

T.A.R. Basilicata, Potenza, Sez. I, sent. n. 87 del 19 febbraio 2024 (ud. del 7 febbraio 2024)

Pres. Donadono, Est. Mariano

Rifiuti. Misure di prevenzione ed inquinamento storico. Artt. 242, 245 comma 2 d. lgs. n. 152/2006.

Le “misure di prevenzione” possono 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 (“Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all’articolo 242, il proprietario o il gestore dell’area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all’articolo 242”). Esse costituiscono, ai sensi dell’art. 240, co. 1, lett. i), del D.lgs. n. 152/2006, “le iniziative per contrastare un evento, un atto o un’omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l’ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia”. La descritta qualificazione non si colloca affatto in un contesto emergenziale e, dunque, non si appalesa incompatibile con 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

T.A.R. Basilicata, Potenza, Sez. I, sent. n. 87 del 19 febbraio 2024 (ud. del 7 febbraio 2024)

N. 00087/2024 REG.PROV.COLL.

N. 00436/2023 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 436 del 2023, proposto da

OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Romano Rotelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Basilicata, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Anna Carmen Possidente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Ufficio Legale Regione Basilicata in Potenza, via Verrastro 4;

Provincia di Matera, Comune di Policoro, non costituiti in giudizio;

Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Basilicata Arpab, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliataria ex lege in Potenza, via XVIII Agosto, 46 (Palazzo Uff.);

nei confronti

OMISSIS S.P.A, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni De Vergottini, Marco Petitto, Alessandra Podio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento prot. n. 140922.U del 27 giugno 2023 della Regione Basilicata – Direzione Generale dell'Ambiente, del Territorio e dell'Energia, avente ad oggetto: “Area pozzo Masseria Petrulla 1 – Comune di Policoro (prat. 147) – Sentenza TAR Basilicata n. 351/2023 – Rideterminazione conclusione della Conferenza di Servizi indetta con nota prot. n. 60981/23AH del 15.03.2023 – Attuazione urgente di misure di prevenzione”, nella parte in cui “si chiede al custode minerario dell'area pozzo “Masseria Petrulla 1”, identificato in OMISSIS srl, titolare della concessione di coltivazione “Policoro”, l'adozione, senza indugio, 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 già citato d.lgs. 152/06” (doc. 1);

nonché, per quanto possa occorrere, di ogni ulteriore atto presupposto, connesso e/o consequenziale, con particolare ma non esclusivo riferimento:

- al parere prot. n. 5390/2023.U del 3 aprile 2023 reso dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Basilicata (allegato al provvedimento di cui sopra), nella parte in cui si ritiene “necessario da parte della società OMISSIS adottare misure di contenimento della contaminazione” presso il sito “Masseria Petrulla 1” (doc. 2);

- alla nota prot. n. 173711 del 10 agosto 2023 della Regione Basilicata – Direzione Generale dell'Ambiente, del Territorio e dell'Energia, avente ad oggetto: “Area pozzo Masseria Petrulla 1 –

Comune di Policoro (prat. 147) – Rapporto Conclusivo della Caratterizzazione Ambientale – Conferenza di servizi decisoria in forma semplificata e modalità asincrona (prot. n. 60981/23AH del 15.03.2023) – Comunicazione ai sensi dell'art. 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.”, nella limitata parte in cui si conferma “l'obbligo di adottare tutte le misure di prevenzione” in capo alla ricorrente (doc. 3);

- al parere prot. n. 12584 del 22 marzo 2023 reso dall'Azienda Sanitaria Locale di Matera – Ufficio di Igiene Ambientale (allegato alla succitata nota prot. n. 173711 del 10 agosto 2023), nella parte in cui “si ritiene di prescrivere [...] operazioni di messa in sicurezza della falda di tipo “pump and stock” al fine di limitare la filtrazione idrogeologica verso valle dell'inquinante rilevato” (doc. 4).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Basilicata e di Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Basilicata Arpab e di OMISSIS S.P.A;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2024 il dott. Paolo Mariano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in esame, depositato in data 7/10/2023, la società deducente – attiva nel settore dell'esplorazione, produzione, distribuzione e vendita del gas – ha impugnato gli atti specificati in epigrafe ed in particolare il provvedimento della Regione Basilicata, n. 140922.U del 27/6/2023, nella parte in cui, nel rideterminare (all'esito della sentenza T.A.R. Basilicata n. 351 dell'1/6/2023) le conclusioni della conferenza di servizi decisoria relativa al procedimento di approvazione del Rapporto di caratterizzazione predisposto dalla società con riferimento all'area “Pozzo Masseria Petrulla 1” (nel Comune di Policoro), ha così disposto: *“si chiede al custode minerario dell'area pozzo “Masseria Petrulla 1”, identificato in OMISSIS s.r.l., titolare della concessione di coltivazione “Policoro”, l'adozione, senza indugio, 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 già citato d.lgs. 152/06”*.

1.1. Risulta in fatto quanto segue:

- in data 20/11/2003, OMISSIS 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);

- OMISSIS 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, OMISSIS 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 ARPAB 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 esecuzione a detta pronuncia, con il provvedimento *sub iudice*, la Regione Basilicata, nelle more dell'accertamento da parte della Provincia di Matera della responsabilità della contaminazione, ha rideterminato le conclusioni della conferenza di servizi decisoria relativa al procedimento di approvazione del Rapporto di caratterizzazione in questione (all'epoca ancora *in itinere*), 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 deducente (nella qualità di custode minerario dell'area pozzo “Masseria Petrulla 1”) l'adozione 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.

1.2. L'impugnazione è affidata ai seguenti motivi:

- *“Violazione e falsa applicazione del principio “chi inquina paga” di cui agli artt. 191 e 192 TFUE, nonché degli artt. 3-ter e 239 e ss. del D.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria, oltre che per contraddittorietà, manifesta illogicità ed irragionevolezza, difetto di proporzionalità. Sviamento di potere. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. e 21 septies della l. n. 241/1990, nonché di tutte le garanzie procedurali di cui alla medesima l. n. 241/1990 e dei principi di partecipazione e buon andamento dell'azione amministrativa”.*

Gli interventi imposti, lungi dal poter essere qualificati come mere *“misure di prevenzione”* ascrivibili anche al proprietario/gestore incolpevole, si tradurrebbero in una vera e propria *“messa in sicurezza d'emergenza”*, impartita senza la necessaria identificazione del responsabile della contaminazione, in violazione del principio *“chi inquina paga”* e degli artt. 239 e ss. del D.lgs. n. 152/2006, nonché in sviamento di potere.

L'adozione di tali misure, inoltre, non sarebbe stata preceduta da alcuna interlocuzione procedimentale con la società deducente.

- *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 240, co. 1 lett. i) e m) del D.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria, oltre che per contraddittorietà, manifesta illogicità ed irragionevolezza, difetto di proporzionalità”.*

Quand'anche qualificabili come mere *“misure di prevenzione”*, gli interventi in questione non sarebbero assistiti da un'adeguata istruttoria, siccome affidati al mero dato (risalente nel tempo e non

univoco) del superamento delle “Concentrazioni Soglia di Contaminazione” (c.d. CSC) riscontrato, nei campionamenti effettuati nel 2022, per i parametri: Cloroformio, Cromo VI e Manganese.

- *“Violazione e falsa applicazione dell’art. 240, co. 1) lett. i) e m) del D.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per perplessità, genericità e incongruenza del provvedimento”.*

L’ordine imposto sarebbe illegittimo per la genericità ed indeterminatezza del suo contenuto.

2. Si sono costituite in giudizio, per resistere all’accoglimento del gravame, la Regione Basilicata, l’A.R.P.A. Basilicata e OMISSIS s.p.a..

3. All’udienza pubblica del 7/2/2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. *In limine*, tenuto anche conto di quanto disposto dal comma 1-bis dell’art. 73 cod. proc. amm., va respinta la richiesta di rinvio della causa motivata al fine di assicurarne la trattazione unitaria con il ricorso R.G. n. 21/2024 (avente ad oggetto l’impugnazione dell’ordinanza della Provincia di Matera del 16/11/2023 di adozione, nei confronti della ricorrente, di diffida ex art. 244 del D.lgs. n. 152/2006 relativamente all’area “Pozzo Masseria Petrulla 1”, nonché della nota regionale del 12/12/2023, recante la non approvazione del Rapporto di caratterizzazione di detta area, nella parte in cui reitera nei confronti della ricorrente, *“tutte le misure di prevenzione e messa in sicurezza al fine di scongiurare l’ulteriore diffusione nella matrice acque sotterranee della contaminazione da Cromo VI”*), considerato che le due controversie, benché connesse, non sono in rapporto di pregiudizialità-dipendenza.

5. Il ricorso è infondato.

5.1. Non coglie nel segno il primo motivo, in quanto la società ricorrente non offre persuasivi elementi per ritenere che le iniziative ingiuntele dalla Regione (*“misure di prevenzione finalizzate ad arrestare la migrazione dei contaminanti in falda, oltre il perimetro del sito”*) integrino, a dispetto del *nomen*, un intervento di *“messa in sicurezza d’emergenza”* che, al contrario delle prime, non può essere imposto nei confronti del gestore incolpevole dell’area contaminata, ma solo del responsabile dell’inquinamento (tale non essendo, all’epoca dei fatti, la società ricorrente, la cui responsabilità è stata accertata in via amministrativa solo con successiva ordinanza della Provincia di Matera del 16/11/2023; accertamento *sub iudice* in altro giudizio, R.G. n. 21/2024).

Ed invero, le tesi ricorsuali sono in radicale contraddittorietà (e, pertanto, si appalesano inattendibili) rispetto al preteso inquadramento della stessa nella *species* della *“messa in sicurezza d’emergenza”*, se si considera che quest’ultima è qualificata normativamente come *“ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza”* (cfr. art. 240, co. 1, lett. m, del D.lgs. n. 152/2006), laddove è la stessa ricorrente a sostenere che quella imposta è un’attività con carattere di *“stabilità”* e di *“continuità”* (cfr. pag. 13 del ricorso); dunque, sostanzialmente priva di quella natura emergenziale e consentanea che caratterizza tale tipologia di misure.

Da ciò discende l'infondatezza anche della pretesa violazione del principio "chi inquina paga", essendo incontrovertibile 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 ("Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242").

Del pari non decisiva è la contestazione riguardante l'assenza del carattere emergenziale del contesto inquinante, atteso che:

- le "misure di prevenzione" che qui rilevano costituiscono, ai sensi dell'art. 240, co. 1, lett. i), del D.lgs. n. 152/2006, "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente, intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia";

- la descritta qualificazione non si colloca affatto in un contesto emergenziale e, dunque, non si appalesa incompatibile con 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;

- tale nesso è 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*).

Alla luce delle evidenze processuali, deve inoltre escludersi la rilevanza viziante dell'omessa attivazione delle garanzie partecipative, trovando applicazione il secondo periodo del comma 2 dell'art. 21-*octies* della L. n. 241/1990.

5.2. Neanche il secondo motivo risulta fondato.

Ed invero, l'intervento per cui è causa trova adeguato radicamento istruttorio nelle risultanze della conferenza di servizi, indetta nel procedimento di approvazione del Rapporto di caratterizzazione predisposto dalla società con riferimento all'area "Pozzo Masseria Petrulla 1", da cui risulta – come

evidenziato nel presupposto parere dell’Agenzia per la protezione ambientale del 3/4/2023 – che “*i piezometri S_2P e S_3P, nei quali sono stati riscontrati i superamenti delle CS relativi all’analisi Cromo esavalente e al Triclorometano (Cloroformio), si trovano a valle idrologica del sito*”.

Trattasi di accertamenti dotati di sufficiente attendibilità (comunque non persuasivamente contestati), che affondano nei contenuti del Rapporto di caratterizzazione presentano dalla stessa società, oltretutto, come dianzi evidenziato, certamente dotati di stringente attualità.

5.3. Neppure il terzo motivo è convincente, in quanto il tenore del ricorso – in specie del primo motivo - dimostra incontrovertibilmente che la società ricorrente ha ben compreso la natura e le caratteristiche degli interventi che le sono richiesti.

6. In conclusione, per le ragioni esposte, il ricorso va respinto.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente alla refusione delle spese di lite in favore della Regione Basilicata e di A.R.P.A.B., quantificandole forfetariamente nella somma onnicomprensiva di euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre accessori di legge e rimborso del contributo unificato, per ciascuna di dette parti. Compensa le spese nei confronti della controinteressata.

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

Così deciso in Potenza nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Donadono, Presidente

Benedetto Nappi, Consigliere

Paolo Mariano, Primo Referendario, Estensore