

Sulla mancata individuazione del responsabile e della provenienza della contaminazione da tetracloetilene di un fondo e delle falde

Cons. Stato, Sez. IV 17 luglio 2023, n. 6957 - Carbone, pres.; Monteferrante, est. - Ipm s.r.l. (avv.ti Baleani, Calzolaio) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Ambiente - Sito di interesse nazionale - Ordine di messa in sicurezza d'emergenza (MISE) e successiva bonifica di terreni e della falda - Mancata individuazione del responsabile e della provenienza dell'inquinamento - Principio «chi inquina paga».

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso al T.a.r. per le Marche la IPM s.r.l. ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti ivi in epigrafe specificati nella parte in cui le hanno prescritto la messa in sicurezza d'emergenza (MISE) e la successiva bonifica, dei terreni di competenza e della falda, nell'ambito delle operazioni generali di bonifica del sito di interesse nazionale del Basso Bacino Fiume Chienti, identificato con D.M. 18.9.2001 n. 468 e successivamente perimetrato con D.M. 26.2.2003.

In particolare la ricorrente ha contestato le decisioni delle conferenze di servizi che impongono, al proprietario dell'area, interventi di MISE e di bonifica senza adeguata istruttoria volta ad individuare il responsabile e la provenienza dell'inquinamento che, nel caso specifico, è di tipo diffuso e risalente agli anni 70, pertanto a suo dire non imputabile agli attuali operatori economici.

Il T.a.r. per le Marche con sentenza n. 347 del 2016:

- ha accolto in parte il ricorso e disposto l'annullamento della prescrizione (contenuta nel verbale della conferenza di servizi decisoria del 10.1.2008 e ribadita dalle successive conferenze decisorie del 30.9.2010 e del 12.10.2011) di presentare immediatamente un progetto di bonifica, in difetto di accertamenti più precisi riguardo all'effettiva presenza di una sorgente di contaminazione all'interno del perimetro aziendale;

- lo ha respinto nella parte in cui è stato chiesto l'annullamento della richiesta di immediata MISE sul presupposto della persistenza di uno stato di grave inquinamento della falda, con probabile sorgente di contaminazione all'interno del perimetro aziendale, avendo la società omesso di fornire la prova contraria a quanto emerso dagli accertamenti tecnici.

La IPM srl ha interposto appello avverso la predetta sentenza, chiedendone la riforma nella parte a se sfavorevole in quanto erronea.

Si sono costituiti in giudizio i Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero della Salute, del Ministero dello Sviluppo Economico, di Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale per resistere all'appello, chiedendone la reiezione.

Alla udienza pubblica del 2 febbraio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

La IPM s.r.l. impugna la sentenza del T.a.r. per le Marche nella parte in cui ha ritenuto legittima la prescrizione impositiva della messa in sicurezza in emergenza disposta con gli atti impugnati in primo grado.

Sul punto il T.a.r. ha rilevato che *“Nel caso specifico i dati delle analisi effettuate per la caratterizzazione dell'area di competenza e in occasione delle attività successive (comprese quelle attivate spontaneamente dalla ricorrente) hanno evidenziato la contaminazione della falda con probabile presenza della sorgente all'interno del perimetro aziendale. La ricorrente avrebbe quindi dovuto fornire, a sua volta, indizi a proprio favore quali, ad esempio, il recente insediamento in loco o lo svolgimento (nel corso del tempo) di una attività non riconducibile al settore calzaturiero o che comunque adottava cicli produttivi che non impiegavano gli inquinanti rilevati. Non si può quindi considerare illegittima la prescrizione di eseguire ulteriori accertamenti e di porre temporaneamente in sicurezza l'area di competenza. Al riguardo va ulteriormente osservato che gli accertamenti successivi, di cui si dà atto nelle pagg. 70 e 71 del verbale della conferenza di servizi del 30.9.2010, rilevavano che lo stato di contaminazione risultava ancora grave, con particolare riferimento agli esiti del monitoraggio effettuato dall'ARPAM in data 2.3.2010 da cui era emersa la contaminazione da tetracloetilene nei quattro piezometri ubicati a valle idrogeologica del sito.”*

L'appellante lamenta che la sentenza sarebbe contraddittoria, poiché il T.a.r., pur riconoscendo il difetto di accertamenti più precisi riguardo all'effettiva presenza di una sorgente di contaminazione all'interno del perimetro aziendale, ha annullato la prescrizione impositiva dell'obbligo di bonifica ma non quella relativa alla MISE.

L'incongruenza sarebbe evidente perché la diversa conclusione non è fondata su altre ragioni in punto di fatto o di diritto, ma sugli stessi accertamenti che, in un caso, sono giudicati sufficienti per sorreggere gli atti impugnati e, nell'altro, non sono ritenuti probatori nemmeno della presenza degli inquinanti.

Inoltre gli accertamenti eseguiti in via amministrativa sarebbero incompleti e soprattutto non terrebbero conto delle motivate giustificazioni addotte dall'azienda, in tal modo incorrendo in eccesso di potere.



Il motivo è fondato.

Il T.a.r. dopo aver richiamato gli esiti degli accertamenti che avevano confermato il persistente grave stato di contaminazione, con particolare riferimento agli esiti del monitoraggio effettuato dall'ARPAM in data 2.3.2010 da cui era emersa la contaminazione da tetracloetilene nei quattro piezometri ubicati a valle idrogeologica del sito, aggiunge che *“La ricorrente avrebbe quindi dovuto fornire, a sua volta, indizi a proprio favore quali, ad esempio, il recente insediamento in loco o lo svolgimento (nel corso del tempo) di una attività non riconducibile al settore calzaturiero o che comunque adottava cicli produttivi che non impiegavano gli inquinanti rilevati”*.

Così facendo ha tuttavia del tutto obliterato la circostanza che la IPM s.r.l. aveva inviato proprie deduzioni in data 14.12.2010 e successivamente in data 17.6.2011.

Nella prima lettera IPM prendeva atto dei risultati della caratterizzazione da essa stessa eseguiti, dei risultati dei monitoraggi effettuati nel periodo di messa in esercizio del *pump and treat* (aspirazione delle acque e filtraggio) che confermavano l'estraneità di IPM e della presenza nell'area IPM di prelievi ad uso irriguo dal pozzo P95, in esercizio all'epoca delle campagne di monitoraggio, il cui emungimento aveva provocato un cono di depressione richiamando dall'esterno sostanze inquinanti. Di ciò tenuto conto, IPM comunicava l'intenzione di eseguire monitoraggi esterni per validare l'ipotesi relativa alla dinamica dell'inquinamento.

Nella seconda lettera del giugno 2011 IPM trasmetteva le risultanze dei monitoraggi esterni nei piezometri PzA, PzB, PzC e PzD dai quali risultavano valori più elevati di quelli interni alla propria proprietà, con ciò confermando l'ipotesi formulata.

Questa era la ragione sostanziale per la quale IPM era risultata positiva agli accertamenti mentre la chiusura del pozzo aveva normalizzato la situazione rendendo evidente che l'attività industriale di IPM non aveva dato alcun contributo all'inquinamento che proveniva dalle aree limitrofe.

Tale prospettazione doveva peraltro ritenersi viepiù non implausibile tenuto conto della incontestata assenza di inquinanti sul terreno, laddove la dispersione di inquinanti riferibili a IPM avrebbe dovuto con ogni evidenza interessare anche il suolo e il sottosuolo.

Le verifiche condotte e la ricostruzione prospettata dalla appellante - mai contestate dalle parti appellate - forniscono elementi di indubbia rilevanza in quanto idonei a comprovare la sua estraneità dal punto di vista causale nella determinazione dell'inquinamento della falda e che avrebbero dovuto essere tenute in debita considerazione in sede istruttoria ed ivi verificate da parte delle autorità competenti e di cui il T.a.r. doveva, a sua volta, tener conto nella disamina del motivo di ricorso specificamente articolato sul punto, anche al fine di ritenere comprovati gli elementi a discarico rappresentati, relativamente ai profili di responsabilità contestati.

Le autorità procedenti non potevano prescindere dalla prova dell'effettiva responsabilità della IPM s.r.l. nella causazione dell'inquinamento della falda, trattandosi di responsabilità di natura non oggettiva che implica l'accertamento di profili di diretta riferibilità dell'evento di danno che gli elementi puntualmente addotti, in senso contrario, dalla appellante risultano certamente idonei, in astratto, ad escludere e che dovranno essere verificati in concreto dalle autorità procedenti laddove ritengano persistente l'esigenza della adozione di misure di tutela ambientale del sito.

Quanto precede trova ulteriore conferma in una rilevante circostanza sopravvenuta rappresentata dalla sentenza della Corte d'Appello di Ancona n. 1632 pubblicata il 23.12.2016, che ha deciso l'appello proposto dai soccombenti avverso la sentenza del Tribunale di Macerata n. 699/2009 con la quale alcune imprese, tra cui IPM, erano state condannate al pagamento dei danni diretti, di immagine e morale verso enti pubblici territoriali. Le conclusioni della CTU disposta nel corso di quel giudizio e fatte proprie dal collegio sono, per l'appunto, nel senso della impossibilità di riferire la responsabilità dell'inquinamento alle imprese convenute, in mancanza di verifiche istruttorie puntuali e ciò anche in ragione del carattere risalente e diffuso dell'inquinamento.

Né può opporsi che essendo la MISE una misura connotata da esigenze di somma urgenza finalizzata a prevenire il danno ambientale anche in relazione al suo possibile aggravamento, sarebbe possibile imporla prescindendo dalla prova del contributo causale del soggetto obbligato, poiché tale impostazione si pone comunque in contrasto con i principi affermati dalla Corte di giustizia secondo cui, conformemente al principio *“chi inquina paga”*, l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione, del 9.3.2010, in causa C-378/08 e la successiva decisione della stessa Corte, Sez. III, del 4.3.2015, causa C-534/13).

In questa direzione già da tempo la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che *“L'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lettere m) e p) del decreto legislativo n. 152/2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario “incolpevole” restano limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del medesimo decreto legislativo in tema di oneri reali e privilegi speciali immobiliari”*. (Cons. Stato, Ad. plen., ordinanza, 25 settembre 2013, n. 21).

Nello stesso senso si è pronunciata di recente Cass. civ., sez. un., 1 febbraio 2023, n. 3077 secondo cui: *“L'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di realizzare le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p),*

cod. amb., in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare, tale essendo la netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione; così che, come ancora ribadito, il proprietario 'non responsabile' dell'inquinamento è tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, ad adottare le misure di prevenzione di cui all'art. 240, comma 1, lett. i), ma non le misure di messa in sicurezza d'emergenza e bonifica di cui alle lett. m) e p)''.

Il motivo deve pertanto essere accolto.

Con un secondo motivo l'appellante deduce: Violazione del d. lgs. n. 152/2006, artt. 240, comma 1 lett. r), 242 comma 4 ss., 244, 245 comma 2, 303 comma 1, lett. h), 253 nonché dell'art. 2 comma 1, lett. j) del D.M. n. 471/1999 e dell'art. art. 17 del d. lgs. n. 22/97. Violazione dei relativi principi di diritto ed eccesso di potere sotto molteplici profili. Violazione dei principi ravvisati da Corte di Giustizia Europea sezione III del 4.3.2015.

Lamenta che pur in presenza di un inquinamento di tipo diffuso - il cui inizio risale ad almeno quarant'anni fa, come le indagini che hanno dato luogo all'istituzione del SIN Chienti (DM 18 settembre 2001 n. 468) hanno accertato - era comunque necessario procedere all'accertamento della responsabilità del singolo operatore nella causazione dell'evento di danno.

Nel caso di specie non vi è alcuna prova che IPM s.r.l. operasse all'epoca della produzione del fatto e che ne fosse responsabile e tanto meno vi è prova che l'attuale inquinamento diffuso sia a lei ascrivibile.

Il motivo è fondato alla luce di quanto osservato nella disamina del primo motivo di appello cui si rinvia.

Con il terzo motivo deduce: Eccesso di potere sotto molteplici profili - carente e travisata istruttoria in ordine allo stato della falda e alla provenienza dell'inquinamento - travisamento dei fatti e dei presupposti - difetto di motivazione.

Lamenta la erroneità della sentenza nella parte in cui afferma che le prove degli inquinanti sarebbero sussistenti.

Il motivo è fondato alla luce di quanto osservato nella disamina del primo motivo di appello cui si rinvia.

Con il quarto motivo deduce: Violazione di legge ex art. 58 del d. lgs n. 152/99, violazione della legge n. 36/1994, violazione dei relativi principi di diritto - eccesso di potere sotto molteplici profili - proprietà pubblica delle acque di falda.

Rileva la omessa pronuncia del T.a.r. in merito alla doglianza relativa al fatto che la proprietà delle acque sotterranee di falda appartiene allo Stato e non ai privati e trattandosi di proprietà pubblica, il proprietario privato dei suoli non potrebbe essere onerato delle spese di bonifica della falda.

Il motivo può essere dichiarato assorbito atteso che dall'accoglimento del primo motivo discende che, a prescindere dalla natura pubblica delle acque, comunque non sussistono i presupposti di legge per porre l'obbligo della MISE a carico del proprietario del sito.

Con il quinto motivo deduce: Violazione di legge ex artt. 240 comma, 1 lett. m) del d. lgs. n. 152/2006 e dell'art. 2 del DM 471/99, violazione dei relativi principi di diritto, eccesso di potere sotto molteplici profili - travisamento ed erronea applicazione della disciplina della messa in sicurezza di emergenza (mise).

Lamenta che nel caso di specie non sussistono i presupposti per disporre la MISE anche perché non ricorrono fenomeni repentini di inquinamento, stante la presenza di inquinanti già diffusi. Le misure imposte, dunque, non sarebbero volte al contenimento di fenomeni di inquinamento improvvisi - peraltro se non impossibile assai difficile per le acque sotterranee - ma ad una bonifica "mascherata" vera e propria. Ciò sarebbe confermato dalla prescrizione dell'impiego delle barriere idrauliche che rappresenta una tecnica di bonifica non di contenimento in emergenza.

Il motivo può essere assorbito per le motivazioni indicate nella disamina del primo motivo di appello.

Con il sesto motivo deduce: Violazione dell'art. 240 lett. b) - c) - f) e 242 del d. lgs. n. 152/2006 e dei relativi principi di diritto - eccesso di potere per travisamento dei presupposti e per contraddittorietà, illogicità, difetto assoluto di istruttoria e di motivazione, sviamento - soglie di contaminazione e di rischio (CSC e CSR).

Lamenta che nel caso di specie la MiSE sarebbe illegittima in quanto sarebbe stata disposta sebbene non risulti l'accertamento del superamento della soglia CSR, quella cioè che consente di definire un sito come contaminato.

Anche tale motivo può essere assorbito per le motivazioni indicate nella disamina del primo motivo di appello.

Alla luce di quanto precede l'appello deve pertanto essere accolto e, in parziale riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado deve essere accolto, con annullamento degli atti impugnati anche nella parte in cui hanno posto la MISE a carico della appellante.

La complessità della questione consente di ritenere sussistenti gravi motivi per disporre la compensazione integrale delle spese del doppio grado.

(Omissis)