

Pubblicato il 25/06/2019

N. 00149/2019 REG.PROV.COLL.

N. 00255/2018 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 Regionale di Giustizia Amministrativa

Sezione Autonoma di Bolzano

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 255 del 2018, proposto da Autostrada del Brennero S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Igor Janes, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Bolzano, Corso della Libertà, n. 35;

contro

Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Renate von Guggenberg, Hansjörg Silbernagl, Fabrizio Cavallar e Patrizia Gianesello, con domicilio eletto presso l'Avvocatura della Provincia in Bolzano, piazza Silvius Magnago, n. 1; Agenzia Provinciale per l'Ambiente della Provincia autonoma di Bolzano, in persona del Direttore e legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio; Agenzia Provinciale per l'Ambiente della Provincia Autonoma di Bolzano - Ufficio Gestione Rifiuti, in persona del Direttore d'ufficio e legale rappresentante pro

tempore, non costituita in giudizio;
Direttore dell'Ufficio Gestione Rifiuti dell'Agenzia Provinciale per l'Ambiente della
Provincia Autonoma di Bolzano, non costituito in giudizio;

nei confronti

Esso Italiana S.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentata e
difesa dagli avvocati Antonella Capria e Teodora Marocco, con domicilio digitale
come da PEC da Registri di Giustizia;

Tamoil Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata
e difesa dagli avvocati Riccardo Villata, Andreina Degli Esposti e Anton von
Walther, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio
eletto presso lo studio dell'ultimo in Bolzano, vicolo della Rena, n. 14;
Salvetti Rete S.r.l., in persona del rappresentante pro tempore, non costituita in
giudizio;

Comune di Vadena, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

Regione Trentino - Alto Adige, in persona del Presidente pro tempore, non
costituita in giudizio;

Anas S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in
giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

1) del provvedimento dd. 29.8.2018, a firma del Direttore dell'Agenzia provinciale
per l'ambiente della Provincia autonoma di Bolzano, Ufficio Gestione rifiuti,
notificato in data 29.8.2018, avente ad oggetto: "Certificazione d'avvenuta bonifica
con misure di sicurezza (analisi rischio). Sito: ADS Laimburg Est, Autostrada del
Brennero A22, km. 95 + 90 direzione nord di proprietà di Autostrada del Brennero
A22. Comune: Vadena (BZ)", con cui è stata rilasciata, con condizioni, la
certificazione di avvenuta bonifica, con misure di sicurezza, ivi compresa l'allegata e

richiamata risposta del geol. Lorenz San Nicolò dd. 23.7.2018 alle osservazioni dd.15.6.2018 formulate dalla ricorrente;

e per quanto occorrer debba:

2) del richiamato progetto di bonifica n.165080051/EM6130 - gennaio 2018 (*rectius*: 2017) e l'analisi di rischio elaborato dalla ditta Golder Associates S.r.l.;

3) della richiamata relazione tecnica del gennaio 2018 redatta dal geol. Lorenz San Nicolò su incarico dell'Ufficio Gestione rifiuti della Provincia di Bolzano - Agenzia per l'Ambiente;

4) del richiamato verbale di collaudo delle opere di bonifica dd. 11.11.2015, redatto dal tecnico responsabile dell'Ufficio Gestione rifiuti;

5) del richiamato parere dell'Ufficio Gestione rifiuti dd. 13.8.2010, prot. n. 474149; e di ogni ulteriore atto presupposto, antecedente, infraprocedimentale, connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto il decreto presidenziale n. 120/2018;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia Autonoma di Bolzano, di Esso Italiana S.r.l. e di Tamoil Italia S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2019 la consigliere Lorenza Pantozzi Lerjefors e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente Autostrada del Brennero Spa (di seguito solo AdB) espone di essere concessionaria dell'autostrada Brennero-Modena (A22), lungo la cui tratta è situata

(al Km 95+90, in direzione nord), l'area di servizio Laimburg est, nel Comune di Vadena.

In detta area di servizio, Esso Italiana Spa (di seguito solo Esso) ha gestito un punto di vendita di carburante (dal 1971 fino al gennaio 2007), in seguito gestito da Tamoil Italia Spa (di seguito solo Tamoil) e, più recentemente, da Salvetti Rete Srl.

In occasione della sostituzione di alcuni vecchi serbatoi interrati con nuovi a doppia parete, nel corso del 2004, e a seguito delle indagini effettuate, che avevano evidenziato uno stato di contaminazione dell'area sia della matrice terreni sia delle acque sotterranee, Esso ha avviato un procedimento di bonifica del sito, affidando i lavori alla ditta Golder Associates Srl (di seguito solo Golder), con l'obiettivo di ridurre il livello di contaminazione del sito entro i limiti previsti dalla normativa allora vigente in materia (D.Lgs. n. 22/1997, D.M. n. 471/1999 e, nelle more del procedimento di bonifica, la delibera della Giunta provinciale n. 1072/2005 e s.m.). In particolare, con decreto del luglio 2004, la Provincia autonoma di Bolzano (di seguito solo Provincia) ha approvato il "Piano di Caratterizzazione", nel maggio 2005 il "progetto preliminare di bonifica", nel febbraio 2009 il "progetto preliminare di bonifica per i terreni e il progetto definitivo di bonifica per le acque sotterranee" e nell'agosto 2010 il "progetto definitivo di bonifica per i terreni e l'integrazione al progetto definitivo di bonifica per le acque sotterranee" (doc.ti da 1 a 5 di Esso).

Successivamente, nel 2011, sono stati installati i pozzi funzionali alla realizzazione dell'impianto di bonifica, nel maggio del 2013 è stato attivato l'impianto di bonifica, costituito da un impianto di "soil vapour extraction (SWE)" e nel novembre 2014 il sistema SWE è stato convertito in impianto di "bio venting (BV)" (doc. 6 di Esso). Con nota del 4 dicembre 2014 Esso ha comunicato alla ricorrente AdB che nel corso delle attività di monitoraggio delle acque di falda era stato riscontrato un peggioramento netto delle concentrazioni in alcuni pozzi di monitoraggio (PM8, PM13 e PM5), non ascrivibile a Esso (doc.ti da 7 a 10 di Esso).

Nel rapporto del 25 marzo 2016 Golder ha riportato i risultati delle attività di collaudo dei terreni e di monitoraggio delle acque sotterranee, eseguite sul sito relativo al punto di vendita di carburante al fine di verificare lo stato di contaminazione e ha proposto alle autorità competenti di procedere, per il prosieguo dell'iter ambientale del sito, con un'analisi di rischio sito specifica per le acque sotterranee e per la matrice suolo (doc. 11 di Esso).

Con nota del 21 aprile 2016 indirizzata a Golder e, per conoscenza, al Comune di Vadena, ad AdB, a Tamoil e a Esso, il Direttore dell'Ufficio Gestione rifiuti della Provincia, presa visione del suddetto rapporto e della proposta di elaborare un'analisi del rischio, "nonostante nell'acqua di falda e nel terreno la contaminazione non sia diminuita, anzi, in alcuni piezometri, risulti leggermente aumentata" e preso atto che era stata "emessa una diffida di adeguamento del distributore alle disposizioni della legge provinciale n. 8/2002" e che il relativo progetto era già stato approvato dall'Ufficio Tutela acque, ma non ancora dal Comune di Vadena, non ha accolto la proposta di Golder di elaborazione di un'analisi di rischio, non condividendola "per il fatto che prossimamente l'impianto di distribuzione carburanti dovrà essere adeguato ai sensi della legge provinciale n. 8/2002" e che durante questi lavori di adeguamento "saranno previsti degli scavi, il cui materiale dovrà essere smaltito ai sensi della normativa sui rifiuti". Quindi, l'elaborazione dell'analisi di rischio proposta, potrebbe eventualmente essere presa in considerazione, ove ritenuta necessaria, "solo dopo l'avvenuta bonifica del distributore" (doc. 12 di Esso).

Contro la sopra citata nota Esso ha presentato ricorso davanti a questo Tribunale, chiedendone l'annullamento (ricorso n. 172/2016).

Nelle more del giudizio, con provvedimento del 7 luglio 2016, il Direttore dell'Ufficio Gestione rifiuti della Provincia ha invitato Esso a elaborare "un progetto preliminare ai sensi dell'art. 5 della d.g.p. n. 1072/2005, col quale si dimostri che gli

obiettivi di bonifica non possono essere raggiunti nonostante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili", da presentarsi entro il 31 gennaio 2017, ammonendo che il progetto "dovrà definire in maniera univoca la quota parte di contaminazione ascrivibile al soggetto responsabile (ESSO Italiana Srl)". Contestualmente, il Direttore dell'Ufficio Gestione rifiuti ha revocato la propria precedente comunicazione del 21 aprile 2016, impugnata con il ricorso n. 172/2016 (doc. 13 di Esso).

Con sentenza n. 247/2017, pubblicata il 25 luglio 2017, questo Tribunale ha quindi dichiarato improcedibile il ricorso n. 172/2016, per sopravvenuta carenza di interesse (doc. 16 di Esso).

Nel gennaio 2017 Esso ha presentato alla Provincia il progetto di bonifica ai sensi dell'art. 5 della deliberazione della Giunta provinciale n. 1072/2005, contenente anche l'analisi di rischio specifica per la determinazione del rischio correlato alle concentrazioni residue. Per quanto di interesse, nella relazione si legge che:

- dai dati tecnici e oggettivi riportati "non è ascrivibile a Esso la responsabilità degli aumenti di concentrazione del parametro idrocarburi totali rilevati nei pozzi di monitoraggio PM5, PM8 e PM13, nonché la presenza di prodotto rilevata nel pozzo PM8 tra settembre 2016 e dicembre 2017;
- l'analisi delle attività di caratterizzazione e bonifica condotte e l'impegno economico profuso nel corso degli anni "dimostrano l'impossibilità del raggiungimento degli obiettivi di bonifica con l'applicazione delle migliori tecnologie di bonifica a costi sopportabili";
- la quota parte di contaminazione ascrivibile a Esso, come soggetto responsabile, è costituita dalla contaminazione residua nella sorgente terreni arealmente...come rilevato durante le attività di collaudo del novembre 2015".

In merito al prosieguo dell'iter ambientale, concludeva proponendo:

- l'interruzione delle attività di campionamento, essendo stato verificato un rischio accettabile;
- la disattivazione e la rimozione dell'impianto SVE/BV, che era ancora operante dal 2013 e aveva esaurito la propria funzionalità;
- la rimozione e il successivo smaltimento dei "filter socks" ancora presenti (doc. sub B della ricorrente)

La Provincia ha quindi deciso di affidare a un consulente, il geol. dott. Lorenz San Nicolò, uno studio, volto a individuare il responsabile della contaminazione residua. Il consulente ha concluso la sua relazione affermando che "la contaminazione da idrocarburi sia riconducibile ad uno "spill" di gasolio/olio combustibile, che si è manifestato con maggior probabilità prima del 2013 che dopo il 2013 e che le oscillazioni sporadiche delle concentrazioni di idrocarburi siano dovute ad infiltrazioni di gasolio fresco...durante l'attività di rifornimento del punto di vendita" (doc. 17 di Esso).

Con nota del 15 giugno 2018 la ricorrente ha presentato osservazioni alla menzionata relazione del consulente, chiedendo alla Provincia un supplemento di istruttoria sull'identificazione delle matrici di rilascio (doc. 11 della ricorrente).

Con nota del 2 luglio 2018 Esso ha invece sollecitato la Provincia a concludere definitivamente il procedimento (doc. 23 di Esso).

Su richiesta dell'Amministrazione provinciale, il consulente geol. dott. Lorenz San Nicolò ha preso posizione sulle osservazioni presentate dalla ricorrente con nota del 23 luglio 2018 (doc. 24 di Esso).

Con l'impugnato provvedimento del 29 agosto 2018 il Direttore dell'Ufficio Gestione rifiuti della Provincia ha rilasciato a Esso la "certificazione di avvenuta bonifica con misure di sicurezza (analisi di rischio)", limitatamente all'area di erogazione per mezzi pesanti, ritenendo non potersi escludere la presenza sul resto dell'area di contaminazioni del sottosuolo, e con la precisazione che "qualsiasi futura

movimentazione di terreno sull'areale succitato può essere eseguita solo se autorizzata dall'Ufficio Gestione rifiuti" e che "il sito verrà inserito nel catasto dei siti contaminati" (doc. 25 di Esso).

A fondamento del ricorso sono stati dedotti i seguenti motivi:

1. "Violazione e falsa applicazione dell'art. 40, comma 3, della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, nonché dell'art. 5 Dgp 4.4.2005, n. 1072 ss.mm., nonché dell'art. 242, D. Lgs. n. 152/2006 ss.mm.";
2. "Violazione e falsa applicazione dell'art. 40, comma 3, della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, nonché dell'art. 5 Dgp 4.4.2005, n. 1072 ss.mm., nonché dell'art. 242, D. Lgs. n. 152/2006 ss.mm.";
3. "Violazione e falsa applicazione dell'art. 40, comma 3, della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, nonché dell'art. 5 Dgp 4.4.2005, n. 1072 ss.mm., nonché dell'art. 242, D. Lgs. n. 152/2006 ss.mm.; violazione del principio di "precauzione" di cui all'art. 301, c.1, Codice Ambiente, art. 191 TFUE";
4. "Eccesso di potere nelle figure sintomatiche del difetto assoluto dei presupposti, travisamento dei fatti e difetto di istruttoria";
5. "Eccesso di potere nelle figure sintomatiche del difetto assoluto dei presupposti, travisamento dei fatti e difetto di istruttoria; contraddittorietà, irragionevolezza ed illogicità; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della L. 7.8.1990, n. 241 e degli artt. 1 e 7 della L.P. 22.10.1993, n. 17 per difetto di motivazione";
6. "Illegittimità per difetto assoluto di motivazione e comunque per indecifrabilità della motivazione";
7. "Violazione e falsa applicazione dell'art. 40, comma 3, della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, nonché dell'art. 5 Dgp 4.4.2005, n. 1072 ss. mm., nonché dell'art. 242 D.Lgs. n. 152/2006 ss.mm.; eccesso di potere per difetto assoluto dei presupposti; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della L. 7.8.1990, n. 241 e degli artt. 1 e 7 della L.P. 22.10.1993, n. 17, per difetto assoluto di motivazione";

8. “Eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà e difetto di istruttoria; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 3 della L. 7.8.1990, n. 241 e degli artt. 1 e 7 della L.P. 22.10.1993, n. 17 per difetto assoluto di motivazione (anche con riguardo alla ‘risposta’ del geologo consulente in data 15.6.2018 acclusa al provvedimento provinciale)”;

9. “Violazione della L. 241/1990 ss.mm. e dei principi di partecipazione al procedimento amministrativo; eccesso di potere per mancanza assoluta di motivazione”;

10. “Eccesso di potere per irragionevolezza, incertezza e perplessità manifeste”.

In via istruttoria, la ricorrente ha chiesto disporsi apposita CTU/verificazione al fine di:

- confermare l'irragionevolezza delle valutazioni operate dall'Amministrazione provinciale in relazione al “progetto di bonifica” del gennaio 2017 e all'analisi di rischio elaborate dalla ditta Golder, con particolare riguardo alla asserita impossibilità di realizzare gli obiettivi di bonifica in termini di migliori tecnologie disponibili (MTD), con costi sostenibili;

- accertare la presenza, nel sottosuolo delle aree oggetto di bonifica, di serbatoi di carburante interrati e delle relative tubazioni.

Con decreto presidenziale n. 120/2018, pubblicato il 16 novembre 2018, è stata accolta l'istanza della ricorrente volta a ottenere misure cautelari monocratiche ex art. 56 c.p.a..

Si sono costituiti in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, Esso e Tamoil, chiedendo il rigetto del ricorso, previa reiezione dell'istanza cautelare.

All'udienza in camera di consiglio del 18 dicembre 2018 il procuratore di Esso si è impegnato a non rimuovere gli impianti di bonifica fino alla decisione del ricorso nel merito e, quindi, il procuratore della ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

Nei termini di rito i procuratori di Esso e di Tamoil hanno presentato memorie insistendo nelle proprie difese. In particolare, la difesa di Esso ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, per tardività e per mancata impugnazione dei provvedimenti presupposti.

Con memoria di replica, il procuratore della ricorrente ha preso posizione sulla suddetta eccezione di inammissibilità e insistito per l'accoglimento del ricorso. Anche il procuratore di Tamoil ha replicato alla memoria conclusiva di Esso, contestando ogni responsabilità riferita al periodo in cui ha gestito il punto di vendita, insistendo per il rigetto del ricorso.

All'udienza pubblica del 3 aprile 2019, sentite le parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Va vagliata dapprima l'eccezione di inammissibilità del ricorso, sollevata dalla difesa di Esso, per tardività e per omessa impugnazione dei provvedimenti presupposti.

L'eccezione si fonda sulla asserita conoscenza e omessa tempestiva contestazione da parte della ricorrente dei provvedimenti presupposti a quello impugnato, a far tempo dal primo atto di approvazione da parte della Provincia del piano di caratterizzazione con decreto del 15 luglio 2004, cui hanno fatto seguito l'approvazione del primo progetto preliminare di bonifica dei terreni e del progetto definitivo di bonifica delle acque sotterranee il 9 febbraio 2009, l'approvazione del progetto di bonifica per i terreni e dell'integrazione al progetto di bonifica per le acque sotterranee il 13 agosto 2010 e, infine, la nota del 7 luglio 2016, con la quale la Provincia ha autorizzato Esso a presentare un progetto per dimostrare che gli obiettivi di bonifica non avrebbero potuto essere raggiunti, nonostante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili, con conseguente applicazione dell'analisi di rischio per le concentrazioni residue, e definizione della quota parte di contaminazione ascrivibile a Esso.

L'eccezione, formulata in modo generico, non è fondata.

Osserva il Collegio che i richiamati atti di approvazione del piano di caratterizzazione e dei progetti di bonifica non possono considerarsi “atti presupposti” dell'impugnata certificazione di avvenuta bonifica con misure di sicurezza (analisi di rischio).

Invero, il nesso di presupposizione tra due atti può ritenersi sussistente solo quando tra di essi vi sia un rapporto di consequenzialità immediata, diretta e necessaria, “*nel senso che l'atto successivo si pone quale inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove ed autonome valutazioni di interessi da parte dei soggetti a ciò preposti; diversamente, quando l'atto finale, pur partecipando alla medesima sequenza procedimentale in cui si colloca l'atto preparatorio, non ne costituisce conseguenza inevitabile, perché la sua adozione implica nuove ed ulteriori valutazioni di interessi, l'immediata impugnazione dell'atto preparatorio non fa venir meno la necessità d'impugnare l'atto finale*” (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. IV, 28 marzo 2017, n. 1398)

Nel caso di specie, l'atto di certificazione impugnato è stato adottato ai sensi dell'art. 5 della deliberazione della Giunta provinciale 4 aprile 2005, n. 1072 (“Bonifica con misura di sicurezza e ripristino ambientale”), che prevede una particolare forma di bonifica, suggerita a Esso dalla stessa Provincia, che l'Agenzia provinciale per l'ambiente può autorizzare, in via eccezionale, quando sia dimostrato che i valori di concentrazione limite accettabili di cui all'art. 3, comma 1, della stessa delibera non possano essere raggiunti nonostante l'applicazione, secondo i principi della normativa comunitaria, delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, e sempre che le misure di sicurezza garantiscano la tutela ambientale e sanitaria.

Dunque il provvedimento impugnato non costituisce la “conseguenza inevitabile” degli atti cronologicamente precedenti, perché costituisce una “variante” agli stessi. Mancando il richiesto nesso di presupposizione, la ricorrente non era dunque tenuta a impugnare gli atti antecedenti.

Va aggiunto che la ricorrente non aveva e non ha nemmeno interesse a impugnare questi ultimi atti, in quanto solo l'impugnato atto di certificazione di avvenuta bonifica con misure di sicurezza è da considerarsi direttamente lesivo dei suoi interessi.

Infine, va rilevato che la nota del 7 luglio 2016, con la quale la Provincia ha suggerito a Esso di elaborare un progetto in variante, ai sensi dell'art. 5 della deliberazione della Giunta provinciale n. 1072/2005, è un atto interlocutorio, privo di attuale lesività della situazione giuridica della ricorrente e, quindi, non impugnabile ex se.

2. Nel merito il ricorso è fondato, sotto i profili di censura dedotti con il primo, il secondo e il sesto motivo.

Con il primo motivo la ricorrente afferma che presupposto indispensabile ai fini dell'approvazione, da parte dell'Agenzia provinciale per l'ambiente, del progetto di bonifica con misure di sicurezza di cui all'art. 5 della deliberazione della Giunta provinciale n. 1072/2005, sarebbe la dimostrazione dell'impossibilità di realizzare gli obiettivi di bonifica nonostante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili. Tale dimostrazione costituirebbe quindi condizione necessaria per addivenire al rilascio del certificato di avvenuta bonifica di cui all'art. 40, comma 3, della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4, in variante rispetto a quanto previsto dal progetto di bonifica a suo tempo approvato e non realizzato dal responsabile dell'inquinamento.

La bonifica con misure di sicurezza e ripristino ambientale non potrebbe invero considerarsi "una sorta di indiscriminata esenzione dagli obblighi di procedere alla bonifica", in contrasto con la *ratio* della complessiva disciplina comunitaria.

Il progetto Esso/Golder del gennaio 2017 non assolverebbe al suddetto onere probatorio, contenendo mere affermazioni apodittiche e autoreferenziali in ordine al presupposto delle "migliori tecnologie disponibili (MTD)". La Provincia sarebbe

perciò incorsa nel vizio di violazione del citato art. 5 della delibera n. 1072/2005, nonché della normativa ivi richiamata (L.P. n. 4 del 2006 e D. Lgs. n. 152 del 2006). Con il secondo motivo la ricorrente sviluppa la doglianza di cui sopra, lamentando che anche con riferimento all'aspetto dei "costi sopportabili" il progetto non avrebbe assolto all'onere probatorio, dal momento che Esso si sarebbe limitato a dolersi per lo sforzo economico già sostenuto (indicato in seicentomila euro), senza però preoccuparsi di effettuare un'analisi dei costi della bonifica. Né vi sarebbe traccia di un qualche riscontro a riprova dell'impedimento economico alla prosecuzione dell'attività di bonifica e di risanamento ambientale, peraltro poco plausibile, considerato che Esso è una compagnia petrolifera internazionale.

Del pari ininfluyente sarebbe l'argomento speso da Esso circa il notevole lasso di tempo impegnato nell'attività di bonifica, posto che tale elemento non è preso in considerazione dal citato art. 5 della deliberazione provinciale n. 1072/2005.

Con il sesto motivo la ricorrente lamenta il difetto assoluto di motivazione del provvedimento impugnato, il quale nelle premesse si limita a citare tutta una serie di atti precedenti alla presentazione del progetto ai sensi dell'art. 5 della deliberazione provinciale n. 1072 del 2005.

Nulla sarebbe invece dato rinvenire, che consenta di comprendere quali ponderazioni l'Amministrazione provinciale abbia effettuato sul progetto presentato da Esso/Golder nel gennaio 2017. Sarebbe del tutto indecifrabile l'*iter* logico che ha portato l'Amministrazione a ritenere che vi fossero le condizioni per procedere al rilascio della certificazione di avvenuta bonifica.

Le censure - che si prestano a un esame congiunto - sono fondate.

Ai fini della migliore comprensione della controversia si rende necessaria una sia pur breve ricostruzione della normativa provinciale in tema di bonifica ambientale dei siti inquinati, emanata dal legislatore provinciale nel rispetto dei principi stabiliti in

materia dalla normativa europea (direttiva 2004/35/CE) e da quella statale (D.Lgs. 3.4.2006, n. 152 e D.M. 25.10.1999, n. 471).

Alla tutela del suolo, bonifica e ripristino ambientale è dedicato il titolo III della legge provinciale 26 maggio 2006, n. 4.

Per quanto di interesse, l'art. 38, comma 2, stabilisce che *“le attività di bonifica devono sempre privilegiare il ripristino dello stato di fatto dei luoghi ai fini della riparazione del danno”*.

Il successivo art. 39 introduce nella normativa provinciale il principio di derivazione eurounitaria, *“chi inquina paga”*, secondo cui chi provoca un danno, di massima deve sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Il comma 1 del citato art. 39 dispone infatti che *“chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, l'effettiva o potenziale contaminazione di un sito ovvero determina un pericolo concreto e attuale di contaminazione, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento”*.

L'art. 40, comma 4, autorizza la Giunta provinciale a emanare *“norme tecniche”*, con le quali definire:

- “a) i limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione urbanistica dei siti;*
- b) le modalità di individuazione dei siti inquinati e potenzialmente inquinati;*
- c) i criteri generali per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale dei siti inquinati e per la redazione dei progetti di bonifica, con l'individuazione delle tipologie di progetti non soggetti ad autorizzazioni, i tempi di esecuzione dei lavori nonché le modalità di spostamento dei rifiuti all'interno del singolo sito, anche se provenienti da aree distinte”*.

La deliberazione della Giunta provinciale 4 aprile 2005, n. 1072 stabilisce i criteri, le procedure e le modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati.

L'art. 2, comma 1, alla lett. e), definisce la “bonifica” come “*l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti presenti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque superficiali o nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione limite accettabili stabiliti dalle presenti disposizioni?*” e, alla lett. f), la “bonifica con misure di sicurezza” come “*l'insieme degli interventi atti a ridurre le concentrazioni delle sostanze inquinanti nel suolo, nel sottosuolo, nelle acque sotterranee o nelle acque superficiali a valori di concentrazione superiori ai valori di concentrazione limite accettabili stabiliti per la destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici, qualora i suddetti valori di concentrazione limite accettabili non possano essere raggiunti neppure con l'applicazione, secondo i principi della normativa comunitaria, delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili*”.

Si è già sottolineato sub 1 come nel caso che ne occupa, la Provincia, con la nota del 7 luglio 2016, ha invitato Esso a elaborare un “progetto preliminare” di bonifica con misure di sicurezza e ripristino ambientale (come definito nella sopra citata lett. f), “col quale si dimostri che gli obiettivi di bonifica non possono essere raggiunti nonostante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili”, dato che i valori di concentrazione residui risultavano superiori ai valori di concentrazione limite accettabili (cfr. doc.ti 4 e 13 di Esso).

Questa particolare tipologia di bonifica è disciplinata nel dettaglio dall'art. 5 della deliberazione della Giunta provinciale n. 1072 del 2005, che così recita: “1. *Qualora il progetto preliminare di cui all'articolo 11 dimostri che i valori di concentrazione limite accettabili di cui all'articolo 3, comma 1, non possono essere raggiunti nonostante l'applicazione, secondo i principi della normativa comunitaria, delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili, l'Agenzia provinciale, può autorizzare interventi di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza, che garantiscano, comunque, la tutela ambientale e sanitaria anche se i valori di concentrazione residui previsti nel sito risultano superiori a quelli stabiliti nell'Allegato 1. Tali valori di concentrazione residui sono determinati in base ad una metodologia di analisi di rischio*

che assicurino il soddisfacimento dei requisiti indicati nell'Allegato 4. L'Agenzia provinciale può, con provvedimento motivato, anche approvare progetti di bonifica con misure di sicurezza e ripristino ambientale senza il calcolo del rischio, a condizione che il progetto dimostri che non vi sono possibilità di contatto tra la sorgente e i recettori.

2. Con l'approvazione del progetto sono autorizzati gli interventi di bonifica e ripristino ambientale di cui al comma 1. Tale approvazione fissa le misure di sicurezza ed i piani di monitoraggio e controllo necessari ad impedire danni derivanti dall'inquinamento residuo e può fissare limitazioni temporanee o permanenti o particolari modalità per l'utilizzo del sito. Tali prescrizioni possono comportare variazioni degli strumenti urbanistici e dei piani territoriali che si rendano necessarie per garantire l'attuazione delle misure di sicurezza e delle limitazioni o modalità d'uso del sito, ferma restando la destinazione d'uso.

3. Le misure di sicurezza e le limitazioni temporanee o permanenti o le particolari modalità previste per l'utilizzo del sito devono risultare dalla cartografia e dalle norme tecniche di attuazione dello strumento urbanistico generale del Comune. L'inserimento nel piano urbanistico comunale della nuova destinazione di vincolo con le relative prescrizioni viene effettuato direttamente dal Comune territorialmente competente ai sensi della legge provinciale 29 luglio 1996, n. 21 sulla base della certificazione di cui all'art.13 comma 3 delle presenti disposizioni. Nel caso in cui il Comune non ottemperi e nel caso di cui all'art 15 delle presenti disposizioni la nuova destinazione di vincolo con le relative prescrizioni viene determinata ai sensi dell'art. 19 della legge provinciale 6 settembre 1973, n. 61”.

In base alla citata disposizione la bonifica con misure di sicurezza e ripristino ambientale è ammessa a condizione che sia “dimostrato”, cioè che venga fornita una prova certa e inconfutabile, che non sia possibile raggiungere i valori di concentrazione limite accettabili di cui all'art. 3, comma 1, della stessa delibera, nonostante l'applicazione “delle migliori tecnologie disponibili a costi sopportabili”. All'Agenzia provinciale per l'ambiente, competente ad autorizzare gli interventi di bonifica e ripristino ambientale con misure di sicurezza, spetta quindi il compito di

raccogliere dette prove e vagliarle mediante un'adeguata istruttoria, che tenga conto della rilevanza, sotto il profilo dell'interesse pubblico, della decisione di rinunciare alla bonifica in conformità ai limiti di concentrazione.

Ebbene, risulta agli atti che Esso/Golder, nel gennaio 2017, ha elaborato il "progetto di bonifica ai sensi dell'art. 5 della d.g.p. n. 1072/2005 e s.m.i." (in realtà la Provincia nella nota del 7 luglio 2016 aveva parlato di "progetto preliminare"). Per quanto di interesse, nel paragrafo 3.2. del progetto sono svolte alcune brevi considerazioni sulle "attività di bonifica eseguite e sul raggiungimento degli obiettivi di bonifica con l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili e a costi sopportabili". Nel paragrafo citato si evidenzia che le attività di caratterizzazione sono state condotte da Esso a partire dal 2004 e che le attività di bonifica hanno avuto inizio a partire dal 2009. In relazione alle concentrazioni residue rilevate nei pozzi di monitoraggio PM5, PM8 e PM13, il progetto precisa quanto segue:

- le concentrazioni residue "costituiscono dei valori asinotici raggiunti attraverso gli interventi attuati e costituiscono limiti applicativi di tali tecnologie ovvero i valori limite raggiungibili attraverso l'applicazione degli stessi interventi";
- la scelta della tecnologia da applicare è stata fatta da Esso non solo sulla base della contaminazione riscontrata, "ma anche in considerazione delle migliori tecnologie a disposizione, sulla base delle proprie esperienze progettuali e di esempi analoghi disponibili in letteratura";
- l'impianto di bonifica, ancora presente in sito, ha raggiunto i valori asinotici di applicazione, esaurendo quindi la propria funzionalità;
- i valori raggiunti costituiscono un limite non ulteriormente affinabile e, pertanto, l'impianto di bonifica può essere disattivato e rimosso;
- "per tali motivi si ritiene che gli obiettivi di bonifica non siano raggiungibili attraverso l'applicazione delle migliori tecnologie di bonifica e a costi sopportabili" (cfr. doc. B della ricorrente).

Quanto alla sostenibilità dei costi, il progetto si limita a sottolineare lo sforzo economico sostenuto per le attività di caratterizzazione e di bonifica, stimato in una cifra complessiva superiore a 600.000,00 euro, nonostante Esso non eserciti più l'attività di distribuzione nel sito dal 2007, con conseguente mancanza di introiti a partire da quella data.

Il Collegio ritiene che il progetto di Esso/Golder non assolva al rigoroso onere probatorio richiesto dall'art. 5 della citata deliberazione n. 1072 del 2005.

Invero, Esso/Golder, lungi dall'aver fornito la prova che gli obiettivi di bonifica non potevano essere raggiunti, nonostante l'applicazione delle "migliori tecnologie disponibili", si è limitato ad affermare che la tecnologia da applicare a suo tempo scelta ha esaurito la propria funzionalità.

In particolare, il progetto neppure accenna alla ricognizione delle tecnologie disponibili per vagliare l'esistenza di soluzioni che, ove utilizzate nel caso specifico (a costi sostenibili), potrebbero consentire il raggiungimento dei valori di concentrazione limite accettabili previsti dalla stessa deliberazione n. 1072 del 2005. La circostanza è ancora più grave se si considera che la stessa deliberazione, nell'allegato 4 (richiamato dall'art. 5), al paragrafo II.3, specifica che "l'analisi delle tecnologie deve essere basata su una esaustiva rassegna delle soluzioni adottate in casi simili sia a livello nazionale che internazionale per definire in che modo possono essere rispettati i criteri stabiliti nell'allegato 3" e sottolinea che tale rassegna non può configurarsi "come una rassegna della letteratura internazionale e nazionale, ma deve permettere di stabilire l'efficacia delle diverse tecnologie applicate nelle condizioni specifiche del sito..." (doc. 8 della Provincia).

Si ribadisce che l'art. 5 della deliberazione provinciale citata richiedeva la prova dell'impossibilità di raggiungere i valori di concentrazione limite accettabili utilizzando le migliori tecnologie disponibili sul mercato, a costi sopportabili.

Al riguardo Esso/Golder si limita ad affermare apoditticamente (e senza fornire nemmeno un principio di prova) che la tecnologia scelta era la migliore sulla base di non meglio precisati “esempi analoghi disponibili in letteratura” e sulla base delle “proprie esperienze progettuali”, anch’esse non dimostrate.

Vero è che il progetto avrebbe dovuto fornire all’organo provinciale competente tutti gli elementi necessari per verificare la sussistenza dei presupposti per autorizzare la bonifica con misure di sicurezza e, successivamente, per rilasciare la certificazione di avvenuta bonifica.

Esso/Golder pone invece l’accento sullo sforzo economico sostenuto e lascia chiaramente intendere alla Provincia di non essere disponibile a investire ulteriori risorse economiche nel raggiungimento dell’obiettivo che si era posto con il progetto originario, ritenendo oltretutto che la contaminazione residua rilevata nei tre pozzi di monitoraggio PM5, PM8 e PM13 non sia ascrivibile a Esso, in qualità di soggetto responsabile.

Il Collegio ritiene che l’ammontare dei costi sostenuti e il lasso di tempo impiegato da Esso per l’attività di bonifica fino a quel momento non siano dati di per sé rilevanti, in assenza della dimostrazione dei presupposti per l’applicazione della procedura di bonifica con misure di sicurezza e ripristino ambientale di cui all’art. 5 della deliberazione provinciale n. 1072 del 2005.

Peraltro, i costi e la durata della bonifica non possono che essere proporzionali alla gravità dell’inquinamento provocato, senza che l’ammontare dei costi sostenuti e il notevole tempo impiegato possa considerarsi una causa esimente dalla responsabilità.

Del resto Esso, che è una delle maggiori compagnie petrolifere a livello internazionale, non ha fornito nemmeno la prova dell’impedimento economico alla prosecuzione dell’attività di bonifica, né della non sostenibilità dei costi di utilizzo delle migliori tecnologie possibili.

Con riferimento alle migliori tecnologie possibili e ai costi sopportabili la Corte Costituzionale si è così pronunciata: *“Il limite massimo di emissione inquinante consentito dalla legge non può mai superare quello assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive, sicché la norma che condiziona l'obbligo di utilizzare la migliore tecnologia disponibile al costo non eccessivo di essa deve intendersi riferita (conformemente alle direttive CEE) al raggiungimento di livelli inferiori a quello di tolleranza; ove poi si tratti di piani di risanamento di zone particolarmente inquinate, potrà tenersi conto del costo della migliore tecnologia disponibile soltanto ai fini delle prescrizioni sui tempi e modi dell'adeguamento a livelli di emissione più rigorosi”* (cfr. sentenza 16 marzo 1990, n. 127).

Riassumendo, Esso/Golder non ha fornito alcuna prova in ordine alla sussistenza dei requisiti necessari per essere autorizzata alla bonifica con misure di sicurezza.

Nonostante tutto ciò l'Agenzia provinciale per l'ambiente, con l'impugnato provvedimento del 29 agosto 2018, ha deciso di rilasciare comunque la “certificazione di avvenuta bonifica con misure di sicurezza”, dopo aver appurato che “non sussistono rischi di diffusione della contaminazione e/o pericoli per la salute dell'uomo e per l'ambiente”. La certificazione è limitata all'area di erogazione per mezzi pesanti, non potendosi escludere “che sul resto dell'area non ci siano contaminazioni del sottosuolo” ed è stato perciò disposto l'inserimento del sito nel catasto dei siti contaminati.

Nella deliberazione si dà atto, nelle premesse, che è stato “esaminato il progetto di bonifica n. 1650820051/EM6130 - gennaio 2018 (rectius: 2017), ai sensi dell'art. 5 della d.g.p. n. 1072/2005” (progetto che dalla documentazione in atti non risulta neppure essere stato formalmente autorizzato ai sensi della citata delibera), ma nulla viene riferito in ordine alla valutazione dello stesso e, in particolare, sulla mancata dimostrazione da parte di Esso dell'impossibilità di raggiungere gli obiettivi di bonifica nonostante l'applicazione delle migliori tecnologie disponibili a costi sostenibili, che costituisce il presupposto indispensabile ai fini dell'autorizzazione

alla bonifica con misure di sicurezza prima e del rilascio della relativa certificazione di avvenuta bonifica dopo. Così agendo l'Amministrazione provinciale è incorsa non solo nella violazione dell'art. 5 della deliberazione della Giunta provinciale n. 1072 del 2005 e dell'art. 40 della legge provinciale n. 4 del 2006, ma anche nel vizio di difetto di motivazione, non essendo possibile ricostruire l'*iter* logico-giuridico attraverso il quale l'Amministrazione si è determinata ad adottare l'impugnata certificazione di avvenuta bonifica con misure di sicurezza.

Al riguardo va sottolineato infatti che la giurisprudenza amministrativa ha più volte affermato che *“tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale e, segnatamente, (per quello che qui rileva) in materia di bonifica, devono essere assistite - in relazione, per l'appunto, - alla pluralità degli interessi in gioco - da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di un'attività istruttoria parimenti ineccepibile”* (cfr. TAR Friuli, Trieste, Sez. I, 28 gennaio 2008, n. 90; nello stesso senso TAR Toscana, Sez. II, 22 dicembre 2010, n. 6798).

Per tutte le ragioni espresse, assorbita ogni altra censura, il ricorso è fondato sotto i profili di censura sollevati con il primo, il secondo e il sesto motivo. Il ricorso va quindi accolto, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati indicati in epigrafe sub 1) e 2).

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura stabilita dal seguente dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa, Sezione autonoma di Bolzano, definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto annulla il provvedimento del Direttore dell'Agenzia provinciale per l'ambiente del 29 agosto 2018 e l'ivi richiamato progetto di bonifica n.165080051/EM6130 del gennaio 2018 (rectius: 2017) e analisi di rischio, elaborato dalla ditta Golder Associates S.r.l. per conto di Esso Italiana Srl.

Condanna la Provincia autonoma di Bolzano, Esso Italiana Srl e Tamoil Italia Spa a rifondere alla ricorrente le spese di lite, che liquida in euro 3.000,00 (tremila/00) a carico della Provincia e in euro 2.000,00 (duemila/00) a carico di ciascuna delle due società, oltre IVA, CPA e altri oneri accessori di legge.

Condanna inoltre la Provincia autonoma di Bolzano a rifondere alla ricorrente le spese da essa anticipate a titolo di contributo unificato

Spese delle parti non costituite compensate.

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

Così deciso in Bolzano nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Alda Dellantonio, Presidente

Margit Falk Ebner, Consigliere

Lorenza Pantozzi Lerjefors, Consigliere, Estensore

Edith Engl, Consigliere

L'ESTENSORE
Lorenza Pantozzi Lerjefors

IL PRESIDENTE
Alda Dellantonio

IL SEGRETARIO