**TAR Friuli Venezia Giulia, Sez. I, n. 318 del 31/05/13 - Pres. Zuballi - Est. Di Sciascio - Ric. E.spa c. MinAmb e altri**

**Bonifiche –** SuperamentoCSR o CSC: quando scatta l’obbligo di messa in sicurezza d’emergenza?

*L’art. 245 del D. Lgs. n. 152/2006 impone al “proprietario o gestore dell’area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC)… di attuare le misure di prevenzione di cui all’articolo 242”.*

*Non è quindi vero che l’obbligo della messa in sicurezza d’emergenza si attui solo col superamento delle CSR.*

FATTO

La società ricorrente premette di essere titolare di terreni all’interno del SIN di Trieste, in località Muggia, acquisiti da altra società poi fusa per incorporazione in quella istante, su cui insistono strutture produttive, da tempo dismesse, di cui rimangono solo alcuni serbatoi, un tempo contenenti benzine di vario tipo e oggi bonificate.

Si tratta di una zona carsica di bassissima permeabilità, onde sarebbe pressoché impossibile l’infiltrazione nello stato acquifero sottostante.

La proprietà della ricorrente confina con il sito di proprietà S., in cui in passato era situata la raffineria Aquila, su cui è stata rilevata contaminazione da idrocarburi.

La E. ha condotto in passato una attività di monitoraggio in collaborazione col Comune di Muggia e con ARPA mediante sondaggi geognostici e piezometri.

E’ stato rinvenuto del benzene, ma con concentrazioni inferiori a quelle ammesse, onde è stato escluso che si dovessero porre in atto nel sito misure di sicurezza d’emergenza.

Pare quindi evidente che il fenomeno non potesse aver origine nei propri terreni ma in aree situate al di fuori dei propri confini. Invero, con un parere ARPA del 2003, reso in conferenza di servizi ne è stata accertata la provenienza dall’area S., che ha, al riguardo, messo in atto un programma di sicurezza d’emergenza.

In seguito a una ulteriore conferenza di servizi, peraltro di carattere solo istruttorio, è stata proposta anche alla E. la misura di messa in sicurezza d’emergenza, ma la società ha ritenuto sufficiente allo scopo l’avvalersi dei piezometri già esistenti per una attività di emungimento dell’unico parametro individuato, cioè del benzene.

Poiché nella successiva conferenza di servizi decisoria del 2004, che ha intimato la messa in atto di tali misure nel SIN di Trieste, la ricorrente non risultava fra le aziende convocate né le è stato inviato il relativo verbale, essa ha ritenuto di non essere destinataria di alcun provvedimento.

Nella successiva conferenza di servizi del 27.4.2005 le è stata invece intimata “l’immediata realizzazione” di tali misure, ribadendo l’obbligo nella successiva conferenza del 13.10.2005 costringendola ad impugnarle, deducendo altresì motivi aggiunti. Il ricorso n. 286 del 2005 è stato accolto da questo TAR, che ha, fra l’altro, rilevato che la ricorrente non era responsabile dell’inquinamento della falda né erano utili, dato il suo carattere circoscritto, particolari misure.

Le ulteriori misurazioni, inviate dalla società istante al Ministero intimato nel 2007 è emerso il superamento dei parametri indeno, pirene e idrocarburi totali, casi assolutamente isolati, che quelle effettuate nei mesi successivi non hanno confermato.

Peraltro con il verbale della conferenza dei servizi del 18.6.2008, approvati con decreto direttoriale 30.7.2008 si dà atto che l’ARPA avrebbe rilevato quattro superamenti del parametro MTBE e si è imposto alla ricorrente non solo di continuare a monitorare le acque di falda ma altresì di adottare misure di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda.

Ritenendo tale imposizione illegittima la si impugna deducendo:

1) Violazione e falsa applicazione dell’art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252 e 253 del D. Lgs. 152 del 2006 nonché travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria, erroneità della motivazione, contraddittorietà, sviamento e violazione del giudicato;

La citata sentenza di questo TAR, passata in giudicato, avrebbe già acclarato che non può essere imputata in alcun modo ad E. la presenza di agenti inquinanti nelle acque di falda sottostanti la sua proprietà, né sarebbe sopravvenuto alcun accertamento istruttorio in contrario.

Mancherebbe, in ogni caso, l’accertamento della responsabilità della ricorrente in ordine all’inquinamento rilevato e il Codice dell’ambiente prevederebbe che il proprietario incolpevole del sito inquinato ha solo la facoltà, ove non si rinvenga il responsabile o questi non provveda, ma non l’obbligo di farsi carico degli interventi di bonifica.

Quest’ultimo, inoltre, ove provveda l’amministrazione, non è tenuto a rimborsarla degli oneri sostenuti, ma solo a riconoscerle una somma pari al valore dell’area.

In particolare, per quanto riguarda il parametro MTBE, dato che le maggiori concentrazioni sono state rilevate a monte del flusso degli acquiferi, ciò dimostrerebbe che l’elemento proviene dall’esterno del sito di proprietà della ricorrente.

Inoltre i serbatoi di benzina della ricorrente non contengono tale sostanza, che ha iniziato ad essere usata come additivo del carburante dopo l’acquisizione di detti serbatoi da parte della E..

Sono stati peraltro rilevati altri due parametri: il benzopirene e idrocarburi totali, ma, tranne che in sole due occasioni, la loro concentrazione è stata mantenuta entro i limiti di legge o, comunque, senza responsabilità della ricorrente.

2) Violazione e falsa applicazione dell’art. 23 Cost. e degli artt. 144, 240, 242, 244, 250, 252 e 253 del D. Lgs. 152 del 2006 nonché travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria, erroneità della motivazione, contraddittorietà, difetto di motivazione;

Poiché le acque di falda sono di proprietà pubblica, ai sensi del citato art. 144, l’obbligo di intervento dovrebbe rimanere a carico della pubblica amministrazione;

3) Violazione e falsa applicazione dell’art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252, 253 e 265 del D. Lgs. 152 del 2006 nonché travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria, erroneità della motivazione, contraddittorietà e sviamento;

Per quanto riguarda il benzopirene e gli idrocarburi totali mancherebbe il presupposto del superamento dei limiti tabellari, che è stato riscontrato solo in due casi isolati e casuali.

Peraltro solo il rilevamento di concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) comporterebbero l’onere di effettuare le caratterizzazioni, mentre il rispristino ambientale diventerebbe indispensabile se detta contaminazione fosse superiore alle concentrazioni soglia di rischio (CSR) ai sensi dell’art. 240 del D. Lgs n. 152 dl 2006.

Se il sito supera le CSC, in base alla norma in esame, è classificato come potenzialmente contaminato, ma è da ritenersi contaminato soltanto se supera le CSR. Se sono rispettate le CSR il sito è qualificato come “non contaminato”.

Il disposto dell’art. 5 della conferenza di servizi, che impone l’immediata adozione di misure di messa in sicurezza d’emergenza, eliminerebbe ogni distinzione fra CSC e CSR, onde individuare se sia indispensabile o non un intervento di risanamento e sarebbe stato disposto senza un’analisi specifica della situazione;

4) Violazione e falsa applicazione dell’art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252, 253 e 265 del D. Lgs. 152 del 2006 nonché travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria, erroneità della motivazione, contraddittorietà e sviamento;

Per quanto concerne il MTBE il rilievo, contenuto bell’atto impugnato, si fonda sulla constatazione che il relativo valore limite sarebbe stato superato quattro volte. Tale valore, peraltro, nella misura riscontrata, sarebbe, al più, idoneo a qualificare il sito come soltanto potenzialmente contaminato

Inoltre l’amministrazione farebbe riferimento, nel misurarlo, a un limite di concentrazione, stabilito dall’Istituto superiore di sanità nel 2001, che non sarebbe più attuale, mentre il D. Lgs. n. 152 del 2006 non stabilirebbe alcun valore tabellare per detto parametro, e lo stesso Istituto, per le acque da destinare al consumo umano, farebbe riferimento, nel 2004, a un valore limite superiore.

5) Violazione e falsa applicazione dell’art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252, 253 e 265 del D. Lgs. 152 del 2006 nonché del suo allegato 3, parte IV . Violazione dell’art. 1 della L. 241 del 1990 per violazione del principio di proporzionalità dell’azione amministrativa, nonché travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria, erroneità della motivazione. Violazione del giudicato.

Trattandosi di prescriver la messa in sicurezza d’emergenza per arrestare la diffusione degli inquinanti non se ne ravviserebbe il presupposto, non ravvisandosi alcuna situazione d’urgenza, essendo la situazione contestata effetto di un passato remoto (e la mancanza d’urgenza sarebbe stata constatata dalla stessa ARPA).

Inoltre le indagini eseguite dalla ricorrente hanno dimostrato la scarsa permeabilità del terreno e l’inesistenza di una vera e propria falda al di sotto del sito. Non vi sarebbero spiegazioni sul punto da parte delle amministrazioni intimate e non sarebbe spiegato perché, in assenza di un veicolo acquifero, vi sarebbe pericolo che gli inquinanti trasmodino in altri terreni. Incombe peraltro sull’amministrazione l’onere di dimostrare la necessità dell’intervento prescritto, mentre sul punto si riscontra un sostanziale silenzio.

Si sono costituiti in giudizio la S. I. spa, l’Istituto superiore di Sanità e il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, controdeducendo.

DIRITTO

Rileva preliminarmente il Collegio che il ricorso è stato notificato anche alla S. spa (già S.) che si è costituita in giudizio, depositando memoria difensiva.

Sembra al Collegio che tale notificazione abbia il significato, come del resto si deduce dal ricorso, di sostenere che le sostanze inquinanti rilevate dall’autorità provengano in realtà dal sito di detta controinteressata.

Peraltro detta tesi non risulta sviluppata nei motivi di gravame e comunque, se con essa si intende sostenere la responsabilità della S. sarà in altra sede che le dovrà essere espressamente richiesta la rifusione delle spese di messa in sicurezza.

Allo stato il Collegio non può che disporne l’estromissione dal giudizio, essendo essa carente di legittimazione in questa sede.

Dev’essere in limine ritenuto infondato l’assunto di parte ricorrente, secondo cui la materia, oggetto del presente ricorso, sarebbe ormai coperta dal giudicato, formatosi sul ricorso della stessa società ora istante, e deciso da questo TAR con sentenza n. 300 del 2008.

In contrario è sufficiente notare che detto ricorso è stato proposto nel 2005, avverso le conclusioni della conferenza di servizi decisoria del 27.4.2005, basate su atti istruttori ancora anteriori, nonché di quella del 14.2.2007.

Al contrario nel caso di specie si impugna il punto 5 della conferenza di servizi decisoria del 18.6.2008, sulla base di quella istruttoria del 4.4.2008, e il decreto conclusivo del Direttore generale del Ministero dell’ambiente dd. 30.7.2008, nonché la relazione dell’Istituto superiore di Sanità dd. 8.1.2010.

Altra rilevante differenza è che la sentenza citata, nella parte in cui accoglie il ricorso, lo fa nell’assunto che la ricorrente non possa essere ritenuta responsabile dell’inquinamento riscontrato.

Nel caso in esame, invero, come rilevato dal Ministero intimato nella memoria di costituzione, le prescrizioni impartite alla ricorrente non sono conseguenti a una qualche responsabilità ambientale ad essa attribuita.

Se si considera che le predette misure tendono alla messa in sicurezza d’emergenza delle aree del sito inquinato è logico che tale premessa non faccia cenno a “soggetti responsabili” ma a “soggetti obbligati”.

Invero, ad avviso del Collegio, è qui applicabile l’art. 245, 2° comma, del D. Lgs. n. 152 del 2006 che recita:

“Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione, di cui all’art. 242, il proprietario o gestore dell’area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve … attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all’art. 242”.

Tali misure sono estese dal seguente art. 304 anche dove vi sia un pericolo di inquinamento.

Vengono così estesi al proprietario gli obblighi che detto art. 242 fa gravare sul “responsabile dell’inquinamento”, peraltro, relativamente al caso in esame, soltanto nella parte in cui che riguardano, come nella specie la “individuazione di contaminazioni storiche, che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione ” e limitatamente “alle misure di prevenzione e messa in sicurezza adottate”.

Tale attività prescinde, quindi, da ogni addebito di responsabilità nei confronti del soggetto onerato, ma si esercita nei confronti del proprietario o del gestore solo perché il loto rapporto con l’area inquinata consente di intervenire con la sollecitudine richiesta dagli interventi di questa specie.

Che poi l’inquinamento riscontrato non sussista affatto è mera illazione di parte ricorrente, smentita dagli accertamenti dell’ARPA.

In ogni caso permane il dovere del proprietario di evitare, con opportune misure, la migrazione delle sostanze inquinanti, che altrimenti andrebbero a diffondersi in altri siti.

Ne consegue l’infondatezza del primo motivo di gravame.

Appare invero singolare la tesi che l’inquinamento delle acque pubbliche, anche sotterranee, di proprietà demaniale, debba essere rimediato con l’intervento del proprietario pubblico, cioè dello Stato, dedotta con il secondo motivo.

Ciò potrà valere per la bonifica finale, quando non sia attingibile il responsabile dell’abuso e non rimanga altro soggetto idoneo che la pubblica amministrazione, ma non per la messa in sicurezza d’emergenza, che incombe al “proprietario o al gestore dell’area” a’ sensi del richiamato art. 245, 2° comma della L. n. 152/2006, specie considerando che, se tale soggetto trascurasse il proprio dovere, inquinerebbe un bene altrui.

Anche tale doglianza è quindi infondata.

Con l’ulteriore terza censura proposta viene affermata la pretesa confusione, da parte dell’amministrazione, dei limiti di concentrazione il cui superamento determina un rischio attuale (CSR) qualificando il sito, e in particolare le falde, come contaminato sol perché si raggiunge il limite entro cui il rischio di inquinamento è solo potenziale (CSC) in ordine alle sostanze benzopirene, indeno e idrocarburi totali.

Sostanzialmente identica doglianza viene avanzata col quarto motivo, con riguardo al MTBE, aggiungendo inoltre che non sarebbe superata la concentrazione massima consentita per tale elemento, essendo il relativo limite di tollerabilità più alto di quello ritenuto dalla conferenza.

Il terzo motivo non è fondato.

Come si è sopra ricordato l’art. 245 del D. Lgs. n. 152/2006 impone al “proprietario o gestore dell’area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC)…di attuare le misure di prevenzione di cui all’articolo 242”.

Non è quindi vero che l’obbligo della messa in sicurezza d’emergenza si attui solo col superamento delle CSR.

Inoltre, per quanto riguarda specificamente il MTBE rilevato nella falda acquifera sottostante il sito della ricorrente il Collegio condivide l’assunto dell’Istituto superiore di Sanità secondo cui, in base al principio di precauzione, andrebbe osservato l’Avviso sull’acqua potabile (Advisory Drinking Water) del 1997 secondo cui la concentrazione del MTBE andrebbe tenuta al di sotto dei 40 mg/l. considerato l’uso anche potabile che viene fatto in Italia delle acque sotterranee.

Non è quindi eccessivamente restrittivo il limite imposto in sede di Conferenza di servizi.

Non può quindi essere atteso il quarto motivo.

Nemmeno il quinto merita miglior sorte, in quanto si sostanzia in una doglianza di puro merito, che vuole ribadire la scarsa permeabilità dei terreni e l’inesistenza della falda acquifera al di sotto di essi. Peraltro la presenza di essa, che sfocia in mare, è stata ammessa in passato dalla stessa ricorrente, oltre che dall’autorità, che intende impedire la diffusione di inquinanti nell’ambiente marino.

In sostanza il ricorso è, nel suo complesso, infondato, e dev’essere rigettato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.