

# Obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale e proprietario incolpevole dell'area inquinata

T.A.R. Basilicata, Sez. I 28 giugno 2023, n. 422 - Donadono, pres.; Mariano, est. - Gas Plus Italiana S.r.l. (avv.ti Pasqualone e Rotelli) c. Regione Basilicata (avv. Possidente) ed a.

**Ambiente - Esplorazione, produzione, distribuzione e vendita del gas - Inquinamento - Obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale - Soggetto responsabile dell'inquinamento - Proprietario incolpevole dell'area inquinata.**

*Ai sensi dell'art. 242, d.lgs. n. 152/2006, gravano sul solo responsabile dell'inquinamento gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione, non essendo configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato.*

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in esame, depositato in data 6/3/2023 a seguito di rituale riassunzione dell'originario ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, la società deducente – attiva nel settore dell'esplorazione, produzione, distribuzione e vendita del gas – ha impugnato gli atti specificati in epigrafe ed in particolare la deliberazione, n. 697 del 21/10/2022, con la quale la Giunta regionale, a conclusione della dedicata conferenza di servizi decisoria, ha approvato con prescrizioni il documento concernente l'analisi di rischio ambientale predisposto dalla società con riferimento all'area "Pozzo Nova Siri Scalo 01" (nel Comune di Rotondella), di cui è titolare a decorrere dal 18/5/2004 (subentrando a Società Petroliera Italiana s.p.a.).

1.1. Risulta in fatto quanto segue:

- in data 30/3/2001, Società Petroliera Italiana s.p.a., originaria titolare della concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi denominata "Nova Siri Scalo", di cui "Pozzo Nova Siri Scalo 01" fa parte, ha comunicato agli Enti competenti una situazione di potenziale inquinamento del sito (derivante dal superamento di alcune Concentrazioni Soglia di Contaminazione – C.S.C.), cui ha fatto seguito la predisposizione di un piano di caratterizzazione dell'area;

- in data 12/4/2019, Gas Plus Italiana s.r.l., *medio tempore* subentrata nella titolarità della ridetta concessione, ha aggiornato il Piano di caratterizzazione già predisposto da Società Petroliera Italiana s.p.a., documento integrato in data 17/7/2019 e successivamente approvato con delibera di Giunta regionale n. 1004 del 21/12/2019;

- dalla relazione tecnica conclusiva delle indagini di caratterizzazione eseguite è emersa la conformità delle C.S.C. rispetto ai parametri ambientali, fatta eccezione per i seguenti elementi: "idrocarburi pesanti c>12", riscontrato sia nel "suolo superficiale" che nel "suolo profondo"; "antimonio", rilevato nella sola matrice "suolo profondo"; "manganese", registrato nelle "acque sotterranee";

- in data 1/12/2020, la medesima società ha presentato il documento di analisi di rischio del sito, le cui conclusioni possono essere così sintetizzate:

i) per il suolo superficiale il software utilizzato ha restituito un "rischio accettabile" circa i percorsi di esposizione degli "idrocarburi pesanti" mediante contatto dermico e ingestione, erosione del vento e rilascio della frazione idrosolubile mediante lisciviazione;

ii) per il suolo profondo il software di modellazione ha calcolato un rischio di c.d. "lisciviazione in falda" (ossia il trasporto dell'inquinante nelle acque di falda) accettabile rispetto al parametro "antimonio" e non accettabile per l'elemento "idrocarburi pesanti";

iii) la presenza di manganese nelle falde acquifere è riconducibile ai c.d. "valori di fondo naturale", ossia è "imputabile alla locale condizione anossica naturale dell'acquifero e non è riconducibile alle attività svolte storicamente in Sito";

- in data 18/2/2021, la Regione Basilicata ha indetto la conferenza di servizi decisoria in forma semplificata ed in modalità asincrona per l'approvazione dell'analisi di rischio;

- con nota del 12/8/2022, l'Ufficio Economia Circolare, Rifiuti e Bonifiche della Regione, acquisiti i pareri dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale, dell'Azienda sanitaria di Matera e della Provincia di Matera, ha adottato la determinazione di positiva conclusione della conferenza di servizi convocata per l'approvazione del citato documento di analisi di rischio, con le seguenti prescrizioni:

i) "aggiornare il modello concettuale del sito, rispetto a quello sviluppato secondo lo scenario degli usi industriali, in coerenza con la restituzione del sito all'uso agricolo finalizzata al ripristino della destinazione culturale da reintegrarsi



con quella del territorio circostante di tipo agricolo”;

ii) “predisporre progetto di bonifica che contempra la rinaturalizzazione/ripristino ambientale del sito, previa rimozione del suolo contaminato in corrispondenza delle sorgenti SP1, SP2, al fine di consentire tutti gli usi del sito anche quelli comportanti scavi”;

iii) “integrare la valutazione dello stato di contaminazione delle acque sotterranee da Manganese mediante l’esecuzione del piano di indagine ex art. 242, co. 13-ter; D.lgs. n. 152/2006, attraverso il quale l’ARPAB si esprimerà sulla compatibilità delle CSC rilevate nel sito con le condizioni geologiche, idrogeologiche ed antropiche del contesto territoriale di riferimento”;

iv) “trasmettere il progetto di bonifica e ripristino ambientale, ivi compresa la rinaturalizzazione del sito, che contempra l’avvenuta ottemperanza alle suddette prescrizioni, entro i successivi 6 mesi dalla chiusura del procedimento ex art. 242 comma 13-ter di cui al precedente punto”;

- detto documento di analisi di rischio è stato, infine, approvato con D.G.R. n. 697 del 21/10/2022, con le prescrizioni di cui alla citata nota.

1.2. L’impugnazione delle richiamate prescrizioni è affidata alle seguenti censure.

1.2.1. Con il primo motivo, è anzitutto contestata la prescrizione sub i), in quanto la società avrebbe già aggiornato la propria analisi di rischio, focalizzando l’attenzione sulla tematica della contaminazione agricola e gli studi eseguiti avrebbero restituito un indice di pericolo individuale e cumulato conforme ai limiti di accettabilità definiti dalla normativa regolamentare di cui sopra.

Parimenti illegittima sarebbero:

- la prescrizione sub ii), in quanto i risultati dell’analisi di rischio restituirebbero parametri contenuti entro i valori delle concentrazioni soglia di rischio (C.S.R.), ciò escludendo, dunque, ai sensi dell’art. 242 del D.lgs. n. 152/2006, l’esistenza di una contaminazione del suolo (superficiale e profondo) e la necessità di predisporre un progetto di bonifica per queste matrici;

- la prescrizione sub iii), in quanto la società avrebbe già illustrato nel procedimento come la presenza di manganese in concentrazioni eccedenti le C.S.C. sarebbe imputabile esclusivamente alla geologia ed idrochimica locale, e non alle attività industriali svolte storicamente sull’area, tant’è che esso è stato riscontrato su tutti i piezometri installati presso il sito, ivi compreso quello posto a monte idrogeologico;

- la prescrizione sub iv), in quanto con essa la Regione avrebbe illogicamente imposto direttamente degli interventi di bonifica da realizzarsi ancor prima dell’elaborazione ed approvazione del piano di bonifica.

1.2.2. Con il secondo motivo, è dedotta l’illegittimità delle prescrizioni per violazione del principio “chi inquina paga”, siccome dirette ad imporre alla ricorrente obblighi di bonifica a prescindere dal previo accertamento della responsabilità della contaminazione. Sotto tale versante, inoltre, l’atto sarebbe viziato da incompetenza relativa, spettando alla Provincia ogni attribuzione in punto di accertamento della responsabilità dell’inquinamento.

1.2.3. Con il terzo motivo, è contestato – sotto il profilo procedimentale – che la conferenza di servizi per cui è causa avrebbe dovuto essere convocata in modalità sincrona, al fine di consentire un pieno e contestuale contraddittorio con tutte le parti interessate.

2. Si sono costituite in giudizio, per resistere all’accoglimento del gravame, la Regione Basilicata e Società Petroliera Italiana s.p.a..

3. All’udienza pubblica del 21/6/2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è fondato nei sensi appresso specificati.

5. Preliminarmente, giova richiamare le pertinenti disposizioni normative.

Rileva, innanzitutto, l’art. 242 del D.lgs. n. 152/2006, che così scandisce lo svolgimento delle procedure operative ed amministrative per l’attuazione degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale:

- al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell’inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione (comma 1);

- il responsabile dell’inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un’indagine preliminare sui parametri oggetto dell’inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provvede al ripristino della zona contaminata (comma 2);

- qualora l’indagine preliminare accerti l’avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell’inquinamento presenta un piano di caratterizzazione, sottoposto ad autorizzazione regionale (comma 3);

- sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR); entro sei mesi dall’approvazione del piano di caratterizzazione, il soggetto responsabile presenta alla Regione i risultati dell’analisi di rischio (comma 4);

- qualora gli esiti della procedura dell’analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle concentrazioni soglia di rischio, la conferenza dei servizi, con l’approvazione del documento dell’analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento (comma 5);

- qualora gli esiti della procedura dell’analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel

sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile sottopone alla Regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito (comma 7);

- qualora la procedura interessi un sito in cui, per fenomeni di origine naturale o antropica, le concentrazioni rilevate superino le CSC di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta, il proponente può presentare all'ARPA territorialmente competente un piano di indagine per definire i valori di fondo da assumere (comma 13-ter).

Ai sensi dell'art. 245 del D.lgs. n. 152/2006, le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili. In particolare, 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 Autorità competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242. La Provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva 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.

L'art. 244 del medesimo decreto dispone, inoltre, che la Provincia, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere. 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 sono adottati dall'Amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'art. 250.

6. Alla luce di tali coordinate normative, deve ritenersi quanto segue.

Coglie nel segno il secondo motivo, difettando, in specie, gli essenziali presupposti per imporre alla società ricorrente l'adozione di un progetto di bonifica, atteso che:

- sotto il profilo oggettivo, come denunciato nel primo motivo di gravame, deve ritenersi che non sono rinvenibili idonei elementi istruttori atti a comprovare che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è, in concreto, superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio, secondo quanto richiesto dal comma 5 dell'art. 242 cit. (ai fini dell'avvio del procedimento di bonifica), avendo piuttosto gli esiti della procedura dell'analisi di rischio condotta dalla società ricorrente escluso espressamente siffatta evenienza; in tale prospettiva, l'eventuale non condivisione da parte dell'Amministrazione delle risultanze di detta analisi, in ragione dell'inadeguatezza del modello di analisi adottato dal proponente, avrebbe dovuto condurre, al più, alla mancata approvazione del documento, non già all'imposizione di obblighi di bonifica, che, per quanto detto, esige il previo accertamento dell'effettivo (non ipotetico) superamento dei valori di C.S.R. (di cui, in specie, non vi è alcuna evidenza);

- sotto il profilo soggettivo, come denunciato nel gravame, deve ritenersi che l'imposizione del progetto di bonifica non può prescindere dal previo accertamento della responsabilità nella causazione della contaminazione da parte del soggetto a ciò tenuto, secondo quanto previsto dal comma 7 dell'art. 242 cit. e dal successivo art. 245 cit., nonché in coerenza con il principio del "chi inquina paga" di cui all'art. 174 del T.F.U.E. (cfr. *ex plurimis*, Consiglio di Stato, sez. V, 7/3/2022, n. 1630, secondo cui "*ai sensi dell'art. 242 d.lgs. n. 152/2006, gravano sul solo responsabile dell'inquinamento gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione, non essendo configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato*"); in specie, tuttavia, difetta qualsivoglia elemento comprovante l'attribuzione della responsabilità della contaminazione di che trattasi in capo alla ricorrente (che, invero, declina tale *qualitas*, pur essendosi fatta parte diligente nel promuovere autonomamente la procedura di caratterizzazione e di analisi del rischio). D'altronde, vi è evidenza documentale della circostanza che, con nota in data 15/3/2023 (successivamente, dunque, al provvedimento *sub iudice*), la Regione ha trasmesso alla competente Provincia di Matera gli atti relativi al sito in questione al fine di avviare il procedimento volto all'individuazione del responsabile dell'inquinamento.

7. In conclusione, per le ragioni esposte, assorbita ogni altra censura, il ricorso va accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento degli atti impugnati.

8. Le spese di lite seguono il criterio della soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

(*Omissis*)