

Pubblicato il 05/07/2019

N. 08970/2019 REG.PROV.COLL.
N. 09718/2009 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9718 del 2009, proposto da Soc Enel Produzione S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati **Lorenzo Acquarone** e Giovanni Acquarone, con domicilio eletto presso lo studio legale Acquarone in Roma, via Filippo Nicolai, 70;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la medesima domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12; Agenzia Nazionale per L'Attrazione degli Investimenti e Lo Sviluppo di Impresa S.p.A. (Già Sviluppo Italia S.p.A.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Luca Tufarelli e Marianna Ristuccia, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via E.Q. Visconti, 20;

Ministero delle Infrastrutture, Ministero dei Trasporti, Presidenza Consiglio Ministri, Ministero Interno, Regione Toscana, Arpa Toscana, Istituto

Superiore di Sanità, Iicram, Ispra, Provincia Livorno, Comune di Livorno, Comune di Collesalveti, Autorità Portuale di Livorno, Sviluppo Italia Aree Produttive S.p.A., Ministero dello Sviluppo Economico non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del verbale della Conferenza di servizi decisoria, convocata presso il Ministero dell'ambiente e della

tutela del territorio in data 28 aprile 2006, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 241/1990, relativa al sito di interesse nazionale di Livorno, comunicato con lettera del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Direzione per la Qualità della vita, prot. n. 10472/QDV/DVVII/VIII, datata 26 maggio 2006, nella parte in cui è stato deliberato:

a) di prendere "atto della caratterizzazione dell'area della centrale Enel di Livorno... a condizione che siano ottemperate le prescrizioni formulate dalla conferenza di servizi istruttoria del 30 novembre 2005, ivi compresa quella relativa alla richiesta di seguire n. 3 sondaggi nell'area marino antistante la centrale con le caratteristiche e le modalità sopra indicate" (punto .3 dell'ordine del giorno, pag. 47);

b) "non ritenendo gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza proposti idonei ad impedire la diffusione della contaminazione all'esterno del sito, chiede che si è realizzata immediatamente una barriera idraulica di emungimento lungo tutto il fronte della Centrale, a valle idrogeologico dell'area, con un interasse dei pozzi di emungimento in grado di impedire la diffusione della contaminazione e tenendo conto delle prescrizioni sopra riportate" (pag. 47);

c) "di presentare, entro 30 giorni dalla data del ricevimento del presente verbale, il progetto preliminare di bonifica dei suoli e della falda che preveda /'adozione di interventi di confinamento fisico delle acque di falda sottostanti l'area della centrale" (pag. 47);

d) di approvare il progetto preliminare di bonifica dell'area marino costiera prospiciente il sito di interesse nazionale di Livorno, presentato da ICRAM e, con riferimento agli interventi in esso previsti, di richiedere alla Direzione della qualità della vita del Ministero dell'ambiente di "segnalare l'avvio dell'esecuzione in danno ai sensi e per gli effetti degli artt. 51 bis del d.lgs. 22197 e del comma 7 dell'art. 114 della legge 388/2000, nonché delle azioni di accertamento e di recupero del danno ambientale arrecato al mare, aggravato anche a causa della mancata esecuzione di tutti gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza già prescritti" (punto 3 dell'ordine del giorno, pag. 12).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e di Agenzia Nazionale per L'Attrazione degli Investimenti e Lo Sviluppo di Impresa S.p.A. (Già Sviluppo Italia S.p.A.);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 10 maggio 2019 il dott. Vincenzo Blanda e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso depositato il 26 novembre 2009 la Società Enel Produzione S.p.a. ha riassunto davanti a questo Tribunale Amministrativo, *ex art. 41, comma 1, L. n. 99 del 23 luglio 2009*, il giudizio promosso innanzi al Tar Toscana – Firenze con ricorso depositato il 10 maggio 2007 ed iscritto con il n. R.G. 1477/2006, con il quale aveva impugnato il verbale della Conferenza di servizi decisoria, convocata presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in data 28 aprile 2006, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 241/1990, relativa al sito di interesse nazionale di Livorno, comunicato con lettera del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio - Direzione per la Qualità

della vita, prot. n. 10472/QDV/DVVII/VIII, datata 26 maggio 2006, nella parte in cui è stato deliberato:

a) di prendere "atto della caratterizzazione dell'area della centrale Enel di Livorno... a condizione che siano ottemperate le prescrizioni formulate dalla conferenza di servizi istruttoria del 30 novembre 2005, ivi compresa quella relativa alla richiesta di seguire n. 3 sondaggi nell'area marino antistante la centrale con le caratteristiche e le modalità sopra indicate" (punto .3 dell'ordine del giorno, pag. 47);

b) "non ritenendo gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza proposti idonei ad impedire la diffusione della contaminazione all'esterno del sito, chiede che si è realizzata immediatamente una barriera idraulica di emungimento lungo tutto il fronte della Centrale, a valle idrogeologico dell'area, con un interasse dei pozzi di emungimento in grado di impedire la diffusione della contaminazione e tenendo conto delle prescrizioni sopra riportate" (pag. 47);

c) "di presentare, entro 30 giorni dalla data del ricevimento del presente verbale, il progetto preliminare di bonifica dei suoli e della falda che preveda l'adozione di interventi di confinamento fisico delle acque di falda sottostanti l'area della centrale" (pag. 47);

d) di approvare il progetto preliminare di bonifica dell'area marino costiera prospiciente il sito di interesse nazionale di Livorno, presentato da ICRAM e, con riferimento agli interventi in esso previsti, di richiedere alla Direzione della qualità della vita del Ministero dell'ambiente di "segnalare l'avvio dell'esecuzione in danno ai sensi e per gli effetti degli artt. 51 bis del d.lgs. 22/97 e del comma 7 dell'art. 114 della legge 388/2000, nonché delle azioni di accertamento e di recupero del danno ambientale arrecato al mare, aggravato anche a causa della mancata esecuzione di tutti gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza già prescritti" (punto 3 dell'ordine del giorno, pag. 12).

Enel Produzione S.P.A. premette di essere titolare di un'area a vocazione industriale inclusa nell'area portuale di Livorno, sulla quale sorge una centrale termoelettrica che si estende su una superficie di circa 12 ettari, confinante con gli impianti Motorfides e UFT, aggettando sul c.d. "canale industriale" e sul canale dei Navicelli.

La centrale termoelettrica "Mazzocco" esistente costruita dalla SELT-Valdarno è alimentata con OCD ("olio combustibile denso") che affluisce alla centrale tramite oleodotto ed è stoccato in appositi serbatoi la cui idoneità ed efficienza sarebbe stata certificata dalla Società.

L'area industriale del porto di Livorno, nell'ambito della quale è localizzata la centrale, è stata classificata quale "Sito di interesse nazionale" con D.M. 18 settembre 2001, n. 468, recante il "Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale", che ne ha riconosciuto lo stato di inquinamento prevedendone la bonifica per un costo complessivo di 20 miliardi di lire posto dal decreto medesimo a carico dell'Amministrazione pubblica.

Il sito è stato successivamente perimetrato con il D.M. 24 febbraio 2003, con il quale i suoi confini sono stati determinati con riferimento all'intero "ambito portuale, le aree industriali che gravitano direttamente sull'area portuale medesima e l'area marina antistante l'area a terra perimetrata compresa entro la distanza di 3000 metri dalla costa e comunque entro la batimetrica dei 50 metri".

La Società ricorrente afferma di aver commissionato, di propria iniziativa, ad un'impresa specializzata la predisposizione di diversi piani di caratterizzazione, consistenti in indagini attinenti tanto all'area di sedime della centrale quanto alle acque sotterranee sottostanti l'area di proprietà.

Il piano di caratterizzazione predisposto dalla Società in data 14 giugno 2004, in qualità di mero proprietario dell'area ex art. 9 D.M. n. 471/1999, veniva approvato dalla Conferenza di servizi decisoria del 9 novembre 2004.

I risultati della caratterizzazione delle acque sotterranee sono stati presentati al Ministero dell'Ambiente con lettera Enel del 1° giugno 2005: da essi risulta

il superamento dei valori tabellari di cui al D.M. n. 471/1999 per alcuni degli elementi di cui la conferenza di servizi aveva richiesto la ricerca.

L'Enel assume che nessuno degli elementi la cui concentrazione di elementi inquinanti presenti sia nel suolo che nelle acque sotterranee è risultato superiore ai limiti di legge sarebbe associabile alle attività industriali pregresse o attuali svolte da Enel nel sito.

La ricorrente si sarebbe dichiarata disponibile ad eseguire di propria iniziativa, ex art. 9 D.M. n. 471/1999, una messa in sicurezza d'emergenza della «falda», comunicata al Ministero e già realizzata. L'intervento consiste nel pompaggio mediante una pluralità di pozzi di emungimento (sette) posti in prossimità delle zone contaminate, con successivo trattamento delle acque emunte, congiunto ad un sistema di monitoraggio e costante campionamento.

Il Ministero dell'ambiente con le conferenze di servizi dell'8 luglio 2005 e del 10 agosto 2005 — preso atto delle caratterizzazioni delle acque di falda poste in essere da varie imprese insediate nel S.I.N., le quali avevano rilevato alcune zone di superamento dei valori limite di cui al D.M. n. 471/1999 per alcune singole sostanze contaminanti, nonché delle misure di messa in sicurezza di emergenza già adottate o in corso di adozione da parte delle imprese medesime, in qualità di "proprietarie incolpevoli" ex art. 9 D.M. n. 471/1999, ha chiesto alle predette imprese di procedere in maniera congiunta, unitaria e coordinata; e, previo approfondimento da parte dei medesimi soggetti delle indagini istruttorie e delle caratterizzazioni fino ad allora svolte, di comunicare al Ministero dell'Ambiente eventuali o ulteriori interventi di messa in sicurezza d'emergenza ritenuti necessari.

In seguito il Ministero dell'Ambiente, con la conferenza decisoria del 22.12.2005, ha deciso di conferire a Sviluppo Italia S.p.a., Società a capitale pubblico, l'incarico per la redazione dello Studio di fattibilità per la messa in sicurezza di emergenza della falda acquifera del sito di interesse nazionale di bonifica di Livorno mediante intervento coordinato, esautorando le imprese interessate, sulle quali avrebbero in tal modo gravato i costi.

Con la successiva conferenza decisoria del 28 aprile 2006, in relazione a ragioni di "urgenza" che non avrebbero consentito di attendere lo svolgimento dell'istruttoria commissionata a Sviluppo Italia in ordine allo "Studio di fattibilità per la messa in sicurezza di emergenza della falda acquifera", ha deliberato nei confronti di Enel (e a tutte le imprese insediate nell'area portuale):

a) quanto alla caratterizzazione, la ripetizione delle indagini già approvate dallo stesso Ministero (con la conferenza del 9 novembre 2004) e già integralmente svolte dalla ricorrente in piena conformità alle prescrizioni in allora adottate, affermando in parte che esse fossero state male eseguite, ed in altra parte introducendone di completamente nuove o modificando quelle in precedenza adottate, in contraddizione dunque rispetto alle proprie precedenti determinazioni;

b) quanto alla messa in sicurezza d'emergenza, di non ritenere "gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza proposti idonei ad impedire la diffusione della contaminazione all'esterno del sito", conseguentemente ordinando la realizzazione immediata "di una barriera idraulica di emungimento lungo tutto il fronte della Centrale, a valle idrogeologico dell'area, con un interasse dei pozzi di emungimento in grado di impedire la diffusione della contaminazione" all'uopo dettando peraltro, come si vedrà nel prosieguo, alcune prescrizioni palesemente contraddittorie rispetto all'ingiunzione adottata (pag. 47);

c) "di presentare, entro 30 giorni dalla data del ricevimento del presente verbale, il progetto preliminare di bonifica dei suoli e della falda che preveda l'adozione di interventi di confinamento fisico delle acque di falda sottostanti l'area della centrale".

I fenomeni di inquinamento marino pregresso rilevati dall'Amministrazione sarebbero, quanto meno dal 2001, il risultato di una sedimentazione risalente alla prima metà del secolo scorso, in cui il Porto di Livorno è stato oggetto di una implementazione dell'uso a carattere produttivo e industriale, in

connessione con la realizzazione e sviluppo di insediamenti industriali nel sito e dell'avvio del trasporto marittimo delle merci destinate o prodotte da quegli opifici.

Avverso gli atti in epigrafe ha quindi proposto ricorso l'interessata deducendo i seguenti motivi:

A) SULLA MESSA IN SICUREZZA DI EMERGENZA E SULLA BONIFICA DELLE ACQUE DI FALDA SOTTOSTANTI LE AREE DI PERTINENZA.

1) Sull'illegittimità del procedimento.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. Violazione e falsa applicazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, e, in particolare, degli artt. 3 e ss., 7 e ss., 14 e ss, come modificati ed integrati dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15. Eccesso di potere particolarmente per contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione, difetto dei presupposti legittimanti, illogicità.

Il procedimento seguito dal Ministero dell'Ambiente sarebbe viziato da:

- a) contraddittorietà del procedimento, soggetto a continui mutamenti sia nei presupposti che nelle determinazioni assunte;
- b) inversione procedimentale tra la fase istruttoria e quella decisoria;
- c) sistematica violazione dei principi in materia di partecipazione al procedimento amministrativo;
- d) omessa adozione del provvedimento conclusivo del procedimento.

Il Ministero avrebbe per tre volte mutato le proprie determinazioni, rinnegando le statuizioni assunte pochi mesi prima, senza esplicitarne le ragioni e senza consentire agli interessati alcuna partecipazione procedimentale.

Le determinazioni impugnate sarebbero state assunte senza alcuna istruttoria sullo stato dei luoghi, al punto da determinare una inversione procedimentale, in forza della quale la fase decisoria ha preceduto, anziché seguire, quella istruttoria.

L'Amministrazione avrebbe ordinato interventi di nuova caratterizzazione, di messa in sicurezza e di bonifica senza aver esaminato il nuovo piano integrativo della caratterizzazione proposto fin dal febbraio 2006 da Enel.

Mentre la conferenza del 22 dicembre 2005 aveva commissionato a Sviluppo Italia il compito di redigere uno "studio di fattibilità per la messa in sicurezza in emergenza della falda acquifera del sito", lo stesso Ministero con il provvedimento impugnato avrebbe imposto alcune predeterminate misure di messa in sicurezza e di bonifica senza attendere la redazione degli studi anzidetti, sulla base di ragioni di "urgenza di pervenire da parte dei soggetti obbligati alla messa in sicurezza di emergenza e alla bonifica dei suoli e delle falde ... ritiene necessario modificare il precedente deliberato".

Quanto alla violazione dei principi in materia di partecipazione al procedimento, la conferenza del 28 aprile 2006: - non sarebbe stata preceduta (contrariamente agli obblighi di legge ed alla prassi consolidata) da alcuna conferenza istruttoria nella quale il Ministero abbia anticipato il proprio intendimento di mutare per l'ennesima volta le modalità e gli obiettivi del procedimento;

- tali deliberazioni non sarebbero state preannunciate da alcun avviso di avvio del procedimento;

- né sarebbe stata consentita alcuna diversa possibilità di partecipazione agli interessati e destinatari di tali provvedimenti.

In ordine all'omessa conclusione del procedimento, in violazione dell'art. 14-ter, comma 6 bis, della L. n. 241/1990, ai sensi della quale la fase integrativa dell'efficacia della deliberazione della conferenza di servizi decisoria, il Ministero dell'Ambiente non avrebbe adottato il provvedimento conclusivo del procedimento.

2) Sul presupposto della responsabilità della contaminazione riscontrata.

Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, in particolare dell'art. 17. Violazione e falsa applicazione del D.M. 25 ottobre

1999, n. 471. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento, illogicità ed ingiustizia manifesta.

11.1. Sull'illegittimità dell'omessa individuazione dei soggetti responsabili dell'inquinamento.

Le determinazioni impugnate ometterebbero di considerare i profili relativi all'imputazione della responsabilità, indirizzando le proprie prescrizioni alle imprese insediate sulla base della proprietà del suolo soprastante la falda acquifera inquinata.

L'obbligo di "procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale" graverebbe solo sul responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 17, comma 2, del D.lgs. n. 22 del 1997, che l'Amministrazione dovrebbe individuare.

Diversa sarebbe la situazione del proprietario dell'area interessata, al quale l'ingiunzione di ripristino (indirizzata al responsabile della compromissione ambientale) verrebbe comunicata ai sensi delle disposizioni che pongono a carico del sito inquinato conseguenze "patrimoniali" (art. 8, commi 2 e 3, D.M. n. 471/1999) che riguardano unicamente il recupero delle spese sostenute per l'esecuzione degli interventi eseguiti d'ufficio (qualora il soggetto responsabile sia stato ricercato ma non individuato) attraverso l'apposizione di un onere reale assistito da privilegio speciale (art. 17, commi 9 e 10) sul fondo interessato dagli interventi.

In base al D.lgs. n. 152/2006, l'Amministrazione non potrebbe ordinare nulla al proprietario incolpevole (art. 244, comma 2), che dovrebbe ottemperare solo alle misure di prevenzione (art. 245, comma 2), dovendo la parte pubblica procedere d'ufficio in mancanza del responsabile (art. 250).

La ricorrente non sarebbe responsabile dello stato di inquinamento rilevato dalle caratterizzazioni svolte dalla medesima, che sarebbe imputabile ad una pluralità di attività pregresse non individuabili;

3) Sull'assenza dei presupposti dell'ordine di messa in sicurezza d'emergenza.

Violazione e/o falsa applicazione, sotto altro profilo, dell'art. 17 del D.lgs. n. 22/1997 e dell'art. 9, D.M. n. 471/1999. Eccesso di potere per difetto dei presupposti. Travisamento. Difetto di motivazione. Difetto di istruttoria. Illogicità. Ingiustizia. Incompetenza. Contraddittorietà estrinseca ed intrinseca.

Sull'illegittimità dell'ordine di eseguire uno specifico intervento di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica nei confronti del proprietario incolpevole. La ricorrente, in qualità di proprietario incolpevole, si sarebbe avvalsa della facoltà di intervenire volontariamente, individuando tempi e modi della caratterizzazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, da sottoporre alla approvazione dell'Amministrazione se del caso con prescrizioni (art. 9 D.M. n. 471/1999 e art. 245, comma 2, ultimo periodo, del T.U. n. 152/2006, il quale dispone in termini di facoltà di intervento volontario sia i risultati della caratterizzazione che un intervento di m.i.s.e.).

Quanto ai presupposti dell'ordine di messa in sicurezza d'emergenza, l'art. 17 del D.lgs. n. 22/1997 richiede la necessità di "non aggravare la situazione di inquinamento o di pericolo di inquinamento", nonché di "contenere gli effetti e ridurre il rischio sanitario ed ambientale".

Sotto il primo profilo, infatti, occorre evidenziare che nessuna indagine sarebbe stata condotta dall'Amministrazione in tal senso, poiché nella conferenza impugnata non sarebbe stata accertata alcuna possibilità di propagazione verso altre matrici ambientali non inquinate della contaminazione riscontrata nella falda sottostante al sito della ricorrente, né in ordine alla possibilità che tale contaminazione possa arrecare un qualche pericolo per la salute umana di residenti o di anche solo di lavoratori impiegati in tale sito.

L'Amministrazione si sarebbe limitata a riferire di un riscontrato superamento dei limiti tabellari di cui al d.m. n. 471 del 1999.

Non sussisterebbe alcun rischio di propagazione o di aggravamento dell'inquinamento e del pericolo sanitario:

a) lo studio idrogeologico redatto per incarico dell'Autorità portuale e del Comune di Livorno dimostrerebbe come nell'area in oggetto sarebbe assente una falda e che la contaminazione localizzata nelle acque sotterranee non sarebbe suscettibile di migrazione, saturando completamente il sottosuolo dell'area in questione e non essendo dunque influenzata da alcun flusso verso un (presunto dall'Amministrazione intimata e smentito dall'Autorità portuale) confine "a valle idrogeologico" dell'impianto;

b) in ogni caso, non esisterebbero matrici ambientali circostanti non inquinate da salvaguardare, posto che sia le acque sotterranee sottostanti ai terreni limitrofi, sia il canale industriale a ovest dell'impianto, sia il mare prospiciente il sito, risultano, secondo la stessa Amministrazione, ben più inquinati delle acque sotterranee sottostanti l'area ENEL;

c) attesa la localizzazione nel sottosuolo (in acque sotterranee non utilizzate né con finalità idropotabili né agricole o produttive in genere) e la natura delle sostanze in questione, non sarebbe ipotizzabile alcuna esposizione umana nel caso di specie (come illustrato nella relazione tecnica della società specializzata CESI, illustrativa dei risultati della caratterizzazione del 30 giugno 2005, pagg. 84 e 85).

Ai sensi dell'art. 240, lett. m) e t) del T.U. n. 152/2006, la m.i.s.e. presuppone un "evento di contaminazione repentina", che richieda un "intervento immediato o a breve termine", nonché tale da comportare "concentrazioni di vapori con effetti nocivi acuti per la salute", o "presenza di quantità significative di prodotto in fase separata", o "contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli" o "pericolo di incendi ed esplosioni", che non si sarebbero verificate nel caso di specie.

L'ordine di immediata esecuzione di uno specifico intervento di m.i.s.e. generalizzato, prescindente da una analisi di rischio di esposizione, inerente a qualsiasi tipologia di contaminante riscontrato ed avulso da qualsiasi livello di concentrazione evidenziato sarebbe in contraddizione con le disposizioni

normative summenzionate, e con quanto deliberato dalla stessa Amministrazione nella conferenza decisoria

4) Sullo specifico ordine di messa in sicurezza d'emergenza impartito.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. Eccesso di potere particolarmente sotto i profili della perplessità della motivazione e del dispositivo, del difetto assoluto dei presupposti, della contraddittorietà, del difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento dei fatti, illogicità ed ingiustizia manifesta. Sviamento di potere.

IV. I. Sull'inutilità ed inefficacia dell'intervento prescritto.

La conferenza impugnata ha prescritto alla ricorrente l'adozione di "immediati interventi di messa in sicurezza d'emergenza della falda consistenti nella realizzazione di una barriera idraulica di emungimento e successivo trattamento lungo tutto il fronte dello Stabilimento a valle idrogeologico dell'area, con un interasse dei pozzi di emungimento in grado di impedire la diffusione della contaminazione".

Tale intervento sarebbe inutile ed inefficace perché alternativo e meno adeguato alla tipologia di contaminazione riscontrata rispetto alle misure di m.i.s.e. proposte e già realizzate dalla ricorrente e localizzate solamente nelle (ed in ciascuna delle) zone acquifere sotterranee delle quali sia effettivamente stata accertata la contaminazione.

Esso, inoltre, sarebbe inerente ad una zona nella quale lo Studio idrogeologico redatto dall'Autorità portuale avrebbe dimostrato l'assenza di una «falda idrica» e la presenza di acqua marina stagnante e saturante l'intero sottosuolo, che non avrebbe potuto comportare alcuna circolazione idrica sotterranea, escludendo un rischio di migrazione della contaminazione "a valle idrogeologico".

L'ordine di immediata esecuzione di uno specifico intervento di m.i.s.e. generalizzato, prescindente da una analisi di rischio di esposizione, inerente a qualsiasi tipologia di contaminante riscontrato ed avulso da qualsiasi livello di

concentrazione evidenziato sarebbe in contraddizione con le disposizioni normative summenzionate, e con quanto deliberato dalla stessa Amministrazione nella conferenza decisoria.

IV.2. Sul frazionamento del procedimento in una pluralità di singoli interventi non coordinati e non adeguati alle contaminazioni effettivamente riscontrate.

La prescrizione di una pluralità di interventi affidato ad una singola impresa per la sola area di propria pertinenza sarebbe contraddittorio rispetto alle manifestate esigenze di intervenire in modo coordinato, unitario e congiunto, onde provvedere al risanamento della falda acquifera del sito di Livorno nella sua interezza, mediante un unico procedimento di m.i.s.e.-.

Il Ministero avrebbe agito prescindendo dalla situazione di fatto, elaborando un modello astratto di m.i.s.e. e bonifica privo di relazione con le risultanze dell'istruttoria [che avrebbe evidenziato (tramite le caratterizzazioni e lo studio idrogeologico redatto dall'Autorità portuale) tipologie di «falda» diversificate da una zona all'altra per composizione dei terreni, per grado di permeabilità, per tipologia delle acque, andamento planimetrico e stratigrafico, e un inquinamento delle acque sotterranee del tutto disomogeneo], dunque, inefficace nel caso di specie.

IV.3. Sulla pericolosità della misura di m.i.s.e. prescritta.

L'ICRAM — organo tecnico al quale il Ministero è tenuto (ai sensi dell'art. 15, D.M. n. 471/1999 e dell'art. 252, commi 4 e 5, T.U. n. 152/2006) a delegare l'attività istruttoria nelle procedure riguardanti i siti di interesse nazionale — avrebbe affermato che la tipologia di m.i.s.e. ordinata dal Ministero sarebbe inefficace ed inadeguata nel caso di specie e pericolosa per l'ambiente.

Il Ministero non avrebbe tenuto conto di tale parere.

IV.4. Sulla reale natura di bonifica dell'intervento prescritto con il *nomen iuris* di m.i.s.e.-.

In base al D.lgs. n. 22/1997 e al T.U. n. 152/2006, la messa in sicurezza d'emergenza dovrebbe tendere alla rimozione delle fonti dell'inquinamento

(per impedirne l'aggravamento) ed al contenimento temporaneo della sua diffusione per impedire il contatto con l'uomo o con ricettori ambientali circostanti non inquinati.

L'emungimento delle acque di falda, in base all'art. 243 del T.U., costituirebbe invece attività di bonifica, che mira alla rimozione dell'inquinamento tramite la progressiva rimozione delle acque contaminate e non al contenimento provvisorio dello stesso e dei suoi effetti, in attesa della bonifica vera e propria.

La conferenza impugnata invece dissimulerebbe sotto il *nomen iuris* di messa in sicurezza d'emergenza una vera e propria attività di bonifica adottata senza ottemperare al procedimento previsto (sia dal D.lgs. n. 22/1997 che dal T.U.) di previa adozione del progetto preliminare ed esecutivo di bonifica;

5) Sulla prescrizione di bonifica della falda acquifera.

Violazione e falsa applicazione, sotto ulteriori profili, dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. Eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento, illogicità ed ingiustizia manifesta. Incompetenza.

Il Ministero non avrebbe chiesto alla ricorrente la redazione del progetto di bonifica, ma ne avrebbe illegittimamente vincolato il contenuto indicando una specifica soluzione (il "confinamento fisico") in violazione delle disposizioni vigenti secondo cui gli interventi di bonifica (nella procedura ordinaria) non possono essere determinati dall'Amministrazione, ma sono scelti, nel loro contenuto, dai soggetti che le pongono in essere e quindi valutati (approvati o meno, se del caso cori prescrizioni integrative) solo in via successiva dall'Amministrazione.

Sulle prescrizioni inerenti la ripetizione delle operazioni di caratterizzazione e l'esecuzione di nuove indagini in precedenza non prescritte;

6) Violazione e falsa applicazione, sotto ulteriori profili, dell'art. 17 del d.lgs. 5.2.1997, n. 22 e del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. Eccesso di potere per

contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento, illogicità, difetto dei presupposti.

La conferenza impugnata avrebbe prescritto alla ricorrente la parziale ripetizione della caratterizzazione svolta, ingiungendo una serie di ulteriori prescrizioni, alcune delle quali sarebbero una mera ripetizione di quelle già in precedenza ordinate e alle quali il Ministero avrebbe erroneamente ritenuto che ENEL non avesse ottemperato, altre sarebbero invece attinenti invece a nuove operazioni in precedenza non ipotizzate in sede di conferenza istruttoria.

L'ingiunzione sarebbe priva di motivazione.

La prescrizione sarebbe illogica ed inutile, in quanto dal punto 2 del verbale della medesima conferenza impugnata risulta come ICRAM avesse già presentato i risultati della caratterizzazione dell'intera area marina perimetrata;

7) Illegittimità sopravvenuta delle prescrizioni di m.i.s.e. e di bonifica in relazione al T.U. n. 152/2006.

Violazione e falsa applicazione delle "norme in materia ambientale" approvate dal d.lgs. 3.4.2006, n. 152 e, in particolare, degli artt. 240 e ss.

L'art. 265, comma 4, del d.lgs. 152/2006 farebbe salvi gli interventi già realizzati ed i piani definitivi di bonifica già autorizzati, assoggettando alla normativa sopravvenuta, in conformità al principio del *tempus regit actum*, ogni procedimento che non sia giunto ad uno degli stadi richiamati.

Nel caso di specie, la caratterizzazione non sarebbe stata completata, né sarebbe stata avviata una istruttoria sulle cause dell'inquinamento, ai singoli soggetti responsabili, ai rischi di propagazione della contaminazione, alle modalità più opportune di m.i.s.e. o di bonifica.

Il decreto legislativo ha introdotto l'analisi di rischio sito-specifica come strumento ordinario da utilizzare nell'ambito del procedimento di bonifica dei siti inquinati. Più precisamente, la nuova disciplina prefigura una combinazione tra approccio tabellare e analisi di rischio, definita come "analisi sito specifica degli effetti sulla salute umana derivanti dall'esposizione

prolungata all'azione delle sostanze presenti nelle matrici ambientali contaminate, condotta con i criteri indicati nell'Allegato 1 alla parte quarta del presente decreto".

Vengono individuati due criteri-soglia di intervento: le "CSC" (concentrazioni soglia di contaminazione) e le "CSR" (Concentrazioni soglia di rischio), in relazione alle quali mutano, rispetto alla disciplina previgente sulla cui base è stato avviato il procedimento di impugnato, gli stessi presupposti per l'obbligo di bonifica.

Alla luce del nuovo testo normativo, l'imposizione degli obblighi di bonifica prima di aver condotto l'analisi di rischio sito-specifica sull'area in questione e di aver, dunque, verificato il superamento delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) sarebbe illegittima.

Né gli interventi contestati rientrerebbero nelle misure di prevenzione di cui all'art. 242, comma I, del nuovo D.lgs. n. 152 del 2006, che devono essere attivate "al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito", dal "responsabile dell'inquinamento" entro "ventiquattro ore dall'evento".

B) sulla deliberazione di esecuzione "in danno" degli interventi nelle aree marino costiere prospicienti il sito di Livorno.

8) Sulla genericità della determinazione impugnata.

Violazione e falsa applicazione del D.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e del D.M. 25 ottobre 1999, n. 471. Violazione dell'obbligo di *clare loqui*. Eccesso di potere per contraddittorietà, del difetto di istruttoria e di motivazione, perplessità, travisamento, illogicità, ingiustizia.

La seconda determinazione impugnata con il ricorso riguarda il punto n. 3 della Conferenza di servizi decisoria del 28 aprile 2006, avente ad oggetto l'approvazione del progetto preliminare di bonifica dell'area marino costiera prospiciente il sito di interesse nazionale di Livorno presentato da ICRAM.

Tuttavia, nella parte finale del dispositivo del terzo punto dell'ordine del giorno, la conferenza, dopo aver approvato il progetto di ICRAM, ha chiesto

alla Direzione della qualità della vita del Ministero dell'ambiente di "segnalare l'avvio dell'esecuzione in danno ai sensi e per gli effetti degli artt. 51 bis del D.lgs. 22/97 e del comma 7 dell'art. 114 della legge 388/2000, nonché delle azioni di accertamento e di recupero del danno ambientale arrecato al mare, aggravato anche a causa della mancata esecuzione di tutti gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza già prescritti";

9) Sull'illegittimità del procedimento.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. Violazione degli artt. 3 e ss., 7 e ss., 14 e ss., L. n. 241/1990. Eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento, illogicità, ingiustizia.

La determinazione non sarebbe stata preceduta dalla convocazione di alcuna conferenza istruttoria, né ai destinatari della stessa sarebbe stato comunicato l'avvio di un nuovo procedimento. Sarebbe stato violato anche l'art. 14 ter, comma 6 bis, per omessa adozione della necessaria "determinazione motivata di conclusione del procedimento";

10) Sulla carenza delle condizioni per l'adozione dei provvedimenti di esecuzione in danno e di recupero del danno ambientale.

Violazione e falsa applicazione dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. Violazione degli artt. 300 e ss. T.U. n. 152/2006. Violazione dell'art. 18, L. n. 349/1986. Violazione dell'art. 1, commina 439 a 443, L. n. 266/2005. Eccesso di potere per difetto dei presupposti legittimanti, contraddittorietà, difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento, illogicità, ingiustizia.

La procedura di esecuzione degli interventi di m.i.s.e. o bonifica "in danno" non sarebbe stata preceduta dai seguenti adempimenti:

d) il Ministero non avrebbe svolto alcuna istruttoria in ordine alla responsabilità della contaminazione dei sedimenti marini (avendo sempre svolto il procedimento in autonomia e con l'intenzione di procedere alla bonifica d'ufficio ed a proprie spese);

- e) conseguentemente nessuno sarebbe stato diffidato ad eseguire interventi di m.i.s.e. dell'area marina (e tantomeno di bonifica) di alcun genere;
 - f) essendo l'area marina perimetrata nel sito di Livorno di proprietà esclusiva della pubblica amministrazione, non sussisterebbe alcuna possibilità di rivalsa delle spese sostenute su soggetti diversi dal responsabile dell'inquinamento;
- 11) In via subordinata. Sul progetto preliminare di m.i.s.e. e di bonifica approvato.

Violazione e falsa applicazione del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, in particolare dell'articolo 17. Violazione e falsa applicazione del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471. Eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di istruttoria e di motivazione, contraddittorietà, travisamento, illogicità, ingiustizia. Illegittimità della determinazione di "esecuzione in danno" in relazione al T.U. n. 152 del 3 aprile 2006. Violazione e falsa applicazione delle "norme in materia ambientale" approvate dal D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 e, in particolare, degli artt. 240 e ss.-.

Sarebbe stato omesso il procedimento fondato sull'analisi di rischio sito specifica e sul superamento delle "CSR" (Concentrazioni soglia di rischio);

- a) non sarebbe stato considerato che il sito di Livorno e anche l'area marina ad esso prospiciente, in cui si svolge il traffico navale servente le attività industriali e commerciali presenti nel Porto di Livorno, costituisce un sito con attività in esercizio, suscettibile dunque esclusivamente di "messa in sicurezza operativa", e non di bonifica, da rinviarsi alla dismissione delle attività attualmente in essere;
- b) sarebbe stata disposta "l'esecuzione in danno" di terzi incolpevoli, estranei all'inquinamento riscontrato e non aventi la proprietà, né alcuna disponibilità dell'area oggetto del procedimento di bonifica, in conflitto con l'onere motivazionale posto dal T.U. in capo alla P.A. in ordine alla ricerca e all'individuazione del responsabile dell'inquinamento quale unico soggetto passibile di diffida ad eseguire interventi di m.i.s.e. o bonifica nonché di esecuzione in danno in caso di inadempimento;

c) l'esecuzione in danno sarebbe stata disposta, per di più, nei confronti di soggetti neppure proprietari dell'area che si intende bonificare, in violazione delle disposizioni del T.U. che consentono il recupero delle spese sostenute per l'esecuzione d'ufficio degli interventi di bonifica esclusivamente quale onere reale gravante sulla proprietà oggetto del procedimento;

d) "l'esecuzione in danno" sarebbe stata disposta senza che alcuna diffida di m.i.s.e. dell'area marino-costiera o di sua bonifica sia mai stata indirizzata ad alcuna delle imprese insediate nel sito.

Il Ministero dello Sviluppo Economico si è costituito in giudizio con memoria di stile.

Con memoria depositata in data 8.4.2019 l'Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa (già Sviluppo Italia S.p.a.) ha chiesto di essere estromessa dal giudizio, sostenendo la propria estraneità rispetto all'oggetto del contendere.

All'udienza del 10 maggio 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. La controversia si rivela estremamente complessa per la molteplicità degli atti impugnati e per le implicazioni di ordine ambientale sottese alle prescrizioni delle Amministrazioni, che si sono succedute nel corso degli anni. Il procedimento che si è articolato per numerosi anni e che ha portato alle determinazioni delle varie Conferenze dei servizi decisorie, è stato impugnato sotto molteplici aspetti che attengono essenzialmente al presupposto soggettivo dell'ordine di intervento impartito all'impresa ricorrente, ossia alla responsabilità della Enel S.p.a. nell'inquinamento del sito e alle modalità di intervento - sia ai fini della m.i.s.e. (messa in sicurezza d'emergenza) che del più generale programma di bonifica -, al rispetto delle regole generali sul procedimento amministrativo, specialmente in punto di partecipazione e, conseguentemente, di motivazione (con particolare riguardo alle prescrizioni relative ai limiti dei valori imposti ed al c.d. marginamento fisico delle acque di falda).

Oggetto del ricorso in esame è il verbale della Conferenza di Servizi decisoria convocata presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in data 28 aprile 2006, che è confluito quale atto prodromico nei successivi direttoriali prott. nn. 3315 e 3316/QdV/DI adottati in data 7 febbraio 2007 dal Direttore Generale per la Qualità della Vita del Ministero dell'Ambiente, impugnati con separato ricorso di cui al n. di RG. 9721/2009.

2. Venendo, dunque, all'esame dei motivi di ricorso, deve in primo luogo rilevarsi che un primo ordine di censure si appunta sul rapporto esistente tra le due diverse fattispecie della bonifica e della messa in sicurezza e, quindi, sulla impossibilità, alla stregua della normativa vigente, di imporre alla ricorrente gli importanti interventi di mitigazione dell'inquinamento e bonifica.

In proposito si osserva che si tratta di due procedimenti distinti:

- "La messa in sicurezza d'emergenza (cd. m.i.s.e.) può essere disposta solo in presenza di contaminazioni «repentine» al fine di contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e rimuoverle in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente..." (cfr., T.A.R. Sardegna, sez. II, 8 ottobre 2007, n. 1809);

- "il procedimento di bonifica è soggetto a procedure e tempi che ne assicurano la ponderazione e quindi la qualità, nel mentre la m.i.s.e. si caratterizza per essere un intervento di contenimento immediato di situazioni improvvise e quindi è regolata da una procedura di urgenza, come tale limitata, puntuale e non estensibile oltre i suoi limiti naturali, (cfr. TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 1254/2007; T.A.R. Toscana, Sez. II, 6.5.2009, n. 762).

A tal riguardo è, altresì, utile osservare in linea generale che la prescrizione della caratterizzazione, che si configura come indagine del tutto prodromica ai successivi interventi risponde ad esigenze di precauzione.

3. In tale ottica, occorre rilevare che la responsabilità degli operatori economici insediati nell'area rispetto a misure di ripristino ambientale, nasce

in virtù della loro presenza all'interno del sito perimetrato, quali soggetti proprietari o utilizzatori delle aree industriali ivi ricadenti, e si configura come “oggettiva responsabilità imprenditoriale”, in base alla quale “gli operatori economici che producono e ritraggono profitti attraverso l'esercizio di attività pericolose, in quanto ex se inquinanti, o in quanto utilizzatori di strutture produttive contaminate e fonte di perdurante contaminazione, sono per ciò stesso tenuti a sostenere integralmente gli oneri necessari a garantire la tutela dell'ambiente e della salute della popolazione, in correlazione causale con tutti indistintamente i fenomeni di compromissione collegatisi alla destinazione industriale del sito, gravato come tale da un vero e proprio onere reale a rilevanza pubblica, in quanto finalizzato alla tutela di prevalenti ed indeclinabili interessi dell'intera collettività” (cfr. sentenza Tar Lazio, Roma, Sez. II bis, 16 marzo 2015, n. 4224).

Tale opzione interpretativa appare compatibile con l'applicazione del principio “chi inquina paga”, conformemente agli orientamenti della giurisprudenza amministrativa in materia (cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. II bis, 10 luglio 2012, n.6251; *Idem*, Sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263; *Idem*, sez. II bis, 16 maggio 2011, n. 4215), che ha evidenziato come il Codice dell'Ambiente di cui al D.lgs. 152/2006 disciplini un sistema sanzionatorio ambientale nel quale l'attuazione del principio non prevede che – in assenza di individuazione del responsabile ovvero di impossibilità di questi a far fronte alle proprie obbligazioni – il costo degli interventi debba gravare sulla collettività (per il tramite di uno degli enti esponenziali di questa), ma pone tali costi a carico della proprietà, salvo il diritto di rivalsa del proprietario nei confronti del responsabile.

4. Del resto, la *ratio* del principio comunitario “chi inquina paga” è quella di escludere che i costi derivanti dal ripristino di siti inquinati venga sopportato dalla collettività.

Tuttavia, dato che, conformemente al principio “chi inquina paga”, l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro

contribuito al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento (cfr., per analogia, sentenza 24 giugno 2008, causa C 188/07, Comune de Mesquer, Racc. pag. I 4501, punto 77), per presumere, secondo tali modalità, l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dare fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività (sentenza Corte di Giustizia del 9 marzo 2010 in causa C 378/08, Erg e a., punto 57).

Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato (punto n. 58).

Pertanto, in presenza di una situazione di contaminazione estesa come nel caso di specie, in relazione alla quale non è facile distinguere l'apporto individuale di ciascun operatore nella causazione del danno ambientale, anche in considerazione dell'ampio periodo di utilizzo produttivo del sito industriale durante il quale all'interno del sito stesso si sono avvicendati numerosi operatori, risultano soddisfatti, ad avviso del Collegio, i presupposti indicati dalla Corte per l'accertamento presuntivo del nesso causale, vale a dire la vicinanza degli impianti e l'identità tra le sostanze rinvenute nelle matrici ambientali contaminate e quelle trattate, prodotte o stoccate, o comunque utilizzate dalle aziende.

Le suesposte considerazioni devono valere anche con riferimento all'area in utilizzo alla Società odierna ricorrente, ma con le precisazioni e le conseguenze in ordine ai provvedimenti adottati dall'Amministrazione indicate nel prosieguo.

5. Invero, pur con le precisazioni sopra volte in ordine al principio di derivazione comunitaria "chi inquina paga", devono essere condivise le censure contenute nei motivi 2 e 10, che quindi possono essere esaminate congiuntamente attesa la loro stretta ed evidente connessione.

A prescindere dalla valenza degli accertamenti effettuati e delle valutazioni in ordine alla pericolosità degli agenti inquinanti riscontrati, infatti, non emerge nel caso di specie la chiara o quanto meno esclusiva riconducibilità degli stessi all'azione della Società ricorrente.

Peraltro, l'Amministrazione non ha svolto alcuna controdeduzione alle precise argomentazioni sviluppate dall'interessata in ordine alla riconducibilità degli inquinanti al ciclo produttivo della Società.

In proposito è utile richiamare un condivisibile orientamento della giurisprudenza amministrativa, secondo il quale l'obbligo di bonifica, così come quello di messa in sicurezza, grava – tra gli operatori economici – sul “responsabile” dell'inquinamento (cfr. T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 665; T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 26 luglio 2007, n. 1254; T.A.R. Veneto, Sez. II, 2 febbraio 2002, n. 320) e non può, dunque, essere addossato, a prescindere da una qualsivoglia indagine, su un soggetto incolpevole, come nella specie.

6. Nella vicenda in esame tale interpretazione trova conferma in altre pronunzie del giudice amministrativo (cfr., in Tar Piemonte, Sez. I, 24 marzo 2010, n. 1575) in cui si evidenzia che, nell'attuale sistema normativo, l'obbligo di bonifica dei siti inquinati grava in primo luogo sull'effettivo responsabile dell'inquinamento stesso, che le competenti Autorità amministrative hanno l'obbligo di individuare e ricercare. Ne consegue che la mera qualifica di proprietario, o detentore del terreno inquinato - con le precisazioni sopra svolte in termini di esonero della collettività dai costi della bonifica - non implica un immediato autonomo obbligo di effettuazione della bonifica.

Se è vero, dunque, che con riferimento agli oneri di messa in sicurezza, si deve applicare una regola di presunzione, si è anche detto che ciò deve avvenire secondo il criterio della “preponderanza dell'evidenza”. Tale aspetto, dunque, assume particolare rilevanza, nella vicenda in esame, per ciò che si è detto.

7. Ne' vale ad introdurre una diversa conclusione ermeneutica il dato normativo di cui all'art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, secondo cui:

“Fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità”.

Infatti, nel senso sin qui esposto sono le conclusioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, secondo cui sulla base del quadro normativo nazionale vigente, l'Amministrazione non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, co. 1, lett. m) e p), d.lgs. n. 152/2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253 dello stesso decreto, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare (cfr. ordinanze n. 21 del 25 settembre 2013 e n. 25 del 13 novembre 2013).

Tali pronunce, inoltre, hanno osservato che “nel sistema di responsabilità civile, rimane centrale, infatti, anche nelle fattispecie che prescindono dall'elemento soggettivo, l'esigenza di accertare comunque il rapporto di causalità tra la condotta e il danno, non potendo rispondere a titolo di illecito civile colui al quale non sia imputabile neppure sotto il profilo oggettivo l'evento lesivo” (indirizzo pedissequamente seguito, tra le altre, da Cons. Stato, V Sez., 30 luglio 2015, n. 3756 e VI Sez., 10 settembre 2015, n. 4425).

In seguito il Consiglio di Stato, Sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089 ha osservato, inoltre, che “Ai sensi degli artt. 242 comma 1 e 244 comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in

sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, e cioè quelli che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità, non essendo configurabile una responsabilità di mera posizione del proprietario del sito inquinato)".

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con sentenza del 4 marzo 2015 in causa C-534/13 in linea con quanto ritenuto dal Consiglio di Stato ha ribadito che *“affinché il regime di responsabilità ambientale sia efficace, è necessario che sia accertato dall'autorità competente un nesso causale tra l'azione di uno o più operatori individuabili e il danno ambientale concreto e quantificabile al fine dell'imposizione a tale operatore o a tali operatori di misure di riparazione, a prescindere dal tipo di inquinamento di cui trattasi”*.

8. Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV, del d.lgs. 152/2006 (artt. da 239 a 253) del resto pongono una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione, e il riferimento all'onere reale non vale a far diventare obbligatorio l'intervento di bonifica, che nell'art. 245 del medesimo decreto, il legislatore ha qualificato in termini di una mera facoltà, quanto, piuttosto, a far gravare sul fondo il rimborso delle spese sostenute dall'autorità che abbia provveduto d'ufficio all'intervento (cfr. Corte Giust. UE, Sez. Grande, sentenza 9 marzo 2010, n. C-378/08).

9. Alla stregua delle suddette considerazioni devono quindi essere condivisi i motivi n. 2, 3, 4 e 10.

10. Risultano altresì fondate le censure di ordine procedimentale, con particolare riguardo alla violazione del principio del contraddittorio e della partecipazione nel procedimento e all'insufficienza di istruttoria (di cui ai motivi 1, 4, 5, 6, 9 e 11).

A tal riguardo il proprietario del suolo o dell'impianto interessato alle procedure di bonifica ha titolo per partecipare pienamente al relativo procedimento amministrativo e la disciplina del procedimento è soggetta alle norme e regole generali di cui alla l. 241 del 1990 sia a quelle specifiche di settore, contenute nel d.lgs. 152 del 2006, che sono invocate anche dalla ricorrente.

Più precisamente l'istruttoria è regolata – quanto alle norme di settore – dalle disposizioni contenute nel d.lgs. 152/2006 agli artt. 239 e ss..

11. Sono, pertanto, fondate le censure con cui si deduce l'illegittimità nello svolgimento dell'istruttoria tecnica delle Conferenze dei Servizi decisorie del 2006 per violazione e falsa applicazione del d.m. n. 471/99 e dell'art. 264 del T.U. 152/2006, (e con cui si deducono i vizi di eccesso di potere per difetto dei presupposti legittimanti, contraddittorietà, del difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità).

Evidenzia la ricorrente gli elementi di contraddittorietà nelle Conferenze di servizi svolte dal Ministero dell'Ambiente, attraverso meccanismi di delega delle indagini e di successiva rilevazione dell'incompletezza e/o la non conformità alle direttive impartite.

La tesi merita di essere condivisa.

L'istruttoria di un procedimento di bonifica è rigidamente scandita dal legislatore ed è soprattutto da espletarsi in condizioni di autonomia scientifica, alla luce degli odierni sviluppi della tecnologia, lasciando poi all'organo decisionale, politico o amministrativo, solamente la responsabilità della scelta delle migliori modalità logistiche in ordine alle concrete soluzioni di intervento (che si fondino sempre sui risultati delle indagini) e la cura e la verifica della loro corretta e scrupolosa attuazione.

In tal senso, è necessario che dapprima vengano posti in essere tutti gli studi necessari a fornire all'organo amministrativo o politico procedente la completa cognizione di causa, individuando cause ed effetti dei fenomeni scientifici sui quali devono essere assunte le determinazioni dell'Autorità; e

poi che queste ultime vengano assunte dietro ponderata valutazione amministrativa delle risultanze degli studi scientifici, volta ad apprestare ed organizzare i mezzi tecnici e finanziari, ed a valutare altresì quegli apporti tecnici, scientifici e consultivi che le parti interessate o controinteressate possono fornire (le quali, a loro volta, devono essere messe, concretamente, in condizioni di farlo).

E' quindi nella sede amministrativa (principalmente in sede di Conferenza dei servizi) che sono confrontate e ponderate le risultanze tecniche e scientifiche, sia ove queste siano prodotte dagli organismi tecnici nazionali e sia ove esse vengano invece proposte dalle parti private partecipanti al procedimento.

12. In punto di fatto, si rilevava in quella sede che - come anche dall'analisi della documentazione in atti - emerge che i provvedimenti impugnati sono stati emessi prevalentemente in relazione a studi ICRAM che, dichiaratamente, hanno ad oggetto solo prime analisi di approccio, quindi con valore di studio preliminare, senza che si sia provveduto ad una completa ed approfondita caratterizzazione dei sedimenti marini e delle aree inquinate.

I presupposti per disporre un piano di bonifica, o una M.I.S.E., non possono essere affidati ad indagini incomplete o comunque a mezzo di campionamenti non sistemici ed organici. Il D.lgs. 152/06, al contrario, disciplina accuratamente e dettagliatamente i presupposti contenutistici ed istruttori di ciascun intervento, condizioni queste che nel caso di specie non risultano essere state rispettate.

Al fine di determinare gli interventi di bonifica, è intanto necessario accertare con estrema precisione sia il livello che la qualità dell'inquinamento, allo scopo sia di determinarne le cause e quindi individuarne i responsabili e sia di selezionare le appropriate tecniche di disinquinamento da adottarsi (artt. 240 e 242). Nella fattispecie in esame, tali indagini sono praticamente ancora in corso e costituiscono oggetto di più interventi nelle varie conferenze dei servizi che si sono succedute dal 2005 in poi.

Ai soggetti non responsabili dell'inquinamento, ma che, essendo in relazione con il suolo contaminato, ne rilevano il fenomeno, è data facoltà di chiedere l'attivazione delle procedure di interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale (art. 245 d.lgs. 152/06). La procedura prevista dall'art. 242 cit. è, poi, adeguatamente specificata e dettagliata dal legislatore per i Siti di Interesse Nazionale, laddove la responsabilità dell'intervento è affidata al Ministero dell'Ambiente che provvede "sentito il Ministero delle Attività produttive" (art. 252 del d.lgs. 152/06), fermo restando il contenuto della procedura "tipica" disciplinata nel titolo di riferimento".

Ed, in particolare, evidenziava: "la necessità di ciò che già la norma rende obbligatorio in astratto, e cioè l'esigenza di istruttorie più approfondite che, soprattutto, siano fondate su due elementi, necessariamente coesistenti:

a) una pianificazione complessiva, approfondita e sistematica delle "esigenze" e degli "obiettivi" della bonifica (ossia delle necessità del disinquinamento) ed una altrettanto compiuta pianificazione dei "metodi" della bonifica (ossia delle pratiche scientifiche e tecniche o tecnologiche coerenti con gli obiettivi e misurabili, determinate nel tempo e nella quantità) da condurre nel rispetto procedurale e contenutistico di cui al citato art. 242 d.lgs. 152/2006;

b) un confronto partecipato e condiviso con le imprese operanti nel sito, secondo i principi propri del procedimento, allo scopo di pervenire a risultati di analisi e ad una metodologia di intervento condivisi (anche nelle forme dell'accordo di programma di cui all'art. 246 del d.lgs. 152/06) o, in assenza di condivisione, ad una appropriata, adeguata ed approfondita motivazione che la P.A. dovrà rendere in ordine alle difformità delle sue valutazioni dall'apporto valutativo e partecipativo dei privati, rigorosamente ponderato in contraddittorio".

13. Peraltro, la mancanza di adeguata istruttoria, emerge – come è stato notato - dalla contraddizione esistente nel complesso delle prescrizioni imposte con i provvedimenti impugnati, illustrati nel primo motivo di ricorso.

La prescrizione impugnata, pertanto, è illegittima per violazione dell'art. 240, lett. m) e t) del d.lgs. n. 152/06, posto che la società ricorrente ha introdotto sufficienti elementi per dimostrare di avere già attivato procedure di mitigazione dell'inquinamento dei suoli contaminati rientranti nella sua competenza, rispetto alle quali negli atti impugnati la Conferenza di servizi sembra imporre obblighi ulteriori, senza previamente contestare inadempienze o – soprattutto – accertare attuali ed ulteriori esigenze di bonifica per fatti imputabili alla responsabilità della società con ciò configurandosi, tra l'altro, anche una sorta di ingiustificata prescrizione di bonifica dei suoli anche per i fattori inquinanti pregressi.

14. In conclusione per le ragioni esposte il ricorso deve essere accolto con assorbimento dei motivi non esaminati e, per l'effetto, deve essere annullato il verbale della Conferenza di servizi decisoria, convocata presso il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in data 28 aprile 2006, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 241/1990, relativa al sito di interesse nazionale di Livorno.

In ragione della complessità della fattispecie sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla gli atti ed i provvedimenti impugnati;

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere, Estensore

Emiliano Raganella, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Vincenzo Blanda

IL PRESIDENTE
Riccardo Savoia

IL SEGRETARIO