

Ancora sui presupposti per poter legittimamente ordinare misure di messa in sicurezza di emergenza nei siti inquinati. Breve nota alla sentenza del TAR Toscana 19 settembre 2012 n.1551

A cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Dei presupposti per poter attivare le misure di sicurezza di emergenza nei siti inquinati avevamo già trattato nell'articolo che, per comodità dei nostri lettori, riportiamo qui di seguito.

http://sito.dirittoambiente.net/file/territorio_domande_158.pdf

In quell'occasione, il Consiglio di Stato, nella sentenza n.3721/11, ebbe seccamente a smentire la consolidata posizione del Tar Toscana, che, nella sentenza n.1399/09 aveva asserito che le misure di MISE non potessero mai essere ordinate in assenza del piano di caratterizzazione e che più volte, per ragioni speculari a quelle esemplificate dal Consiglio di Stato, avevamo criticato nel corso degli eventi seminariali organizzati da Diritto all'Ambiente.

Nella medesima pronuncia, sempre il riforma della sentenza del TAR Toscana n.1339/09, il Consiglio di Stato aveva fornito importanti chiarimenti in merito alla corretta interpretazione dell'art.240 comma 1 lett.t) del Codice.

Tuttavia, sorprendentemente, il TAR Toscana, nella recentissima sentenza n.1551 del 19 settembre 2012, è rimasto sulle proprie posizioni, stabilendo in particolare che: "la Sezione ha già avuto modo di affermare in proposito che nel caso della bonifica dei siti di interesse nazionale, l'imposizione di misure di messa in sicurezza d' emergenza ulteriori rispetto a quelle già adottate, deve essere adeguatamente motivata con riferimento all'urgenza, al pericolo per la salute e all'inadeguatezza delle misure preesistenti, al fine di garantire il rispetto del principio di trasparenza e del contraddittorio con i destinatari delle prescrizioni (T.A.R. Toscana, sez. II, 22 dicembre 2010, n. 6798; id. 26 luglio 2010, n. 3140).....Non può essere sufficiente, a tale fine, il mero richiamo al riscontrato superamento di alcuni limiti tabellari di cui al DM n. 471/99 per determinate sostanze senza un approfondimento, quantomeno sommario, ma pur sempre completo, al fine di individuare un pericolo per la salute che imponeva un intervento in termini così immediati, in considerazione anche delle caratteristiche

www.dirittoambiente.net



della falda sottostante al sito ed alle sue capacità "migratorie" a valle....D'altro canto, a chiusura del sistema così delineato, giova osservare che l'art. 240, co. 1, lett. t) del d.lgs. n. 152/2006 definisce quali condizioni di emergenza cui corrispondono obblighi di messa in sicurezza: le concentrazioni attuali o potenziali dei vapori in spazi confinati prossime ai livelli di esplosività o idonee a causare effetti nocivi acuti alla salute; la presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda; la contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli; il 4) pericolo di incendi ed esplosioni".

Già in precedenza, in molteplici occasioni, il TAR Toscana aveva avuto modo di affermare come le misure di MISE potessero essere attivate solo ed esclusivamente nel caso in cui dovesse approntarsi ogni intervento immediato od a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lett. t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito ed a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente. (cfr. Tar Toscana n.151/10)

Orbene, quanto ai requisiti richiesti dalla lett.m) dell'art.240 comma 1 del Codice, numerose sono le sentenze che hanno seccamente smentito tale assunto, e che hanno chiarito, in aderenza col principio di precauzione, direttamente applicabile nel nostro ordinamento e cogente per tutte le Pubbliche Amministrazioni (cfr. *ex multis*, Tar Piemonte 635/11) come, quanto al requisito di cui alla lettera m), deve ritenersi che l'evento di contaminazione repentino consiste anche nell'accertamento del perpetuarsi e dell'aggravarsi dell'inquinamento per effetto della permanenza delle matrici inquinate nell'area oggetto d'indagine.

Si vedano, su tutte, le seguenti massime:

Il TAR Lombardia – sezione di Brescia – nella sentenza n.4882/10 ha affermato che "la lett. m) dell'art. 240 del codice dell'ambiente, nel definire le attività in cui può consistere la messa in sicurezza d'emergenza, ha previsto espressamente anche l'ipotesi che essa si risolva in un intervento volto a contenere la diffusione dell'inquinamento, impedire il contatto delle matrici inquinanti, rimuoverle. La rimozione della matrice inquinante - onde evitare ulteriori propagazioni della contaminazione - è pertanto normativamente compatibile con la messa in sicurezza d'emergenza" (TAR Lombardia, BS n.4882/10)



Ancor più chiaramente il Tar Lazio, nella sentenza n.4214/11, ha significato come " secondo la ricostruzione normativa sopra accolta dal Collegio, la disciplina della bonifica dei siti di interesse nazionale impone all'Amministrazione di adottare, in attesa della bonifica vera e propria o della messa in sicurezza operativa, tutti i provvedimenti cautelari e d'urgenza via via ritenuti necessari alla messa in sicurezza del sito, ovvero idonei a contrastare la diffusione degli inquinanti nell'habitat naturale ed il loro contatto con i lavoratori e la popolazione esposta, ed a tal fine assumono rilievo determinante le analisi e le rilevazioni che, così come nella fattispecie in esame, evidenziano la persistente presenza di sostanze inquinanti pericolose per l'ambiente e tossiche e nocive per la salute umana. In tale prospettiva, la stessa minuziosa ricostruzione di tutte le misure adottate nel tempo dalla ricorrente vale, paradossalmente, proprio ad accreditare la necessità di nuove e più efficaci misure volte ad arginare il persistente pericolo di una migrazione delle predette sostanze, ancora presenti nonostante il successo delle precedenti misure, nel più vasto habitat naturale, per evitare i conseguenti gravi e persistenti danni ambientali ed alla salute umana, e quindi anche per evitare futuri e ben più gravosi oneri per i privati responsabili dell'inquinamento e per i privati, quali la ricorrente, comunque oggettivamente associati a tale responsabilità in ragione della proprietà delle aree inquinate".

"Emblematica è, al riguardo, l'equiparazione compiuta dall'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006 fra il verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito" e la "individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione": come si vede, secondo la più recente giurisprudenza sul punto (TAR Lazio, Roma, Il-bis, n.4214 del 2011), per procedere alla messa in sicurezza d'emergenza ai sensi dell'art. 240 del D.lgs. n. 152/2006 è sufficiente la "scoperta" della presenza di sostanze inquinanti tossiche e nocive, purché con livelli superiori, almeno per un valore, alla "concentrazione soglia di contaminazione" ai sensi dell'art. 244 del D.lgs. n. 152/2006, con la conseguente necessità di disporre interventi tempestivi volti ad impedire ed arginare la diffusione delle predette sostanze, aventi effetti negativi e tendenzialmente irreversibili per l'ecosistema e la stessa salute umana, in matrici ambientali dalle quali dopo possono essere molto difficilmente rimosse.

Da ultimo, si segnala come anche il Tar Campania – sede di Napoli - nella recente pronuncia 8.3.2012 n.1210, abbia avuto modo di riferire che : "Non sono fondate neanche le ulteriori censure con le quali viene dedotta l'illegittimità dell'imposizione degli interventi a carico

www.dirittoambiente.net



di un soggetto di cui non è stata accertata la responsabilità per l'inquinamento, in assenza di accertamenti o di deduzioni in relazione ad ipotetiche responsabilità della società ricorrente nella produzione dell'inquinamento del sito. Ad avviso del Collegio, infatti, in conformità alla recente evoluzione della giurisprudenza nazionale (cfr .in termini T.A.R. Lazio Roma, II, 16.5.2011, n. 4214; T.A.R. Lazio, Roma, I, 14.3.2011, n. 2263), è possibile indirizzare le misure in esame al proprietario dell'area, indipendentemente dal definitivo accertamento delle responsabilità per l'inquinamento. Tenuto conto dell'elevato livello di tutela ambientale e sanitaria perseguito dal diritto dell'Unione Europea, che risulta fondato sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente, a giudizio del Collegio, sarebbe illogica e incongrua, non solo sul piano nazionale, ma anche sul piano comunitario, una disciplina interna che dovesse essere interpretata nel senso di precludere, fino al definitivo accertamento delle responsabilità (e quindi sine die), la possibilità dell'Autorità nazionale competente alla tutela ambientale di imporre al proprietario la tempestiva adozione delle necessarie ed urgenti misure di tutela, in quanto aventi un precipuo contenuto né sanzionatorio né risarcitorio, bensì di salvaquardia, nel superiore interesse pubblico generale ambientale ed ai fini della tutela dell'inviolabile diritto alla salute della popolazione esposta, come sancito dagli artt. 2, 9 e 32 Cost., ma anche dal Diritto Europeo". (cfr. in termini, da ultimo v. anche Tar Lombardia n.489/12)

Questo, per quanto riguarda la summenzionata lett.m) dell'art.240.

Al contempo, per quanto riguarda la lett. t), il TAR Toscana, ancora nei mesi scorsi, nella sentenza che si annota, persisteva nell'affermare che "giova osservare che l'art. 240, co. 1, lett. t) del d.lgs. n. 152/2006 definisce quali condizioni di emergenza cui corrispondono obblighi di messa in sicurezza: le concentrazioni attuali o potenziali dei vapori in spazi confinati prossime ai livelli di esplosività o idonee a causare effetti nocivi acuti alla salute; la presenza di quantità significative di prodotto in fase separata sul suolo o in corsi di acqua superficiali o nella falda; la contaminazione di pozzi ad utilizzo idropotabile o per scopi agricoli; il 4) pericolo di incendi ed esplosioni.

Ebbene, nessuna di tali situazioni viene evidenziata dall'Amministrazione procedente come sussistente nel sito in questione. Ne segue, per tutte le considerazioni esposte, ed assorbiti gli ulteriori motivi, che il ricorso deve essere accolto con la conseguente caducazione degli atti impugnati".

www.dirittoambiente.net



E questo, come detto, nonostante, l'anno precedente, il Consiglio di Stato avesse riformato la sentenza n.1399/09 di eguale tenore, affermando, con persuasiva motivazione, come, di contro "Dal richiamo operato dall'art. 240 lettera m) d.lgs. citato alla condizioni di emergenza di cui alla precedente lettera t) quali circostanze che legittimano le misure di emergenza, il Tribunale amministrativo deduce l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, nessuna di tali circostanze essendosi riscontrata nel caso di specie. E' evidente l'errore in cui sono incorsi i primi giudici, sol che si consideri come lo stesso art. 240, lettera t) d.lgs. citato nel definire le condizioni di emergenza come "gli eventi al verificarsi dei quali è necessaria l'esecuzione di interventi di emergenza", elenchi poi una serie di accadimenti a mero e dichiarato titolo di esempio". (CdS n.3721/11)

Come si vede, secondo l'orientamento più recente ed autorevole della giurisprudenza amministrativa, da un lato, per poter legittimare l'imposizione delle misure di MISE, è sufficiente la scoperta di fenomeni di contaminazione, purchè evidentemente gravi, che possano aggravare lo stato di inquinamento delle matrici e risultare altresì nocive per la salute umana. Dall'altro, come, per espressa previsione normativa, l'elenco di cui alla lett.t) dell'art.240 che definisce le condizioni di emergenza sia stato posto dal Legislatore a mero titolo di esempio sì che, ove non ricorra una delle condizioni ivi elencate ma si versi in una condizione di pericolo, l'ordine d porre in essere misure di MISE deve intendersi assolutamente legittimo, ed anzi doveroso, da parte dell'Amministrazione.

Valentina Stefutti

Pubblicato 11 novembre 2012