

Concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi e contaminazione delle acque sotterranee da manganese

T.A.R. Basilicata, Sez. I 20 maggio 2025, n. 310 - Donadono, pres.; Mariano, est. - Gas Plus Italiana S.r.l. (avv. Rotelli) c. Regione Basilicata (avv. Possidente) ed a.

Acque - Concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi - Contaminazione delle acque sotterranee da manganese - Piano di caratterizzazione - Responsabile della contaminazione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in esame, depositato in data 25/11/2024, la società deducente – attiva nel settore dell’esplorazione, produzione, distribuzione e vendita del gas – ha impugnato gli atti specificati in epigrafe ed in particolare:

- la nota della Regione Basilicata, prot. n. 198837 del 18/9/2024, con cui la società è stata diffidata a provvedere alla consegna del rapporto finale della caratterizzazione dell’area “Pozzo Masseria Petrulla 1” (nel Comune di Policoro) in conseguenza dell’ordinanza della Provincia di Matera, n. 30 del 16/11/2023, con cui la società è stata individuata, ai sensi dell’art. 244, co. 2 e 3, del D.lgs. n. 152/2006, quale responsabile della contaminazione di detta area, fermo restando l’invito alla Provincia di Matera ad avviare, nei confronti della società, il procedimento sanzionatorio previsto dall’art. 66 della L.R. n. 35/2018 in riferimento al ritardo concernente la trasmissione di detto rapporto;
- la nota della Provincia di Matera, prot. n. 0019889 del 26/9/2024, di avvio del procedimento sanzionatorio diano richiamato.

1.1. Risulta in fatto quanto segue:

- in data 20/11/2003, Società Petroliera Italiana S.p.A., originaria titolare della concessione di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi denominata “Policoro”, di cui “Pozzo Masseria Petrulla 1” fa parte, ha presentato il Piano di caratterizzazione dell’area (il pozzo è chiuso minerariamente a decorrere dal maggio 2003);

- il Piano è stato approvato con delibera della Giunta Comunale di Policoro n. 137 dell’8/4/2004 (secondo il regime delle attribuzioni amministrative all’epoca vigente);

- Gas Plus Italiana S.r.l., *medio tempore* subentrata nella titolarità della ridetta concessione, ha attuato detto Piano di caratterizzazione, presentando al Comune di Policoro, per l’approvazione, il documento recante gli esiti dei campionamenti e delle analisi effettuate sui terreni e sulle acque (da cui emerge che *“il sito in oggetto non risulta inquinato e non necessita di interventi di bonifica e/o messa in sicurezza”*);

- il procedimento, tuttavia, è rimasto quiescente sino a quando, in data 9/7/2021, Gas Plus Italiana S.r.l. ha chiesto di rimuovere il sito per cui è causa dall’elenco regionale dei siti potenzialmente contaminati;

- la Regione, acquisito il parere dell’Agenzia regionale per la protezione ambientale, dopo aver negato la chiusura del procedimento ambientale (in data 24/5/2022), con provvedimento n. 31689 del 18/10/2022, ha prescritto alla società di:

- i) *“aggiornare i risultati di caratterizzazione ambientale, per quanto riguarda la matrice acque sotterranee, avendo come obiettivo finale la delimitazione dell’area entro la quale si registrano i superamenti delle CLA per i parametri Cromo VI e Cloroformio”*;

- ii) eseguire un piano di indagine ex art. 242, co. 13-ter, del D.lgs. n. 152/2006, per integrare la valutazione dello stato di contaminazione delle acque sotterranee da manganese;

- iii) trasmettere la documentazione conclusiva delle precedenti attività, con espressa valutazione di A.R.P.A.B. ex art. 242, co. 13-ter, del D.lgs. n. 152/2006, per consentire l’approvazione dei risultati della caratterizzazione;

- iv) predisporre e trasmettere, entro 6 mesi dall’approvazione degli esiti della caratterizzazione, un progetto operativo di bonifica/ripristino dello stato dei luoghi;

- tale provvedimento, unitamente ad altri ad esso successivi riguardanti la medesima vicenda, sono stati impugnati dinanzi a questo Tribunale nel giudizio R.G. n. 637/2022 ed annullati, in quella sede, con sentenza n. 351 dell’1/6/2023 (passata in giudicato), ivi riconoscendosi che:

- i) il procedimento di approvazione del Piano di caratterizzazione dell’area in questione avrebbe dovuto soggiacere alle regole del D.lgs. n. 152/2006 (non già, come preteso dall’Amministrazione regionale, a quelle del previgente D.M. n. 471/1999), ai cui sensi *“la predisposizione del progetto di bonifica consegue all’eventualità in cui gli esiti della procedura dell’analisi di rischio dimostrino, in concreto, che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (C.S.R.); laddove, in specie, detta prescrizione è stata imposta sul mero presupposto del superamento dei valori di Concentrazione Limite Accettabili (C.L.A.) per i parametri Cromo VI e Cloroformio, in assenza di qualsivoglia analisi di rischio “sito specifica” nei sensi richiesti dall’art. 240 del medesimo decreto”*;



ii) *“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.”;*

- in pendenza del procedimento per l'accertamento della responsabilità nella causazione della contaminazione, avviato dalla Provincia di Matera in data 16/6/2023:

i) il Comune di Policoro ha adottato, ai sensi degli artt. 50 e 54 del T.U.E.L., l'ordinanza n. 10104 del 28/4/2023, con la quale, oltre a vietarsi l'attingimento di acqua per scopi idropotabili ed agricoli dai pozzi privati presenti sul territorio interessato, nonché l'escavazione di nuovi pozzi che si attestino al di sotto del livello statico della falda idrica, si è imposto alla società *“di porre in essere tutte le attività previste dalla vigente legislazione in materia per la messa in sicurezza e bonifica”*; tale provvedimento contingibile è stato impugnato dinanzi a questo Tribunale nel giudizio R.G. n. 346/2023 ed annullato, in quella sede, con sentenza n. 90 del 7/2/2024 (passata in giudicato), ivi riconoscendosi la carenza dei prescritti requisiti di straordinarietà, contingibilità ed urgenza ai sensi degli artt. 50 e 54 T.U.E.L.;

ii) la Regione Basilicata ha rideterminato le conclusioni della conferenza di servizi decisoria relativa al procedimento di approvazione del rapporto di caratterizzazione dell'area, mediante richiamo alle disposizioni del D.lgs. n. 152/2006 (e non anche al previgente D.M. n. 471/1999), prevedendo altresì, su conforme parere dell'A.R.P.A. di Basilicata del 3/4/2023, l'adozione, da parte della società (nella qualità di custode minerario dell'area pozzo “Masseria Petrulla 1”), di tutte le misure di prevenzione finalizzate ad arrestare la migrazione dei contaminanti in falda, oltre il perimetro del sito, in ottemperanza agli obblighi disposti ai sensi dell'art. 245 del D.lgs. n. 152/2006; tale provvedimento è stato impugnato dinanzi a questo Tribunale nel giudizio R.G. n. 436/2023, definito con sentenza n. 87 del 7/2/2024 (il cui appello è pendente) di reiezione del gravame, ivi riconoscendosi 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”* e che le stesse sono applicabili anche al di fuori di un contesto emergenziale, per far fronte ad 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, nesso *“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, come ben si evince dal Rapporto conclusivo della caratterizzazione ambientale del sito in questione, trasmesso dalla ricorrente agli Uffici regionali in data 13/3/2023 (da cui emerge la presenza di agenti contaminanti nelle acque sotterranee del sito), nonché dai pareri dell'Azienda sanitaria di Matera del 22/3/2023 e dell'Agenzia per la protezione ambientale del 3/4/2023 (recanti le valutazioni circa l'opportunità di misure di prevenzione de quibus)”*;

- successivamente, con ordinanza n. 30 del 16/11/2023, impugnata dinanzi a questo Tribunale nel giudizio R.G. n. 21/2024, la Provincia di Matera, a conclusione del relativo procedimento, ha individuato nella società ricorrente il soggetto responsabile della contaminazione dell'area “Pozzo Masseria Petrulla 1” (per l'accertato superamento delle CSC della matrice acque sotterranee, per il parametro Cromo VI), dunque tenuto alla relativa bonifica; ciò in applicazione del *“principio per il quale la bonifica del sito può essere ordinata anche a carico di una società non responsabile dell'inquinamento ancora in atto, ma che sia subentrata per effetto della fusione per incorporazione, dato il subentro nei diritti e negli obblighi della società incorporata o estinta da parte della società che risulta dalla fusione o comunque incorporante”*, considerato che la concessione di coltivazione di detta area *“segue le citate variazioni societarie con ultima denominazione in Gas Plus Italiana S.r.l.”* (segnatamente, il titolo concessorio in questione è stato originariamente conferito, con decorrenza dal 30/9/1999, a Società Petroliera Italiana S.p.A., soggetta al controllo di Eni S.p.A.; successivamente, con decorrenza 1/1/2004, la titolarità è passata, mediante trasferimento di ramo d'azienda, a Stargas Italia S.p.A., società controllata integralmente da Società Petroliera Italiana S.p.A.; in data 18/5/2004, Gas Plus S.p.A. ha acquistato l'intero pacchetto azionario di Stargas Italia S.p.A., la quale ha cambiato denominazione sociale in Gas Plus Italiana S.p.A., quest'ultima fusa per incorporazione inversa con la controllante Gas Plus S.p.A. e trasformata, nel 2012, in Gas Plus Italiana S.r.l.);

- quindi, la Regione Basilicata, acquisiti i pareri negativi dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale, della Provincia di Matera e dell'Azienda sanitaria di Matera (in quello dell'A.R.P.A.B., in particolare, si è ravvisata nel piano di caratterizzazione presentato dalla società ricorrente *“una vasta serie di adeguate indagini sufficienti a raggiungere gli obiettivi propri di un “rapporto conclusivo della caratterizzazione” non essendo ad oggi ancora definito il volume entro il quale sono confinati i superamenti in falda delle CSC in special riferimento a Cromo VI, deve essere confermata con nuove indagini l'assenza di superamenti delle CSC nei terreni al fine di chiudere il procedimento per tale matrice ambientale”*), con D.G.R. n. 812 del 30/11/2023, anch'essa impugnata nel ridetto giudizio R.G. n. 21/2024, ha deliberato di non approvare il rapporto conclusivo della caratterizzazione ambientale dell'area, ordinando la presentazione di un nuovo piano di caratterizzazione nel rispetto delle prescrizioni ivi impartite (ordine contenuto anche nella successiva nota regionale n. 0261278 del 12/12/2023), nonché l'attuazione di *“tutte le misure di prevenzione e di messa in sicurezza al fine di scongiurare l'ulteriore diffusione nella matrice acque sotterranee della contaminazione da Cromo VI, avendo cura di acquisire le relative autorizzazioni da parte degli Enti competenti”* (ordine già contenuto nella nota regionale n.

140922.U del 27/6/2023, impugnata nel giudizio R.G. n. 436/2023);

- infine, in sede di verifica degli adempimenti esecutivi dei richiamati ordini, è stata adottata la nota regionale, n. 43714.U del 27/2/2024 (i cui contenuti sono stati meglio precisati con le successive note n. 52465.U. del 7/3/2024, n. 70437.U. del 26/3/2024 e n. 97338.U. del 22/4/2024); atti, tutti impugnati con motivi aggiunti nel giudizio R.G. n. 21/2024;

- tale giudizio è stato definito con sentenza di questo Tribunale, n. 519 del 19/10/2024, di parziale accoglimento del ricorso, con conseguente annullamento dell'ordinanza della Provincia di Matera, n. 30 del 16/11/2023, ivi ritenendosi che *“(…) detto provvedimento è essenzialmente fondato sul presupposto dell'integrale traslazione di ogni responsabilità al riguardo in capo a Gas Plus Italiana S.r.l., in quanto soggetto che – in virtù delle variazioni societarie richiamate nella superiore narrativa – è titolare della concessione di coltivazione mineraria dell'area. Tale assunto è, tuttavia, erroneo, nella misura in cui suppone che la mera titolarità (attuale) della concessione (e dunque, la qualitas di gestore dell'area) costituisca idonea ragione di radicamento della responsabilità dell'inquinamento (e di imposizione dei connessi obblighi di bonifica), in difetto del previo esperimento dei necessari riscontri istruttori (a partire dall'individuazione dell'arco temporale presunto in cui si sarebbe consumata la contaminazione, eventualmente anche dopo la chiusura mineraria del pozzo avvenuta nel 2003 e, dunque, dell'identificazione dei soggetti responsabili) che consentano di suffragare una simile conclusione, tenuto conto di quanto previsto dal comma 7 dell'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006 e dal successivo art. 245, nonché in coerenza con il principio del “chi inquina paga” di cui all'art. 174 del T.F.U.E. (...)”*;

- detta sentenza, invece, ha respinto i restanti motivi del ricorso ed i motivi aggiunti; con riferimento a questi ultimi, si è ritenuto che *“(…) le avverse note regionali (di cui si può escludere, peraltro, il carattere provvedimentale) non contengono affatto – come erroneamente esposto nella prospettazione della società ricorrente – l'ordine di immediata esecuzione delle attività di caratterizzazione (in contraddizione con la D.G.R. n. 812/2023, che invece richiede la previa presentazione ed approvazione di un nuovo piano di caratterizzazione, nonché con il canone di proporzionalità), ma con esse la Regione si è limitata a chiedere, inter alia, all'Agenzia regionale per la protezione ambientale di concordare con la società ricorrente il “posizionamento nuovi sondaggi ex D.G.R. 812/2023 al fine di pervenire ad un esaustivo rapporto conclusivo di caratterizzazione del sito in epigrafe che sarà oggetto di valutazione in apposita Conferenza di Servizi” e alla Provincia di Matera di “procedere alla verifica di inosservanza, a carico della Gas Plus Italiana S.r.l., dei termini di cui ai commi 4, 5, 7 e 15-bis dell'articolo 28 della legge regionale n. 35 del 16 novembre 2018 e s.m.i., in specifico riferimento all'esecuzione delle nuove indagini di cui alla D.G.R. 812/2023 imposte in conseguenza dell'ordinanza ex art. 244 del D.lgs. 152/06 n. 30/2023”*;

- nelle more della definizione di detta controversia, la Regione Basilicata ha adottato la nota prot. n. 198837 del 18/9/2024, impugnata nel presente giudizio, con cui:

i) anzitutto, ha rinnovato alla Provincia di Matera la richiesta di procedere all'avvio del procedimento sanzionatorio ex art. 66 L.R. n. 35/2018, a carico della Gas Plus Italiana s.r.l., per violazione dei termini di cui ai commi 4, 5, 7 e 15-bis dell'art. 28 della medesima legge regionale, in combinato disposto con l'art. 242, co. 4, del D.lgs. 152/06, in specifico riferimento alla trasmissione del rapporto della caratterizzazione ed analisi di rischio di cui alla D.G.R. n. 812/2023;

ii) quindi, ha diffidato la società ricorrente a provvedere alla consegna del rapporto finale della caratterizzazione in questione;

iii) infine, ha rappresentato che, in caso di ulteriore inerzia, si sarebbe proceduto ad informare l'Autorità giudiziaria per le eventuali responsabilità ed ipotesi di reato conseguenti al superamento delle CSC nell'area di pertinenza del pozzo “Masseria Petrulla 1”;

- facendo seguito a detta nota regionale, la Provincia, con nota prot. n. 0019889 del 26/9/2024, ha comunicato alla società ricorrente l'avvio del procedimento sanzionatorio relativo all'ipotizzato ritardo nella trasmissione del rapporto della caratterizzazione dell'area in evidenza.

1.2. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

- con il primo motivo, è dedotta l'illegittimità dell'avversata nota regionale per incompetenza, atteso che l'art. 34 della L.R. n. 35/2018 attribuirebbe al Comune il potere di diffidare il responsabile della contaminazione al compimento degli adempimenti prescritti dall'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006;

- con il secondo motivo, è dedotto che la nota regionale è stata adottata su un presupposto (l'ordinanza della Provincia di Matera, n. 30/2023, di individuazione della società ricorrente quale responsabile della contaminazione in oggetto) rimosso con sentenza di questo Tribunale n. 519 del 19/10/2024 (di annullamento di detta ordinanza), con ogni conseguenza in termini di trasmissione del vizio;

- con il terzo motivo, è dedotto che la diffida in esame è stata adottata sull'assunto che le precedenti note regionali menzionate nelle sue premesse prevedessero un ordine di immediata esecuzione delle attività di caratterizzazione, laddove, con la già citata sentenza n. 519 del 19/10/2023, si è escluso che le stesse avessero carattere provvedimentale e contenessero l'ordine di immediata esecuzione delle attività di caratterizzazione;

- con il quarto motivo, è dedotta l'illegittimità della diffida regionale nella parte in cui pretenderebbe di imporre la presentazione dell'analisi di rischio prima dell'approvazione del piano di caratterizzazione, allo stato non ancora intervenuta.

2. Si sono costituite in giudizio, per resistere all'accoglimento del gravame, la Regione Basilicata, la Provincia di Matera

e Società Petrolifera Italiana s.p.a..

3. All'udienza pubblica del 7/5/2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Preliminarmente, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia di Matera a motivo del carattere non provvedimentale degli atti gravati e dell'insussistenza dei presupposti per il cumulo della domanda di annullamento degli stessi.

4.1. La prima eccezione è parzialmente fondata, atteso che, mentre deve ritenersi che la nota regionale abbia un'inequivoca natura provvedimentale e portata lesiva, tenuto conto degli effetti che da essa discendono in punto di diffida ad un *facere* specifico (la presentazione del piano di caratterizzazione, assistito dalla comminatoria, in caso di perdurante inerzia, della denuncia alle competenti Autorità) e di sollecitazione all'esercizio da parte della Provincia di Matera della potestà sanzionatoria ad essa intestata, ad identiche conclusioni non può pervenirsi in merito alla nota con cui la Provincia ha meramente comunicato l'avvio del procedimento sanzionatorio di sua competenza, essendo incontrovertibile che trattasi di atto di natura endoprocedimentale.

A quanto sopra, consegue la declaratoria di parziale inammissibilità del ricorso, per carenza di interesse, relativamente all'impugnazione della richiamata nota provinciale.

4.2. La seconda eccezione è, invece, infondata, atteso che, per quanto dianzi esposto, emerge evidente quel nesso di connessione procedimentale tra i due atti in contestazione che ne giustifica l'impugnazione cumulativa (fermo restando quanto dianzi evidenziato in merito al carattere non provvedimentale dell'atto provinciale).

5. Per la restante parte, in riferimento cioè all'impugnazione della nota regionale sopra specificata, il ricorso è fondato nei sensi appresso specificati.

5.1. Coglie nel segno, il primo motivo, in quanto, come condivisibilmente argomentato nel ricorso, la formulazione dell'art. 34 della L.R. n. 35/2018 è univoca nell'attribuire, *in primis*, al Comune (in specie, a quello di Policoro) il potere di diffidare il responsabile della contaminazione al compimento degli adempimenti prescritti dall'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006, tra cui, per quanto di rilievo ai fini di causa, quello della presentazione del rapporto di caratterizzazione (*"Scaduti i termini fissati dall'art. 242 del Decreto [i.e. Codice dell'ambiente] o dai provvedimenti autorizzativi emanati dall'Autorità competente senza che il responsabile o il proprietario o altri soggetti interessati abbiano adempiuto ad ognuna delle fasi di comunicazione dell'evento, di adozione delle misure di prevenzione, di esecuzione dell'indagine preliminare, di presentazione del Piano di caratterizzazione e dell'analisi di rischio, di esecuzione degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, operativa o permanente, di monitoraggio e di bonifica e ripristino ambientale, il Comune, nei successivi 60 giorni, con ordinanza motivata, diffida il responsabile del superamento delle CSC ad adempiere ad ognuna delle suddette fasi secondo le modalità tecniche ed entro i termini precisati nel medesimo provvedimento"*).

Come prescritto dal richiamato parametro normativo, le attribuzioni regionali sono destinate ad emergere solo in sede sostitutiva, in caso di accertata inerzia comunale (*"Se il Comune non adempie a quanto stabilito ai comma 1 e 2 ovvero, scaduto il termine di cui al secondo capoverso del comma 3, non avvia le attività d'ufficio, in relazione allo stato di avanzamento del 15 procedimento, entro i successivi 60 giorni dalla scadenza dei rispettivi termini la Regione, con Ordinanza del Presidente della Giunta, diffida il Comune ad adempiere, assegnando un termine non superiore a 60 giorni. Scaduto infruttuosamente tale termine la Giunta regionale nomina, tra i dipendenti regionali con adeguata competenza in materia, un commissario ad acta per l'esecuzione di tutte le attività non ancora svolte, in relazione allo stato di avanzamento del procedimento"*).

5.2. Parimenti fondato è il secondo motivo, in quanto, il provvedimento regionale, come risulta dal suo tenore testuale, indica quale suo presupposto d'adozione un atto (l'ordinanza della Provincia di Matera, n. 30/2023, di individuazione della società ricorrente quale responsabile della contaminazione in oggetto) che è stato *medio tempore* annullato con sentenza di questo Tribunale n. 519 del 19/10/2024.

6. In conclusione, per le ragioni esposte, il ricorso va in parte dichiarato inammissibile per carenza di interesse e in parte accolto, con conseguente annullamento, per quanto di ragione, della nota della Regione Basilicata, prot. n. 198837 del 18/9/2024.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara inammissibile e in parte lo accoglie nei sensi esposti.

Compensa le spese.

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

(Omissis)