

La bonifica di siti di interesse nazionale (SIN). Il giudice amministrativo circoscrive la sfera di competenza delle Provincie

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 29 gennaio 2018, n. 262 - Iannini, pres.; Tallaro, est. - Syndial S.p.A. (avv.ti Dell'Anno e Torchia) c. Provincia di Crotona (avv.ti Pantisano e De Masi) ed a.

L'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, con riferimento ai siti di interesse nazionale attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la competenza ad autorizzare la bonifica, con la conseguenza che non può essere l'Ente territoriale a imporre determinate procedure di bonifica.

(Omissis)

FATTO

1. - Sino all'anno 1990 il Gruppo Montedison ha operato in Crotona con due società, la Audiset S.p.a., che produceva ausiliari per la detergenza e fosforo e suoi derivati, e la Agrimont S.p.A., che produceva fertilizzanti e prodotti chimici per l'agricoltura. Nel 1990 le due società sono entrate a far parte del Gruppo Enimont, poi denominato Enichem e successivamente Syndial. Audiset, in particolare, è stata acquisita da Enichem Augusta industriale, che, in un secondo momento, ha ceduto il ramo d'azione dedicato alla produzione di fosforo e derivati alla Fosfotec S.r.l. Questa ultima società, che ha cessato l'attività nei primi anni novanta, è stata incorporata in Syndial nell'anno 2004.

Enichem Agricoltura, che aveva acquisito Agrimont, ha cessato l'attività a Crotona nel 1991 ed è stata incorporata in Enichem (oggi Syndial).

2. - Nel 1983 Audiset chiese alla Regione Calabria l'autorizzazione per l'allestimento di una discarica di II categoria, tipo A, per rifiuti solidi inerti.

L'autorizzazione pervenne con deliberazione della Giunta regionale del 28 giugno 1988, n. 2412, e la discarica - denominata Farina-Trappeto - venne realizzata.

Il provvedimento autorizzatorio prescriveva che «ad esaurimento della discarica, la società Audiset dovrà realizzare il recupero ambientale dell'area, consistente nel livellamento, compattamento, sistemazione dei canali di scolo delle acque piovane, piantumazione, in modo tale che tutta l'area possa essere utilizzata come verde pubblico attrezzato».

Ed in effetti, nel 1999 Fosfotec inoltrò al Comune di Crotona la domanda di concessione edilizia per provvedere al recupero ambientale dell'area già adibita a discarica, così come previsto nell'autorizzazione all'allestimento.

La concessione fu rilasciata e la società provvide a completare le opere, ottenendo dall'Amministrazione provinciale di Crotona il certificato di conformità dell'opera alle prescrizioni contenute nell'originaria delibera regionale; e dal Comune di Crotona il certificato di agibilità dell'area.

Il 28 marzo 2001, però, Fosfotec dovette comunicare alle amministrazioni competenti che il sito era da considerarsi inquinato; quindi, con nota del 5 agosto 2002 trasmise il progetto preliminare di bonifica.

Con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 18 settembre 2001, n. 468, venne approvato il regolamento recante il programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale dei siti di interesse nazionale, tra cui venne ricompresa l'area industriale di Crotona insieme a quelle di Cassano allo Jonio e Cerchiara di Calabria (SIN Crotona-Cassano-Cerchiara); tale ultimo sito venne successivamente perimetrato con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio del 26 novembre 2002.

Frattanto, sopravvenne la gestione commissariale delle procedure di bonifica e il Ministero, con nota del 3 agosto 2004, prot. n. 13751/QdV, DI (B), chiese all'ufficio commissariale l'adozione del piano di caratterizzazione della discarica Farina-Trappeto e dell'area marino-costiera; tale piano, in effetti, era già approvato nella conferenza di servizi decisoria del 16 settembre 2004.

Quindi, con nota del 6 ottobre 2004, protocollo 16959/QdV/DI (B), il Ministero dell'ambiente invitò l'ufficio del commissario a notificare al soggetto responsabile, Syndial S.p.A., la richiesta di esprimersi in merito alla volontà di adottare e realizzare i piani di caratterizzazione.

In data 11 ottobre 2004 il commissario adottò il provvedimento prot. n. 14868, con il quale chiese a Syndial l'adozione formale dei piani di caratterizzazione già elaborati. Conseguentemente, con nota dell'11 ottobre 2004, il commissario domandò anche l'adozione formale dei piani di caratterizzazione.

3. - Syndial impugnò i due ultimi provvedimenti d'innanzi a questo Tribunale amministrativo regionale, estendendo poi il ricorso anche agli ulteriori conseguenti provvedimenti.

Tra questi ultimi, impugnati con motivi aggiunti, vi era anche il decreto ministeriale del 19 settembre 2007, n. 3927, con cui erano stati recepiti gli esiti di numerose conferenze di servizi ed era stata conseguentemente ordinata la realizzazione di una barriera fisica per il confinamento della falda acquifera, la caratterizzazione e la verifica della discarica Farina-Trappeto e la successiva rimozione, da avviare entro trenta giorni, della discarica stessa.

Il Tribunale accolse ricorso con la sentenza del 23 luglio 2008, n. 1068.

In particolare, venne statuito che:

- a) i provvedimenti impugnati erano illegittimi in quanto non si era provveduto a verificare a quale titolo Syndial fosse coinvolta nelle operazioni di bonifica, e cioè se essa fosse da considerarsi responsabile di inquinamento ovvero solo proprietaria dell'area inquinata;
- b) l'amministrazione non aveva svolto adeguate attività istruttorie prima di optare, tra le varie possibili soluzioni di bonifica, per la realizzazione di una barriera fisica; inoltre, non vi era stata una puntuale verifica della tenuta della discarica;
- c) trattandosi di discariche autorizzate, occorre applicare il decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 e non la diversa normativa sulla bonifica dei siti contaminati.

4. - L'8 luglio 2008 l'Autorità giudiziaria competente sequestrò l'area in cui si trova la discarica di cui si discorre in questa sede giacché si erano verificati fenomeni di combustione spontanea di minerali di fosforite presenti sulla battigia.

A seguito di sopralluogo, il Direttore generale per la qualità della vita del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare adottò il provvedimento del 7 agosto 2008, prot. n. 18895/QdV/Di/VII-VIII, con il quale richiese a Syndial di presentare un progetto di bonifica della discarica basato sulla rimozione della stessa.

Avverso tale atto la Società destinataria propose a questo Tribunale amministrativo regionale ricorso che, discusso unitamente all'odierno ricorso all'udienza pubblica del 15 dicembre 2018, è stato accolto con sentenza del 19 gennaio 2018, n. 174.

5. - In ogni caso, il 1° ottobre 2008 Syndial presentò al Ministero dell'ambiente i progetti per la bonifica di tutte le aree site in Crotone e ad essa appartenenti (nello specifico, si tratta delle aree in cui in passato erano allocate Pertusola, Fosfotec ed Agricoltura), per la costruzione di un impianto di trattamento delle acque di falda emunte, per interventi ambientali presso i siti di Cassano e Cerchiata e per interventi sulle discariche a mare (ex Pertusola e Farina-Trappeto).

Inizio una lunga fase istruttoria che, dopo una serie di conferenze di servizi, portò al decreto del Direttore generale per la qualità della vita del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 23 gennaio 2009, prot. n. 8035, con cui vennero approvati, per quel che qui rileva:

- a) la realizzazione di una discarica di servizio in località Giammigione "sub condizione dell'approvazione di VIA e ALA";
- b) gli interventi di rimozione delle discariche ex Pertusola ed ex Fosfotec.

Anche tale provvedimento fu impugnato, con motivi aggiunti ad altro ricorso pendente, ma la domanda di annullamento è stata rigettata da questa Sezione con sentenza dell'11 dicembre 2017, n. 1927.

Indipendentemente dalla pendenza del giudizio, con nota del 4 febbraio 2009 Syndial domandò al Comune di Crotone l'avvio delle procedure per l'esproprio delle aree in località Giammigione allo scopo di impiantarvi la discarica prevista.

6. - Successivamente, venne convocata una nuova conferenza di servizi, tenutasi il 9 giugno 2009, in cui, ferma restando la sollecitazione alla Regione Calabria di valutare l'impatto ambientale della discarica da realizzarsi in località Giammigione, fu presa in considerazione, su richiesta degli Enti locali, la possibilità di una soluzione alternativa alla programmata rimozione della discarica Farina-Trappeto; tale soluzione alternativa si sarebbe dovuta attuare nel caso in cui non fosse stato possibile reperire nella provincia di Crotone un sito idoneo alla realizzazione della discarica.

7. - Nelle more di tale ulteriore attività, l'Amministrazione Provinciale di Crotone, cui il responsabile della Sezione di polizia giudiziaria del NISA aveva comunicato - con nota del 2 dicembre 2008 - un livello di contaminazione radioattiva del suolo superiore ai limiti di legge, emise il provvedimento meglio indicato in epigrafe.

Con esso, tenuto conto dell'accertata presenza di fosforite e materiale vario che aveva dato causa a fenomeni di combustione spontanea, ritenuto che nella discarica Farina-Trappeto vi fossero rifiuti pericolosi, l'Ente locale ordinò a Syndial l'avvio, entro trenta giorni, degli interventi di bonifica individuati nel citato decreto del 23 gennaio 2009.

8. - Syndial si rivolse ancora una volta a questo Tribunale Amministrativo Regionale chiedendo l'annullamento del provvedimento.

Si costituirono l'Amministrazione provinciale di Crotone e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Accolta, con ordinanza del 21 settembre 2009, n. 662, l'istanza di tutela cautelare, il ricorso è stato discusso nel merito all'udienza pubblica del 15 dicembre 2017, nel corso della quale il procuratore di parte ricorrente ha posto in evidenza che persiste interesse della Società alla decisione della causa oggi chiamata in relazione al profilo della responsabilità propria e ha dichiarato che rimane fermo l'impegno della Società a mantenere gli accordi nel frattempo raggiunti, di cui al piano operativo di bonifica dell'agosto 2017.

Il Tribunale ha quindi riservato la decisione.

DIRITTO

9. - Syndial ha articolato otto motivi di ricorso, i primi tre dei quali, strettamente connessi, possono essere esaminati congiuntamente.

9.1. - Con il primo motivo, parte ricorrente ha dedotto eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e violazione dell'art. 244, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, codice dell'ambiente; sviamento di potere.

In sintesi, parte ricorrente assume che l'Amministrazione Provinciale di Crotone, soggetto interessato al procedimento finalizzato alla bonifica del sito inquinato, avrebbe indebitamente inteso assumere il ruolo di *dominus* dello stesso, ordinando la bonifica senza considerare: a) che la costruzione della discarica in località Giammigione è subordinata alla pronuncia di compatibilità ambientale e al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale di competenza della Regione Calabria; b) che nella conferenza di servizi del febbraio 2009 è stato chiesto alla Syndial di valutare una soluzione alternativa da rimozione la discarica; c) che il procedimento di bonifica non è nella fase di avvio, ma nella fase della decisione; d) che Syndial, soggetto giuridico distinto da Montedison, non è responsabile dell'inquinamento dell'area; e) che il superamento dei limiti della radioattività non determina un autonomo procedimento di bonifica.

L'eccesso di potere risulterebbe ancor più evidente ove si tenga conto che già in data 2 dicembre 2008 erano stati trasmessi i risultati delle misure radiometriche eseguite dall'ARPACAL, mentre l'adozione del provvedimento impugnato è avvenuta solo in data 12 maggio 2009, allorché era stata già compiuta una complessa istruttoria cui l'amministrazione provinciale aveva partecipato e il progetto di bonifica presentato da Syndial era stato già ritenuto approvabile.

9.2. - Con il secondo motivo di ricorso si deduce la violazione dell'art. 252, d.lgs. n. 152 del 2006, l'eccesso di potere per mancanza dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione.

L'ordinanza provinciale si fonderebbe sull'erroneo presupposto che il progetto di rimozione delle discariche sia stato definitivamente approvato dal Ministero dell'ambiente e che sia, dunque, efficace.

Al contrario, nel corso della conferenza di servizi dell'8 gennaio 2009 il progetto era stato ritenuto sì realizzabile, ma solo previa approvazione della VIA e dell'AIA in ordine alla realizzazione della discarica di località Giammigione. Ciò comporterebbe che a Syndial non è giuridicamente consentito, prima che fossero conclusi positivamente i procedimenti di VIA e AIA, ottemperare all'ordine impartitogli dall'Amministrazione provinciale di Crotone.

Sotto altro profilo, il decreto direttoriale del 23 gennaio 2008 non rappresenterebbe il provvedimento conclusivo del procedimento, giacché le conclusioni della conferenza di servizi necessitano di essere recepite formale provvedimento espresso dal Ministro dell'Ambiente.

9.3. - Con il terzo motivo di ricorso si deduce l'erronea falsa applicazione degli artt. 242, 244, 245, 252, d.lgs. n. 152 del 2006; l'eccesso di potere per contraddittorietà; l'incompetenza.

Il codice dell'ambiente, invero, prevedrebbe tre distinte modalità di avvio della procedura di bonifica: ad opera del responsabile dell'inquinamento (art. 242); a iniziativa del proprietario non responsabile (art. 245); mediante ordinanza motivata della provincia territorialmente competente, previo accertamento del superamento dei valori di concentrazione soglia della contaminazione e a seguito dell'individuazione del soggetto responsabile (art. 244).

Avviato il procedimento, alla provincia non spetterebbe più alcuna competenza; inoltre, in fase di esecuzione del progetto di bonifica l'amministrazione provinciale non potrebbe intervenire nemmeno in ipotesi di inadempimento degli obblighi gravanti sul privato, atteso che la legge attribuisce al Ministero dell'ambiente ogni potere sostitutivo.

Nel caso di specie, il procedimento di bonifica risultava già avviato da parte del proprietario non responsabili della contaminazione; anzi, le opere di cui l'Amministrazione provinciale di Crotone ha ordinato l'esecuzione erano già state individuate nell'ambito della procedura per la bonifica del sito inquinato avviata ad iniziativa della Syndial.

Dunque, l'Amministrazione provinciale di Crotone avrebbe abusivamente utilizzato il potere di ordinanza, essendo ormai in corso il procedimento finalizzato alla bonifica del sito contaminato.

9.4. - I tre motivi sono fondati.

9.5. - Quando si verifica l'inquinamento di un sito, il soggetto responsabile è tenuto, ai sensi dell'art. 242, d.lgs. n. 152 del 2006, a segnalare all'amministrazione l'evento. Da tale segnalazione prende l'avvio l'iter che può portare, ove necessario, alla realizzazione delle opere di bonifica del sito.

Allorché non sia stato il responsabile dell'inquinamento a segnalare la contaminazione, ma questa sia stata rilevata dall'amministrazione, incombe sull'Ente provinciale il compito di accertare chi sia il responsabile dell'inquinamento, ordinandogli, ai sensi dell'art. 244 del codice dell'ambiente di provvedere alla bonifica.

Il proprietario del sito inquinato che non sia responsabile della contaminazione, dal canto suo, può spontaneamente attivare le procedure di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, ai sensi dell'art. 245 d.lgs. n. 152 del 2006. Alla provincia spetta sempre l'obbligo di accertare chi sia il responsabile dell'inquinamento.

9.6. - Nella vicenda che ci occupa è stata la Syndial, assumendo di essere proprietaria del sito contaminato ma non responsabile dell'inquinamento, ad avviare l'iter mediante il quale giungere alla bonifica del sito.

All'Amministrazione provinciale di Crotone spettava, dunque, solo il compito di attivarsi per individuare il responsabile dell'inquinamento.

Essa, al contrario, aveva alcuna competenza per ordinare al privato, senza accertarne le responsabilità, di procedere alle attività di bonifica, peraltro già individuate nel corso dell'istruttoria avviata ai sensi dell'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006 e sottoposte ad una sorta di «condizione sospensiva» consistente nella positiva valutazione di impatto ambientale della realizzanda discarica di Giammigione e nell'attribuzione dell'AIA per la sua messa in opera.

9.7. - Né si può tacere che l'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, con riferimento ai siti di interesse nazionale quale quello per il quale è giudizio, attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la competenza ad autorizzare la bonifica, con la conseguenza che non può essere l'Ente territoriale a imporre determinate procedure di bonifica.

10. - Con il quarto motivo si riduce la violazione dell'art. 185, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; la mancata applicazione del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230; l'eccesso di potere per motivazione erronea perplessa.

10.1. - Secondo parte ricorrente, l'Amministrazione provinciale di Crotone ha giustificato il proprio provvedimento sulla scorta del rilievo di un livello eccessivo di radiazioni ionizzanti.

Tuttavia, essa non avrebbe tenuto conto che nell'ipotesi di presenza di contaminanti radioattivi risulterebbe applicabile non già il d.lgs. n. 152 del 2006, ma piuttosto il decreto legislativo numero 230 del 1995.

10.2. - Parte ricorrente ricorda correttamente che la disciplina contenuta nella parte IV del codice dell'ambiente (e quindi anche la disciplina relativa alla bonifica) non si applica ai rifiuti radioattivi in ragione dell'espressa statuizione dell'art. 185, comma 1, lett. d); in tali ipotesi deve aversi riguardo alla disciplina specificamente dettata dal d.lgs. n. 230 del 1995.

Tuttavia, nel caso in esame, benché il provvedimento impugnato prenda le mosse dalle misure radiometriche svolte dal NISA, che hanno riscontrato un livello di contaminazione chimica e radioattiva superiore ai limiti di legge, l'oggetto dell'ordine impartito dall'amministrazione non è la rimozione di rifiuti radioattivi o la bonifica di un sito radioattivo, bensì nell'esecuzione di quelle opere di bonifica della discarica Farina-Trappeto già individuate in sede di conferenza di servizi nell'ambito di un procedimento già avviato ai sensi dell'art. 245, d.lgs. n. 152 del 2006.

Alla vicenda controversa è, quindi, applicabile la regolamentazione dettata dal codice dell'ambiente, sicché il motivo di ricorso si rivela destituito di fondamento.

11. - Con il quinto motivo di ricorso viene dedotta violazione dell'art. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241, per mancata comunicazione l'avvio del procedimento, nonché la violazione dell'articolo 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006.

11.1. - L'amministrazione, nello specifico, avrebbe omesso di comunicare l'avvio del procedimento senza che sussistessero ragioni particolari di celerità del procedimento; inoltre, sarebbe stata violata anche la norma che impone che gli accertamenti relativi all'abbandono di rifiuti siano condotti in contraddittorio con i soggetti interessati.

11.2. - Il motivo è fondato.

È rilevabile, innanzi tutto, la violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990, che, al comma 1, dispone che *«ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire (...).»*

Nel caso di specie non sono state evidenziate ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità, tali da impedire, perfino, l'invio di comunicazione di avvio del procedimento, tenuto peraltro conto che l'intero procedimento finalizzato alla bonifica ha avuto avvio nel 2001 e l'esistenza di una contaminazione chimica e radioattiva superiore alle soglie di legge era nota da tempo.

Ne consegue che tale comunicazione avrebbe dovuto essere inviata alla Syndial, destinataria degli effetti del provvedimento impugnato.

Non appare condivisibile, invece, l'altro profilo di doglianza, incentrato sulla violazione dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, atteso che il coinvolgimento in contraddittorio del soggetto ritenuto responsabile dell'abbandono di rifiuti è contemplato da una norma tesa a disciplinare un potere che la norma attribuisce al sindaco e non all'amministrazione provinciale.

12. - Con sesto motivo di ricorso si deduce l'erronea e la falsa applicazione degli artt. 240 e 242, d.lgs. n. 152 del 2006; l'eccesso di potere per mancanza dei presupposti, difetto di istruttoria; la mancata analisi del rischio.

12.1. - In particolare, l'amministrazione provinciale di Crotone non averrebbe verificato se i risultati superata la soglia denominata «concentrazione soglia di contaminazione», ovvero la soglia denominata «concentrazione soglia di rischio».

Solo nel secondo caso sarebbe stato tecnicamente ipotizzabile l'emissione di un ordine di bonifica.

12.2. - Il motivo è infondato.

È pacifico tra le parti che il sito in relazione al quale si controverte sia contaminato e necessiti di operazioni di bonifica.

Ed allora, l'omessa indicazione nel provvedimento impugnato dell'avvenuto superamento della «concentrazione soglia di rischio» si traduce in una mera mancanza materiale, che non inficia sotto tale profilo il provvedimento impugnato.

13. - Con il settimo motivo di ricorso si riduce la violazione dell'art. 244, d.lgs. n. 152 del 2006; la mancanza dei presupposti; l'eccesso di potere per motivazione perplessa e contraddittoria; eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttorie e di motivazione.

13.1. - In particolare, nel provvedimento si individuerrebbe a Syndial come soggetto responsabile del sito; ma, al contrario, la titolarità del diritto di proprietà sull'area inquinata non la renderebbe perciò solo responsabile dell'inquinamento dovuto alle pregresse lavorazioni.

Inoltre, l'amministrazione non avrebbe tenuto conto di alcune circostanze, e cioè che le radiazioni sono state misurate sulla battigia, e dunque fuori dall'area della discarica; che nella discarica sono stati conferiti inerti e non rifiuti pericolosi; che alla data di emanazione del provvedimento impugnato Syndial aveva già dato spontaneamente avvio alle opere di messa in sicurezza d'emergenza del sito.

13.2. - Il motivo risulta fondato.

13.3. - Come si specificherà meglio al par. 14.2., il provvedimento impugnato accolla a Syndial l'obbligo di bonificare l'area inquinata senza però tener conto che nell'ordinamento, sulla base del principio «chi inquina paga», i costi necessari per porre rimedio a una situazione di inquinamento non possono gravare integralmente sul proprietario dell'area, bensì del soggetto responsabile dell'inquinamento (cfr. anche C.G.U.E., Sez. III, 04 marzo 2015, nella causa C-534/13, ISSPRA).

13.4. - Sotto altro profilo, l'attività istruttoria dell'Amministrazione Provinciale di Crotona appare carente: nell'ordinanza oggetto di sindaco si fa riferimento alle misurazioni radiometriche eseguite dalla polizia giudiziaria senza specificare dove esse siano state eseguite e perché siano significative rispetto alla discarica Farina-Trappeto; si afferma la natura pericolosa dei rifiuti conferiti in detta discarica senza tener conto che l'originaria autorizzazione era relativa a inerti; non tiene per nulla conto della complessa istruttoria in corso sul progetto di bonifica presentato da Syndial.

14. - Con l'ultimo motivo di ricorso si deduce l'eccesso di potere per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione; erronea e falsa applicazione degli articoli 17 d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, dell'art 1, comma 3, l. 9 dicembre 1998, n. 426, dell'articolo 15 d.m. 25 ottobre 1999, n. 471; degli artt. 242 e 245, d.lgs. n. 152 del 2006; mancanza dei presupposti; violazione del principio chi inquina paga.

14.1. - In particolare, l'Amministrazione provinciale di Crotona avrebbe ommesso di considerare che l'intero complesso legislativo in vigore impone al responsabile dell'inquinamento di dar corso agli interventi di bonifica, mentre sul proprietario dell'area inquinata incombe solo l'obbligo di segnalare l'inquinamento alle autorità competenti

14.2. - Osserva il Collegio che, in effetti, il quadro normativo offre sufficiente supporto alla tesi della società ricorrente, che, del resto, è conforme al principio comunitario «chi inquina paga», alla stregua del quale i costi dell'inquinamento devono gravare su chi lo ha provocato e i costi della prevenzione devono gravare su chi ha determinato il rischio di inquinamento.

Con il motivo in questione, in sostanza, è dedotto un ulteriore profilo di difetto di istruttoria e motivazione, in quanto i costi dell'intervento in questione sono stati addossati a Syndial sulla base della semplice qualità di soggetto proprietario della discarica.

Pertanto, anche tale motivo risulta, come il precedente, fondato.

15. - In conclusione, per le ragioni e nei limiti sin qui delineati il ricorso proposto da Syndial deve essere accolto e occorre annullare l'ordinanza impugnata.

La complessità dei fatti di causa e le obiettive incertezze riguardo alle soluzioni da adottare in relazione a un panorama di emergenza ambientale giustificano la compensazione delle spese del giudizio.

(Omissis)

La bonifica di siti di interesse nazionale (SIN). Il giudice amministrativo circoscrive la sfera di competenza delle Province

1. *Premessa.* La bonifica delle aree delle ex discariche «Pertusola» e «Farina-Trappeto», ricomprese nel SIN di Crotono-Cassano-Cerchiara. Con la sentenza n. 262 del 29 gennaio scorso, la I Sezione del T.A.R. Calabria ha avuto l'occasione di interrogarsi su un tema con rilevanti implicazioni per la disciplina giuridica delle bonifiche di siti contaminati: qual è la sfera di competenza delle Province nel caso di procedure di bonifica che interessino aree ricomprese nell'ambito di «siti di interesse nazionale» (SIN individuati ex art. 252 del d.lgs. n. 152/2006, d'ora innanzi anche detto codice o testo unico ambientale - T.U.A.)?

Lo «spunto» per affrontare questo peculiare profilo della disciplina dettata dagli artt. 242 e ss. del codice, è stato offerto ai giudici calabresi da un ricorso che ha rappresentato solo l'ennesimo dei molteplici tasselli di una defatigante vicenda giudiziale, relativa alla bonifica delle aree delle ex discariche di «Pertusola» e «Farina-Trappeto», ricomprese nel SIN di Crotono-Cassano-Cerchiara.

Tale vicenda, articolatasi nell'arco di oltre un decennio (dal 2004 ad oggi), ha visto infatti l'impugnazione da parte della Società Syndial S.p.A. (soggetto subentrato nella proprietà delle aree in precedenza appartenute ad imprese del Gruppo Montedison e poi all'Enichem) di tutti i provvedimenti che negli anni, senza alcun preliminare accertamento delle sue effettive responsabilità nella produzione degli inquinamenti, le hanno imposto di farsi carico delle attività per la bonifica (messa in sicurezza delle falde, piani di caratterizzazione, ecc.).

Provvedimenti, lo si è detto, tutti puntualmente impugnati dalla Syndial, ma nel contempo anche attuati (o avviati ad attuazione) dalla stessa, in attesa dell'esito dei giudizi amministrativi promossi.

2. *L'oggetto del ricorso.* L'impugnazione dell'ordinanza della Provincia che aveva imposto interventi di bonifica al proprietario incolpevole dell'inquinamento. Questa volta il T.A.R. Calabria è stato chiamato a valutare la legittimità di un'ordinanza dell'Amministrazione provinciale di Crotono, che aveva imposto alla Società di dare esecuzione ad un precedente decreto del Ministero dell'ambiente, emanato nel corso della procedura di bonifica del SIN per ordinare alcuni interventi di bonifica delle due ex discariche.

Ebbene, il Collegio, in accoglimento dei motivi di impugnazione formulati dalla ricorrente, ha annullato tale atto affermando che la Provincia, alla luce della disciplina giuridica che regola la bonifica di siti contaminati, non aveva (e non ha) alcun titolo per imporre attività di dis-inquinamento ad un soggetto (come la Syndial), «semplice» proprietario dell'area inquinata, attivatosi spontaneamente per la messa in sicurezza della stessa.

A tale conclusione il T.A.R. è pervenuto sulla scorta di un attento esame dell'iter procedurale disegnato dagli artt. 242 e ss. del codice e sintetizzato dai giudici con poche ma efficaci battute: «quando si verifica l'inquinamento di un sito, il soggetto responsabile è tenuto, ai sensi dell'art. 242, d.lgs. n. 152 del 2006, a segnalare all'amministrazione l'evento. Da tale segnalazione prende l'avvio l'iter che può portare, ove necessario, alla realizzazione delle opere di bonifica del sito. Allorché non sia stato il responsabile dell'inquinamento a segnalare la contaminazione, ma questa sia stata rilevata dall'amministrazione, incombe sull'Ente provinciale il compito di accertare chi sia il responsabile dell'inquinamento, ordinandogli, ai sensi dell'art. 244 del codice dell'ambiente di provvedere alla bonifica (...) Il proprietario del sito inquinato che non sia responsabile della contaminazione, dal canto suo, può spontaneamente attivare le procedure di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, ai sensi dell'art. 245 d.lgs. n. 152 del 2006. Alla Provincia spetta sempre l'obbligo di accertare chi sia il responsabile dell'inquinamento».

Dunque, la sentenza chiarisce in via generale qual è l'ambito di competenza delle Province in caso di procedure di bonifica avviate, non già su segnalazione dell'inquinatore, ma da una pubblica amministrazione. In tal caso l'amministrazione provinciale è obbligata, ex art. 244 del T.U.A., a (provare ad) individuare – ove tecnicamente possibile – i soggetti responsabili della (potenziale) contaminazione «e ad imporre di provvedere alla bonifica». Ma tale imposizione può comunque essere rivolta esclusivamente al soggetto le cui responsabilità per la produzione dell'evento inquinante siano state accertate.

Oltre a tale principio, valevole per qualsiasi bonifica (e già affermato in più occasioni dalla giurisprudenza amministrativa in linea col precetto «chi inquina paga») i giudici hanno poi aggiunto – aderendo alle difese della Syndial – che, nella specie, l'illegittimità del provvedimento provinciale derivava anche dal peculiare *iter* amministrativo nel quale lo stesso si inseriva, vale a dire una procedura di bonifica di un sito di interesse nazionale, disciplinata dall'art. 252 del d.lgs. n. 152/2006.

In sentenza si legge, infatti, che «l'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, con riferimento ai siti di interesse nazionale quale quello per il quale è giudizio, attribuisce al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la competenza ad autorizzare la bonifica, con la conseguenza che non può essere l'Ente territoriale a imporre determinate procedure di bonifica».

E, tra gli altri enunciati della decisione, quest'ultimo è quello che riveste maggiore interesse e rilevanza poiché – come già osservato in esordio – chiarisce quali sono i limiti che incontra la competenza provinciale in procedure del genere. La Provincia (ma il discorso non può che valere per ogni altro Ente locale, territorialmente interessato alla bonifica) non può mai sostituirsi al soggetto che «presiede» *ex lege* la bonifica dei SIN, vale a dire il Ministero dell'ambiente; quest'ultimo è il solo soggetto abilitato ad imporre interventi per la definitiva de-contaminazione dell'area.

Tali interventi potranno però essere imposti al solo responsabile dell'inquinamento e non anche al proprietario incolpevole, il quale ultimo, potrà, al più, essere destinatario di provvedimenti che impongano «misure di prevenzione» (ivi comprese le misure di sicurezza, come chiarito dal Consiglio di Stato¹ e ribadito da una recente circolare interpretativa del M.A.T.T.M. di cui alla nota del 23 gennaio 2018, n. 1495²). Ma solo queste e non altre³.

In definitiva, dunque, l'unico potere (di ordinanza) riconosciuto alle amministrazioni provinciali, anche in tali procedure, è quello di cui all'art. 244 del T.U.A. di cui si è detto, e cioè «alla Provincia spetta sempre l'obbligo di accertare chi sia il responsabile dell'inquinamento» (e individuarlo con apposita ordinanza, collaborando, così, con il soggetto «dominus» *ex lege* del procedimento di bonifica).

3. Alcune osservazioni conclusive a margine della sentenza. Le conclusioni cui perviene il T.A.R. appaiono condivisibili, presentandosi in linea con il dato letterale, chiaro e pacifico, degli artt. 244 e 252 del T.U.A. ed

¹ Il Consiglio di Stato ha sottolineato che anche «la messa in sicurezza del sito costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra pertanto nel genus delle precauzioni, unitamente al principio di precauzione vero e proprio e al principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa (...) l'affermazione dell'obbligo del proprietario di adottare misure di prevenzione per eliminare/ridurre rischi sanitari e ambientali derivanti dalla contaminazione è conforme al regime giuridico vigente» (cfr., in termini, Cons. Stato, Sez. V 14 aprile 2016, n. 1509, in *Foro amm.*, 2016, 4, 812; nello stesso senso v. anche Cons. Stato, Sez. VI 15 luglio 2015, n. 3544, in *Riv. giur. edil.*, 2015, 5, I, 1173).

² Si veda, in particolare, il paragrafo A della citata nota del M.A.T.T.M. dedicato a «*Obblighi del proprietario non responsabile della contaminazione e onere probatorio*». La circolare ministeriale, pur limitandosi ovviamente a ricalcare le tesi (prevalenti) delle Autorità giudiziali sul tema, è volta a favorire un'uniformità di vedute da parte di Regioni, Province, ARPA ed ISPRA, nell'interpretazione delle disposizioni del T.U.A. che fanno ricadere anche sul proprietario del sito potenzialmente contaminato, talune conseguenze, talvolta economicamente rilevanti. In particolare, aderendo all'orientamento del Consiglio di Stato richiamato nella precedente nota, nel provvedimento ministeriale si ribadisce che al proprietario incolpevole, in caso di eventi inquinanti, competono le misure di prevenzione *ex art.* 245 del T.U.A. (tra le quali vengono fatte rientrare, come detto, anche quelle volte alla messa sicurezza).

³ In questo senso, si veda, da ultimo, T.A.R. Lombardia, Sez. IV 18 gennaio 2018, n. 144, in www.giustizia-amministrativa.it, dove viene ribadita l'illegittimità di provvedimenti che impongano (al proprietario incolpevole) interventi di riparazione e messa in sicurezza «non contingenti ma continuativi» e evidentemente «non riferibili alla fase iniziale di una emergenza». In sentenza si legge che provvedimenti del genere finiscono per «ampliare gli oneri gravanti sul proprietario rispetto a quelli stabiliti per legge, senza tener conto che le misure di prevenzione» (che possono essere invece imposte al proprietario incolpevole) «sono dirette a contrastare una minaccia ambientale imminente, che possa realizzarsi in un futuro prossimo, e non riguardano, dunque, né situazioni in cui l'inquinamento sia un fenomeno già ampiamente diffuso, né interventi che richiedano soluzioni tecniche incompatibili con la salvaguardia immediata del bene».

inserendosi – quanto all'impossibilità di imporre attività di bonifica al proprietario incolpevole dell'inquinamento – in un solco già tracciato dalle elaborazioni giurisprudenziali sulla nozione e portata applicativa del principio «chi inquina paga» nell'ambito delle bonifiche⁴.

Ma la lettura della sentenza offre l'abbrivio anche per alcune considerazioni di più ampio respiro.

La vicenda da cui trae origine la decisione qui commentata costituisce l'esempio paradigmatico di quanto le potestà amministrative che incidono su interessi sensibili (come la tutela dell'ambiente) debbano essere esercitate nel modo più rigoroso possibile e fedelmente al dettato normativo.

Del resto, il compendio legislativo in materia di bonifica siti contaminati delinea un quadro dettagliato di competenze e attività affinché le diverse Autorità coinvolte nella procedura possano ciascuna, a diverso titolo, contribuire alla positiva conclusione dell'*iter* amministrativo (con la definitiva – e, si spera – integrale bonifica dell'area contaminata).

E proprio in quest'ottica – ricollegandoci alla fattispecie esaminata dal T.A.R. Calabria in sentenza – alle amministrazioni provinciali è affidato il compito (l'obbligo) di indagare le cause dell'inquinamento e di individuare i soggetti responsabili del fenomeno con apposita ordinanza (ai sensi dell'art. 245 cit.). Un'attività, quest'ultima, di certo non sempre agevole – specie nel caso di contaminazioni storiche o comunque da imputare, in via concorsuale, a più soggetti – ma che le Province dovrebbero comunque cercare di svolgere, considerato il peso specifico che possono assumere dette ordinanze nel prosieguo della procedura, costituendo il presupposto per imporre, legittimamente, agli inquinatori di farsi carico degli interventi e costi di bonifica.

In via più generale, si vuole qui sottolineare che la tutela dell'ambiente impone un costante e rigoroso esercizio delle funzioni amministrative delineate dalle varie discipline settoriali (in tema di difesa del suolo, tutela delle acque, dell'atmosfera, bonifica, ecc.) e non certo condotte inerti e neanche «intermittenti» degli Enti preposti, dove all'omesso o carente presidio dei beni ambientali seguano iniziative, per così dire, scomposte della P.A. (rispetto al quadro normativo di riferimento).

Un siffatto «approccio» amministrativo finisce infatti per: *a*) favorire una risposta ai fenomeni di inquinamento (o comunque a vicende aventi riflessi ambientali, si pensi al tema dello smaltimento rifiuti) tardiva e il più delle volte affidata ad una gestione solo commissariale/emergenziale; *b*) far proliferare contenziosi promossi da soggetti estranei alle cause degli inquinamenti ed erroneamente coinvolti nelle procedure di bonifica, a tutto vantaggio degli effettivi responsabili, i quali, pur avendo «inquinato», il più delle volte, «non pagano», a dispetto del noto principio di diritto ambientale che vorrebbe (o meglio, imporrebbe) il contrario.

Alfredo Scialò

⁴ Secondo quella che ormai può considerarsi la pacifica elaborazione giurisprudenziale del principio di derivazione comunitaria «chi inquina paga», «è tenuto ad intervenire per la bonifica dei siti inquinati o contaminati il responsabile dell'inquinamento, non il mero proprietario incolpevole; quando il responsabile non è individuato, gli interventi saranno effettuati dall'Amministrazione Pubblica, ma con imposizione di oneri sulla proprietà del sito nei limiti in cui quest'ultimo si sia effettivamente arricchito dell'intervento pubblico», in questi termini v. T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II 22 marzo 2016, n. 3579, in www.giustizia-amministrativa.it; nello stesso senso si vedano, tra le altre, T.A.R. Piemonte, Sez. I 9 agosto 2017, n. 960, in *Riv. giur. edil.*, 2017, 5, I, 1176; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 2 luglio 2015, n. 1529; Cons. Stato, Sez. VI 5 ottobre 2016, n. 4099; Cons. Stato, Sez. VI 5 ottobre 2016, n. 4199; Cons. Stato, Sez. V 14 aprile 2016, n. 1509; Cons. Stato, Sez. V 30 luglio 2015, n. 3756; Cons. Stato, Sez. V 23 settembre 2015, n. 4466, tutte in www.giustizia-amministrativa.it.