

TAR di Ancona: cumulo di ghiaia contaminata e MISE

Il procedimento di bonifica si svolge attraverso un complesso iter procedimentale caratterizzato da fasi ben definite e collocate in sequenza propedeutica l'una (quella precedente) rispetto all'altra (quella successiva).

In particolare alle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza segue l'elaborazione e l'approvazione del piano di caratterizzazione nonché l'avvio della procedura di analisi del rischio. All'esito di tali adempimenti viene redatto e approvato il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, delle ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale. All'approvazione del progetto segue, infine, la relativa fase esecutiva.

Risulta quindi evidente che il procedimento entra in stallo se non viene conclusa una fase dello stesso propedeutica all'avvio della fase successiva.

(Nel caso specifico, il Collegio ha rilevato come l'avvio dei lavori di bonifica (richiesti dal Comune ricorrente) presupponeva il completamento della fase precedente di relativa progettazione, che la Conferenza di servizi decisoria demandava alla stessa PA che, tuttavia, non solo non vi ha provveduto, ma non ha neanche impugnato le prescrizione ritenute lesiva).

Se continua a persistere una situazione di pericolo immediato derivante dall'accumulo di rifiuti, allora la rimozione di tale cumulo rientra anch'esso nelle attività di messa in sicurezza di emergenza dell'arenile in attesa della bonifica (previa redazione del progetto e relativa approvazione).

Del resto appare logico immaginare che rimuovere dal suolo rifiuti contaminati non significhi bonificare definitivamente un sito, ma solo eliminare la fonte di possibile aggravio della contaminazione in attesa delle opere definitive.

N. 00450/2012 REG.PROV.COLL.

N. 01065/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1065 del 2010, integrato da motivi aggiunti,
proposto da:

Comune di Civitanova Marche, rappresentato e difeso dall'avv. Stefano Pollastrelli, con
domicilio eletto presso Avv. Maria Paola Giannotti in Ancona, via Palestro, 5;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentato e difeso
dall'Avvocatura Distr. dello Stato, domiciliata per legge in Ancona, piazza Cavour, 29;

nei confronti di

Regione Marche,

Provincia di Macerata,

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Marche,

Ministero dell'Economia e delle Finanze, Agenzia del Demanio - Filiale di Ancona;

per

- la declaratoria di illegittimità del silenzio-rifiuto serbato dal Ministero dell'Ambiente e
della Tutela del Territorio e del Mare;

- l'annullamento del Decreto direttoriale prot. 1169/TRI del 14.2.2011 di approvazione del
verbale della conferenza di servizi decisoria 10.2.2011;

nonché per

il risarcimento del danno.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2012 il dott. Gianluca Morri 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 introduttivo del giudizio veniva denunciato il preteso silenzio-inadempimento serbato dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare a seguito di diffida, in data 17.5.2010 prot. 25771, inoltrata dall'Amministrazione comunale oggi ricorrente.

Detto ricorso, pur formalmente proposto per superare la denunciata situazione di inerzia, era sostanzialmente rivolto ad accertare quale fosse l'amministrazione competente a provvedere agli interventi di bonifica definitiva del Sito di interesse nazionale denominato "Basso Bacino del Fiume Chienti" (perimetrato con DM 26.2.2003), tra cui la rimozione di un deposito di ghiaia accumulato dal Comune nell'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza d'emergenza.

Con successivo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 19.5.2011, viene impugnato il Decreto direttoriale prot. 1169/TRI del 14.2.2011 di approvazione del verbale della Conferenza di servizi decisoria del 10.2.2011, connesso con l'oggetto della controversia instaurata avverso il preteso silenzio-inadempimento.

Il medesimo provvedimento veniva altresì impugnato con autonomo ricorso iscritto al n. 566/2011.

Entrambi i gravami venivano chiamati nell'udienza in camera di consiglio del giorno 9.6.2011. A seguito di espressa domanda del Collegio, il difensore di parte ricorrente rendeva i seguenti chiarimenti trascritti a verbale: "L'avv. Pollastrelli chiarisce che la denunciata situazione di inerzia risulta essere stata superata dal decreto direttoriale in data 14.2.2011 oggetto del ricorso per motivi aggiunti, il cui oggetto viene circoscritto all'omessa presa di posizione sulla rimozione del cumulo di ghiaia posto nell'arenile del molo sud di Civitanova Marche adiacente ai primi quattro stabilimenti balneari. Chiarisce

altresì che le restanti prescrizioni e obblighi imposti dal medesimo decreto direttoriale venivano impugnati con separato ricorso n. 566/2011”.

Con ordinanza 10.6.2011 n. 401 veniva disposta la prosecuzione del giudizio, ai sensi dell'art. 117 comma 5 del D.Lgs. n. 104/2010, osservando il rito ordinario.

Si è costituito il solo Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare per contestare, nel merito, le deduzioni di parte ricorrendo chiedendone il rigetto.

All'udienza del 7.6.2012 la causa veniva trattenuta in decisione.

2. Riguardo alla denunciata situazione di inerzia, il Collegio osserva che la problematica del cumulo di ghiaia risulta essere aperta da tempo, perlomeno dal 29.1.2010, giorno in cui il Comune di Civitanova Marche inoltrava una richiesta a tutte le amministrazioni coinvolte nel procedimento di bonifica, al fine di ottenere la rimozione del predetto accumulo e l'attuazione degli interventi di bonifica definitiva.

Va inoltre osservato che il Ministero dell'Ambiente aveva già espresso la propria posizione con nota del Direttore generale in data 4.6.2008, ritenendo necessario avviare l'iter di bonifica radicale; posizione, tuttavia, in parte non condivisa dal Comune ricorrente che, con nota del 13.6.2008, proponeva misure alternative all'immediata bonifica, attraverso interventi di messa in sicurezza di emergenza, ritenuti meno invasivi al fine di salvaguardare la stagione balneare e le connesse attività produttive. La posizione ministeriale veniva da ultimo ribadita con la nota 24.1.2011, sulla base degli atti successivi, tra cui l'accordo di programma del 7.4.2009 con cui il Comune si assumeva il formale impegno di messa in sicurezza di emergenza dell'arenile (interventi da cui scaturiva l'accumulo di ghiaia inquinata).

Sulla base di tali elementi non si può quindi affermare che il Ministero dell'Ambiente abbia adottato e mantenuto una posizione di semplice inerzia di fronte alle istanze del Comune di Civitanova Marche.

Il Ministero si è infatti mostrato parte attiva del procedimento assecondando le richieste del Comune, perlomeno nella fase di messa in sicurezza di emergenza.

In ogni caso, come emerge dalla citata precisazione a verbale del giorno 9.6.2011, la situazione di inerzia risulta comunque essere stata superata dal Decreto Direttoriale in data 14.2.2011 oggetto del ricorso per motivi aggiunti che sarà di seguito esaminato.

3. Tale decreto approva e considera definitive le prescrizioni stabilite nel verbale della Conferenza di servizi decisoria del 10.2.2011 che, per la parte che qui interessa, ribadiscono le osservazioni/prescrizioni già formulate dalla Conferenza di servizi decisoria del 30.9.2010 ritenute non ottemperate. In particolare la Conferenza di servizi da ultimo

svolta deliberava quanto segue: "in merito agli arenili contaminati da IPA in prossimità del molo a sud del Comune di Civitanova Marche di ribadire al Comune di Civitanova Marche, con l'ausilio degli Enti scientifici, la richiesta di presentazione del Progetto di bonifica dell'area. Inoltre, deliberano di richiedere al Comune dettagliate informazioni in merito alla fognatura che in passato terminava direttamente sull'arenile, così come segnalato da ARPAM, al fine dell'adozione degli eventuali necessari interventi".

4. Con un primo ed articolato motivo di gravame viene dedotta violazione e falsa applicazione degli artt. 3 e 14-ter della Legge n. 241/1990 nonché eccesso di potere in tutte le figure sintomatiche e, in particolare, per illogicità, contraddittorietà, arbitrarietà, sviamento, difetto di motivazione e dei presupposti.

4.1 Nello specifico viene dedotto che la Conferenza di servizi decisoria del 10.2.2011 sarebbe stata convocata a soli fini strumentali per evitare di rispondere alla diffida del Comune e senza affrontare questioni nuove, ma limitandosi a ribadire le determinazioni assunte nella precedente Conferenza di servizi decisoria. Si tratta, pertanto, di un adempimento inutile e ripetitivo.

La censura non può essere condivisa.

Al riguardo va osservato che la Conferenza di servizi decisoria del 10.2.2011 non ha adottato prescrizioni nuove poiché ha constatato l'inadempimento alle prescrizioni precedentemente impartite.

Va ricordato che il procedimento di bonifica (disciplinato dall'art. 242 D.Lgs. 152/2006) si svolge attraverso un complesso iter procedimentale caratterizzato da fasi ben definite e collocate in sequenza propedeutica l'una (quella precedente) rispetto all'altra (quella successiva). In particolare alle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza segue l'elaborazione e l'approvazione del piano di caratterizzazione nonché l'avvio della procedura di analisi del rischio. All'esito di tali adempimenti viene redatto e approvato il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, delle ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale. All'approvazione del progetto segue, infine, la relativa fase esecutiva.

Risulta quindi evidente che il procedimento entra in stallo se non viene conclusa una fase dello stesso propedeutica all'avvio della fase successiva.

Nel caso specifico l'avvio dei lavori di bonifica (richiesti dal Comune ricorrente) presuppone il completamento della fase precedente di relativa progettazione, che la Conferenza di servizi decisoria del 30.9.2010 demandava al Comune di Civitanova Marche il quale, tuttavia, non vi ha provveduto (oltre a non avere impugnato tale prescrizione se ritenuta

illegittima). La Conferenza di servizi decisoria del 10.2.2011 si è quindi limitata a sollecitare tale adempimento.

3.2 Sotto altro profilo viene dedotta violazione dell'Accordo di programma del 7.4.2009, perché l'onere a carico del Comune di Civitanova Marche era limitato alla messa in sicurezza del tratto di arenile, mentre la bonifica avrebbe dovuto essere effettuata dal Ministero. Viene infine denunciato l'omesso esame della problematica riguardante il cumulo di ghiaia inquinata.

Anche tale censura non merita condivisione, perlomeno nella fase attuale del procedimento.

Riguardo alla specifica questione del cumulo, va ricordato che nella riunione del 16.7.2009 le amministrazioni partecipanti avevano attestato l'efficacia degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza, per cui si sarebbe potuti passare alla fase di progettazione dei lavori di bonifica definitiva.

Come visto in precedenza, prima di avviare i lavori di bonifica (tra cui la rimozione del cumulo) occorre tuttavia redigere il progetto degli stessi e concludere il procedimento di relativa approvazione.

La Conferenza di servizi decisoria del 30.9.2010 prendeva atto del citato verbale di riunione del 16.7.2009 riguardo all'efficacia degli interventi di messa in sicurezza di emergenza degli arenili contaminati da IPA in prossimità del molo sud, chiedendo al Comune la predisposizione del progetto di bonifica dell'area.

Se il Comune riteneva che la progettazione di bonifica non rientrasse tra le obbligazioni a proprio carico, avrebbe allora dovuto impugnare immediatamente tale prescrizione. La successiva Conferenza di servizi del 10.2.2011 risulta infatti meramente confermativa delle prescrizioni già imposte, essendosi limitata a constatare l'inadempienza.

Va poi osservato che se continua a persistere una situazione di pericolo immediato derivante dall'accumulo di rifiuti (creato dal Comune), allora la rimozione di tale cumulo rientra anch'esso nelle attività di messa in sicurezza di emergenza dell'arenile in attesa della bonifica (previa redazione del progetto e relativa approvazione).

Del resto appare logico immaginare che rimuovere dal suolo rifiuti contaminati non significhi bonificare definitivamente un sito, ma solo eliminare la fonte di possibile aggravio della contaminazione in attesa delle opere definitive (come avvenuto per il tratto di arenile occupato dagli stabilimenti balneari).

Il materiale contaminato risulta, tuttavia, essere stato accumulato dal Comune su una porzione di spiaggia libera a sua volta già contaminata, per cui su questa zona non si può

parlare di effettiva messa in sicurezza. Ne costituisce riprova l'aggravio della situazione provocata dalle mareggiate del mese di ottobre 2009 (ossia appena qualche mese dopo la dichiarata conclusione dei lavori di messa in sicurezza), in occasione delle quali il Comune è dovuto nuovamente intervenire creando una scogliera di protezione dall'erosione.

Evidentemente la soluzione dell'accumulo non si è rivelata una misura di messa in sicurezza di emergenza del tutto efficace.

4. Per le sopra indicate ragioni vanno disattesi gli ulteriori due motivi di gravame attraverso cui si denuncia l'omessa individuazione delle procedure semplificate di bonifica di cui al DL n. 208/2008 oltre all'omesso coinvolgimento, nella conferenza di servizi e nelle misure attuative, del proprietario dell'area demaniale.

Come già più volte ricordato, la Conferenza di servizi del 10.2.2011 risulta meramente confermativa delle prescrizioni già imposte riguardo alla necessità di avviare la progettazione degli interventi di bonifica, limitandosi a constatare l'inadempienza delle stesse; prescrizioni che, non essendo state oggetto di gravame, risultano a tutt'oggi pienamente valide ed efficaci.

Sarà poi nella fase di progettazione che potranno essere individuate eventuali procedure semplificate di bonifica oltre al coinvolgimento procedimentale del proprietario dell'area per quanto concerne sia la progettazione che l'esecuzione dei relativi interventi.

5. Con il ricorso per motivi aggiunti, il Comune ricorrente insiste per il risarcimento del danno da ritardo con particolare riferimento alla somma di € 68.510,24 impiegata per l'ulteriore messa in sicurezza del cumulo minacciato dalle mareggiate verificatesi nel mese di ottobre 2009, oltre all'ulteriore somma di € 2.439,60 sostenuta per la riparazione del telo che ricopre il cumulo di ghiaia.

A giudizio del Comune tali somme non sarebbero state spese se il Ministero avesse tempestivamente provveduto alla bonifica mediante la rimozione del cumulo.

L'istanza è infondata.

Al riguardo va ricordato che fu lo stesso Comune di Civitanova Marche che, con la propria nota del 13.6.2008 prot. 29618, aveva chiesto di posticipare la radicale bonifica del sito, impegnandosi a porre in essere ulteriori misure di messa in sicurezza al fine di salvaguardare le attività produttive svolte sull'arenile, sul presupposto (ammesso e riconosciuto) che i tempi di bonifica non sarebbero stati brevi (per quanto il Comune proponesse il periodo ottobre 2008 - aprile 2009, rivelatosi poi incompatibile con la tempistica degli interventi di messa in sicurezza di competenza dello stesso Comune).

Tale impegno veniva infatti formalizzato con l'accordo di programma del 7.4.2009, cui seguiva l'approvazione del progetto di intervento (cfr. delibere di Giunta Comunale del 13.5.2009 n. 174 e del 23.4.2009 n. 144) e l'esecuzione dei relativi lavori, da cui scaturiva l'accumulo della ghiaia nel sito individuato direttamente dal Comune.

L'ultimazione dei lavori di messa in sicurezza di emergenza veniva attestata in data 10.6.2009 e ne veniva dichiarata l'efficacia all'esito della riunione del 16.7.2009 presso gli uffici della Provincia di Macerata. Dagli atti non risulta la data in cui il Ministero ha ricevuto copia del citato verbale. Risulta invece essere stata depositata la nota del 29.1.2010 prot. 7236 con cui il Comune chiedeva la rimozione del deposito e l'intervento di bonifica.

Non emerge quindi alcun nesso causale tra la mancata attuazione degli adempimenti definitivi che avrebbe medio tempore potuto porre in essere il Ministero e il nuovo intervento di messa in sicurezza che il Comune ha dovuto attuare a seguito delle mareggiate del mese di ottobre 2009.

Riguardo all'ulteriore esborso di € 2.439,60, va osservato che il relativo intervento veniva effettuato nel mese di maggio 2011, ossia in pendenza della prescrizione, più volte ricordata e tuttora vigente, impartita dalla Conferenza di servizi decisoria del 30.9.2010 che richiedeva al Comune la predisposizione del progetto di bonifica (senza il quale non è quindi possibile avviare i conseguenti lavori).

Risulta infine del tutto indimostrato l'ulteriore preteso danno sull'Amministrazione comunale derivante dal preteso grave danno alle attività economiche e balneari lungo il litorale per mancata fruizione della spiaggia.

6. Come da avviso dato alle parti, ai sensi dell'art. 73 comma 3 del D.Lgs. 104/2012, vanno considerate inammissibili tutte le ulteriori censure contenute nella memoria conclusionale depositata in vista dell'udienza di discussione, non essendo state ritualmente introdotte in giudizio attraverso formale ricorso notificato alle controparti al fine di garantire il necessario contraddittorio.

7. I ricorsi vanno conclusivamente respinti.

8. Nonostante la soccombenza il Collegio ritiene, considerata la particolarità della situazione, che sussistono giustificate ed eccezionali ragioni per disporre la compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, definitivamente pronunciando, respinge i ricorsi in epigrafe.

Spese compensate.

La presente sentenza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 7 giugno 2012 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Passanisi, Presidente

Gianluca Morri, Consigliere, Estensore

Tommaso Capitano, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/06/2012

