**TAR Toscana, Sez. II n. 772 del 9/05/2013 – Pres. Radesi – Est. Massari – Ric. I. L. spa e L. c. MinAmb e altri**

**Bonifiche –** SIN, l’imposizione di ulteriori misure di messa in sicurezza deve essere motivata

*Nel caso della bonifica dei siti di interesse nazionale, l'imposizione di misure di messa in sicurezza d'emergenza ulteriori rispetto a quelle già adottate, deve essere adeguatamente motivata con riferimento all'urgenza, al pericolo per la salute e all'inadeguatezza delle misure preesistenti, al fine di garantire il rispetto del principio di trasparenza e del contraddittorio con i destinatari delle prescrizioni.*

FATTO

Riferiscono le società ricorrenti, che svolgono attività di locazione finanziaria, di avere acquistato, per la quota di un terzo indiviso, con contratto stipulato in data 28 settembre 2001, dalla società E. s.pa. un compendio immobiliare in Livorno costituito da fabbricati industriali, all'esclusivo scopo di concedere gli stessi in locazione finanziaria alla X..

Successivamente la società D. s.p.a. subentrava nel rapporto di locazione finanziaria in essere con le ricorrenti, a far tempo dal 31 dicembre 2004, e poiché tale contratto prevedeva la possibilità sublocazione, l'immobile veniva locato a F. P. S.p.A. che, a sua volta, stipulava contratti di sublocazione dell'immobile in favore di Y e Z.

In data 7 giugno 2006 veniva ricevuta la lettera del Dirigente della Divisione per la qualità della vita del Ministero dell'ambiente con cui veniva trasmesso alle ricorrenti il verbale della Conferenza di servizi decisoria convocata in data 28 aprile 2006, a sensi dell'articolo 14, comma 2, legge 241/1990.

Con tale atto veniva deliberato, tra l’altro, di richiedere, entro 30 giorni dalla data di ricevimento del verbale “...alle società L., Y e Z. le cui aree sono comprese nell'area dell'ex Stabilimento F. di: a) adottare immediati interventi di messa in sicurezza d'emergenza della falda consistenti nella realizzazione di una barriera idraulica di emungimento e successivo trattamento lungo tutto il fronte di Stabilimento a valle idrogeologico dell'area con un interasse dei pozzi di emungimento e successivo trattamento lungo tutto il fronte dello Stabilimento a valle idrogeologico dell'area con un interasse dei pozzi di emungimento in grado d'impedire la diffusione della contaminazione; b) presentare, entro il termine di 60 giorni dal ricevimento del presente verbale, il progetto preliminare di bonifica delle acque di falda basato sul confinamento fisico delle acque” stabilendo, altresì, “che in casi di inadempienza dei soggetti obbligati, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio attiverà i poteri sostitutivi in danno".

Avverso il verbale di sopra proponevano ricorso I.L. e L. chiedendone l'annullamento e deducendo:

1. Violazione e falsa applicazione dell’art. 17 d.lgs. n. 22/1997 e del decreto ministeriale n. 471/1999. Violazione e falsa applicazione degli artt. 242 e 245 del d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto dei presupposti.

2. Violazione dell’art. 14 della l n. 241/1990 e dell’art. 17 d.lgs. n. 22/1997. Incompetenza.

3. Violazione degli artt. 14 e 14 ter della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per difetto dei presupposti.

4. Violazione e falsa applicazione dell’art. 17 d.lgs. n. 22/1997 e del decreto ministeriale n. 471/1999. Violazione del principio “chi inquina paga”. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per violazione dell’iter procedurale previsto dalle norme citate. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta.

5. Violazione e falsa applicazione del decreto ministeriale n. 471/1999. Violazione e falsa applicazione del Titolo V, parte IV, del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione del d.m. 24 febbraio 2003. Carenza di istruttoria.

6. Violazione e falsa applicazione dell’art. 17 d.lgs. n. 22/1997 e del decreto ministeriale n. 471/1999. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006. Violazione della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione, irragionevolezza e illogicità manifeste.

In data 20 dicembre 2006 le società ricorrenti cedevano la proprietà del compendio immobiliare in parola alla società V. s.n.c. informando della circostanza il Ministero dell’Ambiente e chiedendo, perciò, di essere estromesse dal procedimento in corso.

Nel frattempo, I. T. e L. riceveva la notifica di ricorsi per motivi aggiunti, promossi rispettivamente da Y e Z., con cui venivano impugnati i decreti direttoriali del Ministero dell'ambiente nn. 3315 e 3316 del 7 febbraio 2007 recanti il provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive delle conferenze di servizi decisorie, relative al sito di interesse nazionale Livorno, del 28 aprile e del 13 dicembre 2006.

Dalla lettura dei suddetti ricorsi le ricorrenti apprendevano di essere, unitamente ad altre società, destinatarie delle prescrizioni stabilite nel verbale della suddetta conferenza di servizi in materia di messa in sicurezza di emergenza della falda e di presentazione del progetto preliminare di bonifica delle acque attraverso il confinamento fisico delle medesime.

Pur non avendo mai ricevuto comunicazione dei provvedimenti sopraccitati, le ricorrenti, con i motivi aggiunti depositati 19 luglio 2007, proponevano autonoma impugnazione, deducendo:

1. Violazione e falsa applicazione dell’art. 17 d.lgs. n. 22/1997 e del decreto ministeriale n. 471/1999. Violazione e falsa applicazione degli artt. 242 e 245 del d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto dei presupposti.

2. Violazione dell’art. 14 della l n. 241/1990 e dell’art. 17 d.lgs. n. 22/1997. Incompetenza.

3. Violazione e falsa applicazione dell’art. 17 d.lgs. n. 22/1997 e del decreto ministeriale n. 471/1999. Violazione del principio “chi inquina paga”. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per violazione dell’iter procedurale previsto dalle norme citate. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta.

4. Violazione e falsa applicazione del decreto ministeriale n. 471/1999. Violazione e falsa applicazione del Titolo V, parte IV, del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione del d.m. 24 febbraio 2003. Carenza di istruttoria.

5. Violazione e falsa applicazione dell’art. 17 d.lgs. n. 22/1997 e del decreto ministeriale n. 471/1999. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 152/2006. Violazione della l. n. 241/1990. Eccesso di potere per carenza assoluta di motivazione, irragionevolezza e illogicità manifeste.

Si costituivano in giudizio e Ministero dell'ambiente, il Ministero della Salute, il Ministero per le Attivita' Produttive, l’Agenzia Protezione Ambiente e Servizi Tecnici, Enea, I.S.P.E.S.L Istituto Superiore Prevenzione Sicurezza Lavoro, l’Istituto Superiore di Sanità, Icram- Istituto Centrale Ricerca Scientifica e Tecnologica, oltre alle società F. P. S.p.A. e D. S.r.l..

Alla pubblica udienza del 31 gennaio 2013 il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Con l’atto introduttivo del giudizio viene impugnato il verbale della conferenza di servizi decisoria convocata dal Ministero dell’ambiente, ai sensi dell'art. 14, comma 2, legge 241/1990, in data 28 aprile 2006, nella parte in cui delibera di richiedere, entro 30 giorni dalla data di ricevimento del verbale: “...alle società I.T. e L.Roma, Y. Z., le cui aree sono comprese nell'area dell'ex Stabilimento F., di: a) adottare immediati interventi di messa in sicurezza d'emergenza della falda consistenti nella realizzazione di una barriera idraulica di emungimento e successivo trattamento lungo tutto il fronte di Stabilimento a valle idrogeologico dell'area con un interasse dei pozzi di emungimento e successivo trattamento lungo tutto il fronte dello Stabilimento a valle idrogeologico dell'area con un interasse dei pozzi di emungimento in grado d'impedire la diffusione della contaminazione; b) presentare, entro il termine di 60 giorni dal ricevimento del presente verbale, il progetto preliminare di bonifica delle acque di falda basato sul confinamento fisico delle acque medesime”, stabilendo, altresì, “che in casi di inadempienza dei soggetti obbligati, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio attiverà i poteri sostitutivi in danno".

2. In via preliminare, il Collegio ritiene necessario scrutinare l'inammissibilità del ricorso, con riferimento all'impugnazione del verbale della Conferenze di Servizi decisoria contestato con l’atto introduttivo del giudizio.

Orbene, nel vigore della disciplina anteriore al d.l. n. 78/2010, convertito con la l. n. 122/2010, la giurisprudenza assolutamente prevalente ha affermato che il verbale della Conferenza di Servizi, non seguito dall'atto di recepimento, non ha natura decisoria, ma ha valore endoprocedimentale e come tale non è impugnabile, in quanto inidoneo ad incidere sugli interessi delle parti. In particolare, è stato evidenziato il persistere di uno iato sistematico tra la determinazione conclusiva della Conferenza, anche se di natura decisoria, ed il successivo provvedimento finale: se ne evince che soltanto a quest'ultimo si può riconoscere una valenza effettivamente determinativa della fattispecie, con conseguente insorgenza dell'onere della sua immediata impugnazione, mentre alla prima va riconosciuto mero carattere endoprocedimentale (cfr., ex plurimis, C.d.S., sez. VI, 11 novembre 2008, n. 5620; T.A.R. Toscana, sez. II, 6 ottobre 2011, n. 1452).

Per le suddette ragioni il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per carenza d'interesse.

3. Con motivi aggiunti depositati in data 19 luglio 2007 le società ricorrenti si gravano anche contro il decreto direttoriale del Ministero dell'ambiente del 7 febbraio 2007, prot. 3315/Qdv/DI/IX, contenente il provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive della Conferenza di Servizi decisoria precedentemente impugnata, nonché contro il decreto direttoriale prot. 3316/QdvDI/IX, contenente il provvedimento finale di adozione, ex art. 14 ter legge 241/90 delle determinazioni della Conferenza di Servizi decisoria del 13 dicembre 2006.

4. Vanno preliminarmente rigettate le eccezioni, avanzate dalla difesa erariale, di inammissibilità del ricorso per difetto di legittimazione delle ricorrenti e di improcedibilità per essere, nelle more del processo, intervenuti ulteriori provvedimenti ai quali si trasferirebbe l’eventuale interesse all’impugnazione.

4.1. Quanto alla prima pare sufficiente rilevare che, pur non avendo ricevuto diretta comunicazione dei decreti impugnati, le ricorrenti risultano menzionate negli stessi come destinatarie delle prescrizioni in esse contenute e ciò vale a radicare la sussistenza della titolarità di una posizione di interesse che le legittima a proporre il ricorso.

4.2. In ordine alla seconda questione va rilevato che l’affermazione di controparte risulta sfornita di prova, non essendo stati depositati in questo giudizio i successivi provvedimenti di cui si fa menzione.

5. Le ricorrenti lamentano l’illegittimità dei decreti direttoriali, derivata da quella affliggerebbe le determinazioni della conferenza di servizi decisoria replicando le censure a queste rivolte.

Il ricorso è meritevole di accoglimento.

Fondati si rivelano, in primo luogo, i primi tre motivi con cui le deducenti lamentano di non aver svolto, sul sito in questione, alcuna attività imprenditoriale suscettibile di determinarne la contaminazione, essendo mere proprietarie degli immobili al fine di concederne in leasing il godimento.

5.1. In proposito occorre premettere che la giurisprudenza assolutamente prevalente è nel senso che le norme appena citate non consentono all’Amministrazione procedente di imporre ai privati che non abbiano alcuna responsabilità, né diretta, né indiretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengano individuati solo quali proprietari o gestori o addirittura in ragione della mera collocazione geografica del bene, l'obbligo di bonifica di rimozione e di smaltimento dei rifiuti e, in generale, della riduzione al pristino stato dei luoghi che è posto unicamente in capo al responsabile dell'inquinamento, che le autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare. Ai fini della responsabilità in questione è perciò necessario che sussista e sia provato, attraverso l'esperimento di adeguata istruttoria, l'esistenza di un nesso di causalità fra l'azione o l'omissione e il superamento - o pericolo concreto ed attuale di superamento - dei limiti di contaminazione, senza che possa venire in rilievo una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile meramente in ragione di tale qualità (cfr. Cons. Stato sez. VI 18 aprile 2011, n. 2376; id., Sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612; T.A.R Campania, Napoli, sez. V, 1 marzo 2012, n. 1073; T.A.R. Toscana, sez. II, 3 marzo 2010, n. 594; id. 1 aprile 2011, n. 565).

5.2. Alla luce delle superiori considerazioni, appare evidente che, nel sistema sanzionatorio ambientale, il proprietario del sito inquinato è senza dubbio soggetto diverso dal responsabile dell'inquinamento. Mentre su quest'ultimo gravano, oltre altri tipi di responsabilità da illecito, tutti gli obblighi di intervento, di bonifica e lato sensu ripristinatori, previsti dal Codice dell'ambiente (in particolare, dagli artt. 242 ss.), il proprietario dell'immobile, pur incolpevole, non è immune da ogni coinvolgimento nella procedura relativa ai siti contaminati e dalle conseguenze della constatata contaminazione dovendo egli, infatti, attuare le misure di prevenzione di cui all'art. 242, nonché potendo sempre attivare volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale.

Più in particolare, ciò significa che il proprietario, ove non sia responsabile della violazione, non ha l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica, ma solo l'onere di farlo se intende evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area sub specie di onere reale e di privilegio speciale immobiliare (ex multis, Cons. Stato sez. V, 5 settembre 2005, n. 4525).

5.3. Orbene, nel caso all’esame, emerge dagli atti istruttori delle conferenze di servizio l’insufficienza delle indagini eseguite e poste a fondamento dell’obbligo delle deducenti di procedere alla messa in sicurezza d’emergenza della falda acquifera del sito in questione, nonché la contraddittorietà della condotta dell’Amministrazione procedente.

Come fatto cenno in narrativa, le società ricorrenti hanno acquistato gli immobili industriali di cui trattasi in data 28 settembre 2001, ma non vi hanno mai svolto alcuna attività produttiva, rientrando nel proprio oggetto sociale solo l’attività di locazione finanziaria di immobili.

E’ solo a tale titolo che le medesime sono divenute destinatarie degli atti, ma per le ragioni riferite, ciò non costituisce sufficiente presupposto per l’attribuzione degli obblighi in parola.

6. Con il quarto e quinto motivo parte ricorrente si duole dell’insussistenza dei presupposti per l'imposizione delle prescrizioni di messa in sicurezza di emergenza della falda

La tesi merita condivisione.

6.1 Non può essere sufficiente, a tale fine, il mero richiamo al riscontrato superamento di alcuni limiti tabellari di cui al DM n. 471/99 per determinate sostanze senza un approfondimento, quantomeno sommario, ma pur sempre completo, al fine di individuare un pericolo per la salute che imponeva un intervento in termini così immediati, in considerazione anche della caratteristiche della falda sottostante al sito ed alle sue capacità "migratorie" a valle.

L'art. 2, d.m. 25 ottobre 1999 n. 471 dispone che la misura straordinaria della messa in sicurezza d’emergenza, è quella relativa ad «ogni intervento necessario ed urgente per rimuovere le fonti inquinanti, contenere la diffusione degli inquinanti e impedire il contatto con le fonti inquinanti presenti nel sito, in attesa degli interventi di bonifica e ripristino ambientale o degli interventi di messa in sicurezza permanente».

La Sezione ha già avuto modo di affermare in proposito che nel caso della bonifica dei siti di interesse nazionale, l'imposizione di misure di messa in sicurezza d'emergenza ulteriori rispetto a quelle già adottate, deve essere adeguatamente motivata con riferimento all'urgenza, al pericolo per la salute e all'inadeguatezza delle misure preesistenti, al fine di garantire il rispetto del principio di trasparenza e del contraddittorio con i destinatari delle prescrizioni (T.A.R. Toscana, sez. II, 22 dicembre 2010, n. 6798; id. 26 luglio 2010, n. 3140).

Non può essere sufficiente, a tale fine, il mero richiamo al riscontrato superamento di alcuni limiti tabellari di cui al DM n. 471/99 per determinate sostanze senza un approfondimento, quantomeno sommario, ma pur sempre completo, al fine di individuare un pericolo per la salute che imponeva un intervento in termini così immediati.

7. Quanto alle posizioni dedotte in causa da F. P. S.p.A. e di D. S.r.l. alle quali preme far rilevare, ciascuna per il proprio ambito, l’estraneità alla causazione dell’inquinamento con riferimenti, nella ricostruzione in fatto, ad eventuali profili di responsabilità ascrivibili ad altri soggetti, il Collegio ritiene che vada confermato l’orientamento già espresso in un contenzioso afferente ai medesimi provvedimenti, secondo cui “non è questa la sede per individuare responsabilità di terzi nel riscontrato inquinamento del SIN di Livorno” (T.A.R. Toscana, sez. II, 18 novembre 2011, n. 1780) atteso che l’oggetto del giudizio di annullamento non può che essere circoscritto dal provvedimento impugnato e dalle censure svolte dalla parte ricorrente.

8. Ne segue, per tutte le considerazioni esposte, che il ricorso per motivi aggiunti deve essere accolto con la conseguente caducazione degli atti impugnati.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza come da liquidazione fattane in dispositivo.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |