

Progetto unico di bonifica (PUB) e individuazione del responsabile dell'inquinamento

T.A.R. Umbria, Sez. I 5 settembre 2023, n. 506 - Potenza, pres.; Carrarelli, est. - Eni S.p.A. (avv.ti Benozzo, Bruno e Minotti) c. Regione Umbria (avv. Ricci) ed a.

Ambiente - Situazione di potenziale contaminazione per accertato superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione («CSC») - Interventi di bonifica - Approvazione del progetto unico di bonifica (PUB) - Distinzione tra «soggetto responsabile dell'inquinamento» e soggetto o i soggetti che materialmente gestisce/gestiscono le attività di emungimento e trattamento delle acque inquinate dalla falda e successivo scarico in pubblica fognatura - Responsabile dell'inquinamento.

Dalla piana lettura delle disposizioni di settore emerge un chiaro intento di semplificazione procedimentale e di individuazione di un unico soggetto responsabile di tutte le attività amministrative ed operative finalizzate alla risoluzione delle problematiche connesse all'inquinamento; tale soggetto, all'approvazione del progetto dallo stesso presentato, risulta titolare dell'autorizzazione regionale, sostitutiva a tutti gli effetti delle autorizzazioni, delle concessioni, dei concerti, delle intese, dei nulla osta, dei pareri e degli assensi previsti dalla legislazione vigente, necessaria all'attuazione della bonifica. Espressamente il legislatore ha ricompreso tra le autorizzazioni sostituite dall'autorizzazione regionale sul progetto di bonifica quelle relativi «allo scarico delle acque emunte dalle falde». Quanto sopra non impedisce che il «soggetto responsabile» che abbia presentato il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, ottenendone l'approvazione con valenza di autorizzazione unica ambientale all'esecuzione degli interventi in esso previsti, si avvalga di soggetti terzi per l'esecuzione delle singole lavorazioni, ferma restando la sua responsabilità nei confronti dell'Amministrazione in relazione alla corretta osservanza delle prescrizioni impartite in sede di approvazione

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. ENI s.p.a. (di seguito anche solo ENI) è proprietaria di una pluralità di punti vendita carburanti, tra cui quello sito in Narni, via Tuderte 252, codice aziendale 7413.

Riferisce ENI che nel corso dei lavori di scavo per la ristrutturazione del citato punto vendita, la Società rilevava una situazione di potenziale contaminazione per accertato superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione («CSC») di cui al Codice dell'ambiente e procedeva il 5 luglio 2017 alla comunicazione ex art. 4 del d.m. 12 febbraio 2015 n. 31.

ENI, previa effettuazione di monitoraggi piezometrici e idrochimici delle acque sotterranee, affidava a Herambiente s.p.a. – una delle ditte del RTI istituito da ENI Rewind (già Syndial s.p.a., mandataria di ENI per l'esecuzione di tutte le attività di risanamento del punto vendita) – la gestione delle misure di prevenzione o messa in sicurezza d'emergenza con sistema di emungimento “*pump and stock*” (con stoccaggio e gestione delle acque emunte). Il 14 novembre 2019, Herambiente otteneva l'autorizzazione unica ambientale (AUA) necessaria allo scarico ex art. 124 d.lgs. n. 152 del 2006, e il 9 ottobre 2020 l'autorizzazione alla conversione dell'impianto in “*pump and treat*”, con trattamento delle acque di falda emunte e scarico in pubblica fognatura.

Parallelamente, in data 30 aprile 2020 ENI s.p.a. avanzava istanza di approvazione del “*Progetto Unico di Bonifica ai sensi del D.Lgs 152/06. e D.M. 31/2015*” relativo al “*Punto Vendita carburante a marchio Eni n. 7413 – comune di Narni (TR), via Tuderte 252*”.

Veniva pertanto avviato il relativo procedimento ex art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 ed in data 17 dicembre 2021 si teneva la conferenza di servizi; in quella sede le Amministrazioni coinvolte evidenziavano, tra l'altro, “*la necessità di un allineamento amministrativo dell'atto di AUA*” con il progetto in approvazione e, quindi, intestazione della stessa AUA in capo ad ENI, ipotesi sulla quale il rappresentante di ENI esprimeva il proprio contrario avviso.

Nelle more, in data 20 luglio 2021 l'AUA veniva trasferita da Herambiente ad ACR di Reggiani Albertino s.p.a., nuovo incaricato nel RTI della titolarità e della gestione dell'impianto in “*pump and treat*”.

Con nota prot. n. 23043 del 4 febbraio 2022 il competente Servizio regionale Risorse idriche, Acque pubbliche, Attività estrattive e Bonifiche trasmetteva il verbale della conferenza di servizi a tutti i soggetti pubblici interessati, nonché ad ENI.

Con determinazione dirigenziale n. 1250 del 7 febbraio 2022, recante «*D.Lgs. 152/2006 art. 249 - L. 241/90 – DM 31/2015. Approvazione del documento “Progetto Unico di bonifica ai sensi del D.Lgs. 152/2006 e del D.M. 31/2015” relativo al sito denominato “Punto vendita carburante a marchio ENI n. 7413 in via Tuderte 252 nel Comune di Narni (TR)”*», veniva adottata la determinazione motivata di “*conclusione positiva della conferenza di servizi*”, “*con*



approvazione all'unanimità" e "facendo proprie le conclusioni del verbale relativo alla Conferenza di Servizi esperita in data 17/12/2021" (punto 1 del determinato). Il punto 3 del determinato vincola il Progetto unico di bonifica approvato al rispetto di una pluralità di prescrizioni, tra cui, per quanto qui di interesse «entro 12 mesi il Soggetto obbligato dovrà provvedere alla presentazione dell'istanza di voltura dell'Autorizzazione Unica Ambientale rilasciata alla Ditta ACR REGGIANI DI REGGIANI ALBERTINO SPA, subentrata alla ditta Herambiente S.p.A a seguito di volturazione di cui alla Determinazione dirigenziale n. 10611 del 27/10/2021 del Servizio Sostenibilità ambientale, Valutazioni ed autorizzazioni ambientali, e trasmettere suddetta documentazione ad ARPA Umbria, USL Umbria 2, Provincia di Terni, Comune di Narni, Regione Umbria».

Con nota prot. n. 34793 del 22 febbraio 2022 il Servizio Regionale Risorse idriche, Acque pubbliche, Attività estrattive e Bonifiche trasmetteva D.D. n. 1250 del 2022 a tutti i soggetti pubblici interessati, nonché a ENI s.p.a.

2. Con ricorso notificato in data 22 aprile 2022 e depositato il successivo 10 maggio 2022, ENI ha agito per l'annullamento della citata D.D. 7 febbraio 2022, n. 1250, di approvazione del progetto unico di bonifica relativo al sito n. 7413 di via Tuderte 252 nel Comune di Narni, "nella parte relativa all'obbligo di voltura dell'Autorizzazione Unica Ambientale"; la ricorrente ha articolato motivi in diritto per:

i. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 242, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, tra cui il difetto di motivazione, l'illogicità manifesta e l'errore, la contraddittorietà nell'agire e l'irragionevolezza;

ii. violazione e/o falsa applicazione degli artt. 124 e 243, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, violazione dei principi costituzionali di proporzionalità e parità di trattamento, eccesso di potere per difetto d'istruttoria, contraddittorietà nell'agire e irragionevolezza, errore manifesto e sviamento di potere;

iii. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2 del d.P.R. n. 59 del 2013; violazione dei principi costituzionali di proporzionalità e parità di trattamento; eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà nell'agire e irragionevolezza, errore manifesto e sviamento di potere;

iv. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 4 del d.m. n. 31 del 2015, violazione e/o falsa applicazione degli artt. 242, commi 7, e 13 bis, e 252, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, tra cui il difetto di istruttoria e motivazione, l'illogicità manifesta e l'errore, la contraddittorietà nell'agire e l'irragionevolezza.

3. Con atto per motivi aggiunti notificato in data 24 aprile 2023 e depositato in pari data, la ricorrente ha, altresì, gravato la nota del 1 marzo 2023 n. 9793, con cui la Regione Umbria ha sollecitato l'adempimento alle prescrizioni di cui alla D.D. n. 1250 del 2022. La ricorrente ha articolato ulteriori censure per:

i. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 124, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche, tra cui il difetto di motivazione, l'illogicità manifesta e l'errore, la contraddittorietà nell'agire e l'irragionevolezza, dovendo l'autorizzazione allo scarico delle acque reflue essere rilasciata e intestata esclusivamente all'operatore tecnico che sullo scarico stesso, per effetto della propria presenza quotidiana in sito, disponga effettivamente di tutti i poteri necessari per la corretta gestione dello stesso scarico e, eventualmente, prevenire superamenti dei limiti;

ii. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2 del d.P.R. n. 59 del 2013, violazione dei principi costituzionali di proporzionalità e parità di trattamento, eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà nell'agire e irragionevolezza, errore manifesto e sviamento di potere, in quanto la nuova richiesta della Regione imporrebbe ad ENI di assumere la qualifica di gestore di un impianto per il quale, invece, non ha alcuna funzione di direzione;

iii. violazione e/o falsa applicazione dell'art. 97 Cost.; eccesso di potere per difetto di motivazione, contraddittorietà nell'agire e irragionevolezza, errore manifesto e sviamento di potere, essendo la nota di sollecito della Regione è contraria ai principi di buona amministrazione, attribuendo il carattere della "obbligatorietà" ad una prescrizione illegittima e priva di fondamento giuridico.

4. Si è costituita per resistere in giudizio la Regione Umbria; dopo ampia ricostruzione normativa, la difesa resistente ha eccepito l'improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti in quanto, in virtù degli specifici adempimenti previsti nel piano di bonifica approvato, anche laddove fosse annullata la previsione contestata dalla ricorrente, ENI s.p.a. sarebbe comunque responsabile con riferimento all'AUA in questione (che comprende le autorizzazioni ambientali in materia di scarichi e acustica) e potrebbe comunque essere necessariamente richiesta la relativa volturazione.

Nel merito, la difesa regionale ha argomentato circa l'infondatezza delle censure attoree evidenziando, in estrema sintesi, che il procedimento di bonifica vede come soggetto obbligato ENI, tenuta ai necessari monitoraggi, campionamenti, misure e comunicazioni relativi a tutte le matrici ambientali del sito, e che un frazionamento dell'attività pregiudicherebbe l'intervento di bonifica e sarebbe contrario al principio "chi inquina paga".

5. Le parti si sono scambiate memorie e repliche in vista della trattazione in pubblica udienza.

6. All'udienza pubblica dell'11 luglio 2023, uditi per le parti i difensori come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Preliminarmente deve essere disattesa l'eccezione di improcedibilità [*rectius* inammissibilità] del ricorso e dei successivi motivi aggiunti sollevata dalla difesa resistente per carenza di interesse in capo ad ENI s.p.a.

L'interesse perseguito dalla ricorrente è, con ogni evidenza, quello di evitare che eventuali inosservanze, da parte della società specializzata incaricata dell'emungimento delle acque e del loro scarico in fognatura, delle prescrizioni associate

all'autorizzazione unica ambientale rilasciata per l'attuazione del progetto di bonifica possano esserle imputate nei rapporti con l'Amministrazione; non può, quindi, ritenersi che ENI s.p.a. sia carente di interesse alla coltivazione del presente ricorso.

8. I motivi di censura articolati dalla parte ricorrente tanto nel ricorso introduttivo che nei motivi aggiunti si presentano ampiamente ripetitivi, così da poter essere trattati congiuntamente, ed incentrati sull'affermazione per cui la D.D. n. 1250 del 2022 illegittimamente ed immotivatamente richiederebbe l'“*allineamento amministrativo dell'atto di AUA*” con il progetto unico di bonifica e la conseguente intestazione della stessa AUA in capo ad ENI s.p.a.

In particolare, la ricorrente contesta la natura assorbente dell'approvazione del progetto unico di bonifica presentato dalla stessa ENI s.p.a. ai sensi dell'art. 242, comma 7, d.lgs. n. 152 del 2006, valorizzando nei propri scritti la sussistenza di una distinzione tra il “soggetto responsabile dell'inquinamento” ed il soggetto o i soggetti che materialmente gestisce/gestiscono (appunto il “gestore”) le attività di emungimento e trattamento delle acque inquinate dalla falda e successivo scarico in pubblica fognatura, unico legittimato, ad avviso di parte ricorrente ad essere titolare dell'AUA per lo scarico in fognatura.

Ad avviso di parte ricorrente, nell'ambito delle procedure di bonifica, le singole autorizzazioni rilasciate dovrebbero rimanere in capo agli operatori tecnici che, materialmente, si occupano delle singole attività; gli operatori che si occupano della gestione dei rifiuti generati dalla bonifica – qualificati come produttori – sarebbero, di conseguenza, direttamente responsabili della corretta gestione di quanto direttamente prodotto (classificazione, iscrizione nei registri e trasporto per avvio allo smaltimento).

Inoltre, sempre ad avviso di parte ricorrente, il provvedimento gravato violerebbe le specifiche disposizioni sulla procedura di bonifica dei punti vendita carburanti, segnatamente il d.m. n. 31 del 2015, richiamando e applicando in maniera impropria la disciplina ordinaria ed arrivando a conclusioni errate ed illogiche per la bonifica del punto vendita.

9. La ricostruzione di parte ricorrente non convince.

9.1. L'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina le procedure operative ed amministrative in caso si verifichi un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito, individuando chiaramente una serie di adempimenti a carico della figura del “responsabile dell'inquinamento”, chiamato ad attivarsi tempestivamente tanto dal punto di vista operativo che con comunicazioni alle autorità individuate ai sensi dell'art. 304, comma 2, del medesimo Codice dell'ambiente.

Nel caso in esame è pacifico – in quanto affermato dalla stessa ricorrente – che tale soggetto “responsabile dell'inquinamento” sia ENI s.p.a., titolare del punto vendita carburanti sito in Narni, via Tuderte 252 in cui si è verificato l'evento che ha dato origine all'inquinamento, e che ENI Rewind abbia operato come mandataria incaricata di tutte le attività di risanamento del punto vendita per conto delle società appartenenti al Gruppo ENI.

Per quanto qui interessa, il comma 7 del citato art. 242 prevede che «*[q]ualora 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. ... La regione, acquisito il parere del comune e della provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento. ... Ai soli fini della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione del progetto operativo e per il tempo strettamente necessario all'attuazione medesima, l'autorizzazione regionale di cui al presente comma sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente compresi, in particolare, quelli relativi alla valutazione di impatto ambientale, ove necessaria, alla gestione delle terre e rocce da scavo all'interno dell'area oggetto dell'intervento ed allo scarico delle acque emunte dalle falde. L'autorizzazione costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità dei lavori. Con il provvedimento di approvazione del progetto sono stabiliti anche i tempi di esecuzione, indicando altresì le eventuali prescrizioni necessarie per l'esecuzione dei lavori, le verifiche intermedie per la valutazione dell'efficacia delle tecnologie di bonifica adottate e le attività di verifica in corso d'opera necessarie per la certificazione di cui all'articolo 248, comma 2, con oneri a carico del proponente, ed è fissata l'entità delle garanzie finanziarie, in misura non superiore al cinquanta per cento del costo stimato dell'intervento, che devono essere prestate in favore della regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi medesimi*».

Dalla piana lettura delle citate disposizioni emerge un chiaro intento di semplificazione procedimentale e di individuazione di un unico soggetto responsabile di tutte le attività amministrative ed operative finalizzate alla risoluzione delle problematiche connesse all'inquinamento; tale soggetto, all'approvazione del progetto dallo stesso presentato, risulta titolare dell'autorizzazione regionale, sostitutiva a tutti gli effetti delle autorizzazioni, delle concessioni, dei concerti, delle intese, dei nulla osta, dei pareri e degli assensi previsti dalla legislazione vigente, necessaria all'attuazione della bonifica (cfr. T.A.R. Toscana, sez. II, 20 giugno 2022, n. 838).

Espressamente il Legislatore ha ricompreso tra le autorizzazioni sostituite dall'autorizzazione regionale sul progetto di bonifica quelli relativi «*allo scarico delle acque emunte dalle falde*».

Quanto sopra non impedisce che il “soggetto responsabile” che abbia presentato il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, ottenendone l’approvazione con valenza di autorizzazione unica ambientale all’esecuzione degli interventi in esso previsti, si avvalga di soggetti terzi per l’esecuzione delle singole lavorazioni, ferma restando la sua responsabilità nei confronti dell’Amministrazione in relazione alla corretta osservanza delle prescrizioni impartite in sede di approvazione del progetto e di rilascio dell’autorizzazione, che dunque deve essere intestata al medesimo soggetto.

9.2. Nel caso in esame, risulta dagli atti di causa che il sistema di “*pump and treat*” – intervento volto a ridurre la concentrazione di inquinante – è espressamente riportata nel progetto unico di bonifica (nel procedimento istruttorio è stato rilevato l’incremento di portata derivata rispetto all’attività di “*pump and treat*” già messa in opera per la messa in sicurezza di emergenza), risultando, pertanto, un intervento ricompreso nell’attività di bonifica di cui è “soggetto responsabile” ENI, proprietaria dell’impianto di distribuzione carburanti da cui è originato l’inquinamento e presentatore del richiamato progetto unico di bonifica.

Da ciò consegue la legittimità della contestata prescrizione regionale, chiaramente in linea con la *ratio* cui si ispira la normativa nazionale, e l’infondatezza delle censure di parte ricorrente.

9.3. Del resto, lo stesso art. 124 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina gli scarichi, afferma al comma 2 che «[l]’autorizzazione è rilasciata al titolare dell’attività da cui origina lo scarico»; nel caso in esame l’attività in oggetto non è il sistema di “*pump and treat*”, bensì la complessiva attività di bonifica, definita all’art. 240, comma 1, lett. p), d.lgs. n. 152 del 2006 come «l’insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)».

9.4. Né può diversamente opinarsi alla luce del disposto del d.m. 12 febbraio 2015 n. 31, “Regolamento recante criteri semplificati per la caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei punti vendita carburanti, ai sensi dell’articolo 252, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152”.

Difatti, non può condividersi quanto affermato dalla ricorrente circa la connessione “esclusivamente temporale e non formale” tra interventi di messa in sicurezza di emergenza e piano unico di bonifica. L’art. 4 del citato d.m. n. 31 del 2015, traccia una chiara progressione, per cui, nel caso in cui gli interventi di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza (rispettivamente art. 240, comma 1, lett. i e m, d.lgs. n. 152 del 2006) effettuati non riportino i valori di contaminazione del sito al di sotto della concentrazione soglia di contaminazione – come nel caso in esame – devono essere attivati interventi di bonifica e/o di messa in sicurezza (comma 3) che devono confluire in “un unico progetto di messa in sicurezza o bonifica” (commi 4 e 5), in piena coerenza con la *ratio* della disciplina legislativa sopra richiamata.

10. Per quanto esposto, il ricorso introduttivo ed i successivi motivi aggiunti devono essere respinti.

La novità e la particolarità delle questioni trattate inducono il Collegio a disporre la compensazione delle spese tra le parti costituite, mentre non vi è luogo a provvedere con riguardo a quelle non costituite.

(Omissis)