" senza precisare a quale delle due società del gruppo fossero effettivamente rivolte le prescrizioni in essi contenute.

E', peraltro, sopravvenuta la fusione per incorporazione di Air Liquide Impianti Gassificazione S.r.l. in Air Liquide Italia Produzione S.r.l., in forza di atto in data 12 dicembre 2011, versato in atti, sicché le sue controversie risultano oggi identiche anche dal punto di vista soggettivo.

Nei due ricorsi, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) in data 21 aprile 2006, nel corso dell'esecuzione di lavori di posa nel sottosuolo di nuove tubazioni, la Air Liquide Impianti Gassificazione ha inavvertitamente provocato - in un'area di proprietà della società Syndial - la rottura di un collettore fognario di titolarità dell'Industria Acqua Siracusana S.p.A; c) la rottura accidentale del collettore (che non attraversa cespiti nella disponibilità del gruppo Air Liquide) ha causato una fuoriuscita di liquidi nel terreno circostante; d) la Air Liquide Impianti Gassificazione ha comunicato immediatamente l'accaduto alle Amministrazioni competenti, adottando tempestivamente le misure di messa in sicurezza di emergenza e predisponendo un adeguato piano di caratterizzazione della porzione di area interessata dall'evento; e) dopo che nel corso di una conferenza di servizi tenutasi in data 16 febbraio 2007 erano state formulate alcune osservazioni in proposito, la società ha inoltrato alle autorità procedenti due articolati documenti al fine di chiarire che il superamento delle soglie di inquinamento riscontrato nell'area non era in alcun modo imputabile alla rottura del collettore; f) le Amministrazioni procedenti, in occasione della conferenza dei servizi del 6 marzo 2008, hanno, però, immotivatamente deciso, con verbale approvato il successivo 16 aprile, di imporre alle aziende utilizzatrici del collettore la verifica della sua capacità di tenuta e di adottare immediate misure di messa in sicurezza di emergenza.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) è intervenuta la violazione del principio "chi inquina paga", poiché la ricorrente non è responsabile dell'inquinamento del sito di interesse nazionale di Priolo e pertanto non è stata coinvolta (se non per vicende marginali, come quella in esame) nei procedimenti di risanamento delle aree inquinate; b) presupposto indispensabile di un ordine di risanamento di un sito contaminato è che l'Amministrazione abbia accertato la personale responsabilità del destinatario e la mera titolarità del diritto dominicale su un'area non costituisce condizione sufficiente per imputare al proprietario la responsabilità giuridica della situazione di inquinamento che sia stata riscontrata; c) Air Liquide Impianti Gassificazione è responsabile della rottura del collettore, ma è chiaro che ad essa possano ricondursi solo i pregiudizi ambientali eziologicamente derivati da quell'evento, mentre non è possibile utilizzare l'accaduto come pretesto per addossarle oneri riguardanti lo stato di contaminazione preesistente nell'area, che la società non ha concorso a determinare; c) non esiste alcuna prova che i reflui fuoriusciti dal collettore abbiano raggiunto l'acqua di falda, anzi depongono in senso opposto le circostanze puntualmente indicate in ricorso; d) è dunque evidente l'estraneità delle ricorrenti rispetto alla situazione di inquinamento che è stata accertata negli acquiferi; e) il collettore non attraversa aree di proprietà della ricorrente e, comunque, le acque di falda sono di proprietà pubblica; f) la conferenza dei servizi ha intimato a tutte le aziende utilizzatrici del collettore di effettuare verifiche e monitoraggi per appurare se esso abbia subito o subisca eventualmente perdite in grado di disperdere sostanze; g) la prescrizione presenta notevoli profili di ambiguità: in particolare, non è chiaro se il suo obiettivo sia, come sarebbe logico, ottenere da ogni azienda verifiche



sulle sole porzioni di allacciamento al collettore di rispettivo interesse o, invece, imporre ai destinatari dell'ordine una sorta di obbligazione solidale riguardante l'intera infrastruttura (con la conseguenza che, in caso di inerzia di uno degli obbligati, il corrispondente obbligo finirebbe per gravare sugli altri); h) in ogni caso, è chiaro che alla ricorrente non possono esser chieste attività di monitoraggio su porzioni di collettore al di fuori del suo controllo.

Il Tribunale, con ordinanze cautelari n. 1552/2008 e n. 1553/2008 in data 10 novembre 2008, ha sospeso gli atti impugnati. La decisione della causa, prevista per la pubblica udienza del 26 gennaio 2023, è stata rinviata per consentire all'Amministrazione, come da sua richiesta, di dare esecuzione all'ordinanza presidenziale n. 848/2022 in data 8 settembre 2022, comunicata in data 9 settembre 2022, con assegnazione di un ulteriore termine di giorni novanta, atteso che, ad una prima analisi, come osservato dalla stessa parte resistente, pareva "evincersi un sostanziale venir meno delle esigenze che... avevano determinato l'adozione" delle prescrizioni contestate con il presente giudizio", tenuto conto dell'avviata procedura di bonifica delle acque di falda dell'area di cui trattasi.

In vista dell'odierna udienza, peraltro, l'Amministrazione ha depositato il solo decreto di approvazione del progetto definitivo di bonifica delle acque di falda dello Stabilimento Multisocietario di Priolo adottato, in data 29 novembre 2004, dal Ministro delle Attività Produttive e dal Ministro della Salute.

Con memoria in data 23 febbraio 2023 la - ormai unica - parte ricorrente ha osservato quanto segue in ordine alla possibile sopravvenuta carenza di interesse alla decisione delle due controversie: a) il danno cagionato al collettore fognario è stato riparato e dalla presentazione del ricorso non sono state impartite ad Air Liquide altre prescrizioni in merito alla condotta e alle aree interessate dallo sversamento dei liquidi ivi contenuti; b) a distanza di quindici anni dai fatti che avevano determinato l'imposizione delle prescrizioni apparirebbe anomala la pretesa di porre in atto misure emergenziali che dovrebbero per loro natura essere realizzate nel tempo immediatamente successivo all'evento inquinante; c) da quanto è dato apprendere dai documenti afferenti al procedimento di bonifica pubblicati sul sito del Ministero dell'Ambiente (<https://www.mase.gov.it/bonifiche/accordi-sin/225>) e da notizie di stampa, le operazioni di bonifica del sito di interesse nazionale di cui si tratta sembrano esser proseguite e, con specifico riferimento alle acque di falda, esse hanno condotto alla realizzazione un barriera fisica e di una barriera idraulica destinate ad intercettare i flussi della falda acquifera diretti a mare; d) ciò dovrebbe far propendere per un superamento delle prescrizioni a suo tempo impartite, atteso che le attività di bonifica hanno di fatto reso del tutto inutile l'implementazione di misure emergenziali e in questo senso sembrano deporre i pochi documenti depositati dal Ministero dell'Ambiente in riscontro all'ordinanza istruttoria del Tribunale; e) in particolare, il Ministero dell'Ambiente ha evidenziato in giudizio che, ad una prima analisi della documentazione relativa alle attività di bonifica del sito di interesse nazionale di cui si tratta, parrebbe "evincersi un sostanziale venir meno delle esigenze che... avevano determinato l'adozione" delle prescrizioni contestate nel presente giudizio; f) a questa prima affermazione non è purtroppo seguita da parte del Ministero l'annunciata relazione sullo stato delle procedure di bonifica, ma, in vista del termine per la produzione dei documenti, l'Avvocatura dello Stato ha depositato il decreto di approvazione delle opere di bonifica delle acque di falda del sito di Priolo e, sebbene risalente nel tempo, il documento attesta l'esistenza (e - a quanto è dato apprendere dalla stampa e dai documenti citati - la successiva realizzazione) di un progetto complessivo di bonifica delle acque di falda.

Nella pubblica udienza in data odierna le due cause sono state trattenute in decisione.

Il Collegio deve in primo luogo disporre la riunione dei due ricorsi per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva.

Tanto premesso, la Sezione osserva quanto segue.

Appare probabile, sebbene non del tutto certo, che la bonifica avviata in forza del menzionato decreto del Ministro delle Attività Produttive e del Ministro della Salute in data 29 novembre 2004 sia stata portata a compimento, sicché il ricorso potrebbe anche risultare in parte improcedibile, in ragione del superamento di gran parte delle prescrizioni imposte con i provvedimenti impugnati.

Tuttavia, poiché l'Amministrazione non ha fornito chiarimenti in merito alla circostanza sopra indicata, i due ricorsi devono essere scrutinati nel merito.

Al riguardo, il Collegio osserva che nella conferenza dei servizi decisoria in data 6 marzo 2008 si è deliberato - punto 4, lettera f) - di richiedere alle aziende utilizzatrici della condotta (fra cui Air Liquide) di effettuare entro trenta giorni dal ricevimento del verbale: a) il controllo video-ispettivo dell'intero collettore, nonché la prova di tenuta del medesimo; b) le indagini di caratterizzazione lungo il tracciato del collettore medesimo.

La conferenza dei servizi ha anche deliberato di richiedere alle medesime aziende di adottare immediate misure di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda, attesa la riscontrata contaminazione da alluminio, arsenico, cloroformio, dicloroetano e dicloropropano.

Inoltre, la conferenza, preso atto degli interventi di messa in sicurezza effettuati dalla Air Liquide nell'area in cui era avvenuta la rottura del collettore consortile durante la messa in opera della tubazione di sua proprietà, ha approvato il piano di caratterizzazione dell'area a condizione che fossero ottemperate le condizioni indicate sotto la lettera A e ha preso, altresì, atto dei risultati del piano di caratterizzazione presentato dalla Air Liquide in relazione all'area interessata dalla rottura del collettore a condizione che venissero ottemperate le prescrizioni riportate sotto la B.

Le prescrizioni indicate sotto la lettera A sono state indicate come segue: a) si ritiene di integrare, come richiesto

dall'ARPA, la lista degli analiti previsti nel piano di caratterizzazione sia per i suoli che per le acque di falda con le seguenti: - MTBE; - diclorisopropilene; b) per quanto riguarda l'MTBE, il valore limite, in base al parere ISS n. 57058 IA.12 in data 6 febbraio 2001 è di 250 mg/kg ss per i terreni e di 10 µg/l per le acque; c) per quanto riguarda la classificazione dei rifiuti provenienti dalle operazioni di bonifica, vanno utilizzati codici CER riportati nel capitolo 19.13 (rifiuti prodotti dalle operazioni di bonifica di terreni e di risanamento delle acque di falda) sulla base dell'interpretazione fornita dagli istituti scientifici (APAT, ISS), con la precisazione che la classificazione ai fini dello smaltimento in discarica dovrà essere fatta ai sensi del decreto ministeriale in data 3 agosto 2005; d) dovrà essere trasmesso il crono-programma dei lavori.

Le prescrizioni indicate sotto la B sono state indicate come segue: a) si richiede una idonea piezometria della falda al fine di accertare la rappresentatività dei risultati della caratterizzazione del monte del valle idrogeologico dell'area in esame; b) attesa la dichiarazione dell'azienda di non aver potuto provvedere al prelievo di campioni di acqua di falda dal piezometro P2 in quanto vuoto, si rileva che dalla relazione tecnica delle indagini geognostiche la falsa è stata intercettata anche nel piezometro P2, alla profondità di - 2,71 metri dal p.c. e si richiede di provvedere all'installazione di un nuovo piezometro, atto a rappresentare il valle idrogeologico dell'area in esame, la cui ubicazione dovrà essere concordata con l'Ente di controllo, mentre dovranno, altresì, esser prelevati campioni di acque di falda dai tre piezometri eseguiti, con frequenza tale da poter apprezzare le eventuali variazioni stagionali delle caratteristiche qualitative delle acque; c) si richiede all'azienda di adottare immediate misure di messa in sicurezza di emergenza per i suoli attesa la contaminazione riscontrata per mercurio e arsenico; d) si chiede di ottemperare alle prescrizioni formulate dall'APAT in merito al documento in esame e contenute nella nota acquisita dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare al protocollo n. 32852/QdV/DI in data 19 dicembre 2007, allegato sotto la lettera J al verbale della conferenza.

Tanto precisato, la Sezione, per quanto attiene alla richiesta, rivolta a tutte le aziende utilizzatrici della condotta, di effettuare entro trenta giorni dal ricevimento del verbale il controllo video-ispettivo dell'intero collettore, la prova di tenuta del medesimo, le indagini di caratterizzazione lungo il tracciato del collettore medesimo, nonché di adottare immediate misure di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda, attesa la riscontrata contaminazione da alluminio, arsenico, cloroformio, dicloroetano e dicloropropano, ritiene che i due ricorsi debbano essere accolti, occorrendo richiamare al riguardo le affermazioni giurisprudenziali in merito alla responsabilità del proprietario (e, comunque, di qualsiasi altro soggetto) nel solo caso in cui risulti una imputabilità dell'evento a titolo di dolo o colpa (da ultimo, Consiglio di Stato, IV, 2 febbraio 2023, n. 1168 e 28 novembre 2022, n. 10433) e non essendovi nel caso di specie alcuna prova certa che la rottura accidentale del collettore abbia avuto una concreta e generale refluenza sullo stato delle falde acquifere, dovendo anche considerarsi che alla ricorrente non può essere imposta la verifica della capacità di tenuta del collettore e di adottare immediate misure di messa in sicurezza di emergenza, poiché il collettore non è di sua proprietà, né attraversa fondi nella sua disponibilità.

Sul punto possono anche essere richiamati i principi affermati - sebbene in relazione a fattispecie soltanto analoga - nella sentenza del Consiglio di Stato, IV, n. 10433/2022 in data 28 novembre 2022, ove è stato chiarito che l'Amministrazione è tenuta a dimostrare anche induttivamente l'imputabilità della violazione all'interessato - in quel caso il proprietario - a titolo di dolo o colpa, mentre nella fattispecie in esame non emergono elementi per ritenere che, in disparte il singolo episodio della rottura del collettore e altre circostanze assolutamente marginali - le due società siano effettivamente responsabili del generale inquinamento della falda acquifera.

A conclusione diversa il Collegio ritiene di giungere in relazione alle specifiche prescrizioni imposte dall'Amministrazione con riferimento al piano di caratterizzazione presentato dalla Air Liquide con riferimento all'area interessata dalla rottura del collettore, poiché in tal caso viene in rilievo una vicenda obiettivamente imputabile alla Air Liquide Impianti Gassificazione e le previsioni contenute nel verbale della conferenza dei servizi - anche di natura preventiva e cautelativa - non appaiono esorbitanti o irragionevoli, né impongono alle società, ormai unificate a seguito di fusione, oneri che prescindono da una loro obiettiva responsabilità, venendo, tra l'altro, in rilievo anche una situazione di contaminazione del suolo, come già è stato specificato.

Va precisato, in particolare, che, come già è stato accennato, le prescrizioni relative al piano di caratterizzazione presentano, per quanto attiene alle acque di falda, natura "cautelativa" e sono essenzialmente volte ad accertare che la rottura del collettore non abbia effettivamente determinato l'inquinamento della falda, sicché esse risultano coerenti con la finalità che il piano di caratterizzazione è chiamato ad assolvere.

Per le considerazioni che precedono i due ricorsi, previa riunione, devono essere parzialmente accolti nei termini sopra precisati.

In ragione della reciproca soccombenza, le spese di lite vanno compensate.

(Omissis)