



BONIFICA DEI SITI INQUINATI DI INTERESSE NAZIONALE: MODALITÀ DI ESECUZIONE E PRESCRIZIONI DELLA P.A. NELLA GIURISPRUDENZA

a cura di B. Albertazzi

Nella presente rubrica verrà esaminata un'interessante sentenza del TAR Puglia, avente ad oggetto le modalità di esecuzione di attività di bonifica e di messa in sicurezza di siti inquinati, in relazione alle prescrizioni della p.a. che intervengano su tali modalità, soprattutto nel caso in cui le attività siano già state avviate o, addirittura, completate. In particolare il TAR ha cercato di individuare i limiti della potestà prescrittiva della p.a. in materia di bonifica di siti contaminati.

Il TAR Puglia (Lecce) Sez. I, con la sentenza n. 2248 dell'11 giugno 2007 in materia di **Bonifica dei siti inquinati di interesse nazionale**, ha svolto considerazioni e fatto affermazioni di notevole interesse in merito alle **modalità di esecuzione** di attività di bonifica e di messa in sicurezza di siti inquinati e di prescrizioni della p.a. che intervengano su tali modalità, soprattutto nel caso in cui le attività siano già state avviate o, addirittura, completate. Nel caso di specie la società che aveva proposto il ricorso è proprietaria di aree industriali incluse nel sito di interesse nazionale di Brindisi, così come definito dal D.M. 10 gennaio 2000¹, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, sulle quali insiste lo stabilimento gestito dalla medesima società. All'esito della Conferenza di servizi decisoria tenutasi in data 23 ottobre 2003, il Ministero dell'Ambiente aveva:

- **deliberato** di prendere atto del documento denominato *'Messa in sicurezza della falda'* "contenente le misure di messa in sicurezza d'emergenza della falda che le aziende coinsestate [nello Stabilimento multisocietario di Brindisi, n.d.E.] (...) intendono adottare, al fine di intercettare, lungo il fronte dello stabilimento, le acque contaminate in uscita dal sito": opere consistenti nello sbarramento idraulico e nel successivo trattamento delle acque di falda emunte;
- **prescritto** l'avvio della realizzazione dei pozzi costituenti la barriera idraulica, che avrebbe dovuto essere completata entro il dicembre 2003.

Risulta, poi, agli atti che all'esito della Conferenza di servizi decisoria tenutasi in data 20 aprile 2004 le Amministrazioni procedenti avessero **prescritto la presentazione del progetto definitivo dell'impianto in questione e la realizzazione dell'intera barriera idraulica entro il 30 giugno 2004**.

Tanto premesso in relazione alle vicende anteriori all'adozione degli atti impugnati, il Collegio osserva che, con il ricorso principale, la ricorrente impugnava *in parte qua* il verbale della Conferenza di servizi decisoria in data 22 settembre 2004, indetta ai sensi del comma 14 dell'art. 17 del D.Lgs 22 del 1997, cit., per la parte in cui essa prescriveva a carico della ricorrente, in relazione agli interventi di **messa in sicurezza di emergenza**, alcune attività ritenute non dovute e la cui prescrizione risultava comunque illegittima.

Nel caso di specie, la ricorrente impugnava le determinazioni assunte dalla Conferenza di servizi la quale, ravvisata la necessità di procedere ad un'analisi di rischio sanitaria in relazione ai siti in cui erano in corso attività di messa in sicurezza o di bonifica, aveva **prescritto che anche in relazione al sito di Brindisi** trovasse applicazione le indicazioni contenute nel documento denominato *'Proposta di criteri di valutazione analisi di rischio per il sito di interesse nazionale di Porto Marghera'* (documento elaborato dal competente Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, congiuntamente con l'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente ed i Servizi tecnici –, **l'Istituto Superiore di Sanità – e l'Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto**).

Il ricorso investiva il richiamato verbale della Conferenza di servizi decisoria in data 22 settembre 2004 per la parte in cui (punto n. 26) esso, "nelle more dell'elaborazione di una proposta specifica per il sito di interesse nazionale di Brindisi, [richiedeva] alle aziende le cui aree di pertinenza presentino elevati livelli di contaminazione delle matrici ambientali, acque sotterranee e suolo, di adottare, in attesa degli interventi di rimozione degli inquinanti, adeguate misure di cautela", nonché per la parte in cui prevedeva che "al fine di valutare le possibili mitigazioni del rischio afferente, le

aziende devono procedere all'analisi di rischio applicando i criteri indicati nel suddetto documento *'Proposta di criteri di valutazione a analisi di rischio per il sito di interesse nazionale di Porto Marghera'*".

La questione principale esaminata dal T.A.R. riguarda l'**obbligo**, imposto in sede di conferenza di servizi del 29 dicembre 2004 e successivamente reiterato e specificato nelle successive Conferenze del 20 giugno 2005 e del 13 marzo 2006, di **adottare un sistema di confinamento fisico di tipo passivo ad integrazione (e/o in sostituzione, secondo quanto si legge nel verbale in data 29 dicembre 2004) della 'barriera idraulica'**, "al fine di garantire la completa intercettazione delle acque di falda contaminate, nonché impedire la loro diffusione verso l'esterno dello stabilimento" (verbale in data 29 dicembre 2004, cit., punto 16), che la ricorrente ritiene attività non dovute e la cui prescrizione risultava comunque illegittima.

L'imposizione del sistema di confinamento fisico in questione veniva censurata dalla ricorrente poiché:

a) l'imposizione del sistema di barrieramento fisico (intervenuta per la prima volta solo all'esito della Conferenza di servizi del 29 dicembre 2004) si poneva in palese contrasto logico ed operativo con quanto già stabilito in sede di Conferenza di servizi del 23 ottobre 2003, allorché si era deciso di avviare un sistema di barrieramento idraulico ;

...c) l'imposizione del sistema in parola risulta del tutto priva di motivazione circa le ragioni tecniche ed i vantaggi relativi di questo sistema rispetto a quelli rinvenibili dal sistema di barrieramento idraulico (motivo n. 17; motivo 'C' nel ricorso n. 896/06).

e) l'imposizione dell'obbligo in parola violerebbe le previsioni di cui al D.M. 471 del 1999, che fa carico alle Amministrazioni interessate di svolgere una preventiva analisi comparativa fra le diverse opzioni astrattamente percorribili in tema di interventi di M.I.S.E., di bonifica e ripristino ambientale.

Il T.A.R. ha ritenuto i motivi suesposti fondati e meritevoli di accoglimento.

In particolare, **sotto il profilo di cui sub c)**, esso afferma:

* Bernardino Albertazzi;
"B. Albertazzi consulenze legali ambiente s.n.c."
Giurista Ambientale; Responsabile Area Legale Osservatorio Bonifiche Università Bocconi Milano.
Via Dal Prato, 84 – Castelbolognese (Ra)
Studio Albertazzi
Via Panzacchi 54 Bologna
Tel.: 0546/656637, 347/2512978
Fax 0546/060569
E-mail: albertazzi.bernardino@fastwebnet.it

¹ Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Brindisi.

“Ora, se è vero che ai fini degli interventi di cui all’art. 17 del d.lgs. 22 del 1997 (poi: Parte IV del d.lgs. 152 del 2006) non può considerarsi irretrotrattabile l’opzione manifestata da parte delle Amministrazioni competenti in favore di una determinata tipologia di interventi di M.I.S.E., di bonifica e ripristino ambientale, è pur vero che una volta palesata con atti espressi un’opzione in tal senso (ed una volta avviata la realizzazione delle conseguenti attività, di rilevante impatto economico per le imprese interessate) le Amministrazioni interessate avrebbe potuto mutare il proprio avviso soltanto in base ad una congrua ed approfondita motivazione ed all’esito di un’adeguata istruttoria che tenga conto di tutte le circostanze rilevanti del caso.

La sussistenza di siffatti obblighi procedimentali, prima ancora che da specifiche norme valevoli nel particolare settore della disciplina ambientale, discende dai generali principi di *economicità e trasparenza* dell’azione amministrativa (comma 1 dell’articolo 1 della L. 241 del 1990), nonché dal principio del divieto di aggravamento del procedimento amministrativo, “*se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell’istruttoria*” (comma 2 dell’art. 1, L. cit.).

Un siffatto obbligo di motivazione e di adeguata istruttoria sarebbe risultato tanto più necessario nel caso di specie, in cui risultava provato in atti:

a) che le società interessate avevano proceduto a realizzare un complesso, articolato ed onerosissimo sistema di sbarramento idraulico con successivo trattamento delle acque di falda emunte, sulla base del progetto preliminare a suo tempo presentato e già noto alle Amministrazioni precedenti;

b) che già al luglio del 2004 il sistema in questione risultava completamente realizzato (con la sua struttura di 60 pozzi di emungimento);

c) al dicembre del 2005 la Provincia di Brindisi aveva espressamente autorizzato l’esercizio dell’attività di trattamento delle acque di falda tramite operazioni di recupero.”

“In buona sostanza, anche in considerazione del fatto che la tecnologia del barriera idraulico era stata conosciuta ed avallata dalle Amministrazioni presenti in sede di Conferenza di servizi, alla luce della sua completa realizzazione già alla data del luglio 2004, nonché in considerazione dei rilevanti costi di realizzazione ad essa connessi, le Amministrazioni precedenti avrebbero dovuto acquisire e valutare in modo adeguato tutte le circostanze e le informazioni del caso prima di prescrivere una nuova e diversa tecnologia (quella del barriera fisico – in aggiunta o in sostituzione del barriera idraulico -) ed avrebbero dovuto valutare comparativamente i vantaggi e svantaggi delle varie opzioni sul campo.

Ai fini di tale comparazione, inoltre, esse avrebbero dovuto dare pienamente conto (per così dire: *‘in negativo’*) delle rilevate insuffi-

cienze del sistema inizialmente individuato (quello del barriera idraulico), sulla base di un’analisi completa e basata su rilevazioni pertinenti.

Ancora, ai fini di tale comparazione, esse avrebbero dovuto fornire (per così dire: *‘in positivo’*) indicazioni di dettaglio circa i vantaggi *effettivi* connessi alla tecnologia da ultimo individuata e fornire prova di avere adeguatamente valutato i potenziali svantaggi connessi a tale opzione.”

Ancora, “in particolare il Collegio ritiene che, sulla base alle presumibili caratteristiche fisiche e strutturali che la realizzanda barriera presenterebbe, occorresse nella specie:

a) un’istruttoria quanto mai attenta in relazione agli effetti che la barriera fisica avrebbe sortito sulle dinamiche idriche e geologiche dell’area sottostante;

b) un’istruttoria approfondita circa le possibili interazioni fra i due sistemi di barriera (di cui, da ultimo, veniva prescritta l’operatività congiunta), al fine di impedire tanto duplicazioni funzionali di interventi con inutili aggravamenti di costi, quanto possibili interazioni negative con aggravamento dei rischi che si intendevano scongiurare;

c) un’analisi costi/benefici in relazione alle quantità verosimilmente cospicue di materiale contaminato di cui la realizzazione dell’opera avrebbe richiesto la movimentazione.”

B.ALBERTAZZI CONSULENZE LEGALI AMBIENTE s.n.c.

I PROFESSIONISTI

Bernardino Albertazzi*
Giurista Ambientale

Fausto Galilei
Direttore ATO3 UMBRIA

Saverio Chesi
Penalista

Adriano Pesci
Civilista

Piero Gennari
Penalista

Domenico Lavermicocca
Amministrativista

* Docente seminari Ambiente organizzati da Regione, Unione Provincie, A.R.P.A., UNIONCAMERE Emilia-Romagna, in collaborazione con le riviste Rifiuti Solidi e Ingegneria Ambientale.



Lo “Studio Albertazzi Consulenze Legali Ambiente”, specializzato e attivo nel settore in tutto il centro-nord Italia, da oltre quindici anni, è disponibile, con i propri professionisti, a svolgere attività di consulenza, formazione e gestione del contenzioso penale, civile e amministrativo, aventi ad oggetto tutte le materie ricomprese nel c.d. sul Testo Unico Ambientale-Dlgs n. 152/2006 e S.M., in favore di aziende pubbliche e private, province, comuni, A.R.P.A. provinciali e regionali, Autorità d’Ambito Territoriale Ottimale. In particolare tali attività hanno ad oggetto le discipline in materia di: Rifiuti, Discariche, Incenerimento, Scarichi, Bonifiche, Emissioni in Atmosfera, V.I.A., V.A.S., I.P.P.C.-A.I.A., Certificazioni Ambientali.

Via A. Dal Prato, 84 - 48014, Castelbolognese (RA)
Tel. 0546.656637; Cell. 347.2512978; Fax 0546.060569
E-mail: albertazzi.bernardino@fastwebnet.it
C.F.-P.IVA 02206421204