

Obbligo di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale e soggetto responsabile

T.A.R. Basilicata, Sez. I 12 ottobre 2023, n. 582 - Mastrantuono, pres. f.f.; Mariano, est. - Gas Plus Italiana S.r.l. (avv.ti Pasqualone e Rotelli) c. Regione Basilicata (avv. Possidente) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Obbligo di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale - Soggetto responsabile.

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 28/12/2022 ed integrato da motivi aggiunti in data 9/5/2023, la società deducente – attiva nel settore dell'esplorazione, produzione, distribuzione e vendita del gas – ha impugnato gli atti specificati in epigrafe ed in particolare:

- per quanto riguarda il ricorso, la nota, prot. n. 32114 del 19/10/2022, con cui il competente Ufficio della Regione Basilicata, a conclusione della dedicata conferenza di servizi decisoria, ha proposto, subordinandola a prescrizioni, l'approvazione dell'analisi di rischio ambientale predisposta dalla società con riferimento all'area "Pozzo Rivolta 01" (nel Comune di Rotondella), di cui è titolare a decorrere dal 18/5/2004 (subentrando a Società Petroliera Italiana s.p.a.);
- per quanto riguarda l'atto di motivi aggiunti, la successiva deliberazione, n. 13 del 13/1/2023, con la quale la Giunta regionale ha approvato la citata analisi di rischio, con parziale accoglimento delle osservazioni presentate dalla deducente in data 28/10/2022.

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 Rivolta 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 successivamente approvato con delibera di Giunta Regionale n. 1005 del 21/12/2019;

- in data 24/9/2020, Gas Plus Italiana s.r.l. ha trasmesso la relazione tecnica conclusiva delle indagini di caratterizzazione eseguite, dalla quale è emersa la conformità delle C.S.C. rispetto ai parametri ambientali, fatta eccezione per i seguenti elementi: "“idrocarburi pesanti c>12”, riscontrato nel “suolo superficiale”; “ferro” e “manganese”, registrati nelle “acque sotterranee”;

- in data 12/10/2020, 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 l'assenza di rischi circa i percorsi di esposizione degli "idrocarburi pesanti" mediante contatto dermico e ingestione, erosione del vento e rilascio della frazione idrosolubile mediante lisciviazione;

ii) la presenza di ferro e manganese nelle falde acquifere, alla luce dei sondaggi effettuati da Gas Plus sull'area in questione e sulle aree limitrofe, degli studi condotti congiuntamente da Enea e Sogin e dei documenti pubblicati dall'Arpab, 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 4/1/2021, la Regione Basilicata ha indetto la conferenza di servizi decisoria in forma semplificata ed in modalità asincrona per l'approvazione dell'analisi di rischio;

- in data 7/6/2021, Gas Plus s.r.l. ha trasmesso gli esiti dei nuovi monitoraggi prescritti da Arpab, concludendo che "le valutazioni condotte, considerando sia la massima concentrazione individuata con le indagini di caratterizzazione condotte in Sito nella sorgente secondaria suolo superficiale ("CRS") sia la Concentrazione Soglia di Rischio già definita per la stessa sorgente con procedura di Analisi di Rischio sito-specifica, hanno evidenziano un indice pericolo (individuale e cumulato) conforme ai limiti di accettabilità definiti dalla normativa vigente in materia";

- con la nota prot. n. 32114 del 19/10/2022, impugnata con il ricorso, 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) *“predisposizione di un progetto di bonifica che contempli la rimozione del suolo contaminato con il parametro idrocarburi pesanti”;*

ii) *“esecuzione di un cd. piano di indagine ex art. 242, co. 13-ter, Codice dell’Ambiente per integrare la valutazione dello stato di contaminazione delle acque sotterranee da ferro e manganese”;*

iii) *“trasmissione del progetto di bonifica e ripristino, con dimostrazione dell’ottemperanza alle suddette prescrizioni entro i successivi sei mesi dalla chiusura del procedimento ex art. 242 cit.”;*

- detto documento di analisi di rischio è stato, infine, approvato con D.G.R. n. 13 del 13/1/2023, impugnata con l’atto di motivi aggiunti, con le prescrizioni di cui alla citata nota e l’ulteriore precisazione che *“si accoglie la richiesta della società Gas Plus Italiana, trasmessa con la nota del 28/10/2022, di procedere al monitoraggio delle acque sotterranee secondo un piano di durata e frequenza da concordare con l’ARPAB”.*

1.2. L’impugnazione delle richiamate prescrizioni, come modificate con la D.G.R. n. 13/2023, è affidata alle seguenti censure.

1.2.1. Con il primo motivo (del ricorso e dell’atto di motivi aggiunti), è anzitutto contestata la prescrizione sub i), 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.

Parimenti illegittime sarebbero le prescrizioni:

- sub ii), 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.

- sub iii), 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 (del ricorso e dell’atto di motivi aggiunti), 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 (del ricorso e dell’atto di motivi aggiunti), 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 Petrolifera Italiana s.p.a..

3. All’udienza pubblica del 4/10/2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso e i motivi aggiunti sono fondati 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 (del ricorso e dell'atto di motivi aggiunti), 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, assorbe ogni altra censura, il ricorso e i motivi aggiunti vanno accolti 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*)