

TAR di Potenza: natura esoprocedimentale dei subprocedimenti

All'interno del più ampio procedimento di bonifica possono ricorrere più passaggi o sub procedimenti che danno vita a fasi di attività distinte, che trovano la loro sede naturale di manifestazione in conferenze sia di natura istruttoria e sia di natura decisoria. Queste ultime, recano statuizioni che assumono valenza esoprocedimentale ed esterna, effettivamente determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati, solo con l'adozione del provvedimento finale (cfr. Cons. St., VI, 18 aprile 2011 n. 2378).

Di conseguenza, avendo ciascuna conferenza (e il relativo decreto che ne consacra l'esito mediante approvazione del relativo verbale) dato vita ad una pronuncia definitiva su ciascuna istanza, ne consegue che la stessa, ove ritenuta insoddisfacente, per effetto delle condizioni o prescrizioni imposte alla pronuncia di accoglimento dell'istanza, doveva essere tempestivamente impugnata; viceversa, l'omessa impugnativa delle stesse, ne preclude in questa sede l'esame giudiziale di legittimità.

(Nella specie, il Collegio ha sottolineato che tutte le conferenze decisorie hanno concluso fasi di attività, recepite e approvate in altrettanti decreti direttoriali tutti conosciuti dalla ricorrente che non ha inteso impugnare, ancorché ciascuno di essi, nella sostanza, si facesse carico ogni volta dell'esame - e della conseguente decisione - della istanza, ogni volta riproposta dalla ricorrente, di "svincolo parziale", sulla base di elementi istruttori non meramente ripetitivi ma nuovi in funzione dell'evolversi del quadro di conoscenze che le indagini effettuate apportavano nella sede istituzionale competente).

Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili e, fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione 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 agli enti competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura dell'art. 242. A costoro (proprietario o altro soggetto interessato) è comunque riconosciuta la "facoltà" di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità.

L'impegno volontario, mosso dall'interesse per un sollecito recupero dell'area agli usi legittimi, o al contenimento della spesa ottenibile mediante la diretta esecuzione degli interventi o ancora dall'esigenza di cedere a terzi l'area, non fa subentrare i soggetti interessati a tutti gli effetti e in via definitiva ai soggetti responsabili, che restano obbligati ad attivarsi una volta identificati, secondo il principio "chi inquina, paga".

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 337 del 2010, proposto da:

Lu. S.r.l., in persona del legale rappresentante p.t. rappresentato e difeso dagli avv. Pi.An. e Ma.Ma., con domicilio eletto presso Fr.Mi. in Potenza, via (...);

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Potenza presso cui "ope legis" domicilia;

la Regione Basilicata in persona del legale rappresentante p.t., n.c.;

la Provincia di Potenza in persona del legale rappresentante p.t., n.c.;

il Comune di Tito in persona del legale rappresentante p.t., n.c.;

l'A.R.P.A. Basilicata in persona del legale rappresentante p.t., n.c.;

nei confronti di

Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza, in persona del legale rappresentante p.t., n.c.;

per l'annullamento

- del decreto prot. n.11950/TRI/DI del 13/5/2010, emesso dal Direttore Generale della D.G. per la tutela del territorio e delle risorse idriche del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, notificato il 7/6/2010, contenente il provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive della Conferenza di Servizi decisoria relativa al sito di bonifica di interesse nazionale di Tito del 29/4/2010;

- del verbale della conferenza di servizi decisoria del 29/4/10, con riferimento al quinto punto all'ordine del giorno Area Lucana Trasporti, nonché: - del connesso verbale della conferenza di servizi decisoria del 22/12/08; - del connesso verbale della conferenza di servizi decisoria del 15/2/07; - del connesso verbale della conferenza di servizi decisoria del 26/4/05,

nonché per l'accertamento dell'illegittimità dello "svincolo subordinato" opposto dal Ministero dell'Ambiente e del conseguente diritto della Società ricorrente all'ottenimento dello svincolo incondizionato e alla realizzazione dell'insediamento produttivo a suo tempo progettato

nonché per la condanna delle amministrazioni resistenti al risarcimento dei danni subiti per il grave pregiudizio subito in ragione dell'illegittimo provvedimento adottato, che ostacola allo stato la realizzazione dell'insediamento produttivo; danni da quantificarsi in corso di giudizio, anche con CTU o nella misura rimessa alle determinazioni del TAR.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2011 il dott. Giancarlo Pennetti e uditi per le parti i difensori Avv. Ma.Ma., per la parte ricorrente; Avv. Do.Mu., il Ministero intimato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società ricorrente premette che:

- col D.M. n.468 del 18/9/01 veniva incluso, nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale il Sito di Interesse Nazionale "Tito", per il quale veniva previsto un intervento di bonifica nell'area industriale "ex Liquichimica";
- con delibera n. 100 del 15/4/03 l'ASI - Consorzio Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza assegnava alla ricorrente il lotto del mq. 38.000 circa in catasto al foglio terreni mappale n. (...) comprensivo di parte della p.lla n. (...) e poi (...) (parte), (...) (parte), (...) (parte), (...) (parte), (...) (parte), (...) (parte), (...) (parte), (...) (parte), (...) (parte), (...) (parte), (...) e di parte della stradina comunale;
- il lotto in questione comprendeva un'area sulla quale già prima dell'assegnazione si trovavano scorie di altoforno, accumulate in passato da terzi e la cui rimozione era prevista nel D.M. n.468/01;
- in sede di assegnazione l'ASI, proprietaria dell'intero sito assegnato, condizionava l'assegnazione alla recinzione della porzione di sito sulla quale insistevano le scorie di altoforno, in attesa che la stessa ASI provvedesse allo smaltimento e subordinando alla realizzazione della bonifica ad opera dell'ASI l'intervento edilizio su tale area, progettato dalla istante (realizzazione di un polo logistico, con capannone e piazzale, con relativa recinzione, da destinare al magazzinaggio e alla movimentazione merci ed eventualmente al deposito di mezzi di trasporto;
- dal verbale di consegna del lotto e dalla planimetria risulterebbe che l'area interessata da scorie di altoforno era stata delimitata con i picchetti da P16 a P32 e che la ricorrente si impegnava a recintare, come fatto;
- il lotto sarebbe diviso in due parti distinte e separate materialmente da un canale di scolo di acque pubbliche dal quale emergerebbe che l'area inquinata dalle scorie si trova al di qua del canale e l'area caratterizzata invece al di là dello stesso. Inoltre l'area su cui si trovano le scorie sarebbe posta a valle rispetto alla porzione di area sottoposta al piano di

caratterizzazione, di modo che fra l'area inquinata (sita a m. 746,39) e l'area per la quale la ricorrente chiede lo svincolo, vi sarebbe un dislivello di circa 8 metri;

- per iniziare i lavori la ricorrente, in ossequio al regolamento di cui al d.m. 25/10/99 n. 471, già nel 2005 eseguiva la caratterizzazione del lotto assegnatole dall'ASI, escludendo la parte di terreno sulla quale si trovavano i rifiuti lasciati dal consorzio corrispondenti all'area che l'ASI si era impegnata a bonificare;

- in sede di conferenza di servizi decisoria del 26/4/05, veniva approvato il piano di caratterizzazione dell'area assegnata alla Lu. di mq. 30.000 circa, "non comprendente la parte interessata da accumulo di scorie da altoforno in quanto in tale area" vi sarebbe un procedimento a carico del Consorzio Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza, subordinando lo svincolo della sola porzione di area interessata dal piano di caratterizzazione (mq. 30.000) alla condizione che: - i risultati delle indagini di dettaglio dei suoli fossero validati almeno per il 10%, da parte dell'ARPAB; - il riuso dei suoli non incidesse sulla successiva ed eventuale bonifica della falda;

- in ottemperanza alle richieste della conferenza di servizi, il 9/1/06 la ricorrente e l'ARPAB trasmettevano al Ministero, che li acquisiva, copia dei risultati delle indagini di dettaglio relative solo all'area di mq. 30.000 suindicata, con esclusione di quella su cui insistevano le scorie di altoforno;

- i risultati della analisi effettuate dalla ricorrente non evidenziavano contaminazione del suolo e del sottosuolo in valori superiori a quelli di concentrazione limite fissati dalle norme mentre, quanto alle acque di falda, le indagini di caratterizzazione realizzate dalla Lu. evidenziavano il superamento dei limiti previsti dalla normativa vigente per alcune sostanze sicché si proponeva la chiusura con sigilli dei piezometri risultati contaminati;

- dopo l'ARPAB, con relazione trasmessa al Ministero il 19/4/06 validava i risultati contenuti nel piano di caratterizzazione della Lu. e con riferimento alle acque di falda, dai certificati analitici risultava che nell'area assegnata alla ricorrente l'unico parametro recante concentrazioni superiori ai limiti massimi ammissibili nelle acque era il manganese in uno solo dei pozzi presenti sul sito;

- la ricorrente inviava al Ministero l'8/5/06 una prima richiesta di svincolo mentre nel frattempo il CNR recapitava il 27/6/06 al Ministero la relazione sulle concentrazioni di ferro

e manganese presenti nelle aree in questione rilevando che i valori erano superiori ai limiti ma evidenziando la circostanza che ciò dipendeva dalla geomorfologia del terreno avente sedimenti con alto contenuto di queste sostanze;

- inoltre, poiché a seguito dell'ottemperanza da parte della ricorrente alle prescrizioni della conferenza del 26/4/05, si era proceduto ad impiegare terreno vegetale non inquinato per riempire il terreno al fine del livellamento del sito già caratterizzato per la realizzazione del centro logistico, la polizia provinciale di Potenza, per via di un equivoco, sequestrava una vasta area assegnata alla ricorrente di 20.000 mq. (comprensiva della zona con scorie di altoforno) ritenendo erroneamente che si stesse creando una discarica abusiva.

Comunque, l'11/10/06 il p.m. competente ordinava il dissequestro parziale dell'area;

- il 17 luglio 2006 un sopralluogo ministeriale rilevava sull'area caratterizzata la presenza di materiale da reinterro non contaminato e, sull'area estranea alla richiesta di svincolo, la presenza di cumuli di rifiuti nonché, infine, i piezometri risultavano aperti (causa intrusioni di estranei data l'assenza di recinzioni). Di conseguenza la ricorrente reiterava al Ministero la richiesta di svincolo dell'area;

- nella conferenza di servizi decisoria del 15/2/07 il Ministero, alla luce delle difformità delle informazioni acquisite sui luoghi, subordinava la restituzione dei suoli agli usi legittimi ad una serie di condizioni e cioè che la ricorrente: - fornisse la documentazione necessaria ad attestare l'entità delle attività di movimentazione del terreno e le caratteristiche dei nuovi apporti di terreno svolte dopo l'approvazione del piano di caratterizzazione; - presentasse una planimetria dettagliata dell'area specificando le particelle oggetto di svincolo, la parte occupata dal cumulo di rifiuti. Si chiedeva infine che l'ARPAB verificasse che gli apporti non avessero modificato la caratterizzazione di suoli e acque e che le attività non pregiudicassero la successiva bonifica della falda acquifera;

- il 4/5/07 veniva effettuato un secondo sopralluogo da cui sarebbe emerso che l'area di cui si richiedeva lo svincolo era delimitata, che non vi erano rifiuti a vista e che era stata prodotta la planimetria catastale dell'area;

- l'8/8/07 l'ARPAB trasmetteva al Ministero i risultati delle analisi sui campioni prelevati dai emergeva che i valori erano al di sotto dei limiti di concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo;

- il 24/9/07 la ricorrente trasmetteva gli elaborati richiesti durante i sopralluoghi e il 15/11/07, con relazione di servizio, acquisita dal Ministero la Provincia comunicava i risultati del proprio sopralluogo fra cui in particolare l'assenza di contaminazione in riferimento ai valori limite delle concentrazioni soglia di contaminazione riferiti ai siti ad uso commerciale e industriale nonché la documentazione tecnica attestante il mancato superamento dei valori fissati dalle norme in materia di bonifiche per suoli industriali;
- pertanto il 30/11/07 la ricorrente chiedeva di nuovo lo svincolo del lotto in questione ma prima con conferenza istruttoria e poi con la decisoria del 22/12/08, si disponeva che la restituzione agli usi legittimi della porzione di area individuata nel foglio 25 per una superficie complessiva di mq. 10.029 circa, era subordinata al recepimento di una serie di prescrizioni;
- il 4/3/09 veniva inoltrata una nuova richiesta di svincolo evidenziando che nell'ultima conferenza non si era tenuto conto delle risultanze degli esami comprovanti la provenienza certificata del terreno depositato sul sito da svincolare né tanto meno i risultati delle analisi effettuate dall'ARPAB, escludenti la contaminazione;
- ciò non di meno, anche nella successiva conferenza decisoria del 29/4/10, benché la Provincia avesse pure reso i chiarimenti richiesti, l'amministrazione reiterava il proprio atteggiamento sfavorevole dato che il successivo 7/6/10 veniva notificato all'istante l'atto impugnato col quale si svincolavano le aree individuate nel verbale di conferenza del 22/12/08 ma subordinando il tutto a una serie di condizioni puramente ripetitive di quelle precedenti.

Col presente gravame, notificato il 21 settembre 2010 e depositato il successivo 14 ottobre, si deduce quanto segue:

1. - violazione e falsa applicazione degli artt. 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater della legge n. 241/90 - violazione e falsa applicazione degli artt. 240, 242, 243, 245 del codice dell'ambiente, dell'art. 9 del D.M. n. 471/99 - violazione delle regole sul procedimento amministrativo - eccesso di potere per travisamento dei fatti - difetto di istruttoria e di motivazione - eccesso di potere e sviamento.

Si lamenta che l'amministrazione nulla abbia fatto per individuare il responsabile dell'inquinamento nonché soggetto da gravare con gli interventi programmati con l'atto impugnato.

Secondariamente si lamenta che il Ministero, pur applicando istituti, quale la conferenza di servizio, della semplificazione, abbia invece portato avanti per 5 anni ben 4 conferenze senza però mai adottare un vero definitivo svincolo privo di condizioni. La p.a. avrebbe violato l'obbligo di legge di adozione d'una decisione conclusiva del procedimento in via definitiva e neppure risulta che le amministrazioni partecipanti alla conferenza abbiano determinato il termine di conclusione del procedimento, finendo così per procrastinare "sine die" l'adozione d'un provvedimento definitivo attraverso atti di svincolo subordinato; in tal modo sarebbe stato violato pure il termine di 90 giorni previsto dalla norma (art. 14 ter co. 3 l. n. 241/90) per la conclusione del procedimento. Tanto più inutili apparirebbero tali conferenze alla luce del fatto che singole amministrazioni (Provincia, ARPAB, Comune) avrebbero tutte reso le proprie determinazioni ai fini dello svincolo;

2. - violazione e falsa applicazione dell'art. 23 Cost. - violazione e falsa applicazione, sotto diverso profilo, degli articoli 240, 242, 243, 245 del D.lgs. n. 152/06, dell'art. 9 del D.M. n. 471/99 - travisamento dei presupposti di diritto per lo svincolo del lotto assegnato - violazione del principio dell'affidamento.

Illegittimamente il decreto di svincolo sarebbe stato assoggettato ad una serie di adempimenti che non potevano essere imposti alla ricorrente e cioè:

- quanto al livello delle "concentrazioni soglia di contaminazione", all'esito delle diverse analisi succedutesi e delle altrettante validazioni da parte degli enti competenti, ad eccezione delle prime analisi, sfavorevoli ma solo per la falda acquifera, i risultati sarebbero stati tutti al di sotto della soglia massima prevista "ex lege". Peraltro, in relazione ai livelli di ferro e manganese, già nella conferenza del 15/2/07 era emerso che i valori di fondo erano superiori ai limiti fissati dalla normativa vigente a causa della geomorfologia del terreno caratterizzata da sedimenti con alto contenuto di ferro e manganese. Premesso che detti valori sarebbero contemplati dalle norme solo per le acque sotterranee e non per il suolo e sottosuolo, ne deriverebbe che l'eventuale superamento di tali valori non poteva essere determinato da contingenti fattori inquinanti né tanto meno avrebbe potuto incidere sui suddetti valori l'insediamento dell'unità produttiva (centro logistico) da realizzarsi secondo il progetto della ricorrente. Comunque anche una

potenziale contaminazione delle acque di falda non avrebbe potuto costituire la scriminante per concedere o negare lo svincolo di parte del lotto per gli usi consentiti dato che tutte le acque sono comunque demaniali e quindi sotto la responsabilità dello Stato e non della ricorrente. In contrasto con le norme la ricorrente sarebbe stata onerata di adempimenti non dovuti quali: - ulteriori e ingiustificate analisi di campioni del suolo, previste dalle norme vigenti in tema di bonifiche; - analisi e monitoraggio della falda acquifera, anche dopo quelle effettuate ai fini della prima richiesta di svincolo; - ulteriori validazioni da parte di ARPAB delle analisi sui campioni di acqua sotterranea; -avvio dei lavori di rimozione dei rifiuti già presenti nella parte del lotto non richiesta in svincolo. Nonostante la ricorrente per i propri adempimenti e la Provincia e l'ARPAB per quelli di rispettiva competenza abbiano fatto presente al Ministero l'effettuazione di quanto prescritto, questi non concederebbe lo svincolo della parte di lotto richiesta ordinando invece ancora illegittimamente gli adempimenti espletati e ulteriori attività a carico della ricorrente, che pure non avrebbe responsabilità. Oltretutto la ricorrente sarebbe allo stato neppure proprietaria bensì solo assegnataria del lotto, in attesa del trasferimento formale della proprietà.; quindi non potrebbe applicarsi la normativa che prevede oneri eventuali a carico del proprietario incolpevole del lotto (art. 253 cod. amb.). Ergo, dovrebbe prevalere il principio del "chi inquina paga" con onere esclusivo dell'adozione di misure idonee a fronteggiare l'inquinamento, a carico del responsabile della situazione, cioè di chi vi ha dato causa e senza che possa configurarsi un siffatto obbligo nei confronti del proprietario incolpevole, salva la facoltà di quest'ultimo di farsi carico di dette attività con diritto di rivalsa nei confronti del responsabile. In tale ultimo caso, qualora vi sia persistente rifiuto o impossibilità da parte del responsabile ad effettuare gli interventi, la normativa prevederebbe l'esecuzione delle opere necessarie a cura della P.A. in danno del responsabile della contaminazione. Neppure comunque sarebbe possibile sostenere che i suddetti adempimenti e oneri illegittimi siano stati posti a carico della ricorrente in quanto essa ha proposto spontaneamente la prima M.I.S.E. riguardante la falda acquifera in sede di presentazione dei primi rilevamenti sui valori CSC della falda stessa. Infatti, la misura d'intervento proposta era circoscritta quale soluzione di breve termine e comunque finalizzata al solo ottenimento dello svincolo della parte di lotto richiesta non potendosi da ciò solo dedurre che la società si sarebbe dovuta accollare gli oneri tutti di un'eventuale e successiva bonifica del lotto e delle aree circostanti.

Il Ministero non potrebbe cioè imporre alla ricorrente gli oneri di un intervento preparatorio di bonifica per il solo fatto che la richiedente aveva dapprima effettuato interventi volontari al solo fine di non compromettere l'iter di svincolo. A fortiori se si pensa che la

contaminazione del sito di Tito è precedente alla richiesta, il lotto richiesto è a valle del sito, la creazione del centro logistico non è produttivo di inquinamento, l'attività svolta non andrebbe a interagire con le acque della sottostante falda;

3. - violazione e falsa applicazione del codice dell'ambiente per imposizione di oneri di bonifica non dovuti e non riferibili alla responsabilità della ricorrente - difetto di istruttoria, travisamento dei fatti ed eccesso di potere.

Oltre alle citate condizioni l'atto impugnato sarebbe illegittimo anche perché chiede alla ricorrente di avviare i lavori di rimozione dei rifiuti presenti nella restante porzione di area di proprietà non interessata dalla richiesta di svincolo e presenti il relativo piano di caratterizzazione senza tener conto del fatto che tale operazione riguarda un'area diversa, sì compresa nell'assegnazione ma estranea alla porzione di lotto oggetto della caratterizzazione e della relativa richiesta di svincolo. E ciò in contraddizione con quanto stabilito dalla conferenza decisoria del 26/4/05 che assegnava l'onere a carico dell'ASI. Non vi sono riferimenti legislativi che possano condizionare l'adozione d'un provvedimento di svincolo di un lotto all'esecuzione di specifiche prescrizioni in ordine ad altri beni della vita, rappresentati, nella specie, dalla rimozione di rifiuti da altra area non oggetto di caratterizzazione e/o di richiesta di svincolo.

Istanza risarcitoria.

Si rileva che a causa dell'operato del Ministero risulterebbe compromessa l'intera iniziativa imprenditoriale, allo stato bloccata; ciò genererebbe un danno che, essendo già trascorsi 5 anni dalla richiesta di svincolo, va aggravandosi. Senza considerare il danno finanziario, atteso che sono state già versate spese di progettazione, consulenza e analisi ambientali riguardanti il lotto e il futuro impianto ambientale, ammontanti a circa Euro 70000. A questi andrebbero aggiunti 500.000 Euro circa già immobilizzati a garanzia dell'acquisto del lotto in attesa del trasferimento di proprietà. Infine, a causa del mancato svincolo la ricorrente avrebbe perso un finanziamento ex lege n. 488/92 di circa Euro 850.000.

Si è costituita l'amministrazione statale intimata che resiste e deduce l'infondatezza del gravame. Non si sono costituite le altre amministrazioni pubbliche evocate in giudizio.

Alla pubblica udienza del 12 maggio 2011 il ricorso è stato ritenuto per la decisione.

DIRITTO

Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione sollevata dall'Avvocatura dello Stato (memoria dell'11/4/2011) con cui si osserva che l'impugnazione dei verbali delle conferenze di servizi del dicembre 2008, del febbraio 2007 e dell'aprile 2005 è inammissibile in quanto, se immediatamente lesivi, avrebbero dovuto essere tempestivamente impugnati.

L'eccezione è fondata.

Deve premettersi che la fattispecie procedimentale in esame ha natura complessa. All'interno del più ampio procedimento di bonifica possono ricorrere più passaggi o sub procedimenti che danno vita a fasi di attività distinte, che trovano la loro sede naturale di manifestazione in conferenze sia di natura istruttoria e sia di natura decisoria. Queste ultime, recano statuizioni che assumono valenza esoprocedimentale ed esterna, effettivamente determinativa della fattispecie e incidente sulle situazioni degli interessati, solo con l'adozione del provvedimento finale (cfr. Cons. St., VI, 18 aprile 2011 n. 2378). Nella specie, tutte le conferenze decisorie hanno concluso fasi di attività, recepite e approvate in altrettanti decreti direttoriali tutti conosciuti dalla ricorrente che non ha inteso impugnare, ancorché ciascuno di essi, nella sostanza, si facesse carico ogni volta dell'esame - e della conseguente decisione - della istanza, ogni volta riproposta dalla ricorrente, di "svincolo parziale", sulla base di elementi istruttori non meramente ripetitivi ma nuovi in funzione dell'evolversi del quadro di conoscenze che le indagini effettuate dalla Lu. e dalle altre autorità apportavano nella sede istituzionale competente.

Di conseguenza, avendo ciascuna conferenza (e il relativo decreto che ne consacrava l'esito mediante approvazione del relativo verbale) dato vita ad una pronuncia definitiva su ciascuna istanza, ne consegue che la stessa, ove ritenuta insoddisfacente, per effetto delle condizioni o prescrizioni imposte alla pronuncia di accoglimento dell'istanza, doveva essere tempestivamente impugnata; viceversa, l'omessa impugnativa delle stesse, ne preclude in questa sede l'esame giudiziale di legittimità.

Ciò chiarito, occorre passare all'esame dei motivi di ricorso.

Sono anzitutto inammissibili le censure del primo motivo, ove riferite a tutte le conferenze decisorie svoltesi (e relativi decreti direttoriali di recepimento) prima dell'ultima (punto 1 dell'epigrafe) atteso che, per quanto sopraesposto, le stesse sono ormai inoppugnabili.

Se quindi le censure di violazione dell'art. 14 ter, comma 3 in particolare, vanno esaminate solo in relazione al decreto direttoriale del 13/5/10 di recepimento delle determinazioni della conferenza di servizi decisoria del 29/4/10, le stesse, come è evidente, sono infondate.

Per il resto occorre anzitutto precisare alcuni dati di fatto.

La ricorrente è diventata assegnataria del lotto di mq. 38.000 circa, con approvazione del progetto di realizzazione d'un centro logistico per il trasporto intermodale nell'area industriale di Tito, compresa nella più vasta area inclusa nel Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale approvato con D.M. 18/9/01 n. 468 (g.u. 16/2/02 n. 13), per effetto della delibera del c.d.a. del Consorzio di Sviluppo Industriale di Potenza n.100 del 15/4/03.

Nel corpo di tale provvedimento si accoglieva la richiesta della ricorrente, con approvazione del progetto esecutivo e concessione del prescritto nulla - osta "a condizione che l'area oggetto di bonifica venga recintata in attesa che l'A.S.I. provveda allo smaltimento e che l'intervento edilizio venga realizzato solo a bonifica effettuata". Il successivo 21/11/03, con verbale prot. n. 8670 del 21/11/03, nel dare atto di essere proprietario delle aree "de qua", su cui l'istante aveva già versato un acconto, consegnava alla ricorrente per l'intera estensione il possesso dell'area, fatta eccezione della zona da bonificare delimitata dai picchetti n. 16/32 della planimetria che la ricorrente si impegnava a recintare in attesa che si provvedesse allo smaltimento e che l'intervento edilizio venisse realizzato solo a bonifica effettuata. Ciò chiarito, dal tenore di quanto riferito in gravame e dal contenuto del verbale della conferenza decisoria del 26/4/05, si evince che la Lucana Trasporti, interessata alla celere realizzazione del progetto approvato sull'area posseduta ancorché il passaggio di proprietà dall'ASI non si fosse ancora perfezionato, chiese lo svincolo dell'area necessaria per la realizzazione dell'intervento, con esclusione della parte limitrofa occupata da scorie di altoforno, specificando altresì che l'obbligo di smaltimento gravava sul Consorzio in quanto attuale proprietario della citata porzione. A tale fine, in data 21/4/05, la Lucana Trasporti presentava il piano di caratterizzazione relativo all'area

oggetto di richiesta di svincolo che veniva approvato nella citata conferenza con alcune prescrizioni.

Da tale "incipit" della vicenda, nei suoi ulteriori sviluppi più diffusamente illustrata in fatto, ad avviso del Collegio, discende la configurazione della posizione giuridica della istante.

E' infondato l'assunto attoreo secondo cui l'amministrazione abbia operato, sia all'atto dell'approvazione del piano di caratterizzazione presentato dalla ricorrente e sia successivamente, sulla base d'una carente se non errata individuazione del responsabile dell'inquinamento di cui sarebbe stata vittima la Lu. In realtà, è rientrato nell'interesse della ricorrente farsi parte diligente ai fini d'una sollecita definizione della situazione relativa alla porzione di area di cui chiedeva lo svincolo (in quanto comunque compresa nel sito nazionale di Tito) e pertanto ha ritenuto utile per sé presentare di propria iniziativa il piano di caratterizzazione. Tutto ciò trova del resto un fondamento giuridico nella normativa di legge, in particolare nelle disposizioni degli articoli 242 e 245 del d.lgs. 152/06. Quest'ultima disposizione, che tratta degli "obblighi di intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione", in particolare, prevede, in primo luogo, che le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale "possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili" (comma 1) e poi dispone che, fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'art. 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 agli enti competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura dell'art. 242. A costoro (proprietario o altro soggetto interessato) è comunque riconosciuta la "facoltà" di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità.

Anche l'articolo 9 del Regolamento sui criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati di cui al D.M. 25/10/1999 n. 471 prevede la possibilità di interventi ad iniziativa degli interessati, in particolare prevedendo la possibilità che il proprietario di un sito o altro soggetto possa attivare di propria iniziativa le procedure per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino ambientale.

E' bene, sul punto, precisare però che l'impegno volontario, mosso dall'interesse per un sollecito recupero dell'area agli usi legittimi, o al contenimento della spesa ottenibile mediante la diretta esecuzione degli interventi o ancora dall'esigenza di cedere a terzi l'area, non fa subentrare i soggetti interessati a tutti gli effetti e in via definitiva ai soggetti responsabili, che restano obbligati ad attivarsi una volta identificati (secondo il principio "chi inquina, paga", cui si ispira la normativa comunitaria ai sensi dell'art. 174, ex art. 130/R, del Trattato CE, la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione) così come desumibile dal tenore letterale dell'art. 245 comma 2 ("Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione ...") e dal riferimento che fa l'art. 244 all'obbligo della Provincia di identificare il soggetto responsabile al fine di avviare gli interventi di bonifica. Anche per il proprietario o detentore del terreno inquinato che non abbia concorso nell'illecito va escluso che possa essere destinatario dell'obbligo di bonifica solo perché sia titolare o abbia la disponibilità del sito. Alla fine, se nessuno provvede fra i soggetti fin qui citati, l'intervento dovrà essere adottato d'ufficio dalla p.a. competente (artt. 250 e 253 co. 1).

La ricorrente afferma di essere non proprietaria ma solo assegnataria; ad avviso del Collegio, però, la portata della norma predetta è tale da ricomprendere anche quest'ultima qualità giuridica, non tanto per il riferimento al "gestore" quanto soprattutto per il richiamo ai soggetti "interessati non responsabili", di portata, come si intuisce, assai ampia e come tale capace di ricomprendere pure la situazione della Lu.

Ciò detto, occorre quindi verificare quali, fra le condizioni apposte alla delibera autorizzativa dello svincolo di cui all'atto impugnato, non possano dare vita ad obblighi di fare a carico del ricorrente.

Di certo è illegittima, come peraltro ribadito nel terzo motivo di gravame, la condizione di avviare i lavori di rimozione dei rifiuti presenti nella restante porzione di proprietà non interessata dalla richiesta di svincolo con presentazione del relativo piano di caratterizzazione.

Ed infatti, oltre a non cogliersi nesso alcuno, neppure logico, fra l'accoglimento della richiesta di svincolo, riferita all'unica area interessata dai lavori di realizzazione del centro logistico e la necessità di bonifica della restante area, destinata a rimanere estranea ai citati lavori e debitamente recintata, non vi è dubbio che, sul punto, l'amministrazione ha

adottato una statuizione viziata oltre che da una assoluta violazione del sopracitato principio comunitario, da travisamento e da contraddittorietà, come confermato dall'esame dei verbali delle precedenti conferenze. Infatti, oltre al richiamo al verbale del 21/4/05 fatto in gravame, in cui si allude al fatto che le "scorie di altoforno saranno smaltite da parte del Consorzio ...", vale richiamare pure il punto 3 della delibera di assegnazione alla ricorrente del lotto di mq. 38.000 con cui l'ASI riserva a sé l'onere di provvedere allo smaltimento, nonché il punto 9 del verbale della conferenza decisoria del 15/2/07 là dove il rappresentante del Ministero dell'Ambiente ricorda che il piano di caratterizzazione dell'area Lu. non comprende la parte interessata da accumulo di scorie di altoforno e da rifiuti sparsi "in quanto tale area, ricompresa nella parte occupata dagli stabilimenti dell'ex Li., segue un procedimento a carico del Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Potenza". Nessuna ragione quindi, in presenza d'un procedimento pendente riguardante il Consorzio per tali aree, caratterizzate dalle citate problematiche di inquinamento, giustificava l'accollo in capo alla Lu. di tale incombenza atteso che nessuna spontanea assunzione di impegni era stata presa al riguardo.

In ordine alle restanti condizioni si può osservare:

- quanto a quella sub a), relativa alla richiesta che ARPAB e Provincia di Potenza "confermino la non necessità di procedere ad ulteriori analisi sui suoli ed acque di falda", la stessa si è inverata per effetto del successivo invio, da parte dei due citati enti, rispettivamente con nota ARPAB prot. n. 8148 dell'11/8/10 e con nota provinciale prot. n. 34431 del 14/9/10 (allegate al ricorso), ambedue trasmesse al Ministero dell'Ambiente, della conferma della necessità di ulteriori analisi. In conseguenza di ciò la censura è improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse;

- quanto alla condizione sub c) (monitoraggio puntuale della falda ogni due mesi per i successivi 6 mesi nelle more della definizione dei valori di fondo) occorre ribadire che, con la presentazione volontaria del piano di caratterizzazione, la società ricorrente si era impegnata e ha in effetti svolto una serie di indagini non solo a carico dei suoli, ma anche delle acque di falda dell'area da svincolare; queste ultime hanno evidenziato il superamento dei limiti imposti dalla normativa vigente in materia di bonifiche per i parametri Ferro (concentrazione pari a 637 mg/l. a fronte di un limite massimo ammissibile pari a 200 mg/l.), manganese (concentrazione pari a 95 mg/l. a fronte di un limite massimo ammissibile pari a 50 mg/l. e solfati (concentrazione pari a 288 mg/l. a fronte di un limite massimo ammissibile pari a 259 mg/l.). Il verbale della conferenza decisoria del

22/12/08 (D. D. del 16/1/09) ripercorre, relativamente a questo aspetto, le vicende inerenti questo profilo, fra cui la presentazione, da parte della ricorrente, d'un progetto, approvato dalla conferenza, di messa in sicurezza d'emergenza delle acque di falda contemplante, così come esposto in gravame, la chiusura, mediante sigillatura, dei piezometri presenti nell'area e risultati contaminati. Occorre dire pure che il monitoraggio effettuato dall'ARPAB nel 2006 sulle acque di falda relative all'area "de qua" hanno evidenziato, nell'aprile, concentrazioni superiori al limite massimo ammissibile nelle acque solo per la manganese e poi, nell'ottobre 2006, il superamento pure del parametro ferro con valori pari a 322 mg/l. a fronte di un limite massimo ammissibile pari a 200 mg/l., manganese con concentrazione pari a 71 mg/l. a fronte di un limite massimo ammissibile pari a 50 mg/l. (vedi verbale del 15/2/07). Nello stesso tempo però quest'ultima conferenza acquisiva uno studio del CNR dal quale si evinceva che i valori di fondo delle aree interne al perimetro del Sito di Tito erano superiori ai limiti di legge a causa della geomorfologia dei terreni caratterizzata da sedimenti con alto contenuto di ferro e manganese. Poiché però detto studio non indicava i nuovi valori di fondo a cui fare riferimento per eventualmente attivare le necessarie misure di messa in sicurezza della falda, si era posto il problema della determinazione dei valori di fondo naturale dei parametri di ferro, manganese e solfati nelle acque di falda del sito di Tito. Tale problematica, ritenuta dall'amministrazione comune a tutti i punti all'ordine del giorno (quindi anche con riferimento al punto 5 dell'area della ricorrente) è chiaramente esplicitata nel verbale della conferenza del 29/4/10 che arriva appunto alla conclusione che, nelle more, da parte dell'ARPAB, della puntuale definizione di detti valori di fondo, si proceda ad un monitoraggio delle acque di falda. E' del resto, secondo il Collegio, del tutto evidente che la conoscenza dei valori di fondo è una condizione pregiudiziale per definire lo "status" futuro dell'area e gli eventuali successivi provvedimenti e non vale, per sostenere la tesi della superfluità della condizione "de qua", richiamare, come fa la ricorrente, la relazione della Provincia di Potenza prot. n. 695 del 15/11/07 (allegato n.4 al ricorso) dato che quest'ultima fa riferimento esclusivamente a problematiche inerenti i terreni e i rifiuti ma non alle acque di falda e comunque neppure sfiora il problema della mancanza di valori di fondo certi. La condizione impugnata richiede quindi alla ricorrente l'avvio del monitoraggio "de quo" con cadenza bimestrale per i successivi sei mesi, nelle more della definizione dei citati valori di fondo e tale attività, ad avviso del collegio, rappresenta una sostanziale appendice finale del piano di caratterizzazione a suo tempo presentato dalla ricorrente, approvato e successivamente eseguito dalla stessa. Oltretutto, nella specie, trattandosi di valori - quelli di falda testè menzionati - indicativi del superamento di valori di concentrazione delle sostanze inquinanti (CSC: concentrazione soglia di contaminazione)

ma non ancora delle "concentrazioni soglia di rischio" (CSR) e perciò attestanti l'esistenza d'un sito potenzialmente contaminato (vedi art. 240 co. 1 lettera b, cod. amb.), ne deriva che, a tale stadio, corrisponde proprio la necessità della caratterizzazione con le indagini cui si è fatto riferimento e che dunque non appare irragionevole richiedere al soggetto, la Lu., che da anni si è impegnata volontariamente con la caratterizzazione e con la predisposizione di misure in sicurezza di emergenza, l'effettuazione, quale soggetto interessato al riuso legittimo dell'area, del citato temporaneo monitoraggio. Non sono quindi condivisibili le censure sul punto proposte nel secondo motivo di ricorso e pertanto, in assenza dei valori di fondo, né può sostenersi che il superamento dei citati valori fosse legato a contingenti fattori inquinanti né che la decisione sullo svincolo parziale non dovesse tener conto della potenziale contaminazione della falda dato che il carattere demaniale delle acque non sottrae nessuno dei soggetti contemplati dal codice dell'ambiente (responsabile dell'eventuale inquinamento, proprietario, altri soggetti interessati) dall'obbligo di intervenire secondo i diversi gradi di responsabilità di volta in volta assunti nella vicenda de qua;

- considerazioni analoghe possono valere pure per le condizioni sub d) ed e), ambedue legittime. Quanto alla prima ("le attività che la Lu. effettuerà sull'area non dovranno pregiudicare la successiva, eventuale, bonifica della falda") la stessa trova un'evidente giustificazione nella "ratio" stessa delle disposizioni di legge (art. 252 cod. amb.) e normative (d.m. 471/99 e d.m. n. 468/09) dettate ai fini della bonifica dei siti di interesse nazionale. Anche la seconda condizione ("venga attestato che i lavori da effettuare non interessino le acque sotterranee. In caso contrario, devono essere adottati da parte degli operatori idonei dispositivi di protezione ai sensi della vigente normativa in materia di sicurezza e le acque contaminate eventualmente emunte dovranno essere caratterizzate e gestite come rifiuto") appare del tutto giustificabile dato che obbedisce a ragioni di sicurezza dei lavoratori. Ambedue le condizioni (la prima delle quali trova oltretutto un oggettivo elemento rafforzativo nella condizione apposta dall'ASI di Potenza nell'atto di assegnazione dell'area là dove stabilisce che l'intervento edilizio previsto "venga realizzato solo a bonifica effettuata") appaiono quindi del tutto corrette.

Infine occorre esaminare la domanda risarcitoria, che va respinta.

Rileva il Collegio che, in base a quanto sopra specificato, la domanda impugnatoria risulta aver avuto un esito solo parzialmente favorevole e ciò sia in relazione al fatto che l'atto impugnato (decreto direttoriale prot. n. 11950/TRI/DI del 13/5/10 di adozione delle

determinazioni prese della Conferenza di Servizi decisoria del 29 aprile 2010) è stato ritenuto illegittimo solo in parte e sia in dipendenza del fatto che i decreti direttoriali di recepimento delle precedenti conferenze decisorie non sono stati incisi della presente pronuncia in quanto tardivamente impugnati.

I danni lamentati vengono d'altra parte fatti risalire, dalla ricorrente, non solo all'atto più recente ma a tutto l'arco di attività posto in essere dall'amministrazione resistente nel corso del periodo, certo non breve, compreso fra il 2005 e il 2010. Epperò rileva il Collegio che proprio la ricostruzione dei fatti analiticamente riportata in gravame, corroborata dalla lettura dei verbali delle conferenze oltre che da tutta la restante documentazione in atti, porta a concludere che, dal momento della presentazione del piano di caratterizzazione in poi, le attività svolte, col concorso peraltro di altre autorità (Provincia, ARPAB), si sono adeguate, quanto alla durata, alla tipologia di problematiche emerse, al grado di complessità delle stesse che via via emergevano nella fase attuativa della caratterizzazione da parte della ricorrente sotto il controllo dell'Amministrazione e sulle modalità di intervento adottate. Con ciò non ci si riferisce solo alla tormentata (e non risolta) questione della potenziale contaminazione delle acque di falda, su cui ci si è soffermati e dalla quale risulta che l'amministrazione non ha fino a questo momento posto in essere attività inutili o dilatorie, ma anche al tempo resosi necessario per le analisi dei suoli, nel merito, certo, non oggetto di contestazione, ma anch'esse scaturite dal medesimo intervento volontario posto in essere dalla istante col proposto piano di caratterizzazione e dalla necessità di dover far validare l'esito delle indagini dalle sopramenzionate autorità investite di competenza nella materia "de qua". A ciò vanno poi aggiunte vicende ulteriori fra cui il sequestro, nel luglio 2006, da parte della Polizia Provinciale di Potenza di 20.000 mq. di proprietà della ricorrente, caratterizzati dalla presenza di rifiuti di vario genere, da recenti movimentazioni di terreno, apporti di materiale di diversa provenienza e da cumuli di rifiuti sparsi non dichiarati dalla ricorrente nel piano di caratterizzazione. Per di più, a seguito del sopralluogo, i piezometri contaminati, anziché sigillati, come previsto dalla messa in sicurezza adottata dalla ricorrente, risultavano aperti, riaprendo la questione delle analisi. Successivamente (ottobre 2006) l'area veniva dissequestrata ma costringeva l'amministrazione ad aprire, già nella conferenza del 15/2/07, un ulteriore spazio istruttorio volto ad accertare l'entità delle dette movimentazioni di terreno e le caratteristiche dei nuovi apporti di terreno svolte dopo l'approvazione del piano di caratterizzazione al fine di controllare, tramite ARPAB, che non fosse intervenuta alterazione alcuna dello stato di caratterizzazione dei suoli e delle acque. In dipendenza di ciò la Conferenza del 22/12/08 condizionava, non illogicamente bensì del tutto

giustificatamente, la restituzione dell'area anche alla ripresentazione delle analisi dei campioni di suolo da parte dell'ARPAB. Di conseguenza appare ben difficile ricondurre sul piano eziologico il tempo trascorso ad errori, inutili ripetizioni di adempimenti o mere lungaggini dell'amministrazione.

Manca cioè una piena illiceità dell'azione amministrativa posta in essere dall'amministrazione resistente nell'arco temporale considerato, utilizzato prevalentemente per dare corso al piano di caratterizzazione presentato dalla istante e per risolvere una serie di problematiche dalla stessa ricorrente esposte in fatto e sopra riassunte; per altro verso, va detto che la principale previsione ritenuta illegittima (rimozione rifiuti nella restante porzione di area non interessata dalla richiesta di svincolo e presentazione del relativo piano di caratterizzazione), per quanto consta, non eseguita, non è da sola sufficiente a prefigurare la responsabilità per danni.

Il ricorso è parzialmente accolto con annullamento delle sole condizioni (apposte al verbale del 29/4/10 di accoglimento della richiesta di svincolo approvato con D. D. del 13/5/11) indicate nella presente motivazione.

Alla luce dell'articolato esito della controversia, sussistono comunque giusti motivi per compensare le spese di giudizio fra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Basilicata - Sezione Prima - definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così decide:

- dichiara irricevibile l'impugnativa dei verbali delle conferenze decisorie dei giorni 22/12/08, 15/2/07 e 26/4/05;
- accoglie l'impugnativa relativamente al Decreto Direttoriale del 13/5/10 di approvazione delle prescrizioni del verbale di conferenza decisoria del 29/4/10 nei limiti dell'interesse della ricorrente e con esclusivo riguardo alla condizione sub b);
- rigetta la domanda risarcitoria;
- spese compensate.

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

Così deciso in Potenza nella camera di consiglio del giorno 12 maggio e 23 giugno 2011
con l'intervento dei magistrati:

Michele Perrelli - Presidente

Antonio Ferone - Consigliere

Giancarlo Pennetti - Consigliere, Estensore

Depositata in Segreteria il 2 agosto 2011.