

Contaminazione diffusa nella falda sotterranea e individuazione del responsabile per la caratterizzazione delle acque di falda e la messa in sicurezza della falda medesima

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. Un. 3 aprile 2023, n. 592 - Adamo, pres.; Dello Preite, est. - Regione Puglia (avv.ti Colelli e Mattera) c. Città metropolitana di Bari (avv.ti Dipierro e Gallo) ed a.

Acque - Situazione di contaminazione diffusa nella falda sotterranea - Individuazione del responsabile per la caratterizzazione delle acque di falda e la messa in sicurezza della falda medesima.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La Regione Puglia ha chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento, in epigrafe indicato, con cui la Città metropolitana di Bari – a conclusione del procedimento avviato ai sensi dell'art. 244 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 – ha stabilito che «il responsabile dello stato di contaminazione della falda della zona industriale Bari-Modugno, nell'area interessata dagli stabilimenti delle “Bosch e T.D. spa” e “Magneti Marelli spa”, non è ad oggi individuabile, e, per l'intera area della Zona Industriale Bari-Modugno, è indispensabile un approfondimento conoscitivo di ampio raggio», richiedendo contestualmente alla ricorrente di avviare il procedimento di cui all'art. 239, comma 3, del medesimo decreto legislativo, ai sensi del quale «Gli interventi di bonifica e ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso sono disciplinati dalle regioni con appositi piani, fatte salve le competenze e le procedure previste per i siti oggetto di bonifica di interesse nazionale e comunque nel rispetto dei criteri generali di cui al presente titolo».

2. In punto di fatto, la Regione Puglia ha ricostruito la vicenda precedente all'atto impugnato, rappresentando che – a seguito di indagini ambientali in aree comprese nel territorio di Bari e in quelle comprese nel territorio di Modugno, in particolare nella zona industriale – veniva rilevata una situazione di contaminazione diffusa nella falda sotterranea.

2.1. Al fine di ottemperare alle disposizioni recate dall'articolo 34 del decreto legislativo n. 152/2006, con la delibera di giunta n. 2113 del 10 novembre 2009, la Regione Puglia adottava un apposito accordo di programma con la Provincia di Bari, il Comune di Bari e il Comune di Modugno, in cui si prevedevano le diverse attività da realizzare, le correlative responsabilità e la copertura finanziaria, in ragione anche delle soluzioni tecniche più idonee, per la messa in sicurezza e bonifica da attuare, oltretutto gli interventi prioritari da porre in essere, con particolare riferimento alla caratterizzazione delle acque di falda e alla messa in sicurezza della falda medesima.

2.2. In tale sede, venivano indicati, quali soggetti pubblici qualificati per l'esecuzione dei predetti interventi, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale per la Puglia (*ARPA Puglia*), l'Istituto di ricerca sulle acque presso il Consiglio nazionale delle ricerche (*IRSA CNR*) e il Dipartimento di ingegneria civile e ambientale del Politecnico di Bari (*DICA*) e veniva, inoltre, prevista la possibilità di adesione all'accordo di programma da parte di privati, attraverso l'impegno ad assumere *pro quota* gli oneri conseguenti.

2.3. Successivamente, per dare corso ai contenuti dell'accordo di programma, la Regione Puglia sottoscriveva con i suddetti soggetti qualificati la convenzione relativa al “piano operativo” delle previste attività, articolato in tre fasi, così definite: “macrofase A”, consistente nella caratterizzazione idrogeologica della falda relativa all'area individuata attraverso idonee campagne di monitoraggio; “macrofase B”, consistente nella individuazione delle fonti di inquinamento; “macrofase C”, consistente nell'analisi della fattibilità degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza.

2.4. In ragione delle evidenze relative ad importanti superamenti delle concentrazioni della soglia di contaminazione (CSC) e delle difficoltà riscontrate nelle attività di monitoraggio, si procedeva – in virtù di deliberazione della Giunta regionale n. 1124 del 26 luglio 2016 – al rinnovo della convenzione relativa al predetto “piano operativo”, prevedendosi le seguenti ulteriori attività di completamento, utili per le iniziative da assumere a cura degli enti preposti ai sensi dell'art. 239 e seguenti del decreto legislativo n. 152/2006: *a*) integrazione della campagna di monitoraggio, in tal modo completando la macrofase A e la macrofase B e dando avvio alla macrofase C; *b*) completamento dello studio già commissionato per acquisire un quadro conoscitivo della falda sottostante la zona industriale Bari-Modugno).

2.5. A conclusione delle attività previste dalla convenzione, nel corso di appositi incontri presso la Regione Puglia in data 7 settembre 2017, venivano presentati gli esiti dello studio eseguito in esecuzione del “piano operativo”, ritenendosi sussistenti le condizioni per considerare completato il quadro conoscitivo della falda sottostante la zona industriale Bari-Modugno; in particolare, la relazione finale, predisposta dagli enti qualificati, veniva ritenuta utile per supportare la Città metropolitana di Bari nell'espletamento del procedimento di propria competenza, previsto dall'art. 244 del decreto legislativo n. 152/2006, e fatta salva la facoltà della stessa di chiedere, nell'ambito delle attività istruttorie di propria



competenza, supporto tecnico ad A.R.P.A. Puglia, al Comune di Bari e al Comune di Modugno.

2.6. La Città metropolitana di Bari avviava pertanto il predetto procedimento, dandone avviso alla società controinteressata, e promuoveva un tavolo tecnico volto a condurre un confronto partecipativo con tutte le parti coinvolte, che si concludeva infine con la determinazione dirigenziale in questa sede gravata.

2.7. Avverso detto provvedimento, in quanto ritenuto illegittimo, la Regione ha addotto i seguenti motivi di censura: I. “Violazione art. 239, 244, 250 e 253 d. lgs. 152/2006. Difetto assoluto di motivazione. Eccesso di potere per manifesto difetto di istruttoria”; II. “Violazione e falsa applicazione dell’art. 239 co. 3 e dell’art. 240 co. 1 lettera ‘r’ del D.lgs. n. 152/ 2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento. Contraddittorietà ed illogicità manifesta”; III. “Violazione dell’art. 2, co. 1, l. 7 agosto 1990 n. 241. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Violazione di legge dell’art. 3, l. 7 agosto 1990 n. 241. Mancanza o insufficienza della motivazione”.

3. Si sono costituite in giudizio la Città metropolitana di Bari e la società controinteressata, instando per il rigetto del ricorso e della connessa istanza cautelare.

3.1. Nel verbale della camera di consiglio del 25 luglio 2018, su richiesta del difensore di parte ricorrente, è stato dato atto della rinuncia all’istanza cautelare.

3.2. Previo deposito di memorie difensive ex art. 73 del codice del processo amministrativo, all’udienza di merito straordinario del 28 febbraio 2023 la causa è stata infine riservata in decisione.

4. Preliminarmente va esaminata l’eccezione di inammissibilità, con cui la Città metropolitana di Bari sostiene il difetto di interesse della Regione Puglia per carenza di *legitimatio ad causam*.

4.1. L’eccezione non è meritevole di positivo apprezzamento.

4.2. Reputa il Collegio che la posizione giuridica da cui deriva la legittimazione ad agire e l’interesse a ricorrere da parte della Regione Puglia sia insita nelle funzioni di coordinamento e di intervento a questa riconosciute dalla legge in materia ambientale, avuto particolare riferimento alle previsioni degli articoli 239, comma 3, e 250 del decreto legislativo n. 152/2006, che si riverberano nella vicenda *de qua*, attraverso la richiesta della Città metropolitana di Bari - formulata con il provvedimento in esame - di avviare gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale per le aree caratterizzate da inquinamento diffuso.

5. Si può quindi passare ad esaminare il merito delle questioni prospettate.

5.1 Con il primo e il terzo dei motivi di ricorso, che possono essere esaminati congiuntamente per la loro evidente connessione, la ricorrente sostiene l’illegittimità del provvedimento impugnato per difetto di istruttoria, deducendo che la Città metropolitana di Bari – dopo aver avviato, tardivamente e solo su sollecitazione della stessa amministrazione regionale, il procedimento per l’individuazione del soggetto responsabile dell’inquinamento ambientale nella zona industriale Bari-Modugno – si sarebbe limitata a richiamare gli esiti dello studio condotto da ARPA Puglia, IRSA CNR e DICA del Politecnico di Bari per la caratterizzazione delle acque di falda e la messa in sicurezza della falda medesima, senza svolgere ulteriori indagini di dettaglio.

5.2. La parte ricorrente lamenta che l’amministrazione procedente sia giunta all’adozione delle decisioni in questa sede contestate, prescindendo dall’espletamento delle indagini ambientali integrative, la cui necessità era emersa dal tavolo tecnico interistituzionale e, quindi, omettendo un dettagliato approfondimento sulle fonti dell’inquinamento ambientale e sulle relative responsabilità, da condursi ai sensi degli articoli 244 e 242, comma 12, del decreto legislativo n. 152/2006.

5.3. In particolare, nella prospettazione attorea, condizione ineludibile per accedere all’ipotesi della contaminazione diffusa dell’area *de qua* è l’oggettiva e comprovata esclusione della riconducibilità della contaminazione ad uno o più soggetti, anche in aderenza al principio “chi inquina paga”, che impone di porre l’obbligo di bonifica e i relativi costi a carico del responsabile dell’inquinamento.

5.4. Ad avviso della difesa regionale, la Città metropolitana di Bari – nel condurre gli adempimenti procedurali richiesti dall’art. 244 del decreto legislativo n. 152/2006 – non ha previsto un programma d’indagine di dettaglio, volto a far chiarezza sull’origine della contaminazione e sull’esistenza o meno di un soggetto responsabile, da condurre sulla base del principio del “più probabile che non”, per come declinato dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria.

5.5. Viene poi stigmatizzata l’illogicità della motivazione, avendo l’amministrazione resistente ritenuto di essere al cospetto di un fenomeno di inquinamento diffuso ex art. 250 del decreto legislativo n. 152/2006 sulla base di valutazioni inconferenti e collidenti con la *ratio legis*; il provvedimento gravato, inoltre, contrasterebbe con le dichiarazioni rese da ARPA Puglia nel verbale del 20.3.2018, oltretutto con gli esiti dello studio commissionato agli enti incaricati della caratterizzazione delle acque di falda.

6. Così compendiate le doglianze attoree, giova anzitutto richiamare il quadro normativo di riferimento nella parte utile ai fini della definizione della presente controversia.

6.1. L’articolo 240, comma 1, lettere *m*) e *p*), del decreto legislativo n. 152/2006 definisce le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica dei siti inquinati.

6.2. Il successivo art. 242 (rubricato “procedure operative ed amministrative”) disciplina gli oneri ricadenti sul soggetto responsabile dell’inquinamento, per quanto riguarda in particolare l’adozione delle necessarie misure di prevenzione, di ripristino e di messa in sicurezza d’urgenza, la comunicazione nei confronti dei soggetti pubblici competenti e l’esecuzione delle attività di bonifica.



6.3. L'art. 244 (rubricato "ordinanze") disciplina i casi in cui sia stato accertato che la contaminazione abbia superato i valori di concentrazione soglia di contaminazione; in questo caso, la provincia, dopo aver svolto le opportune indagini, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione "a provvedere ai sensi del presente titolo", e quindi anche all'adozione delle misure indicate nell'art. 242; il comma 3 stabilisce che "l'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253", mentre il successivo comma 4 stabilisce che "se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250".

6.4. L'articolo 245 (rubricato "Obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione"), al comma 1, 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"; secondo il comma 2 della medesima disposizione, "Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. 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".

6.5. L'articolo 250 (rubricato "bonifica da parte dell'amministrazione") stabilisce che "Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissati dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio".

7. Dal quadro normativo illustrato, secondo l'approdo interpretativo compendiato nell'ordinanza dell'Adunanza plenaria n. 21 del 25 settembre 2013, emerge che il responsabile dell'inquinamento è il soggetto sul quale gravano, ai sensi dell'art. 242 del decreto legislativo n. 152 del 2006, gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione.

7.1. Il proprietario non responsabile è gravato di una specifica obbligazione di *facere* che riguarda, però, soltanto l'adozione delle misure di prevenzione di cui all'art. 242.

7.2. A carico del proprietario dell'area inquinata, che non sia altresì qualificabile come responsabile dell'inquinamento, non incombe alcun ulteriore obbligo di *facere*; in particolare, egli non è tenuto a porre in essere gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, ma ha solo la facoltà di eseguirli per mantenere l'area libera da pesi (art. 245).

7.3. Nell'ipotesi di mancata individuazione del responsabile, o di mancata esecuzione degli interventi in esame da parte dello stesso – e sempreché non provvedano spontaneamente né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati – le opere di recupero ambientale sono eseguite dall'amministrazione competente (art. 250), che potrà rivalersi sul proprietario del sito, nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi (art. 253).

7.4. Per quanto riguarda l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, la giurisprudenza amministrativa, sulla scorta delle indicazioni derivanti dalla Corte di Giustizia UE, esclude l'applicabilità di una impostazione "penalistica" (incentrata sul superamento della soglia del "ragionevole dubbio"), trovando invece applicazione, ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività industriale svolta nell'area ed inquinamento dell'area medesima, il canone civilistico del "più probabile che non" (cfr., in termini, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 5668 del 22 dicembre 2017 e i precedenti ivi indicati).

7.5. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'interpretare il principio "chi inquina paga" (che consiste nell'addossare ai soggetti responsabili i costi cui occorre far fronte per prevenire, ridurre o eliminare l'inquinamento prodotto), ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento.

7.6. Per poter presumere l'esistenza di un siffatto nesso di causalità "l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato. Conformemente all'art. 4, n. 5, della direttiva 2004/35, un'ipotesi del genere può rientrare pertanto nella sfera d'applicazione di questa direttiva, a meno che detti operatori non siano in condizione di confutare tale presunzione" (Corte



di giustizia UE, n. 534 del 2015; cfr. anche, in precedenza, la decisione del 9.3.2010, in causa C - 378/08).

7.7. La prova può quindi essere data “in via diretta o indiretta, ossia, in quest’ultimo caso, l’amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all’art. 2727 c.c.” (Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885).

7.8. Il soggetto individuato come responsabile, inoltre, “non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi”, ma deve “provare e documentare con pari analiticità la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell’inquinamento” (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 5668 del 2017, cit.).

8. Alla luce delle coordinate normative ed ermeneutiche applicabili *in subiecta materia*, le censure proposte dall’amministrazione ricorrente si appalesano fondate.

8.1. Invero, l’art. 242 del decreto legislativo n. 152/2006 individua nel responsabile dell’evento di inquinamento il soggetto tenuto agli adempimenti di legge (comunicazione di rinvenimento di potenziale contaminazione, misure di prevenzione ed emergenziali, indagini di caratterizzazione, eventuale analisi di rischio e progetto operativo di bonifica).

8.2. Avuta notizia di una potenziale contaminazione, la Provincia (nella specie, la Città metropolitana), ai sensi del comma 2 dell’art. 244, “dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell’evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo”; in particolare, a mente della previsione del comma 12 dell’art. 242, “Le indagini ed attività istruttorie sono svolte dalla provincia, che si avvale della competenza tecnica dell’Agenzia regionale per la protezione dell’ambiente e si coordina con le altre amministrazioni”.

8.3. L’ordinanza di bonifica deve quindi essere adottata nei confronti del responsabile, individuato a seguito di un’approfondita attività istruttoria, condotta dalla provincia avvalendosi dello specifico apporto tecnico dell’ente pubblico individuato dalla legge.

8.4. Orbene, il provvedimento gravato – pur dando atto dei lavori svolti dal tavolo tecnico appositamente istituito – si è sostanzialmente limitato a recepire le risultanze della “*Relazione conclusiva*” relativa alle attività commissionate dalla stessa Regione Puglia in esecuzione dell’accordo di programma di cui alla delibera della Giunta regionale n. 2113 del 2009, il cui ambito di indagine, però, secondo quanto risulta dagli atti di causa, era limitato alla “individuazione delle fonti di inquinamento” (c.d. macrofase B).

8.5. Il modulo convenzionale sottoscritto dalla Regione Puglia con ARPA Puglia, IRSA CNR e DICA del Politecnico di Bari prevedeva, infatti, uno studio propedeutico o di supporto alle attività di competenza delle amministrazioni intervenute nell’accordo tra enti territoriali, tra cui, per l’appunto, la Provincia di Bari, tenuta – per espressa previsione di legge – ad operare ogni opportuno susseguente accertamento istruttorio *ex art. 244 del decreto legislativo n. 152/2006*.

8.6. Nel caso all’esame, la specifica attività istruttoria tesa all’individuazione del soggetto responsabile dell’inquinamento si rendeva a maggior ragione necessaria, considerato che ARPA Puglia – cioè proprio l’ente deputato a fornire supporto alla provincia per siffatte indagini tecniche – nella seduta del tavolo tecnico tenutasi in data 20 marzo 2018 aveva evidenziato che «... vi è la necessità di approfondire sia la dimensione, sia la provenienza dell’inquinamento rilevato nei 2 hot spot. Tale necessità è stata dalla stessa ARPA evidenziata nel corso della CdS in sede regionale per l’esame del PdC della società “Magneti Marelli”»; in tale contesto, come peraltro riportato nelle premesse dello stesso provvedimento impugnato, l’Agenzia aveva dichiarato che “...atteso lo stato degli atti ed essendo ancora in corso procedimenti di caratterizzazione dei siti censiti, non ricorrono le condizioni per considerare l’inquinamento rilevato in senso diffuso, e pertanto l’applicabilità dell’art. 239 del D.lgs. n. 152/2006, in quanto non si detengono elementi utili e sufficienti all’imputazione alle suddette ditte dell’inquinamento ambientale rilevato”.

8.7. Le decisioni assunte dall’Amministrazione resistente contrastano, inoltre, con gli esiti dello studio eseguito nell’ambito del “piano operativo” promosso dalla Regione Puglia, nel quale si localizzano due distinte aree caratterizzate da una concentrazione di sostanze contaminanti, quali sorgenti di contaminazione a monte di due hot spot, siti nel sottosuolo “*in prossimità del pozzo LI5S (o PZ2) della Bosch e del pozzo ASI-PZ2 del Consorzio ASP*”, come indicato nel verbale dell’incontro del 7 settembre 2017.

8.8. In altre parole, le risultanze del predetto studio sembrano deporre nel senso che la concentrazione degli elementi inquinanti si addensano in specifici punti e non interessi, invece, una più ampia area in maniera indistinta, diffusa e omogenea.

9. Da quanto sopra argomentato deriva anche l’accoglimento del secondo motivo di censura, con cui viene stigmatizzata la decisione della Città metropolitana di Bari di stimolare l’intervento dell’Amministrazione regionale per approfondimenti e indagini integrative, oltretutto per interventi di bonifica e ripristino ambientale, sull’assunto che l’area della zona industriale Bari-Modugno sia caratterizzata da inquinamento diffuso *ex art. 239 del decreto legislativo n. 152/2006*.

Difatti, siffatta determinazione presuppone in via propedeutica una compiuta attività istruttoria – che, come detto, nella specie, non è stata esaustivamente svolta –, tale da portare ad escludere, sulla base dei criteri normativi ed ermeneutici più sopra richiamati, la possibilità di individuare il responsabile dell’inquinamento.

10. Per le ragioni suesposte, il ricorso va accolto, e, per l’effetto, va annullato il provvedimento impugnato;



conseguentemente, la Città metropolitana di Bari – in sede di riedizione del potere – dovrà conformare la propria azione ad una rinnovata e approfondita istruttoria, da condurre anche alla luce dei monitoraggi e dei dati ambientali *medio tempore* acquisiti.

11. Considerata la peculiarità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti in causa.

(Omissis)

