

EDILIZIA ED URBANISTICA: Piano di caratterizzazione - Approvazione - Effetti.

Cons. Stato, Sez. IV, 1 febbraio 2022, n. 677- in *Il Foro amm.*, 2, 2022, pag. 189 e ss.

“[...] l’approvazione di un piano di caratterizzazione produce effetti immediatamente lesivi solo per chi ritenga di non essere responsabile dell’inquinamento e contesti in radice l’obbligo di doversi provvedere ovvero per chi contesti, nello specifico, gli obblighi relativi all’esecuzione di talune delle opere inserite nel piano, approvato ai sensi dell’art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della salute, del Ministero della transizione ecologica, di ISPRA e ARPAC, del Comune di Napoli e della Città Metropolitana di Napoli;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 20 gennaio 2022 il consigliere Alessandro Verrico e udito l’avvocato Domenico Iofrida, su delega dell’avvocato Barbara Accattatis Chalons D’Oranges;

Viste le istanze di passaggio in decisione depositate in data 12 gennaio 2022 dagli avvocati Vera Berardelli e Massimo Maurizio Marsico e in data 18 gennaio 2022 dagli avvocati Antonella Capria, Antonio Lirosi e Teodora Marocco;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L’oggetto del presente giudizio è costituito dal decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministro della transizione ecologica) prot. n. 4936/2014, con cui era stato approvato il verbale della conferenza di servizi decisoria del 14 marzo 2014, nella parte relativa alla procedura di messa in sicurezza del sito di bonifica di interesse nazionale “Napoli orientale”.

1.1. Detto provvedimento veniva impugnato dalla società Patronas Lubrificants Italy s.p.a. - proprietaria di uno stabilimento industriale ubicato all’interno di detto sito, suddiviso in un’area dedicata alla produzione e al confezionamento di lubrificanti per autotrazione e un’area a verde -

dinanzi al T.a.r. per la Campania, sede di Napoli con ricorso r.g. n. 2915/2014, nella parte in cui in cui si richiedeva a tale società:

- a) la presentazione dell'analisi di rischio sanitario-ambientale anche per l'area a verde, ai fini della determinazione delle condizioni di adesione all'accordo di programma per il SIN di Napoli orientale, prescrivendo di effettuare il monitoraggio periodico delle acque sotterranee e di inserire tale monitoraggio nel piano relativo all'area di stabilimento, di utilizzare il *set* analitico della "*short list*" di Napoli Orientale e di trasmettere un documento tecnico relativo ai risultati dei monitoraggi;
- b) di provvedere a tutti gli adempimenti conseguenti all'accertamento del superamento delle CSC riscontrato nel corso delle indagini di caratterizzazione integrative fino a quel momento espletate e, in particolare, in relazione agli scavi effettuati per il prelievo di campioni, atteso che *"una volta scavato il terreno ed accertata la presenza di contaminanti con concentrazioni superiori alle CSC, sia sotto il profilo procedimentale che di salvaguardia ambientale, non è possibile procedere al ritombamento"* seguendo la sequenza stratigrafica originale, dovendosi provvedere alla rimozione dei rifiuti come previsto dal d.lgs. n. 152/2006.

2. Il T.a.r. per la Campania, sede di Napoli, sez. V, con la sentenza n. 211 del 12 gennaio 2021:

- a) ha accolto le eccezioni di difetto di legittimazione passiva della Provincia di Napoli e del Comune di Napoli;
- b) ha dichiarato improcedibili il primo, il secondo e il terzo motivo di ricorso, afferenti alla prescrizione *sub* 1.1.a), alla luce dello svolgimento dei fatti avvenuti successivamente all'adozione dell'impugnato decreto, dai quali sarebbe possibile evincere una sostanziale acquiescenza della società nei confronti delle determinazioni gravate;
- b) ha respinto il quarto motivo di ricorso, relativo alla prescrizione *sub* 1.1.b), ritenendola del tutto ragionevole in quanto ispirata a fini di salvaguardia ambientale;
- c) ha compensato le spese di lite.

3. La società originaria ricorrente ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha articolato i due seguenti motivi (da pagina 11 a pagina 30), in tal modo riassumibili:

- i)* il T.a.r. avrebbe errato nel dichiarare improcedibili i primi tre motivi di ricorso, in quanto permarrebbe l'interesse della società all'annullamento del verbale impugnato nella parte in cui adduce una pretesa responsabilità della società Petronas per la contaminazione dell'area a verde;
- ii)* la sentenza sarebbe altresì errata nella parte in cui ha chiesto *"il trattamento come rifiuto del*

materiale di scavo contaminato, imponendone lo smaltimento ai sensi del D.lgs. 152/2006” sia perché le attività di scavo sarebbero state svolte nell’ambito di un sito già oggetto di attività di caratterizzazione, con un sistema di messa in sicurezza in atto, sia perché le modalità proposte di esecuzione dei campioni sarebbero in linea con le prassi operative oltre che conformi a quanto indicato in passato da APAT (ora ISPRA) e con la normativa nel frattempo intervenuta (d.P.R. n. 120/2017 e art. 242-ter del d.lgs. n. 152/2006).

3.1. Si sono costituiti in resistenza il Ministero della transizione ecologica, il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero della salute, l’ISPRA, l’ARPAC, la Città metropolitana di Napoli e il Comune di Napoli.

3.2. I Ministeri appellati, l’ISPRA e l’ARPAC, con memoria difensiva del 3 dicembre 2021, hanno eccepito l’improcedibilità globale e parziale dell’appello per sopravvenuta carenza di interesse, mentre il Ministero salute ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva.

3.3. La Città metropolitana di Napoli e il Comune di Napoli, rispettivamente con memoria del 30 agosto 2021 e del 4 gennaio 2022, hanno eccepito il passaggio in giudicato della statuizione dell’impugnata sentenza in ordine all’estromissione dal giudizio della Provincia di Napoli e del Comune di Napoli.

3.4. La società appellante, con la memoria di replica depositata in data 29 dicembre 2021, ha dichiarato di non avere più interesse alla trattazione dell’appello, nella misura in cui i verbali di conferenza dei servizi abbiano, come evidenziato dai Ministeri, limitato la responsabilità del proprietario incolpevole alla sola realizzazione di misure di prevenzione del sito a protezione dei relativi fruitori.

4. All’udienza del 20 gennaio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. Preliminarmente, occorre precisare in fatto gli accadimenti procedurali successivi all’adozione dell’atto impugnato in prime cure:

i) in data 24 giugno 2014, Petronas ha trasmesso alle Amministrazioni una “*Integrazione Relazione Tecnica delle attività svolte e valutazione dei risultati delle Indagini ambientali eseguite presso l’area a verde lato sud est*” e una “*Integrazione Relazione Tecnica delle attività svolte e valutazione dei risultati delle Indagini ambientali eseguite presso l’area Petronas Lubricants via de Roberto, 80*”;

ii) tali documenti sono stati esaminati nel corso della conferenza dei servizi istruttoria dell’8 ottobre 2014, la quale stabiliva che “*in considerazione dei superamenti delle CSC nelle acque di falda (si) chiede all’Azienda la stima del rischio sanitario associato al percorso volatilizzazione da falda, al fine dell’adozione di eventuali idonee misure di prevenzione, ai sensi dell’art. 245 del D.Lgs.*

152/06, per la tutela della salute di coloro che si trovano ad operare nell'area ... A tal proposito la Conferenza di Servizi ricorda che, a prescindere dalla responsabilità, la contaminazione riscontrata può determinare rischi per la salute dei fruitori del sito. Ferma la responsabilità degli autori della contaminazione, i proprietari non responsabili delle aree contaminate devono pertanto, assumere tutte le misure di prevenzione finalizzate a circoscrivere, limitare ed impedire che la contaminazione delle acque metta a rischio la salute dei fruitori delle aree. Ai sensi dell'art. 245, comma 2, del D.Lgs. 152/2006, anche il proprietario e/o il gestore dell'area, non responsabile della contaminazione, devono attivare idonee misure di prevenzione secondo le procedure di cui all'art. 242 dello stesso decreto.”;

iii) in data 23 luglio del 2015 la società Petronas trasmetteva una nuova analisi di rischio;

iv) questa veniva esaminata nel corso della conferenza dei servizi istruttoria del 3 novembre 2015, nel corso della quale tuttavia veniva chiesto di presentare un aggiornamento della stessa;

v) pertanto, nel dicembre del 2017, Petronas trasmetteva un nuovo “*Aggiornamento dell'Analisi di Rischio sito specifica in relazione al Verbale della CdS Istruttoria dal 3 novembre 2015*”;

vi) rispetto a tale aggiornamento, gli enti competenti esprimevano nuovamente i loro pareri (trasmessi alla società con nota prot. n. 7487/STA dell'11 aprile 2018, con richiesta di inviare un ulteriore aggiornamento dell'elaborato di stima del rischio), evidenziando, in particolare che “*Nei suoli dell'Area produttiva si registrano valori di concentrazione $C>12$ fino a 63.624 mg/kg molto superiori alla saturazione residua di 7.700 mg/kg relativa a terreni di tipo sabbioso. Tali ordini di grandezza, riscontrati sia nel suolo superficiale che nel suolo profondo e concentrati principalmente nell'area Reparto miscelatori S20, S21, S22, S23, S104, S105, S108) e Parco serbatoi (S10, S115, S117, S118, S119, S120), potrebbero indicare la presenza di prodotto in fase separata. Situazione analoga si riscontra nei sondaggi C205 ($C>12= 10300$ mg/kg) e SC8 ($C>12 = 800$ mg/kg) dell'Area a verde. Si ricorda che la presenza di fase separata nei terreni e nelle acque rappresenta una fonte primaria di contaminazione e pertanto in tali casi non è applicabile l'Analisi di Rischio sito-specifica, né possono essere definiti valori di CSR. Le eventuali fonti primarie andranno pertanto rimosse o opportunamente isolate.*”;

vii) in data 8 luglio 2021 la società Petronas, quindi, trasmetteva il documento denominato “*Aggiornamento dell'Analisi di Rischio sito specifica in relazione ai pareri tecnici trasmessi in data 11.04.2018 dal MATTM - Stabilimento Petronas Lubricants Italy S.p.A. - Via De Roberto (Napoli) - SIN Napoli Orientale*”, comprensivo di due distinte valutazioni di rischio relative al suolo insaturo dell'area produttiva e dell'area a verde.

6. Ciò premesso in punto di fatto, il Collegio, seguendo la tassonomia propria delle questioni (secondo le coordinate ermeneutiche dettate dall'Adunanza plenaria n. 5 del 2015), ritiene prioritario in ordine logico l'esame della eccezione di improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse.

6.1. L'eccezione è fondata, anche alla luce di quanto affermato dalla società appellante nella memoria di replica del 29 dicembre 2021, sintetizzato *sub* § 3.4.

Resta pertanto assorbito l'esame dell'eccezione di inammissibilità del ricorso nei confronti del Ministero salute e dell'eccezione di passaggio in giudicato della statuizione relativa all'estromissione dal giudizio della Città metropolitana di Napoli e del Comune di Napoli.

6.3. Invero, risulta venuto meno l'interesse della società Petronas a coltivare l'appello ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c) c.p.a., atteso che le Amministrazioni statali e la stessa appellante concordano sulle seguenti circostanze di fatto:

a) le prescrizioni contenute nei verbali delle conferenze di servizio successive a quella oggetto del giudizio - come sopra richiamate e, come visto, volte principalmente ad ottenere dalla società Petronas l'analisi del rischio - non hanno più riproposto le clausole contestate dalla stessa con il ricorso introduttivo del giudizio, sicché le originarie prescrizioni devono intendersi divenute inefficaci;

b) la società Petronas si è conformata alle prescrizioni dettate dagli enti partecipanti alle conferenze di servizi, atteso che, a seguito dell'emanazione del decreto prot. n. 4936/2014 del 14 marzo 2014, la stessa ha presentato varie integrazioni all'analisi di rischio (una nel giugno 2014, un'altra nel luglio del 2015, l'ultima nel luglio del 2021) e non ha mai provveduto ad impugnare gli atti e i documenti sopravvenuti;

c) l'analisi del rischio e le misure accessorie posta a carico della società Petronas (e da quest'ultima interamente eseguite nel corso del tempo), non presuppongono il suo intervento nella qualità di soggetto responsabile dell'inquinamento (dell'area a verde) ma in quanto proprietaria dell'area, secondo quanto previsto dall'art. 245 del d.lgs. n. 152 del 2006; invero:

c.1) nel verbale impugnato mai viene affermata una responsabilità della società Petronas in relazione alla contaminazione presente nell'area a verde, in quanto le Amministrazioni si sono limitate a dare atto, in maniera oggettiva, delle risultanze della caratterizzazione, affermando l'impossibilità allo stato, sulla base degli elementi conosciuti, di escludere una correlazione fra la contaminazione riscontrata nell'area a verde e le lavorazioni dalla stessa storicamente svolte nel sito o i prodotti dalla stessa utilizzati e movimentati;

c.2) nella successiva conferenza di servizi istruttoria dell'8 ottobre 2014, come visto, nel richiedere alla società Petronas di procedere alla stima del rischio sanitario associato al percorso volatilizzazione da falda, si è precisato che ciò veniva prescritto ad essa, non in quanto responsabile, ma al solo fine di adottare le eventuali idonee misure di prevenzione, ai sensi dell'art. 245 del d.lgs. n. 152/2006, per la tutela della salute di coloro che si trovano ad operare nell'area;

c.3) secondo la giurisprudenza di questa Sezione:

- l'approvazione di un piano di caratterizzazione produce effetti immediatamente lesivi solo per chi ritenga di non essere responsabile dell'inquinamento e contesti in radice l'obbligo di doversi provvedere ovvero per chi contesti, nello specifico, gli obblighi relativi all'esecuzione di talune delle opere inserite nel piano, approvato ai sensi dell'art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 (Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2020, n. 7117);

- in generale le misure di prevenzione non sono dotate di immediata e diretta lesività, dovendo il loro contenuto costituire eventuale oggetto del procedimento di bonifica (Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301);

- l'articolo 242, comma 1, cit., nel fare riferimento specifico anche alle "contaminazioni storiche", ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatasi (*rectius*: conclusasi) in momenti storici passati, non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo di "aggravamento della situazione" sia ancora attuale; sicché risulta ragionevole porre l'obbligo di eseguire le opere di bonifica a carico del soggetto che tale contaminazione ebbe in passato a cagionare, avendo questi beneficiato, di converso, dei corrispondenti vantaggi economici e, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti (Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301).

7. In conclusione, l'appello è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

8. La particolarità della vicenda giustifica l'integrale compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, dichiara improcedibile l'appello r.g. n. 6629/2021.

Compensa tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 20 gennaio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

L'ESTENSORE

Alessandro Verrico

IL PRESIDENTE

Vito Poli

IL SEGRETARIO
