

Rapporto tra il procedimento di bonifica e quello di messa in sicurezza

Cons. Stato, Sez. VI 2 ottobre 2024, n. 7943 - Autostrada del Brennero S.p.A. (avv.ti Janes e Nania) c. Provincia Autonoma di Bolzano (avv.ti Alexandra Roilo, Segna, Fadanelli, Galletti e Graziani) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Bonifica e ripristino ambientale di siti interessati da attività produttive in esercizio - Rapporto tra il procedimento di bonifica e quello di messa in sicurezza.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'ENI s.p.a è subconcessionaria di Autostrade del Brennero s.p.a. (di seguito anche AdB), concessionaria del tratto autostradale A22, e gestore dell'area di servizio Isarco Est lungo l'autostrada A22, nel Comune di Castelrotto.

Con il ricorso introduttivo del giudizio proposto dinanzi al TRGA, Sezione Autonoma di Bolzano, e con successivi motivi aggiunti, l'AdB ha impugnato i seguenti atti:

- il provvedimento dd. 14 agosto 2019 dell'Agenzia provinciale per l'ambiente e la tutela del clima della Provincia autonoma di Bolzano, Ufficio Gestione Rifiuti, con il quale è stata approvata per il "Sito: Punto vendita carburanti Eni n. 3197 AdS Isarco – Est – Autostrada del Brennero A22. Comune di Castelrotto (BZ)" l'analisi rischio del 21.6.2019 elaborata dalla società Eni/Syndial S.r.l. ai sensi della deliberazione della Giunta provinciale n. 1072 del 04.04.2005, con la previsione che "per la verifica dell'analisi di rischio devono essere effettuati dei campionamenti dei gas interstiziali (soil gas) per la durata di due anni, a partire dal 2020, con la periodicità di due volte all'anno (una volta d'estate ed una volta d'inverno)";

- il provvedimento del 9 marzo 2022 a firma del Direttore dell'Ufficio Gestione Rifiuti dell'Agenzia provinciale per l'ambiente e la tutela del clima della Provincia autonoma di Bolzano, con il quale è stata approvata per il sito "Area di servizio Isarco est, Autostrada del Brennero A22 – Castelrotto (BZ)" l'analisi di Rischio Sanitario Ambientale - sito specifico RM10104-ENG-B1-3856 maggio 2021 -, elaborata dalla società Eni/Rewind S.p.A.;

- il provvedimento di approvazione dell'analisi di Rischio Sanitario Ambientale e, per quanto occorrer debba, il parere tecnico, con relativi allegati, a firma del dott. Geol. Lorenz San Nicolò, nonché l'analisi rischio n. RM1004-ENG-B-B1-3856 del 21.5.2021 con i relativi annessi, elaborata dalla società Eni Rewind.

- il "certificato di avvenuta bonifica con misure di sicurezza (l'analisi di rischio)" dd. 24 marzo 2023 dell'Agenzia provinciale per l'ambiente e la tutela del clima, Ufficio Gestione Rifiuti della PAB e, per quanto occorre possa, il documento "Report conclusivo delle Attività di Bonifica – Eni Rewind, luglio 2022, rel. 21468474/P20115".

Il TRGA, Sezione Autonoma di Bolzano, con la sentenza n. 347 del 15 novembre 2023, ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo del giudizio, con cui è stato impugnato il provvedimento del 9 marzo 2022, ed ha respinto i due atti di motivi aggiunti, con cui sono stati impugnati gli altri provvedimenti.

Di talché, AdB ha proposto il presente appello, articolando i seguenti motivi:

Error in iudicando con riferimento alla dichiarazione di improcedibilità del ricorso introduttivo.

Il TRGA non avrebbe tenuto conto del fatto che, nel caso concreto, un'applicazione semplificata ed unilaterale del principio tempus regit actum significherebbe addossare al ricorrente incolpevole il prolungamento oltre ogni limite ragionevole della procedura amministrativa relativa alla bonifica in oggetto, addossandogli altresì i ritardi e le manchevolezze nell'attività di bonifica, nonché le inadeguatezze delle tecniche adoperate, per cui si sarebbe sottratta ingiustamente al ricorrente l'opportunità di far valere il suo interesse alla bonifica integrale dell'area alla stregua della normativa vigente al momento del ricorso. Sussisterebbe comunque l'interesse risarcitorio.

L'appellante, pertanto, ha riproposto i due motivi del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, vale a dire:

I. Violazione della legge n.241/1990 ss.mm. (in specie art.9), nonché della L.P.22 ottobre 1993 n.17 ss.mm. (in specie art.15 bis), nonché dei principi fondamentali di partecipazione e di leale cooperazione tra p.a. e privati nell'ambito del procedimento amministrativo ex art.97 Cost.; violazione del principio di partecipazione nell'ambito dei procedimenti ambientali di cui all'art.3-sexies del D.lgs. n.152 del 2006 (T.U. Ambiente); eccesso di potere e violazione di legge (art.3 legge n.241/1990) per difetto di motivazione, eccesso di potere per difetto di istruttoria, nonché per insufficiente cognizione dei fatti.

II. Violazione e falsa applicazione dell'intero sistema normativo in materia di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, e più segnatamente dell'art.38 e dell'art.40, comma 4, LP n.40/2006, dell'art.2, dell'art.5 e dell'art.11, comma 7, della DGP n.1072/2005 ss.mm. (nonché dell'acclusa tabella 1, colonna B e dell'Allegato n.4); difetto dei presupposti per l'adozione dell'analisi di rischio anche in ragione della mancanza di preventiva autorizzazione; eccesso di potere per difetto di istruttoria, contraddittorietà ed illogicità manifeste, difetto assoluto di motivazione.

Error in iudicando con riferimento al rigetto dell'eccezione relativa alla tardiva attività difensiva svolta da ENI.



In relazione al rigetto dell'eccezione sollevata da AbB relativamente alla costituzione in giudizio di ENI Rewind, il giudice di primo grado non avrebbe correttamente percepito i termini dell'eccezione stessa. La garanzia di partecipazione al giudizio che porta ad escludere la perentorietà del termine di cui all'art. 46 c.p.a. non potrebbe essere dilatata sino al punto da legittimare il comportamento di chi si sottragga lungamente al confronto processuale

Error in iudicando con riferimento al rigetto del primo motivo dei I motivi aggiunti (nonché primo motivo derivato dei II motivi aggiunti): integrazione postuma dei provvedimenti impugnati e falsata ricostruzione del procedimento amministrativo e dei suoi presupposti normativi.

AdB ha prospettato la violazione del sistema normativo vigente in Alto Adige in materia di bonifica e ripristino ambientale e la conseguente illegittimità della (seconda) approvazione dell'analisi di rischio stante il mancato raggiungimento degli obiettivi della bonifica come programmati nel piano definitivo di bonifica e disinquinamento predisposto da ENI ed approvato dall'amministrazione provinciale.

Difatti, a seguito dei sondaggi e campionamenti effettuati tra settembre 2019 ed agosto 2020, peraltro nella sola area rifornimento mezzi pesanti ubicata nella porzione nord dall'area, veniva rilevata una concentrazione di idrocarburi pesanti superiori alle VLCA di riferimento sia con riguardo al suolo superficiale che al suolo profondo.

La sentenza ha respinto la censura ritenendo non fondata la tesi della ricorrente AdB "secondo cui la disciplina statale e provinciale in materia ambientale sarebbe indirizzata in ogni caso alla completa ed integrale bonifica di un sito inquinato e che l'eventuale utilizzazione dello strumento dell'analisi di rischio richiederebbe comunque quale requisito indispensabile la previa dimostrazione che la bonifica integrale e completa del sito non fosse raggiungibile".

A questo scopo è stato argomentato che la tesi del ricorrente non terrebbe conto "né della normativa statale, di cui al d.lgs. n.152/2006 e al DM n.31/2015, né della normativa provinciale che in adeguamento a tale normativa statale prevede negli artt.2, 3 e 11 della deliberazione n.102/2021 esplicitamente l'alternatività della bonifica senza e con analisi di rischio per siti con attività produttive in esercizio (i.e. in particolare punti vendita carburanti)".

La pronuncia del TRGA si risolverebbe in una vera e propria integrazione postuma dei provvedimenti impugnati; atteso che l'ipotesi dell'applicazione al sito di una procedura semplificata in ragione del suo mantenimento in attività, al contrario di quanto postulato dal TRGA, non troverebbe riscontro né negli atti di causa e meno che mai nei provvedimenti impugnati, ed anzi sarebbe del tutto incongruente rispetto all'effettivo percorso che contrassegna la vicenda in oggetto.

La disciplina in materia non farebbe altro che postulare una esigenza di "compatibilità" tra l'attività di bonifica e l'attività produttiva in esercizio, per cui non starebbe affatto a significare che, trattandosi di siti interessati da attività produttive, il responsabile dell'inquinamento sia perciò stesso sollevato dall'obbligo di bonifica e tanto meno della sua integrale realizzazione.

Il criterio della compatibilità - come si evince peraltro dallo stesso esordio dell'art. 11, comma 10, della DGP n.1072/2005 ("nel caso di bonifica e ripristino ambientale") - sarebbe criterio puramente operativo, ossia riguardante esclusivamente le modalità di conduzione organizzativa dell'attività di bonifica, ovviamente senza abdicazione alcuna all'obbligo di realizzazione della completa bonifica gravante sul responsabile dell'inquinamento.

Error in iudicando sotto diverso ma convergente profilo con riferimento al rigetto dei motivi di ricorso di cui alla precedente rubrica: violazione e falsa applicazione del DGP n.102 del 2021 in relazione ai principi in materia di bonifiche ambientali di cui alla normativa di legge provinciale e nazionale; contraddittorietà ed illogicità del percorso argomentativo, in denegata ipotesi, istanza di disapplicazione della sopra citata DGP (art.11, comma 10, ultima parte).

La sentenza, in ogni caso, sarebbe da censurare laddove pretende di sostenere che, in forza della sopravvenuta DGP n.102 del 2021, sarebbe stata trapiantata nell'ordinamento altoatesino una asserita facoltà di scelta, rimessa al responsabile dell'inquinamento, tra bonifica e analisi di rischio in caso di siti con esercizio di attività produttiva allo scopo di conformare l'ordinamento speciale alla normativa nazionale di cui all'art. 242, comma 10, del d.lgs. n.152 del 2006 e al DM n. 31 del 2015. In proposito, è da evidenziare l'infondatezza della tesi del TRGA in ordine alla meccanica trasposizione del citato D.M. n.31/2015 considerando che esso, in quanto atto di natura secondaria, non potrebbe in alcun modo incidere sulle competenze provinciali, e considerato altresì che l'adeguamento dell'ordinamento altoatesino ai principi nazionali è rimesso alla legislazione provinciale e non già ad atti amministrativi quale che ne sia la natura (d.lgs. n.266 del 1992, art.2).

Il codice dell'ambiente non contemplerebbe una pretesa alternatività tra bonifica e analisi di rischio praticabile a piacimento del responsabile nel caso di siti inquinati con attività in essere.

Tale canone non vorrebbe dire che per i siti in questione venga meno l'obbligo della bonifica dall'inquinamento, vertendosi invece nel campo delle modalità di "articolazione" operativa degli interventi preordinati alla bonifica medesima, sicché non si configurerebbe uno speciale regime derogatorio per tali aree.

Diversamente, ove il criterio della compatibilità si dimostrasse impraticabile occorrerebbe attendere la cessazione dell'attività, provvedendosi nelle more alla messa in sicurezza del sito.

La vicenda in esame, in ogni caso, sarebbe del tutto estranea al campo di operatività della norma di cui all'art.11, comma 10, seconda parte, DGP n.102/2021, in quanto tale norma riguarderebbe, a detta dello stesso TRGA, una opzione effettuabile dal responsabile al momento dell'approvazione del progetto di intervento sul sito interessato da attività produttive: il che risulterebbe chiaramente dalla prima parte del comma 10, dove si prevede appunto l'approvazione da

parte dell'amministrazione del progetto di intervento su tali siti. Ebbene, nel caso di specie, come è pacifico in causa, tutte le cadenze procedurali della vicenda concorrono a comprovare che il progetto approvato e posto in esecuzione era finalizzato da parte del responsabile alla realizzazione di una bonifica intesa alla riduzione dei valori di contaminazione ai livelli di concentrazione limite accettabili, e la medesima ratio avrebbe informato la contestuale attività di ordine amministrativo.

Nel denegato caso in cui si accedesse all'interpretazione che il TGRA ha dato dello stesso DGP n.102/2021, occorrerebbe procedere alla sua disapplicazione nella parte in cui consentirebbe al responsabile dell'inquinamento di scegliere liberamente e senza alcun onere motivazionale tra la bonifica dell'area e l'analisi di rischio che lasci invariati i superamenti delle stesse soglie di rischio. La violazione dei principi derivanti dalla normativa sia statale che provinciale (d.lgs. n.152/2006 e L.P. n.4/2006), nonché in combinato con l'odierno art.9 Cost., configurerebbe in via assolutamente prioritaria l'obbligo del responsabile dell'inquinamento di procedere alla bonifica integrale del sito inquinato.

L'AdB ha dedotto, in via subordinata, le seguenti ulteriori censure:

A - Error in procedendo relativamente al rigetto dei motivi dedotti in via subordinata nei I e nei II motivi aggiunti a causa della mancanza assoluta di motivazione: violazione dell'art.111 Cost e degli artt. 74, 88 e 105 cpa.

Neppure nel parere San Nicolò, cui la sentenza avrebbe passivamente aderito, sarebbe affrontata la censura riguardante l'incompletezza della analisi di rischio essendo stata circoscritta all'area mezzi pesanti, pure a seguito di superamenti delle VLCA per il parametro idrocarburi pesanti nella zona di rifornimento degli automezzi che è collocata al centro del sito; la stessa ENI avrebbe proposto in un precedente documento (analisi di rischio - secondo aggiornamento dd.26.10.2020) l'installazione di nuovi campionamenti soil gas nell'area rifornimento automezzi, ma poi avrebbe inspiegabilmente soprasseduto a tale adempimento, omettendo così di ovviare alla parzialità dell'analisi di rischio che ne pregiudica per ciò stesso l'attendibilità.

B - Error in iudicando con riferimento al rigetto del terzo motivo dei I motivi aggiunti ed il terzo motivo derivato dei II motivi aggiunti; insufficienza assoluta ed illogicità della motivazione; violazione del principio di precauzione in materia ambientale (art.191, TUE).

L'omessa installazione di nuove sonde, come sarebbe stato necessario, e come peraltro programmato dalla stessa ENI, pregiudicherebbe la plausibilità di tale pretesa conferma, tanto più a causa della omessa verifica della contaminazione di Soil gas nel suolo profondo, così come richiesto dalle linee guida SNPA n.15 del 2018 in ragione del carattere non stazionario degli aeriformi.

La carenza delle indagini effettuate varrebbe ad escludere che l'analisi di rischio in questione possa rappresentare il giusto punto di equilibrio tra il principio di precauzione e quello di proporzionalità delle incombenze richieste al responsabile dell'inquinamento.

C - Error in procedendo relativamente al rigetto del primo dei II motivi aggiunti fatto valere in via autonoma; violazione dell'art.111 Cost e degli artt.74, 88 e 105 cpa.

Previo deduzione di nullità della sentenza per assenza di motivazione, occorrerebbe richiedere il rinvio al giudice di primo grado.

D - Error in iudicando con riferimento al rigetto del secondo motivo ed il terzo motivo dei II motivi aggiunti; insufficienza assoluta ed illogicità della motivazione; rinvio al precedente motivo di cui alla parte III del presente ricorso in appello.

Non sarebbero state osservate le tecniche di indagine necessarie al fine di ritenere che le concentrazioni residue di inquinanti relativamente al valore di benzene fossero riconducibili ad un'eccedenza trascurabile.

La chiusura della contaminazione in profondità sarebbe presupposto fondamentale al fine di definire correttamente il modello concettuale definitivo, indipendentemente, al contrario di quanto ritenuto in sentenza, dall'attivazione o meno del percorso di lisciviazione in falda.

In via subordinata: Error in iudicando con riferimento alla condanna alle spese nei confronti di AdB.

In via del tutto subordinata rispetto alla domanda di integrale riforma/annullamento della sentenza del TGRA, dovrebbe essere riformato il capo della sentenza che dispone la condanna alle spese a carico della ricorrente.

Le Provincia Autonoma di Bolzano e la Eni Rewind hanno analiticamente controdedotto concludendo per il rigetto dell'appello.

Le parti hanno depositato altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive difese.

L'AdB, tra l'altro, ha prospettato che, nella denegata ipotesi in cui dovesse ritenersi che la L.P. n. 4 del 2006, nonché il d.lgs. n. 152 del 2006, contemplino la possibilità per il responsabile dell'inquinamento di sottrarsi all'obbligo di effettuare la bonifica dell'area interessata in caso di attività produttiva in esercizio, occorrerebbe sollecitare anche la disapplicazione delle ipotetiche anzidette norme permissive, in quanto contrastanti con i principi eurolunitari, ovvero chiedere che sia sollevata questione di legittimità costituzionale della detta disciplina legislativa per violazione degli artt. 9 e 41 Cost., che assegnano alla tutela dell'ambiente il rango di valore costituzionale prioritario.

All'udienza pubblica del 4 luglio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'appello è infondato e va di conseguenza respinto.

3. In primo luogo, deve essere disatteso il motivo con cui l'appellante ha contestato la declaratoria di improcedibilità del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

3.1. Con riferimento al punto vendita carburanti ENI n. 3197 Isarco Est, Autostrada del Brennero A22, Comune di Castelrotto, la Provincia autonoma di Bolzano, con il provvedimento del 14 agosto 2019, impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, ha approvato l'analisi di rischio del 21 giugno 2019, ai sensi della deliberazione della Giunta provinciale 4 aprile 2005, n. 1072, elaborata dalla società ENI Syndial s.r.l. ed ha disposto che per la verifica dell'analisi di rischio devono essere effettuati dei campionamenti dei gas interstiziali (soil gas) per la durata di due anni, a partire dal 2020, con la periodicità di due volte l'anno (una volta d'estate e una volta d'inverno).

In relazione allo stesso punto vendita carburanti, la Provincia autonoma di Bolzano, con il provvedimento del 9 marzo 2022, ha approvato l'analisi di rischio sito specifico di maggio 2021, fermo restando che la certificazione di avvenuta bonifica sarebbe stata rilasciata su richiesta di ENI Rewind e che comunque le considerazioni di ENI Rewind riguardanti il fatto che il sito è da ritenersi non contaminato non possono condividersi, in quanto tutte le valutazioni ivi esposte si riferiscono all'attuale destinazione d'uso e, in caso di cambiamento di tale destinazione, trova applicazione quanto riportato all'art. 4, punto 4, della DGP n. 102 del 2021; pertanto, anche con l'approvazione dell'analisi di rischio ed il rilascio del successivo certificato di avvenuta bonifica, non essendo raggiunti i limiti ad uso commerciale e industriale, colonna B della tabella 1 della deliberazione della d.g.p. n. 102 del 9 febbraio 2021, il sito sarebbe inserito nel catasto dei siti contaminati.

Con successivo provvedimento del 24 marzo 2023, la Provincia autonoma di Bolzano ha rilasciato il certificato di avvenuta bonifica con misure di sicurezza alla condizione che qualsiasi futura movimentazione o gestione di terreno sull'aerale può essere effettuata solo se previamente autorizzata, nelle forme di rito, dall'Ufficio Gestione Rifiuti. L'Amministrazione ha peraltro evidenziato come, non essendo stati raggiunti i limiti ad uso verde, privato e residenziale, colonna B della tabella 1 della deliberazione di giunta provinciale n. 102 del 2021, il sito sarebbe inserito nel catasto dei siti contaminati.

La disciplina del rapporto controverso, pertanto, non è più dettata dall'atto del 14 agosto 2019, impugnato con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado, ma dai successivi atti, del 9 marzo 2022 e del 24 marzo 2023, impugnati in primo grado con motivi aggiunti.

Ne consegue che, non potendo ricevere il ricorrente alcuna utilità dall'eventuale annullamento del primo atto, il Tar ha correttamente dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo.

3.2. Né può assumere rilievo la prospettata persistenza dell'interesse ai fini risarcitori.

Infatti, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 8 del 2022, ha affermato i seguenti principi di diritto:

- *“per procedersi all'accertamento dell'illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., è sufficiente dichiarare di avervi interesse a fini risarcitori; non è pertanto necessario specificare i presupposti dell'eventuale domanda risarcitoria né tanto meno averla proposta nello stesso giudizio di impugnazione; la dichiarazione deve essere resa nelle forme e nei termini previsti dall'art. 73 cod. proc. amm.”;*

- *“una volta manifestato l'interesse risarcitorio, il giudice deve limitarsi ad accertare se l'atto impugnato sia o meno legittimo, come avrebbe fatto in caso di permanente procedibilità dell'azione di annullamento, mentre gli è precluso pronunciarsi su una questione in ipotesi assorbente della fattispecie risarcitoria, oggetto di eventuale successiva domanda”.*

Nel caso di specie, la parte non risulta aver dichiarato nel giudizio di primo grado alcun interesse a fini risarcitori, sicché la statuizione del TRGA è esente dai vizi dedotti, atteso che il primo giudice non avrebbe dovuto compiere alcun accertamento dell'illegittimità dell'atto ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a.

4. Il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 46 c.p.a. per lo svolgimento dell'attività difensiva delle parti intimato ha natura ordinatoria, sicché nessuna preclusione avrebbe potuto operare nei confronti della ENI Rewind nel giudizio di primo grado.

5. Le doglianze di “merito” proposte dalla AdB sono parimenti infondate.

5.1. Alla base della prospettazione dell'appellante vi è una considerazione essenziale, vale a dire che non sussisterebbe una perfetta alternatività tra il procedimento di bonifica e quello di messa in sicurezza, potendo quest'ultimo assumere rilievo solo nell'ipotesi in cui sia dimostrato, attraverso adeguata motivazione, che il procedimento di bonifica non è compatibile con la prosecuzione dell'attività in esercizio.

5.2. In primo luogo, nessuna integrazione postuma della motivazione può dirsi sussistente, in quanto il provvedimento che ha disciplinato il rapporto contiene un esaustivo riferimento dei presupposti normativi, fattuali e tecnici in base ai quali è stato adottato.

Il provvedimento della Provincia autonoma di Bolzano del 24 marzo 2023, infatti, è stato adottato viste e considerate, tra le altre, le seguenti disposizioni:

- la legge provinciale del 26 maggio 2006, n.4;

- la deliberazione della Giunta Provinciale n. 102 del 9 febbraio 2021 “Disposizioni relative alla bonifica e al ripristino ambientale dei siti inquinati”;

- il decreto del Presidente della Provincia 11 luglio 2012, n. 23.

Il provvedimento ha tenuto conto dei documenti esaminati e custoditi in atti istruttori, tra cui il progetto definitivo di bonifica e l'approvazione dell'analisi di rischio del 9 marzo 2022.

5.3. In ragione del principio *tempus regit actum*, l'atto in contestazione ha correttamente fatto riferimento alla delibera di Giunta provinciale n. 102 del 9 febbraio 2021, il cui primo comma stabilisce che *“nel caso di bonifica e ripristino ambientale di siti interessati da attività produttive in esercizio, fatto salvo l'obbligo di garantire la tutela della salute pubblica e dell'ambiente, l'Agenzia provinciale in sede di approvazione del progetto assicura che i suddetti interventi siano articolati in modo tale da risultare compatibili con la prosecuzione dell'attività”* e, al secondo comma, prevede che *“in questo caso, in deroga a quanto previsto all'articolo 5 comma 1, oltre agli interventi di prevenzione o messa in sicurezza d'emergenza, devono essere effettuati, in alternativa, i seguenti interventi: a) bonifica con riduzione dei valori di contaminazione ai livelli di concentrazione limite accettabile, senza effettuare l'analisi di rischio; messa in sicurezza o bonifica con valori di contaminazione individuati all'esito dell'analisi di rischio condotta sulla base dei criteri di cui all'Allegato 4”*.

In definitiva, nel regime normativo attuale dettato, per il territorio della provincia di Bolzano, dalla delibera giuntale n. 102 del 2021, la messa in sicurezza con analisi di rischio si pone in rapporto di completa alternatività rispetto alla bonifica integrale laddove sussista un impianto in esercizio, per cui non costituisce più una opzione residuale utilizzabile ove si accerti l'impossibilità del ripristino integrale del sito, ipotesi quest'ultima che, invece, avrebbe richiesto una congrua motivazione.

La legge provinciale n. 4 del 2006 che, all'art. 40, comma 4, ha attribuito alla Giunta provinciale di emanare le norme tecniche in modo da definire:

a) i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione urbanistica dei siti;
b) le modalità di individuazione dei siti inquinati e potenzialmente inquinati
c) i criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati e per la redazione dei progetti di bonifica, con l'individuazione delle tipologie di progetti non soggetti ad autorizzazioni, i tempi di esecuzione dei lavori nonché le modalità di spostamento dei rifiuti all'interno del singolo sito, anche se provenienti da aree distinte.
L'art. 40, comma 4, della legge provinciale n. 4 del 2006, infatti, è richiamato nelle premesse della deliberazione di Giunta provinciale n. 102 del 2021.

La normativa nazionale di riferimento è contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006 che, al titolo V, disciplina la bonifica di siti contaminati e, all'art. 239, detta i relativi principi ed il campo di applicazione.

In particolare, la normativa statale ha previsto una specifica disciplina per la bonifica dei punti vendita di carburante.

L'art. 242, comma 13-bis, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che *“per la rete di distribuzione carburanti si applicano le procedure semplificate di cui all'articolo 252, comma 4”*, il quale, a sua volta, prevede, tra l'altro, che *“... il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adotta procedure semplificate per le operazioni di bonifica relative alla rete di distribuzione carburanti”*.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, visti i richiamati articoli del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), con il DM 12 febbraio 2015 n. 31, ha dettato il regolamento recante criteri semplificati per la caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica dei punti vendita carburanti.

L'art. 4, comma 3, del DM n. 31 del 2015 stabilisce che:

“Al di fuori dei casi di cui al comma 2, oltre agli interventi di prevenzione o messa in sicurezza d'emergenza, devono essere effettuati, in alternativa, i seguenti interventi:

a) bonifica con riduzione dei valori di contaminazione ai livelli di concentrazione sogli di contaminazione (Csc), senza effettuare l'analisi di rischio;

b) messa in sicurezza o bonifica con valori di contaminazione del sito ai livelli di concentrazione soglia di rischio (Csr) individuati all'esito dell'analisi di rischio condotta sulla base dei criteri di cui all'allegato 2”.

Pertanto, la previsione derogatoria di cui all'art. 11, comma 10, della delibera di Giunta Provinciale n. 102 del 2021 è del tutto sovrapponibile alla previsione semplificatoria sancita a livello nazionale dall'art. 4, comma 3, del DM Ambiente n. 31 del 2015.

La disciplina provinciale, di conseguenza, è coerente sia con la disciplina nazionale sia con la disciplina provinciale di rango primario, per cui il prospettato contrasto non sussiste.

5.3. La messa in sicurezza con analisi di rischio, si ribadisce, costituisce nella fattispecie in esame una opzione totalmente alternativa alla bonifica e non ne configura una “riduzione”, vale a dire un'ipotesi residuale, atteso che la condizione essenziale ed imprescindibile della opzione è che sia *“fatto salvo l'obbligo di garantire la tutela della salute pubblica e dell'ambiente”*.

Di talché, deve ritenersi manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 9 e 41 Cost., prospettata dall'appellante.

Infatti, se è fatto salvo l'obbligo di garantire la tutela della salute pubblica e dell'ambiente, la norma è certamente rispettosa dei primari valori costituzionali sanciti dalle richiamate disposizioni, mentre sarà l'attività amministrativa applicativa a poter essere eventualmente viziata ove sia dimostrato che quei valori non siano stati in concreto rispettati.

In altri termini, le imprescindibili esigenze di tutela della salute e dell'ambiente sono state ragionevolmente temperate con l'esigenza di consentire la prosecuzione dell'attività agli impianti in esercizio.

Ciò coerentemente al fine di carattere generale da perseguire, e cioè quello di garantire il giusto equilibrio tra i valori costituzionali della tutela della salute e dell'ambiente, da un lato, e dell'esercizio e prosecuzione dell'attività economica, dall'altro.

5.4. Per le stesse ragioni, risulta pienamente rispettato dalla normativa provinciale l'essenziale principio di precauzione di matrice eurounitaria, sicché, a prescindere dalle eccezioni delle parti secondo cui la deliberazione di Giunta Provinciale n. 102 del 2021 avrebbe dovuto essere impugnata nei termini, non sussiste alcun motivo per disapplicare tale delibera che, come detto, si rivela immune da i vi prospettati vizi di legittimità.

5.5. Per bonifica (art. 240, lett. p), d.lgs. n. 152 del 2006), si intende 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).

Gli interventi di messa in sicurezza permanente (art. 240, lett. o), d.lgs. n. 152 del 2006) sono finalizzati all'isolamento in modo definitivo delle fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente.

Gli interventi di messa in sicurezza operativa (art. 240, lett. o), d.lgs. n. 152 del 2006) sono l'insieme degli interventi eseguiti in un sito con attività in esercizio atti a garantire un adeguato livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente, in attesa di ulteriori interventi di messa in sicurezza o bonifica da realizzarsi alla cessazione dell'attività.

Il provvedimento della Provincia autonoma Bolzano del 9 marzo 2022, come evidenziato, ha approvato l'analisi di rischio sito specifico fermo restando che la certificazione di avvenuta bonifica sarebbe stata rilasciata su richiesta di ENI Rewind e che comunque le considerazioni di ENI Rewind riguardanti il fatto che il sito è da ritenersi non contaminato non possono condividersi, in quanto tutte le valutazioni ivi esposte si riferiscono all'attuale destinazione d'uso e, in caso di cambiamento di tale destinazione, trova applicazione quanto riportato all'art. 4, punto 4, della DGP n. 102 del 2021; pertanto, anche con l'approvazione dell'analisi di rischio ed il rilascio del successivo certificato di avvenuta bonifica, non essendo raggiunti i limiti ad uso commerciale e industriale, colonna B della tabella 1 della deliberazione della d.g.p. n. 102 del 9 febbraio 2021, il sito sarebbe inserito nel catasto dei siti contaminati.

Con successivo provvedimento del 24 marzo 2023, anch'esso già analiticamente richiamato, la Provincia autonoma di Bolzano ha rilasciato il certificato di avvenuta bonifica con misure di sicurezza alla condizione che qualsiasi futura movimentazione o gestione di terreno sull'aerale può essere effettuata solo se previamente autorizzata, nelle forme di rito, dall'Ufficio Gestione Rifiuti. L'Amministrazione ha peraltro evidenziato come, non essendo stati raggiunti i limiti ad uso verde, privato e residenziale, colonna B della tabella 1 della deliberazione di giunta provinciale n. 102 del 2021, il sito sarebbe inserito nel catasto dei siti contaminati.

Il provvedimento del 24 marzo 2023 è stato adottato:

- considerato che, rispetto all'applicazione dell'analisi di rischio sanitario ambientale del 9 marzo 2022, l'unico elemento conosciuto nuovo sullo stato ambientale del sito rispetto alla documentazione disponibile a febbraio 2022 è costituito dai risultati dei due monitoraggi Soil Gas effettuati in agosto 2021 e marzo 2022, rispetto ai quali è stato intavolato un ulteriore dibattito sul valore di benzene rilevato in marzo 2022 in un punto, ritenuto da ENI inferiore, e da A22 maggiore della rispettiva Csoglia;

- acquisita e considerata la relazione del dott. geo. Lorenzo San Nicolò che ha elaborato in data febbraio 2023 per conto dell'Agenzia per l'ambiente (incarico per la redazione di un parere tecnico sulle ultime argomentazioni avanzate da ENI Rewind e da A22), relazione condivisa sotto il parere tecnico, ove viene ribadito che la misura dei gas interstiziali non è prescritta da una specifica norma e che, quindi, le valutazioni sui valori rientrano nella discrezionalità tecnica dell'Agenzia per l'ambiente;

- considerato, inoltre, che:

il valore che è stato anzitempo misurato è molto vicino alla concentrazione di soglia prevista dalla delibera SNPA 41/2018 e che le valutazioni a mote della definizione di questo limite risultano essere estremamente cautelative, anche per stessa ammissione degli autori;

lo scostamento tra il valore misurato e il limite sarebbe tale da consentire all'Agenzia di applicare quanto previsto nella delibera della Giunta provinciale 102/2021 allegato 1 ove si recita: "Nel caso in cui, il certificato analitico si scosti di un +/- 10% rispetto al limite tabellare e il certificato stesso non esprima l'incertezza del valore di concentrazione determinato, l'Agenzia provinciale può riconoscere come rispettato il limite tabellare;

- valutato inoltre che per ogni cautela l'Agenzia ha proposto ad ENI Rewind di integrare l'analisi di rischio con il valore riscontrato nel soil gas. I risultati dell'analisi di rischio integrata confermano che il valore di benzene di 0,016 mg/m3 rilevato nella campagna di (2 marzo 2022) è entro il limite di rischio accettabile.

Il provvedimento conclusivo del procedimento, quindi, si presenta esaustivamente motivato con riferimento alle ragioni di fatto e di diritto a base della sua adozione.

Va da sé che, come correttamente riportato nel dispositivo del provvedimento di approvazione dell'analisi del rischio del 9 marzo 2022, che costituisce atto presupposto del certificato di avvenuta bonifica con misure di sicurezza del 24 marzo 2023, "tutte le valutazioni ivi esposte si riferiscono all'attuale destinazione d'uso e che in caso di cambiamento di tale destinazione trova applicazione quanto riportato all'art. 4 punto 4 della DGP n. 102/2021".

Infatti, ai sensi dell'art. 4, comma 4, della delibera di Giunta Provinciale n. 102 del 2021, "nel caso in cui il mutamento di destinazione d'uso di un sito comporti l'applicazione dei limiti di accettabilità di contaminazione più restrittivi, l'interessato deve procedere a proprie spese ai necessari interventi di bonifica sulla base di un progetto approvato ai sensi dell'art. 40, comma 4 della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4".

5.6. I provvedimenti impugnati costituiscono espressione di ampia discrezionalità, sicché la conclusiva valutazione è un apprezzamento di merito, di per sé non sindacabile, ma soggetto in limiti assai ristretti al giudizio di legittimità.

La discrezionalità tecnica, infatti, è censurabile in sede giurisdizionale solo quando il suo esercizio appaia *ictu oculi* viziato da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti o laddove sia carente di istruttoria e di motivazione.

Nel caso di specie, occorre anche considerare che gli atti in contestazione non implicano una manifestazione di volontà, vale a dire un'attività di scelta e di ponderazione tra più interessi pubblici e privati, attività svolta dal legislatore "a monte", ma costituiscono una manifestazione di giudizio, consistente in una attività diretta alla valutazione ed all'accertamento di fatti.

L'Amministrazione, nell'effettuare le valutazioni di competenza, in linea di massima, applica concetti non esatti, ma opinabili, con la conseguenza, già evidenziata, che può ritenersi illegittima solo la valutazione che, con riguardo alla concreta situazione, si riveli manifestamente illogica, vale a dire che non sia nemmeno plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che sia basata su un travisamento dei fatti.

Il ricorso a criteri di valutazione tecnica, infatti, in qualsiasi campo, non offre sempre risposte univoche, ma costituisce un apprezzamento non privo di un certo grado di opinabilità e, in tali situazioni, il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è destinato ad arrestarsi sul limite oltre il quale la stessa opinabilità dell'apprezzamento operato dall'amministrazione impedisce d'individuare un parametro giuridico che consenta di definire quell'apprezzamento illegittimo (cfr., ex multis, Cass. Civ., SS.UU., 20 gennaio 2014, n. 1013, nonché un'ampia giurisprudenza amministrativa).

Sugli atti in discorso, essendo gli stessi sindacabili dal giudice amministrativo per vizi di legittimità e non di merito, non è consentito al giudice amministrativo esercitare un controllo intrinseco in ordine alle valutazioni tecniche opinabili in quanto ciò si tradurrebbe nell'esercizio da parte del suddetto giudice di un potere sostitutivo spinto fino a sovrapporre la propria valutazione a quella dell'amministrazione, fermo però restando che anche sulle valutazioni tecniche è esercitabile in sede giurisdizionale il controllo di ragionevolezza, logicità, coerenza ed attendibilità.

La differenza tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di merito, in sostanza, può individuarsi nel fatto che, nel giudizio di legittimità, il giudice agisce "in seconda battuta", verificando, nei limiti delle censure dedotte, se le valutazioni effettuate dall'organo competente sono viziate da eccesso di potere per manifesta irragionevolezza o da travisamento dei fatti, vale a dire se le stesse, pur opinabili, esulano dal perimetro della plausibilità, mentre nel giudizio di merito, il giudice agisce "in prima battuta", sostituendosi all'Amministrazione ed effettuando direttamente e nuovamente le valutazioni a questa spettanti, con la possibilità, non contemplata dall'ordinamento se non per le eccezionali e limitatissime ipotesi di giurisdizione con cognizione estesa al merito di cui all'art. 134 c.p.a., di sostituire la propria valutazione alla valutazione dell'Amministrazione anche nell'ipotesi in cui quest'ultima, sebbene opinabile, sia plausibile.

Nella fattispecie in esame, le valutazioni espresse dall'Amministrazione, nel provvedimento conclusivo e negli atti presupposti, quantunque per certi versi opinabili, non appaiono *ictu oculi* implausibili, per cui non sembra sussistere né il travisamento del fatto, né una manifesta irragionevolezza.

In altri termini, l'appellante non ha compiutamente dimostrato la presenza di profili che potrebbero indurre a ritenere viziata, sia pure nella inevitabile opinabilità che caratterizza l'esercizio della discrezionalità tecnica, che si avvale dell'ausilio di scienze non esatte, l'attività valutativa ed i conseguenti provvedimenti adottati.

6. In conclusione, per tutto quanto esposto, le censure articolate dall'appellante non sono idonee a dare conto della sostanziale erroneità delle statuizioni contenute nella sentenza di primo grado e, quindi, della illegittimità dei provvedimenti impugnati, sicché l'appello deve essere respinto in quanto infondato.

7. Va da sé che, in relazione alle molteplici specificazioni e puntualizzazioni delle doglianze contenute nel ricorso in appello e nelle successive memorie, il Collegio ha preso in considerazione, nella motivazione della presente sentenza, solo quelle ritenute astrattamente rilevanti ai fini della definizione del giudizio, per cui i profili eventualmente non menzionati si intendono ritenuti privi di sostanziale ed effettivo interesse.

8. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e, liquidate complessivamente in € 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge, sono poste a carico dell'appellante ed a favore, in parti uguali (ciascuna per € 3.000,00), della Provincia autonoma di Bolzano e della ENI Rewind S.p.a.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe (R.G. n. 511 del 2024).

Condanna l'appellante al pagamento delle spese del giudizio, liquidate complessivamente in € 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori di legge, in favore, in parti uguali (ciascuna per € 3.000,00), della Provincia autonoma di Bolzano e della ENI

Rewind s.p.a.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

