

Obblighi di caratterizzazione (e bonifica) imposti a soggetto in posizione sussidiaria (in caso di perdurante stallo delle operazioni di completamento della caratterizzazione ambientale) e violazione del principio “chi inquina paga”

T.A.R. Basilicata, Sez. I 28 febbraio 2025, n. 151 - Donadono, pres.; Mariano, est. - Gas Plus Italiana S.r.l. (avv. Rotelli) c. Provincia di Matera (avv. Pasquale) ed a.

Ambiente - Attività di perforazione - Incidente per eruzione incontrollata di gas naturale con conseguente incendio alla testa pozzo - Attività di chiusura mineraria ed abbandono del pozzo- Operazioni di completamento della caratterizzazione ambientale - Responsabile della contaminazione - Obblighi di caratterizzazione (e bonifica) imposti a soggetto in posizione sussidiaria (in caso di perdurante stallo delle operazioni di completamento della caratterizzazione ambientale) - Violazione del principio “chi inquina paga” - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in esame, depositato in data 2/4/2024, Gas Plus Italiana s.r.l. ha impugnato i provvedimenti specificati in epigrafe ed in particolare l'ordinanza della Provincia di Matera, n. 1 del 17/1/2024, con cui, pur essendosi individuata, ai sensi dell'art. 244, co. 2 e 3, del D.lgs. n. 152/2006, Società Petrolifera Italiana s.p.a. (odierna controinteressata e ricorrente, avverso detta ordinanza, nel giudizio R.G. n. 142/2024) quale responsabile della contaminazione del sito area pozzo denominato “Policoro 01” (ubicato nel Comune di Policoro e autorizzato nell'ambito della concessione “Policoro”), si è previsto di *“non esonerare la Gas Plus Italiana s.r.l. dalle responsabilità conseguenti la mancata prosecuzione dell'iter ex art. 242 del D.lgs. 152/2006 in caso di perdurante stallo delle operazioni di completamento della caratterizzazione ambientale”*, nonché la conseguente nota della Regione Basilicata, prot. n. 32861.U del 14/2/2024, con cui è stato dato avviso di riapertura del procedimento di caratterizzazione ambientale del sito e sono state accordate alle società interessate le facoltà partecipative nell'ambito del procedimento, tuttora pendente presso detta Amministrazione.

1.1. Risulta in fatto quanto segue:

- in data 30/9/1990, il Ministero dell'Industria ha rilasciato, in favore di Società Petrolifera Italiana s.p.a., la concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi denominata “Policoro”, di cui il pozzo “Policoro 01” fa parte;
- in data 13/10/1991, nel corso dell'attività di perforazione, il pozzo è andato incontro ad eruzione incontrollata di fango, a cui è seguita eruzione di gas ed immediato incendio della testa di pozzo. Le operazioni di soffocamento, svolte dalla Società Petrolifera Italiana s.p.a., sono iniziate il 14/10/1991 e sono terminate il successivo 21/11/1991, con la definitiva chiusura mineraria del pozzo;
- in data 26/2/2003, Società Petrolifera Italiana s.p.a., all'uopo sollecitata dalla Regione Basilicata, ha presentato il Piano di caratterizzazione dell'area (in relazione al superamento di alcuni Valori di Concentrazione Limite Accettabili, ai sensi del D.M. n. 471/1999), successivamente aggiornato da Gas Plus Italiana s.r.l., *medio tempore* subentrata nella titolarità della ridetta concessione (a decorrere dal 18/5/2004);
- il Piano di caratterizzazione è stato, infine, approvato con delibera della Giunta regionale di Basilicata n. 753 del 23/10/2019;
- in data 26/10/2020, Gas Plus Italiana s.r.l. ha trasmesso la Relazione tecnica conclusiva delle indagini di caratterizzazione eseguite, dalla quale è emersa la non conformità delle C.S.C. per i seguenti elementi: idrocarburi pesanti C>12 nei “terreni superficiali” (fino a 1 metro di profondità); idrocarburi leggeri C12 e piombo nei “terreni profondi”; ferro, manganese, arsenico, alluminio, nitrati e solfati nelle “acque sotterranee”; la società ha proposto, altresì, un piano di monitoraggio integrativo della falda di 6 mesi, periodo successivamente esteso a 2 anni;
- in data 13/1/2021, la Regione Basilicata ha indetto la conferenza dei servizi decisoria in forma semplificata per l'approvazione del Rapporto di caratterizzazione dell'area, come aggiornato alla luce dei risultati della analisi trasmesse dall'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (A.R.P.A.B.); detto procedimento è tuttora *in itinere* e ad esso si riferisce la nota della Regione Basilicata, prot. n. 32861.U del 14/2/2024, anch'essa gravata, di avviso dell'avvio di detto procedimento ambientale e di estensione delle facoltà partecipative in favore delle società interessate;
- nelle more, la Provincia di Matera ha individuato in Società Petrolifera Italiana s.p.a. la responsabile del fenomeno inquinante per cui è causa, prescrivendo inoltre, richiamati gli *“obblighi disposti dai disciplinari tecnici e le Procedure Operative di svolgimento delle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e dei relativi controlli, di cui*



al Decreto Direttoriale del Ministero dello Sviluppo Economico del 15 luglio 2015, emanato ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 25 marzo 2015 e s.m.i. e del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 7 dicembre 2016 recante il "Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale" pubblicato nella Gazz. Uff. 3 aprile 2017, n. 78 che impongono al titolare della concessione mineraria, l'obbligo ai fini del ripristino territoriale, di procedere con le attività di caratterizzazione ambientale ed eventuale bonifica", di "non esonerare la Gas Plus Italiana s.r.l. dalle responsabilità conseguenti la mancata prosecuzione dell'iter ex art. 242 del D.lgs. 152/2006 in caso di perdurante stallo delle operazioni di completamento della caratterizzazione ambientale".

1.2. L'impugnazione è affidata al seguente motivo:

- "Violazione e falsa applicazione del principio "chi inquina paga" di cui agli artt. 191 e 192 TFUE, nonché degli artt. 3-ter e 242 e ss. del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 39, co. 4 del Decreto Direttoriale del Ministero dello Sviluppo Economico 15 luglio 2015. Difetto di motivazione. Eccesso di potere per manifesta illogicità e contraddittorietà intrinseca. Difetto assoluto di attribuzione".

E' dedotta l'illegittimità della richiamata prescrizione per violazione del principio "chi inquina paga", siccome diretta ad imporre alla ricorrente, sia pure in posizione sussidiaria (in caso di perdurante stallo delle operazioni di completamento della caratterizzazione ambientale), obblighi di caratterizzazione (e bonifica) a prescindere dall'imputazione ad essa della responsabilità della contaminazione *de qua* (invero, addebitata alla società controinteressata).

Né rileverebbero, in senso contrario, le previsioni del Decreto Direttoriale del Ministero dello Sviluppo Economico del 15 luglio 2015, recante il "Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale", tenuto conto che le stesse (seppur genericamente richiamate nel provvedimento) non si attaglierebbero alla fattispecie in esame e, comunque, andrebbero interpretate alla luce del preminente principio dianzi richiamato.

In subordine, è dedotta altresì l'illegittimità di dette previsioni regolamentari.

2. Con motivi aggiunti in data 6/8/2024, l'impugnazione è stata estesa, in via derivata, alla nota della Regione Basilicata, n. 142470 del 24/6/2024, con la quale l'Amministrazione, dopo aver invitato "Società Petroliera Italiana s.p.a., in qualità di soggetto responsabile dell'incidente occorso al pozzo in data 13 ottobre 1991, di trasmettere a quanti in indirizzo entro il 15 settembre 2024, il nuovo piano di caratterizzazione dell'Area Pozzo Policoro I", ha richiesto sia a detta società sia a quella ricorrente di predisporre, ciascuna per quanto di competenza, nelle more del completamento della caratterizzazione ambientale, l'attuazione di misure di prevenzione mantenendo il sito in sicurezza.

3. Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Matera e la controinteressata Società Petroliera Italiana s.p.a..

4. All'udienza pubblica del 19/2/2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Preliminarmente, va respinta l'eccezione sollevata dalla difesa della Provincia di Matera di tardività delle memorie conclusionali depositate dalla ricorrente, in data 18/1/2025, in quanto, contrariamente a quanto ipotizzato dalla Provincia, il termine dilatorio previsto dall'art. 73, co. 1, cod. proc. amm. risulta rispettato.

6. Il ricorso è fondato.

6.1. Giova richiamare le pertinenti disposizioni normative.

Rileva 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 (C.S.C.) non sia stato superato, provvede al ripristino della zona contaminata (comma 2);

- qualora l'indagine preliminare accerti l'avvenuto superamento delle C.S.C. 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 (C.S.R.); 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 (C.S.R.), 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 C.S.C. di cui alle colonne A e B della tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta, il proponente può presentare all'A.R.P.A. 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 (C.S.C.) 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, ricevuta la comunicazione che *“i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione”, “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.

6.2. Alla luce di tali coordinate normative, vanno condivise le censure ricorsuali avverso la gravata ordinanza provinciale, nella parte in cui ha disposto di *“non esonerare la Gas Plus Italiana s.r.l. dalle responsabilità conseguenti la mancata prosecuzione dell'iter ex art. 242 del D.lgs. 152/2006 in caso di perdurante stallo delle operazioni di completamento della caratterizzazione ambientale”*, stante la difformità di tale contenuto precettivo rispetto a quanto previsto dal comma 7 dell'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006 e dal successivo art. 245, nonché al 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”*).

Ed invero, pur dovendosi richiamare il condivisibile orientamento giurisprudenziale secondo cui *“laddove il proprietario incolpevole abbia spontaneamente attivato tali interventi egli deve portarli a compimento, configurandosi in tal caso l'obbligo di provvedere che trova una propria fonte nell'istituto della gestione di affari altrui non rappresentativa”* (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 2/2/2024, n. 1110), non può non rilevarsi come, nella specie, la responsabilità addebitata alla società ricorrente non si è fondata su detto presupposto (richiamato per la prima volta negli scritti difensivi della Provincia), bensì – come chiaramente desumibile dalla lettura dell'ordito motivazionale dell'avversata prescrizione – sulle previsioni del Decreto Direttoriale del Ministero dello Sviluppo Economico del 15 luglio 2015, recante il *“Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale”*.

Ebbene, in disparte l'assoluta genericità del rinvio, l'unica disposizione regolamentare che è latamente pertinente alla materia per cui è causa, come correttamente indicato dalla ricorrente, è quella di cui all'art. 39, co. 4 (*“Nei programmi delle attività di ricerca, perforazione e coltivazione di cui all'art. 4, comma 4, lettere a), b) e c) e all'art. 36, comma 3, il titolare prevede le necessarie azioni per la caratterizzazione e per l'eventuale bonifica del sito ai fini del successivo rilascio dello stesso senza vincoli derivanti dalla pregressa attività di perforazione”*), la quale, tuttavia, si riferisce ad una fattispecie del tutto differente rispetto a quella che qui rileva. Essa – lungi dall'introdurre obblighi di *facere* in capo al gestore incolpevole del sito – si limita a prevedere che il richiedente, ai fini del rilascio dei titoli minerari di ricerca, perforazione e coltivazione, debba descrivere nel programma delle attività (allegato all'istanza autorizzatoria) le eventuali azioni per la caratterizzazione e per la bonifica del sito (sul presupposto implicito che le stesse siano doverose in conseguenza dell'imputabilità del temuto evento inquinante).

Pertanto, ad una più attenta lettura, la norma costituisce puntuale attuazione del generale principio *“chi inquina paga”*, nella misura in cui ha cura di precisare che i richiamati impegni (prospettici) vengano assunti *“senza vincoli derivanti dalla pregressa attività di perforazione”* e non può, pertanto, fondare l'addebito di responsabilità per cui è causa.

6.3. In accoglimento del ricorso, va dunque disposto l'annullamento *in parte* *qua* dell'ordinanza provinciale *sub iudice*, per come erroneamente motivata, limitatamente alla contestata prescrizione e con riferimento all'esclusivo interesse della società ricorrente, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

7. E' invece infondato e, pertanto, va respinto l'atto di motivi aggiunti recante l'impugnazione del provvedimento della Regione Basilicata, n. 142470 del 24/6/2024, con cui l'Amministrazione, dopo aver invitato *“Società Petroli Italiana*

s.p.a., in qualità di soggetto responsabile dell'incidente occorso al pozzo in data 13 ottobre 1991, di trasmettere a quanti in indirizzo entro il 15 settembre 2024, il nuovo piano di caratterizzazione dell'Area Pozzo Policoro 1", ha richiesto sia a detta società sia a quella ricorrente di predisporre, ciascuna per quanto di competenza, nelle more del completamento della caratterizzazione ambientale, l'attuazione di misure di prevenzione per mantenere il sito in sicurezza.

Deve, anzitutto, escludersi che tale determinazione sia travolta per invalidità derivata dall'annullamento dell'ordinanza della Provincia, non essendo ravvisabile tra di essi alcun rapporto di stretta presupposizione (pregiudizialità-dipendenza), considerato che l'atto regionale ha un oggetto (l'attuazione delle misure di prevenzione) differente rispetto a quello avverso dell'ordinanza provinciale (l'attuazione, vicaria, della caratterizzazione e bonifica del sito).

Ciò precisato, è incontrovertibile che, *de iure*, le "misure di prevenzione" possano essere imposte anche nei confronti del gestore incolpevole dell'area contaminata, come si evince dall'art. 245, co. 2, del D.lgs. n. 152/2006 ("Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, 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 regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242").

Le stesse possono essere imposte anche in difetto del carattere emergenziale del contesto, atteso che:

- le "misure di prevenzione" che qui rilevano costituiscono, ai sensi dell'art. 240, co. 1, lett. i), del D.lgs. n. 152/2006, "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia";

- la descritta qualificazione non si colloca affatto in un contesto emergenziale e, dunque, non si appalesa incompatibile con una situazione di inquinamento "storico", richiedendo più propriamente l'esistenza di un nesso di correlazione temporale e funzionale tra il fenomeno inquinante e le relative iniziative di contenimento;

- tale nesso è in specie predicabile se si considera come il fenomeno inquinante di cui si tratta, benché risalente nel tempo, è tuttora *in fieri* e, dunque, integra certamente una potenziale ed imminente fonte di rischio sanitario ed ambientale, secondo quanto richiesto dalla norma.

8. In conclusione, per le ragioni esposte, il ricorso va accolto nei sensi e nei limiti esposti, i motivi aggiunti vanno respinti.

9. In considerazione del complessivo esito della lite, sussistono i presupposti per disporre l'integrale compensazione delle relative spese.

(Omissis)