

TAR Venezia sulla responsabilità del proprietario di aree ad alto rischio ambientale

In materia di bonifica dei siti contaminati, l'amministrazione procedente deve preavvisare i soggetti destinatari dei provvedimenti contenenti prescrizioni volte alla bonifica dei siti stessi, in modo da consentire il loro intervento nel procedimento per ogni utile collaborazione sulla situazione dei luoghi in modo e sul contenuto dei provvedimenti più opportuni da adottare.

(Nella specie, il Collegio ha ritenuto fondate le censure mosse dalla ricorrente – attuale proprietaria di un sito oggetto negli anni di numerosi passaggi di proprietà – volte ad evidenziare l'omessa comunicazione di avvio del procedimento e la violazione del giusto procedimento. A seguito dell'Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera approvato nel 1999, infatti, sono state convocate diverse conferenze dei servizi, e sono stati adottati diversi atti, ai quali la ricorrente è rimasta sempre estranea.

Il Collegio ha evidenziato, altresì, che i provvedimenti adottati non potevano considerarsi urgenti atteso che, gli stessi si inserivano nella risalente vicenda dell'inquinamento di porto Marghera, che può definirsi storica).

Il fatto che Porto Marghera sia stato individuato come sito ad alto rischio ambientale non significa che tutte le aree di quel sito debbano considerarsi perciò stesso inquinate e che i proprietari delle citate aree debbano ritenersi obbligati a fare analisi e accertamenti e a redigere piani e programmi in sostituzione dell'amministrazione.

La macchinosa procedura posta in essere dall'Amministrazione, che si protrae da anni obbliga i soggetti insediati in quelle aree, che non hanno presentato nessuna richiesta di finanziamento e nessun progetto di bonifica da finanziare, a porre in essere continui, complessi e onerosi accertamenti e adempimenti diretti ad individuare siti inquinati.

(Nella fattispecie, il Collegio ha evidenziato come l'amministrazione avesse prescritto alla ricorrente l'attuazione di determinate opere di bonifica in forza del solo fatto di essere proprietaria dell'area. In particolare in tutti gli atti impugnati, con riguardo all'area in questione, difettava sia l'accertamento concreto e puntuale del superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque, sia l'ulteriore accertamento della concreta responsabilità della società nella produzione dell'inquinamento citato).

N. 01785/2011 REG.PROV.COLL.

N. 01664/2005 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1664 del 2005, proposto da:

Pesce Valli', rappresentata e difesa dall'avv. Leonardo Zanco, con domicilio eletto presso lo studio dell'ultimo in Marghera-Venezia, via delle Industrie, 9;

contro

Ministero Per L'Ambiente, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distr.le Venezia, domiciliata per legge in Venezia, San Marco, 63;
Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Romano Morra, Chiara Drago, Francesco Zanlucchi, domiciliata per legge in Venezia, Cannaregio, 23; Comune di Venezia, A.R.P.A.V. - Venezia-Mestre, A.P.A.T. - Agenzia Protezione Ambiente Servizi Tecnici, Istituto Superiore Sanita', Ministero delle Attivita' Produttive, Ministero della Salute, E.N.E.A., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

per quanto il ricorso principale:

del verbale della conferenza di Servizi decisoria del 31 dicembre 2004, limitatamente alla parte in cui contiene disposizioni relative alla ricorrente; in particolare del documento "Studio ideologico del contributo alla ricarica della falda nella zona di Porto Marghera"; della nota dell'I.S.S. prot. n. 039021 AMPP/IA.12, allegata sub C) al gravato verbale; del

documento A.P.A.T., I.S.S. e ARPAV "Proposta di criteri di valutazione analisi di rischio per il sito di interesse nazionale di Porto Marghera" e nel suo aggiornamento trasmesso da APAT ed acquisito dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio al prot. n. 13231/QdV/DI del 23.7.04, allegata sub d) al gravato verbale; parere dell'Istituto Superiore di Sanità 1 luglio 2004, prot. n. 028690 titolari di aree all'interno del sito di porto Marghera citati nel "Master Plan" e in un elenco dell'"Ente Zona Industriale" che al 31.12.04 risultano inattivi ai sensi del DM 471/99" allegata sub "Q" al gravato verbale;

del verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 27 febbraio 2004;

del verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 6 agosto 2004;

del verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 14 settembre 2004;

del verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 5 aprile 2005, ex art. 14, comma 2, della L. n 241/90, conosciuto in data 17.6.2005;

della nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del 6 aprile 2005, prot. 6769/QdV/DI (VII/VIII);

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 19 gennaio 2006

del verbale della Conferenza di Servizi decisoria 15 luglio 2005, ex art. 14, comma 2, della L. n. 241/90), conosciuto in data 11 novembre 2005;

della nota dell'Istituto Superiore di Sanità 25 luglio 2002, prot. n. 024711 IA/12, allegata sub lett. "C" al gravato verbale;

del parere, si ritiene, dell'Istituto Superiore di Sanità 26 giugno 2002, n. 24711 IA/12;

per quanto occorrer possa, della nota 24 agosto 2005, prot. 16890/QdV/DI (IX/VII/VIII), del Dirigente della Divisione IX per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di trasmissione del verbale impugnato;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati l'8 febbraio 2006:

della Conferenza di Servizi decisoria del 5 agosto 2005, conosciuto in data 2 dicembre 2005, afferente il Sito di Bonifica di interesse nazionale di Porto Marghera;

del verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 26 ottobre 2005, conosciuto in data 2 dicembre 2005, afferente il Sito di bonifica di interesse nazionale di Porto Marghera;

della nota 17 novembre 2005, Prot. n. 23356/QdV/DI (VII/VIII), del Dirigente della Divisione IX per la qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, di trasmissione dei verbali impugnati;

della nota dell'ISS, prot. n. 024711 IA/12 del 25 luglio 2002, allegata al verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 5 agosto 2005, sub lett. e);

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 17 aprile 2007:

del Decreto della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 26 gennaio 2007, prot. n. 3287/QdV/DI/B;

della nota 26 gennaio 2007, prot. n. 2049/QdV/DI IX (VIII/VII), del Direttore Generale della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio di trasmissione del gravato Decreto, conosciuta dalla Società il 12 febbraio 2007;

dei Verbali delle Conferenze dei Servizi decisorie del 14 marzo 2005, del 31 gennaio 2006, del 7 febbraio 2006, del 5 aprile 2006, del 26 giugno 2006, del 24 luglio 2006, ex art. 14, comma 2, della L.n. 241/90, e conosciuti dalla ricorrente in quanto richiamati nel predetto Decreto del 26 gennaio 2007;

per quanto riguarda i motivi aggiunti depositati il 30 settembre 2008:

del provvedimento della Direzione Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del mare 29 maggio 2008, prot. n. 12388/QdV/DI/VII/VIII, notificato in data 10 giugno 2008 e per l'accertamento della nullità dei gravati provvedimenti, ai sensi dell'art. 21-septies della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero Per L'Ambiente e della Regione Veneto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2011 il dott. Elvio Antonelli e uditi per le parti i difensori Leonardo Zanco per la parte ricorrente, l'avvocato dello Stato Greco per l'Amministrazione resistente e F. Zanlucchi per la Regione del Veneto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La signora Valli Pesce premette in fatto di essere proprietaria del fondo ubicato in Venezia – Marghera, in via dell'Elettricità n. 22/6.

In precedenza l'area de qua era di proprietà dell'impresa individuale Cav. Pesce Lino – Spedizioni Terrestri e Marittime. Qui, sin dagli anni '40, si trovava il parco mezzi della predetta impresa, la quale esercitava l'attività di trasporto di merci per conto terzi, di spedizioni e di noleggio autogrù.

A far data dal 1982 l'impresa è cessata e l'azienda è stata conferita nella Cav. Lino Pesce Autotrasporti Industriali e Spedizioni srl.

Tale società ha esercitato fino al 1993, anno della sua liquidazione, le attività di autotrasporto merci per conto terzi, di spedizioni terrestri e marittime di cose per conto terzi, nonché attività di noleggio di macchine operatrici semoventi e di carrelli elevatori, di montaggi industriali, di deposito e magazzinaggio di merci di terzi.

In tale contesto imprenditoriale, il fondo in via dell'Elettricità n. 22/6 è stato utilizzato come deposito mezzi e per il magazzinaggio della merce in attesa di spedizione.

Nell'utilizzo dell'area è successivamente subentrata la Terminal Mosole srl, che ne ha tuttora il godimento in forza del contratto di locazione in data 1 febbraio 1996, per esercitare il deposito di containers vuoti, strumentali alle esigenze logistiche dell'impresa.

L'area de qua ricade nell'ambito del sito di bonifica di interesse nazionale di porto Marghera, previsto dalla Legge 9 dicembre 1998, n. 426.

Con nota 5 gennaio 2005, il Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio ha notificato a Terminal Mosole S.r.l. , il verbale della Conferenza di Servizi decisoria, ex art. 14 della legge n. 241/90, tenutasi a Venezia in data 31 dicembre 2004 e relativa al citato sito di bonifica di interesse nazionale.

La Conferenza di Servizi che è riferibile alla posizione della sig. Pesce, ha statuito una serie articolata di prescrizioni.

La ricorrente è stata resa edotta, sempre con la citata nota del 28 aprile 2005, del riscontro dato dalla società conduttrice alla nota ministeriale 6 aprile 2005, pervenuta a Terminal Mosole S.R.L. il successivo 12 aprile.

Il Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio, ha poi notificato ancora una volta – a Terminal Mosole S.r.L., il verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 5 aprile 2005.

A sostegno del ricorso vengono dedotti i seguenti motivi di ricorso:

1) Violazione di legge, con riferimento agli artt. 7 e ss. Della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Violazione del giusto procedimento, violazione di legge, con riferimento all'art. 97 della Costituzione.

L'ordine dell'Amministrazione, invero, non è stato preceduto da alcuna comunicazione di avvio del procedimento, necessaria ai sensi dell'art. 7 della L. n. 241/1990, né all'indirizzo di Terminal Mosole S.r.l., né all'indirizzo di Terminal Mosole s.r.l., né, tanto meno, nei confronti della sig.ra Pesce.

Nell'intero divenire procedimentale, che muove dall'Accordo di Programma per la Chimica, è sempre rimasta esclusa la ricorrente, cui non è stata notificata né l'adozione del Master Plan, né alcuna convocazione per le molteplici Conferenze di Servizi, né, tanto meno, per le conferenze di Servizi decisorie del 31 dicembre 2004 e del 5 aprile 2005, salvo però essere fatta indirettamente oggetto – in qualità di proprietaria del sito – delle prescrizioni di cui ai gravati verbali.

L'Accordo di Programma per la Chimica in sede attrattiva è stato esteso d'imperio anche alle altre imprese operanti a Porto Marghera, non firmatarie dell'Accordo, che nessuna parte avevano preso alla Conferenza di Servizi presupposta.

2) Eccesso di potere per genericità, indeterminatezza, difetto di istruttoria e perplessità.
Travisamento dei fatti.

I precetti contenuti nel verbale del 31 dicembre 2004 e del 5 aprile 2005 possono rappresentare un epilogo procedimentale nei confronti delle imprese che hanno partecipato alla Conferenza di Servizi, invece per la ricorrente non possono che risultare generici ed indeterminati.

Nessuna Amministrazione, prima del gravato verbale, ha mai prescritto alcunché in capo alla sig.ra Pesce in ordine a piani di caratterizzazione od a progetti di bonifica.

3) Violazione di legge, con riferimento alla Legge 9 dicembre 1998 n. 426, al D.M. 23 febbraio 2000 ed al D.M. 18 settembre 2001 n. 468.

Nel caso di specie, il Ministero procedente, ha presunto una situazione di inquinamento relativa all'area della ricorrente ed in gestione a Terminal Mosole S.r.l., intimandole la caratterizzazione, secondo l'ordinaria procedura di cui all'art. 17 del D. lgs. n. 22/1997, che però non si riferisce ai siti di interesse nazionali (caratterizzati da situazioni di possibile inquinamento storico, stratificato e statico), ma al singolo evento.

Nel caso dei siti di interesse nazionale, non si può prescindere dal concorso della mano pubblica.

4) Violazione dell'art. 17 del D.lgs. n. 22/1997 e degli artt. 10 e 15 D.M. n. 471/1999.
Eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza di motivazione e della perplessità nell'azione amministrativa.

Il combinato disposto dell'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997 e dell'art. 15 del D.M. n. 471/99 estendono la loro portata soggettiva, in primis, in capo al responsabile dell'inquinamento, ossia a colui il quale ha materialmente cagionato l'evento inquinamento, poi, in capo al proprietario dell'area interessata.

L'Amministrazione, aveva l'onere di individuare che aveva cagionato l'inquinamento.

Solo dopo aver accertato tipologia e valori di contaminazione, l'Amministrazione competente poteva ordinare di adempiere agli obblighi previsti dall'art. 17 del D. lgs. n. 22/1997 e dell'art. 15 del D.M. 471/99.

Nel caso di specie, i verbali del 31 dicembre 2004 e del 5 aprile 2005 non solo non contengono alcun cenno al necessario accertamento del soggetto che ha cagionato l'inquinamento, ma non sono neppure sostenuti da alcuna istruttoria in tal senso.

5) Violazione dell'art. 17 del D. lgs. n. 22, 5 febbraio 97 e dell'art. 15 del D.M. 25 ottobre 99, n. 471, sotto ulteriori profili. Eccesso di potere sotto i profili della contraddittorietà e perplessità nell'azione amministrativa.

La Conferenza dei Servizi decisoria ha assunto la determinazione in ordine alla bonifica sulla base di una contaminazione meramente presuntiva.

6) Violazione degli artt. 10 e 15 del D. M. n. 471/99. Eccesso di potere sotto il profilo della perplessità nell'azione amministrativa.

L'Amministrazione resistente non ha accertato la situazione di superamento dei limiti di accettabilità, né ha adottato motivati pericoli concreti ed attuali di superamento degli stessi.

7) Eccesso di potere, sotto il profilo della genericità, dell'indeterminatezza, della perplessità e dell'irragionevolezza. Violazione di legge, con riferimento agli Allegati nn. 3 e 4 del D.M. n. 471/99.

Non si comprende affatto che cosa debba intendersi per "fase di prima approssimazione", se non desumere la conferma dell'illegittimità della prescrizione stessa anche sotto il profilo dell'irragionevolezza dell'operato della Amministrazioni precedente, nonché della persistente carenza di istruttoria nella determinazione del contenuto delle prescrizioni imposte.

8) Violazione di legge, con riferimento all'Allegato 1 D.M. n. 471/99. Incompetenza.

Eccesso di potere, sotto i profili del difetto motivazionale, dell'irragionevolezza e dell'abnormità del provvedimento.

È illegittima la fissazione ad nutum del limite di 10 microgrammi per litro, con riferimento agli idrocarburi a catena lineare, laddove l'Allegato 1 del D.M. n. 471/99 prevede il solo limite di 350 microgrammi per litro.

9) Violazione Allegato 3 del D.M. 25 ottobre 99, n. 471. Violazione art. 114 della Legge 23 dicembre 2000, n. 388.

Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e carenza di motivazione.

È illogica l'azione della Pubblica Amministrazione che impone, di fatto, alle società un dato tecnico ed un quantitativo di prelievo definito in base ad una mera elaborazione teorica, qual è lo "Studio ideologico del contributo alla ricarica della falda nella zona di Porto Marghera".

10) Violazione art. 17 del D. Lgs n. 22/1997 e articoli 2, 3, 4, 7, 8, 10, 15 del D.M. n. 471/99. Eccesso di potere sotto i profili della contraddittorietà, del difetto della motivazione e del difetto di istruttoria, perplessità e sviamento.

Violazione art. 39 del D.Lgs. n. 152/99. Incompetenza.

Violazione di legge, con riferimento all'art. 1, commi 3-bis e 3-ter, del D.L. 4 giugno 2004, n. 144, come inseriti dall'art. 1 della Legge di conversione 28 luglio 2004, n. 192. Eccesso di potere, sotto il profilo del difetto di motivazione.

Nessuna prova è stata fornita circa la responsabilità della ricorrente nel cagionare fenomeni di inquinamento, di talchè non può essere imposto alla sig.ra Pesce di eseguire interventi di messa in sicurezza o di bonifica di qualsivoglia sorta e quindi neppure alcun marginamento, a volerlo intendere come opera di messa in sicurezza d'emergenza.

Illegittimamente sono state rese concorrenti opere (barriere idrauliche ed emungimento) che in realtà avrebbero dovuto essere alternative rispetto al marginamento ad opera del magistrato alle Acque.

La locuzione "al fine di impedire la diffusione della contaminazione veicolata dalle acque meteoriche dilavanti le sponde dei canali" non può essere considerata se non come un riferimento meramente apodittico, tutt'affatto privo di qualsivoglia contenuto motivazionale.

11) Violazione art. 9 del D. Lgs. n. 22/1997, e gli artt. 17, 27 e 28 del D. Lgs. n. 22/1997. Incompetenza.

Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, del difetto di motivazione, della illogicità, della genericità e della perplessità.

Vi è contrasto tra il divieto di miscelazione e diluizione dei rifiuti liquidi nei casi normativamente previsti e l'assimilazione d'ufficio delle acque emunte ai rifiuti liquidi, onde

vietarne la "miscelazione e diluizione" addirittura tra i diversi punti di emungimento, il che equivale a vietare la miscelazione di un rifiuto (ammesso che tale sia l'acqua sotterranea) con se stesso, finendo per separare senza ragione alcuna ciò che prima dell'emungimento è già naturalmente "miscelato".

Con i successivi ricorsi per motivi aggiunti vengono in buona sostanza reiterati avverso gli atti con gli stessi impugnati le medesime censure già dedotte con il ricorso principale.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero intimato e la Regione Veneto eccependo genericamente l'infondatezza dei ricorsi.

All'udienza del 20 ottobre 2011 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Sono fondate, e rivestono carattere assorbente, le censure di omessa comunicazione di avvio del procedimento e di violazione del giusto procedimento; censure dedotte, sia in sede di ricorso principale, sia con i successivi quattro ricorsi per motivi aggiunti.

Ed invero, nella specie, a seguito dell'Accordo di Programma per la Chimica di Porto Marghera approvato nel 1999 (accordo che è stato posto a base per l'elaborazione del programma di bonifica e cioè del c.d. Master Plan) sono state convocate diverse conferenze dei servizi e sono stati adottati diversi atti; conferenze ed atti ai quali la ricorrente è rimasta sempre estranea. Pervero tutti gli atti impugnati neppure contemplavano la ricorrente ad eccezione del provvedimento dirigenziale 29 maggio 2008 n. 12388, impugnato con l'ultimo ricorso per motivi aggiunti.

Sulla vicenda, in una fattispecie analoga, si è già pronunciato il Consiglio di Stato (in sede di parere relativo a ricorso straordinario) rilevando che "l'amministrazione, infatti, avrebbe dovuto, e non lo ha fatto, preavvisare i soggetti destinatari, peraltro perfettamente individuabili così da consentire il loro intervento nel procedimento per ogni utile collaborazione sulla situazione dei luoghi in modo e sul contenuto dei provvedimenti più opportuni da adottare" (Consiglio di Stato, sez. seconda, pareri n. 402 del 2 luglio 2008 e n. 4913 del 12 novembre 2010).

Ora in disparte la questione della opportunità o meno delle prescrizioni imposte (prescrizione che implicitamente coinvolgono anche la ricorrente quale proprietaria dell'area sita in Marghera via dell'elettricità n. 22-6) non vi possono essere dubbi sul fatto

che l'amministrazione era tenuta a comunicare (con riguardo ad ogni atto impugnato) l'avvio del procedimento alla ricorrente nonché di consentire alla stessa di partecipare al procedimento stesso e in particolare alle varie conferenze di servizi.

Nemmeno può ritenersi, che nel caso, i provvedimenti adottati potevano considerarsi urgenti atteso che, gli stessi si inserivano nella risalente vicenda dell'inquinamento di porto Marghera; vicenda che ben può definirsi addirittura storica.

In disparte poi la rilevante circostanza che l'amministrazione prescrive alla ricorrente l'attuazione di determinate opere di bonifica in forza del solo fatto di essere proprietaria dell'area. In particolare in tutti gli atti impugnati, con riguardo all'area in questione, difetta sia l'accertamento concreto è puntuale del superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque, sia l'ulteriore accertamento della concreta responsabilità della società nella produzione dell'inquinamento citato.

In proposito il Consiglio di Stato, nei pareri citati, ha rilevato (e il Collegio condivide) che il fatto che Porto Marghera sia stato individuato come sito ad alto rischio ambientale non significa che tutte le aree di quel sito debbano considerarsi perciò stesso inquinate e che i proprietari delle citate aree debbano ritenersi obbligati a fare analisi e accertamenti e a redigere piani e programmi in sostituzione dell'amministrazione, e ha osservato altresì che l'amministrazione "ha posto in essere una macchinosa procedura, che si protrae da anni, facendo obbligo ai soggetti insediati in quelle aree e che non hanno presentato nessuna richiesta di finanziamento e nessun progetto di bonifica da finanziare, di porre in essere continui, complessi e onerosi accertamenti e adempimenti diretti ad individuare siti inquinati".

In forza delle svolte considerazioni vanno pertanto accolti sia il ricorso principale sia i quattro ricorsi per motivi aggiunti e per l'effetto devono essere annullati in parte qua tutti i provvedimenti con gli stessi ricorsi impugnati.

Sussistono tuttavia giusti motivi per disporre la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti li accoglie e per l'effetto annulla in parte qua i provvedimenti con gli stessi ricorsi impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Elvio Antonelli, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/11/2011