**TAR Emilia Romagna, Parma, Sez. I, n. 134, del 3/04/2013 – Pres. Gambato Spisani – Est. Poppi – Ric. V.S. e M.I. c. Provincia di Parma ed altri**

**Bonifiche** – Cosa deve prevedere l’attività istruttoria del procedimento di bonifica?

*L’attività istruttoria del procedimento di bonifica deve prevedere la partecipazione del soggetto interessato e, in particolare, gli accertamenti analitici devono essere effettuati in contradditorio.*

FATTO e DIRITTO

Nel mese di luglio 2009, nel corso dell’esecuzione di lavori preordinati alla realizzazione di una recinzione effettuati su area di proprietà dei ricorrenti, a cura della Ditta F. S., veniva urtata e lesionata una conduttura sotterranea dell’oleodotto POL-NATO utilizzata dall’Aeronautica Militare Italiana per il trasposto di combustibile per aerei (servitù imposta con decreto prefettizio del 1965).

Il descritto danneggiamento provocava una fuoriuscita di cherosene rilevata dall’Amministrazione militare che, con nota del 14 agosto 2009, informava le competenti autorità disponendo l’intervento della IG S.p.A. (Ditta convenzionata con il Ministero della Difesa) per la realizzazione degli interventi necessari alla messa in sicurezza dell’area.

La Provincia di Parma, sul presupposto della ridotta estensione dell’area interessata allo sversamento del liquido combustibile, attivava il procedimento di bonifica con procedura semplificata ex art. 249 del D.Lgs. n. 152/2006 convocando la conferenza di servizi.

Dai primi accertamenti disposti dall’esecutore dei lavori, F. S., a mezzo Ditta di fiducia, nonché, dall’ARPA (v. nn. Del 10 dicembre 2009 e 10 giugno 2010) non risultava alcun rilevante fenomeno di inquinamento.

Nella prima riunione della Conferenza di servizi del 18 novembre 2009 si dava atto dell’assenza di “contaminazioni a carico della matrice acque sotterranee e la permanenza di superamenti in corrispondenza della tubazione del sondaggio A”.

Nella seconda riunione della Conferenza di servizi del 25 maggio 2011 si dava atto che “i soggetti responsabili della contaminazione non sono al momento individuabili” auspicando “un tempestivo campionamento della matrice acque sotterranee”.

A seguito della terza seduta della Conferenza di servizi, tenutasi in data 4 ottobre 2011, preso atto della posizione assunta dal Comune di Parma (che aveva nel frattempo disposto indagini ex art. 250 del D. Lgs. n. 152/2006 con imputazione delle responsabilità ex art. 244 a carico dei ricorrenti e del Sig. S. - v. nota della Provincia del 5 ottobre 2010), la seduta veniva aggiornata al 18 ottobre 2010.

Nella successiva seduta del 18 ottobre 2010, la Conferenza di servizi stabiliva di concedere a F. S. ed ai ricorrenti un termine di giorni 15 per procedere “a completare il piano di investigazione MODELLO CONCETTUALE di contaminazione definitivo come già indicato nella seduta del 18 novembre 2009”.

Le citate indagini tecniche svolte su iniziativa del Comune con prelievo di campioni dai piezometri presenti sul terreno potenzialmente inquinato e dal pozzo dell’abitazione dei ricorrenti, a differenza di quanto precedentemente emerso, consentivano di rilevare la presenza di idrocarburi in misura superiore ai limiti di legge.

In data 22 ottobre 2010, preso atto dei descritti esiti sopravvenuti, la Provincia con il provvedimento impugnato in epigrafe specificato, diffidava i ricorrenti (unitamente all’autore materiale del danno, F. S.) ex art. 244, comma 2, del D. Lgs. n. 152/2006 a provvedere alla bonifica.

I ricorrenti, con istanza del 29 novembre 2011 inoltravano alla Provincia istanza di riesame e, nelle more, con il presente ricorso impugnavano la citata diffida unitamente ai verbali della conferenza dei servizi deducendo il difetto di istruttoria per mancato accertamento del responsabile materiale del fatto, la lesione del principio del contraddittorio relativamente agli accertamenti da ultimo effettuati dall’ARPA e, infine, il difetto di motivazione e la violazione dei moduli procedimentali dettati in materia di conferenza dei servizi dall’art. 14 ter della L. n. 241/1990.

Con atto del 17 dicembre 2011, la Provincia respingeva l’istanza di riesame.

La Provincia (2 febbraio 2011) ed il Comune di Parma (21 gennaio 2011) si costituivano in giudizio confutando le avverse doglianze e chiedendo la reiezione del ricorso.

Nella camera di consiglio del 9 febbraio 2011, con ordinanza n. 43/2011, veniva respinta l’istanza di sospensione.

Con atto notificato il 22 febbraio 2011, i ricorrenti impugnavano con motivi aggiunti la nota, datata 17 dicembre 2011, nelle more ricevuta, con la quale la Provincia di Parma respingeva l’istanza di riesame confermando l’esito della precedente ordinanza.

Alla pubblica udienza del 20 marzo 2013, la causa veniva trattenuta in decisione.

Con il primo motivo di ricorso, i ricorrenti deducono il difetto di istruttoria rilevando che l’Amministrazione non avrebbe proceduto all’accertamento delle effettive responsabilità dell’autore materiale del fatto inquinante indicato nell’esecutore dei lavori di scavo.

I ricorrenti affermano che ai sensi degli artt. 311, comma 2, 242 e 244, comma 2, del D. Lgs. n. 152/206 gli obblighi di ripristino del sito od il risarcimento per equivalente sarebbero configurabili unicamente in capo al responsabile dell’inquinamento, ovvero, all’autore materiale del fatto inquinante da identificarsi del Sig. S., esecutore degli scavi: soggetto effettivamente individuato come tale dalla stessa Amministrazione sin dai primi passi dell’istruttoria ad al quale venivano indirizzate le prime prescrizioni relative alla fase di caratterizzazione del sito.

Ciò troverebbe conferma nella circostanza che sino al momento dell’adozione della diffida impugnata l’Amministrazione non aveva ravvisato alcuna responsabilità a carico dei ricorrenti in quanto proprietari (“i soggetti responsabili della contaminazione non sono al momento individuabili” – nota del 4 giugno 2010 di trasmissione del verbale della Conferenza di servizi del 25 maggio 2011).

Il provvedimento, inoltre, sarebbe stato adottato sull’errato presupposto che i ricorrenti non avrebbero comunicato all’esecutore dei lavori i “limiti, vincoli e divieti cui soggiace il terreno su cui le opere andavano poste”: circostanza in virtù della quale l’Amministrazione avrebbe ipotizzato una responsabilità oggettiva ex art. 2049 c.c. a carico dei proprietari del fondo in quanto committenti dei lavori.

I ricorrenti contestano le illustrate affermazioni in quanto, ad escludere il primo titolo di responsabilità allegano che avrebbero imposto all’esecutore di non effettuare scavi oltre i 40 cm come si evincerebbe dal preventivo stilato dal Sig. S.

Quanto alla contestata imputazione del danno a titolo responsabilità oggettiva, l’art. 2049 c.c. non sarebbe applicabile al caso di specie in quanto la responsabilità per danno ambientale è disciplinata dagli artt. 311 e 313 del D. Lgs. n. 152/2006: norme applicabili al caso di specie in virtù del principio di specialità che configurerebbero un’ipotesi di responsabilità soggettiva.

I ricorrenti, infine, in quanto estranei alla commissione del fatto ipotizzato quale causa dello sversamento di combustibile (lavori di scavo), non potrebbero essere chiamati a sostenere i costi di bonifica del sito ma dovrebbero unicamente essere chiamati a concorrere in via sussidiaria nei limiti dell’arricchimento commisurato agli incrementi di valore del fondo che dovessero, in ipotesi, determinarsi a seguito dell’esecuzione delle operazioni di bonifica compiute dall’Amministrazione ex art. 253 del D. Lgs. n. 152/2006.

Le suesposte censure sono infondate.

Il provvedimento censurato ha espressamente, e correttamente, individuato i ricorrenti, unitamente all’esecutore degli scavi “quali responsabili dell’evento” ai sensi dell’art. 244, commi 2, del D. Lgs. n. 152/2006.

La norma, infatti, prevede che “la provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo”

3. L'ordinanza di cui al comma 2 è comunque notificata anche al proprietario del sito ai sensi e per gli effetti dell'articolo 253”

Circa l’individuazione dei ricorrenti quali responsabili, deve rilevarsi che nella seduta della Conferenza di servizi del 18 ottobre 2010, come si evince dal verbale (doc. 4 di parte ricorrente), la Provincia ha fatto presente che “nel corso di un incontro tenutosi il 14/10/2010, l’aeronautica Militare ha riferito che dal verbale steso dai Carabinieri della stazione di Corcagnano il 13/08/2009 emerge dichiaratamente che, sia il sig. F. S., titolare dell’omonima ditta esecutrice dei lavori di realizzazione della recinzione, che il Sig. V. S. (comproprietario) erano a conoscenza della presenza dell’oleodotto militare POL NATO e che gli stessi erano consapevoli che durante le operazioni di trivellazione per la realizzazione delle fondazioni della recinzione stessa l’infrastruttura era stata urtata; che gli stessi non avevano provveduto ad avvertire l’apparato di emergenza, come chiaramente indicato sulle paline di segnalazione della presenza dell’infrastruttura e che unanimemente avevano deciso di continuare gli scavi in corso. Sottolinea, inoltre, che se fosse stata data notizia dell’accaduto all’apparato di emergenza, si sarebbe potuta evitare la fuoriuscita di carburante e la contaminazione delle matrici acque sotterranee e suolo”.

Nessun profilo di illegittimità è pertanto rilevabile nell’individuazione anche dei ricorrenti fra i potenziali responsabili dell’affermato danno.

L’esistenza di un preciso titolo di responsabilità a carico dei ricorrenti, rende irrilevante la contestazione della precisazione “anche ai sensi dell’art. 2049 del CC”, contenuta in un considerato del provvedimento impugnato, sulla quale si appuntano le censure dei ricorrenti.

Quanto alla affermata rappresentazione all’esecutore dei lavori dei “limiti, vincoli e divieti cui soggiace il terreno su cui le opere andavano poste”, deve evidenziarsi che la circostanza non trova conferma alcuna nel preventivo allegato a discolpa dai ricorrenti.

L’atto che, peraltro, proviene dall’esecutore dei lavori e non dai ricorrenti, si limita a specificare che il preventivo “comprende: preparazione del terreno con trivella, per realizzare fori di cm 40”.

A tacere del fatto che il dato letterale induce a ritenere che la misura indicata sia riferita al diametro del foro e non alla profondità dello scavo, in nessun modo dal tenore del preventivo è rinvenibile alcuna raccomandazione circa le cautele da osservare nell’esecuzione dei lavori.

Con il secondo motivo di ricorso, i ricorrenti deducono che l’Amministrazione avrebbe proceduto in assenza di contraddittorio violando sia la disciplina di ordine generale di cui alla L. n. 241/1990 (nonché della Costituzione Europea e ella Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione Europea) che la disciplina speciale di cui agli artt. 239 e ss. del D. Lgs. n. 152/2006.

La misura contestata, sarebbe stata adottata all’esito di accertamenti condotti ex art. 250 del D. Lgs. n. 152/2006 dall’ARPA su richiesta del Comune di Parma, in data 21 luglio 2010 (senza il coinvolgimento dei ricorrenti) che avrebbero consentito di accertare “l’evidente contaminazione delle acque sotterranee nel piezometro denominato PZA” sulla base della quale la Provincia ha adottato il provvedimento conclusivo.

La doglianza è fondata.

Come la prevalente giurisprudenza ha avuto modo di chiarire, “l'attività istruttoria del procedimento di bonifica deve prevedere la partecipazione del soggetto interessato e, in particolare, gli accertamenti analitici devono essere effettuati in contraddittorio (T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 19 aprile 2007, n. 1913; T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 27 luglio 2001, n. 488)”. (TAR Toscana, Sez. II, 6 maggio 2009, n. 762)

Nel caso di specie, peraltro, un atteggiamento dell’Amministrazione improntato a maggior prudenza si rendeva necessario in ragione dell’evidente incertezza esistente in ordine alla riconducibilità del rilevato inquinamento all’episodio contestato ai ricorrenti.

Deve, infatti, rilevarsi che, quand’anche possa considerarsi provata al presenza di agenti inquinanti nel terreno in questione, non è in alcun modo provata l’imputabilità dell’evento, tanto meno in via esclusiva, alle operazioni di scavo condotte dal Sig. S. per conto dei ricorrenti.

Tale situazione di incertezza emerge in tutta evidenza ove si consideri che, come già anticipato e come richiamato nello stesso provvedimento impugnato, l’ARPA con le già citate note del 10 dicembre 2009 e 10 giugno 2006 affermava che, all’esito degli accertamenti di competenza, non risultavano evidenze di inquinamento.

L’Amministrazione, inoltre, non ha adeguatamente valutato la possibile esistenza di cause alternative o concorrenti suscettibili di incidere significativamente sul giudizio di responsabilità dei ricorrenti.

Si rileva a tal proposito, che il terreno in questione risulta essere già stato interessato a fenomeni di inquinamento riconducibili ad altre cause.

L’ARPA, infatti, con nota del 17 agosto 2009 redatta a seguito dell’intervento sul posto nell’immediatezza della segnalazione dell’Aeronautica Militare, dava atto che si rendeva necessario un “monitoraggio per un periodo adeguato del pozzo irriguo nella proprietà del Sig. V. S. per evidenziare eventuale presenza di idrocarburi (premesso che in passato è stato contaminato da perdite del distributore carburanti prossimo all’abitazione”.

Quanto rappresentato conferisce fondatezza al dedotto difetto di istruttoria e motivazione comportando l’accoglimento del ricorso con assorbimento delle ulteriori doglianze, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell’Amministrazione, con annullamento tanto degli atti oggetto di impugnazione con il ricorso introduttivo che del provvedimento impugnato con motivi aggiunti affetto dai medesimi vizi.

Sussistono, tuttavia, in ragione della natura procedurale dei vizi rilevati nell’operato dell’Amministrazione, giuste ragioni per compensare le spese.