

Annullamento della determinazione di conclusione negativa della conferenza di servizi decisoria concernente l'Analisi di rischio sanitario e ambientale relativa ad un sito di bonifica di interesse nazionale

T.A.R. Veneto, Sez. II 27 dicembre 2024, n. 3065 - Tallaro, pres.; Scianna, est. - (*Omissis*) S.p.A. (avv.ti Pelosi e Maturi) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed a. (n.c.) ed a.

Ambiente - Attività di assemblaggio e manutenzione di grandi impianti industriali, infrastrutturali e navali - Sito di bonifica di interesse nazionale - Determinazione di conclusione negativa della conferenza di servizi decisoria concernente l'Analisi di rischio sanitario e ambientale relativa ad un sito di bonifica di interesse nazionale - Annulamento.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La ditta -OMISSIS- S.p.A. agisce per la declaratoria di nullità o in ogni caso per l'annullamento del decreto, prot. n. -OMISSIS-, comunicato alla ricorrente il 25 marzo successivo, con cui il Ministero dell'Ambiente ha adottato la *“...determinazione di conclusione negativa, ex articolo 14-bis, comma 5, della Legge 7 agosto 1990, n. 241, della conferenza di servizi decisoria indetta con nota del -OMISSIS-, relativa al sito di bonifica di interesse nazionale «Venezia (Porto Marghera)», concernente l'«Analisi di rischio sanitario e ambientale».* -OMISSIS- S.p.A.”.

2. Espone la ricorrente di svolgere attività di assemblaggio e manutenzione di grandi impianti industriali, infrastrutturali e navali su un'area estesa oltre 75.000 mq., ubicata all'interno del perimetro del Sito di Bonifica di Interesse Nazionale (c.d. SIN) denominato “-OMISSIS-”. Nel 2004 il Ministero dell'Ambiente avviava un procedimento di bonifica dell'area *de qua*, sospettata di contaminazione. Nel corso del procedimento, dipanatosi nell'arco di un decennio, il Ministero dapprima imponeva alla ditta la redazione di un piano di caratterizzazione, finalizzato ad appurare i livelli di contaminazione del suolo e delle acque di falda, quindi, nel 2007, intimava l'esecuzione di una serie di interventi di risanamento ambientale e messa in sicurezza d'emergenza particolarmente onerosi.

Per chiedere l'annullamento di tali provvedimenti insorgeva la ricorrente dinanzi a questo Tribunale Amministrativo con il ricorso n. -OMISSIS- r.g., che veniva accolto con la sentenza n. -OMISSIS-, non impugnata e perciò passata in giudicato.

Le doglianze della ricorrente furono accolte in applicazione del noto principio di derivazione comunitaria *“chi inquina paga”*, riconoscendo in sostanza che *“... per un verso, le indagini effettuate non hanno ancor oggi consentito di affermare con certezza lo stato di inquinamento dell'area, mentre, per altro verso, non è stata comprovata la responsabilità del presupposto inquinamento in capo alla ricorrente”*, e che non essendo possibile imputare al proprietario la responsabilità dell'inquinamento dell'area *“...le opere di recupero ambientale devono essere eseguite dall'amministrazione competente, la quale potrà poi rivalersi sul proprietario, nei limiti del valore dell'area bonificata”*.

Con il medesimo provvedimento il Ministero dell'Ambiente veniva tuttavia sollecitato *“...ad acquisire elementi sufficienti per definire la procedura iniziata nel 2004”*, sicché l'Amministrazione, con nota prot. n. -OMISSIS-, riavviava l'iter di bonifica e, in esito alla conferenza di servizi decisoria indetta in data -OMISSIS-, con decreto n. -OMISSIS- sanciva la conclusione positiva del procedimento di caratterizzazione disponendo:

- quanto alla *“matrice terreni”*, un supplemento d'indagine, circa l'effettiva origine geologica del parametro arsenico rinvenuto nel sottosuolo;

- quanto alla *“matrice acque sotterranee”*, a fronte del superamento di alcuni parametri la facoltà di presentare l'Analisi di rischio sanitario-ambientale specifica per il sito, che la ditta pertanto promuoveva.

L'odierna ricorrente elaborava dunque, nel -OMISSIS-, il documento di analisi del rischio sanitario ed ambientale, redatto ai sensi dell'art. 24, comma 4 del D.lgs. n. 152/2006, onde quantificare il rischio per la salute umana e per la risorsa idrica sotterranea derivante dalla potenziale contaminazione riscontrata e definire le Concentrazioni della Soglia di Rischio (CSR) per gli inquinanti di interesse.

Dallo studio in questione emergeva il contenimento delle CSR entro i limiti di legge e l'insussistenza di rischi tanto per la salute umana (aspetto sanitario), quanto per la risorsa idrica sotterranea (aspetto ambientale). Sulla scorta dei risultati ottenuti il sito veniva considerato non contaminato, sicché la ditta richiedeva la chiusura del procedimento ambientale in corso, a mente dell'art. 242, comma 5, del D.lgs. n. 152/2006.

Successivamente, il Ministero dell'Ambiente acquisiva i pareri di competenza delle numerose Amministrazioni coinvolte, tra cui quello dell'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) che, con nota prot. n. -OMISSIS- del 1-OMISSIS--OMISSIS-, sosteneva l'opportunità di effettuare *“una nuova caratterizzazione dell'area per suolo e*

acquee sotterranee e rielaborare l'analisi di rischio secondo i nuovi riscontri analitici" ritenendo non accoglibile la tesi dell'origine naturale dell'arsenico rinvenuto in sito, avallata da un'indagine del IENI-CNR del 2014.

Sulla scorta di tali rilievi, l'Amministrazione invitava la ricorrente ad integrare l'analisi di rischio specifica indicendo, con nota prot. -OMISSIS-, la conferenza di servizi decisoria in modalità asincrona e, nonostante le osservazioni presentate, ha definito il procedimento con decreto prot. n. -OMISSIS-, imponendo alla ricorrente di riformulare una nuova versione dell'Analisi di rischio sanitario e ambientale, tenuto conto "*...di quanto riportato nei citati pareri, formulati dall'ARPA Veneto con nota del -OMISSIS- con protocollo n. -OMISSIS-, dall'INAIL con nota del -OMISSIS- con protocollo n. -OMISSIS-, dalla AULSS-OMISSIS- con nota del -OMISSIS- con protocollo n. -OMISSIS- e dall'ISPRA con nota del 1-OMISSIS- -OMISSIS-"*.

-OMISSIS-. Il ricorso, notificato il 15 giugno 2020 e depositato il 6 luglio successivo, è affidato alle seguenti censure:

"- Violazione del principio comunitario "chi inquina paga". Violazione degli artt. -OMISSIS--ter, 242, 252 e 252-bis del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. Violazione dell'art. 21-septies della L.N. 241/1990 per elusione del giudicato discendente dalla sentenza inter partes n. -OMISSIS- del TAR Veneto. Nullità.

- Violazione degli artt. 14-bis della L. 241/1990, 242 e 252 del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. Violazione del procedimento.

- Violazione e/o falsa applicazione degli artt. -OMISSIS-, 10-bis e 14-bis della L. 241/1990. Violazione del contraddittorio procedimentale. Eccesso di potere per carenza di motivazione. Illogicità.

- Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 242 e 252 del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. Carenza di istruttoria. Illogicità. Eccesso di potere per difetto di motivazione.

- Violazione dell'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento e difetto di istruttoria. Illogicità.

- Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento, carenza di motivazione e difetto di istruttoria. Illogicità e sviamento.

- Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, travisamento, carenza di motivazione e difetto di istruttoria sotto ulteriori profili.

- Violazione dell'Allegato I al Titolo V, Parte Quarta del D.lgs. n. 152/06 e s.m.i. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, carenza di motivazione e difetto d'istruttoria".

-OMISSIS-.1. Con il primo motivo parte ricorrente denuncia la nullità o, in ogni caso, l'illegittimità del provvedimento impugnato, con cui l'Amministrazione pretenderebbe di imporle, in asserito contrasto col principio comunitario del "*chi inquina, paga*" ed in violazione del giudicato nascente dalla sentenza n. -OMISSIS- di questo TAR, una serie di adempimenti funzionali alla bonifica del sito di proprietà. Laddove la qualifica di "*proprietario incolpevole*" della società ricorrente, cristallizzata proprio nel *decisum* sopra richiamato, osterebbe all'imposizione di oneri quali quelli pretesi dal Ministero.

-OMISSIS-.2. Con il secondo motivo ci si duole della violazione dell'art. 14 bis della legge n. 241/1990, atteso che i pareri delle varie Amministrazioni coinvolte nel procedimento di validazione dell'analisi di rischio specifica vennero acquisiti tra -OMISSIS-, al di fuori cioè del modulo procedimentale previsto dagli artt. 242 e 252 del TU Ambiente per la validazione dell'analisi in questione attivato soltanto un anno più tardi, giusta nota prot. n. -OMISSIS-.

-OMISSIS-.OMISSIS-. Con il terzo ed il quarto ordine di censure, la ricorrente contesta la carenza di motivazione del provvedimento impugnato, per un verso, evidenziando (terzo motivo) che esso non recherebbe alcuna indicazione in ordine alle ragioni per cui i rilievi formulati dall'ISPRA sono stati considerati insuperabili e, per altro verso (quarto motivo), rilevando che ad ogni modo il documento di analisi, ai sensi dell'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006, avrebbe potuto essere approvato anche a maggioranza tenuto conto che si trattava dell'unico parere contrario.

-OMISSIS-.4. Con il quinto motivo, parte ricorrente lamenta che le perplessità sollevate da ARPAV nel parere datato -OMISSIS- e da ISPRA in quello risalente al 1-OMISSIS-.OMISSIS-, volte a giustificare il rinnovo della caratterizzazione del sito di -OMISSIS-, sarebbero tardive, irrituali ed ingiustificate sotto il profilo tecnico.

-OMISSIS-.5. Con il sesto, il settimo e l'ottavo motivo parte ricorrente contesta, infine, il merito dei rilievi critici di cui alla citata nota dell'ISPRA del 1-OMISSIS-.OMISSIS-, evidenziando:

- che la c.d. "*caratterizzazione di un sito*" è un'attività che, per sua natura, viene svolta un'unica volta e che la proposta formulata nel parere di ISPRA di effettuare una "*doppia caratterizzazione*" del sito per cui è causa sarebbe immotivata sotto il profilo scientifico-ambientale;

- che sarebbero frutto di evidente travisamento i rilievi concernenti la presenza sul sito di arsenico di origine naturale e quelli concernenti il "*punto di conformità*".

4. Il Ministero dell'Ambiente nonostante la rituale intimazione non si è costituito in giudizio.

In data -OMISSIS-1.08.2020 si è costituito in giudizio l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (I.N.A.I.L.), che con memoria ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva.

Con memoria del 17 ottobre 2024 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento e la causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza di smaltimento del giorno 19 novembre 2024.

5. Deve essere preliminarmente rigettata l'eccezione con cui l'I.N.A.I.L. chiede di essere estromesso dalla causa. La domanda è infondata, stante che risulta impugnato anche il parere reso dall'Istituto con nota prot. n. -OMISSIS- del -

OMISSIS- che risulta gravato unitamente agli altri atti prodromici al decreto del -OMISSIS-.

6. Tanto premesso, il Collegio reputa fondato ed assorbente il primo motivo di ricorso, il cui scrutinio richiede una premessa di carattere generale, al fine di richiamare i principi applicabili in materia, da ultimo ribaditi dalle recenti pronunce del Giudice d'Appello (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 luglio 2024 n. 6596) e dai quali il Collegio non vede ragione di discostarsi:

a) nelle materie tecnico scientifiche - quale è indubbiamente quella in esame, relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento - si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori (per tutte, con riferimento alla più ampia materia delle valutazioni ambientali, Consiglio di Stato, sez. II, 7 settembre 2020 n. 5-OMISSIS-79; sez. IV, 9 gennaio 2014 n. -OMISSIS-6). Non è invece consentito chiedere al Giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle amministrazioni giungendo ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verifica sollecitata dalla parte (sul punto specifico, Consiglio di Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. -OMISSIS-500), ovvero sulle perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (sul principio, per tutte Consiglio di Stato, sez. V, 25 marzo 2021 n. 2524, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, 7 giugno 2021 n. 4-OMISSIS--OMISSIS-1); studi che, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e condivisi espressamente dall'autorità competente;

b) in materia ambientale l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti - accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati - si basa sul criterio del "*più probabile che non*", ovvero richiede semplicemente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante giurisprudenza, per tutte Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria. n. 10 del 2019; successivamente, sez. IV, 7 gennaio 2021 n. 172);

c) la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'interpretare il principio "*chi inquina paga*" (che consiste nell'addossare ai soggetti responsabili i costi cui occorre far fronte per prevenire, ridurre o eliminare l'inquinamento prodotto), ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento; per poter presumere l'esistenza di un siffatto nesso di causalità "*l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato. Conformemente all'art. 4, n. 5, della direttiva 2004/-OMISSIS-5, un'ipotesi del genere può rientrare pertanto nella sfera d'applicazione di questa direttiva, a meno che detti operatori non siano in condizione di confutare tale presunzione*" (Corte Giustizia UE, 4 marzo 2015, in causa C-5-OMISSIS-4/1-OMISSIS-; cfr. anche, in precedenza, la decisione del 9 marzo 2010, in causa C--OMISSIS-78/08); la prova può quindi essere data "*in via diretta o indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 c.c.*" (Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. -OMISSIS-885);

d) il soggetto individuato come responsabile, inoltre, "*non può limitarsi a ventilare genericamente il dubbio circa una possibile responsabilità di terzi*" ma deve "*provare e documentare con pari analiticità la reale dinamica degli avvenimenti e indicare a quale altra impresa, in virtù di una specifica e determinata causalità, debba addebitarsi la condotta causativa dell'inquinamento*" (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5668/2017); la Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha infatti precisato (sentenza 4 marzo 2015 in causa C-5-OMISSIS-4/1-OMISSIS-) che "*occorre ricordare che, conformemente all'articolo 8, paragrafo -OMISSIS-, lettera a), della direttiva 2004/-OMISSIS-5, in combinato disposto con il considerando 20 della stessa, l'operatore non è tenuto a sostenere i costi delle azioni di riparazione adottate in applicazione di tale direttiva quando è in grado di dimostrare che i danni in questione sono opera di un terzo e si sono verificati nonostante l'esistenza di idonee misure di sicurezza, o sono conseguenza di un ordine o di un'istruzione impartiti da un'autorità pubblica (v., in tal senso, sentenza ERG e a., EU:C:2010:126, punto 67 e giurisprudenza ivi citata, e ordinanza Buzzi Unicem e a., EU:C:2010:129, punto 46)*".

e) il principio "*chi inquina paga*" trova pertanto applicazione anche quando non si possa escludere l'apporto causale di ulteriori e differenti fattori poiché, ai fini dell'applicazione di cui agli articoli 2-OMISSIS-9 e ss., in materia di obblighi di bonifica, è sufficiente che vi sia stata una "*contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento*"; il fatto che non si possa escludere la responsabilità anche di altre imprese ivi operanti non rende illegittimo per ciò solo un ordine di bonifica; del resto, la necessità di tutelare l'ambiente e la salute umana esigono, in applicazione del principio di precauzione, che l'inizio delle operazioni finalizzate alla bonifica di un sito non possano essere bloccate in attesa di individuare tutti i possibili responsabili, le singole responsabilità e le singole azioni di bonifica, ove frazionabili: la bonifica deve essere sollecitamente eseguita; peraltro, ove siano individuati ulteriori responsabili dell'inquinamento, il soggetto giuridico che ha posto in essere gli interventi di bonifica ha titolo per agire in rivalsa, ai sensi dell'art. 25-OMISSIS-, comma 4, seconda parte, del D.lgs. n. 152 del 2006 nei confronti del coresponsabile o dei coresponsabili, nella misura a loro imputabile (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 172 del 7 gennaio 2021);

f) l'articolo 242, comma 1, del codice dell'ambiente, nel fare riferimento specifico anche alle "*contaminazioni storiche*",

ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatasi (*rectius*: conclusasi) in momenti storici passati, non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di "aggravamento della situazione" sia ancora attuale; del resto, accedere alla tesi secondo la quale le contaminazioni "storiche" non potrebbero mai porre in capo al loro autore un obbligo di bonifica, determinerebbe la paradossale conclusione che tali necessarie attività, a tutela della salute e dell'ambiente, debbano essere poste a carico della collettività e non del soggetto che le ha poste in essere e ne ha beneficiato; ne consegue che "*è del tutto ragionevole porre l'obbligo di eseguire le opere di bonifica a carico del soggetto che tale contaminazione ebbe in passato a cagionare, avendo questi beneficiato, di converso, dei corrispondenti vantaggi economici (sub specie, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti)*" (Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2-OMISSIS-01).

6.1. Alla luce dei superiori principi è indubbio che la ricorrente non possa essere gravata dell'onere di provvedere alla caratterizzazione del sito, come ipotizzato dalla nota dell'ISPRA del 1-OMISSIS- novembre 2018, richiamata dal provvedimento impugnato quale indicazione operativa cui attenersi per la riformulazione della nuova versione del documento di analisi di rischio sanitario ed ambientale, essendo stato accertato, con la citata sentenza n. -OMISSIS- di questo Tribunale Amministrativo, ormai passata in giudicato, che non è possibile "*...imputare la società ricorrente dell'inquinamento né della dilagazione*" del sito. Con la medesima sentenza, premesso che "*...nessuna diretta responsabilità è stata accertata in capo alla ricorrente – che peraltro, svolge attività di impresa di per sé estranea a quelle presenti nelle zone contermini e causa di inquinamento...*" è stato infatti evidenziato che "*A carico del proprietario dell'area inquinata non responsabile della contaminazione, invero, non grava alcun obbligo di porre in essere gli interventi ambientali in argomento...*" e che "*...non incombe quindi alcun obbligo di porre in essere gli interventi in parola, ma solo la facoltà di eseguirli per mantenere l'area interessata libera da pesi*".

Il provvedimento impugnato, dunque, risulta essere illegittimo in quanto, sulla scorta di quanto esposto, viola il fondamentale principio "*chi inquina paga*", non essendo stato dimostrato alcun nesso causale tra l'attività attualmente svolta dalla ricorrente e l'inquinamento del sito ove essa opera. Né, per altro, il Ministero dell'Ambiente ha ritenuto di confutare le affermazioni della ricorrente, secondo cui gli adempimenti imposti mirerebbero ad imporle una serie di adempimenti funzionali alla bonifica del sito di proprietà (cfr. pag. 9 del ricorso).

7. Per le ragioni esposte e con assorbimento delle ulteriori censure il ricorso è fondato e va accolto, con il conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

8. Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e vanno poste a carico del Ministero dell'Ambiente, mentre in considerazione del complessivo andamento della controversia sussistono giuste ragioni per disporre la compensazione nei confronti dell'I.N.A.I.L. e dichiararne la non ripetibilità nei confronti delle altre Amministrazioni intimatesi che non si sono costituite in giudizio.

(Omissis)