



**REPUBBLICA ITALIANA**

**Sent. n. 89**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Anno 2006**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte – 2<sup>^</sup> **R.g. n. 1403**

Sezione – ha pronunciato la seguente

**Anno 2005**

**SENTENZA**

**in forma semplificata**

sul ricorso n. 1403/2005 proposto dalla SOCIETA' ITALIANA  
PER IL GAS p.a. , in persona del procuratore generale Dott.  
Umberto Franchini, con sede legale in Torino, via XX  
Settembre n. 41, rappresentata e difesa dall'avv. prof. Paolo  
Dell'Anno, con domicilio eletto in Torino presso lo studio  
dell'avv. Vittorio Del Monte, Corso Vittorio Emanuele n. 123,

contro

- il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in  
persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso  
dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, presso la  
quale è domiciliato in corso Stati Uniti n. 45;

- il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio,  
Direzione per la Gestione dei Rifiuti e per le Bonifiche, in  
persona del Direttore generale, non costituito;

e nei confronti

della Regione Piemonte, in persona del Presidente pro tempore,  
non costituita;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,  
della nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del

Territorio, Direzione per la Qualità della Vita, prot. n. 16158, del 5 agosto 2005, con la quale il Direttore Generale in relazione al documento *“interventi di messa in sicurezza d'emergenza. Progetto di una barriera fisica”* trasmesso dalla Società ricorrente in data 27 maggio 2005, anticipava, *“In previsione della prossima Conferenza di Servizi in cui sarà discusso come punto all'ordine del giorno il documento sopra citato”, “alcune richieste di integrazione del progetto medesimo:*

- *E' necessario che il diaframma sia esteso lungo tutto l'affaccio dell'area spondiva di proprietà Italgas;*
- *Al fine di valutare l'efficienza e l'efficacia del diaframma è necessario prevedere nel progetto in questione idonei sistemi di monitoraggio della falda verso il torrente Stura;*
- *E' necessario che il progetto preveda una dettagliata caratterizzazione dei terreni interessati dalla realizzazione del diaframma. Detti terreni andranno gestiti come rifiuti e smaltiti in idonei impianti autorizzati.”*

di ogni altro atto presupposto, connesso o comunque consequenziale.

*Visto* il ricorso e i relativi allegati;

*Visti* tutti gli atti di causa;

Dato atto della costituzione a verbale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio;

*Relatore* alla camera di consiglio del 21 dicembre 2005 il

Referendario Giorgio Manca;

*Uditi* per la società ricorrente l'avv. prof. Paolo Dell'Anno e per il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio l'avv. dello Stato Carotenuto;

*Ritenuto* che sussistano i presupposti per definire il ricorso con sentenza semplificata, ai sensi dell'art. 9, 1° comma, della legge 21 luglio 2000, n. 205;

*Sentite* sul punto le parti costituite;

*Ritenuto*, in fatto, che la controversia, di cui al ricorso in epigrafe, riguarda la bonifica di un'area di proprietà della società ricorrente, riguardo alla quale è stato presentato un piano di caratterizzazione sottoposto all'approvazione del Ministero dell'Ambiente secondo quanto previsto dal Decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471 (Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni e integrazioni). A seguito di diverse conferenze di servizio istruttorie e decisorie, il documento progettuale relativo alla bonifica, redatto secondo le indicazioni scaturite dalle conferenze di servizio, veniva acquisito al Ministero per l'Ambiente in data 7 giugno 2005. Con la nota, prot. n. 16158 del 5 agosto 2005, il Direttore Generale della Direzione per la Qualità della Vita, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, in

relazione al documento “interventi di messa in sicurezza d'emergenza. Progetto di una barriera fisica”, trasmesso dalla Società ricorrente in data 27 maggio 2005, anticipava, “*In previsione della prossima Conferenza di Servizi in cui sarà discusso come punto all'ordine del giorno il documento sopra citato*”, “*alcune richieste di integrazione del progetto medesimo:*

- *E' necessario che il diaframma sia esteso lungo tutto l'affaccio dell'area spondiva di proprietà Italgas;*
- *Al fine di valutare l'efficienza e l'efficacia del diaframma è necessario prevedere nel progetto in questione idonei sistemi di monitoraggio della falda verso il torrente Stura;*
- *E' necessario che il progetto preveda una dettagliata caratterizzazione dei terreni interessati dalla realizzazione del diaframma. Detti terreni andranno gestiti come rifiuti e smaltiti in idonei impianti autorizzati.”*

La società ricorrente impugna la nota sopra richiamata e trascritta, per i seguenti motivi di ricorso:

**1° - Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, comma 3, D.M. n. 471/99. Violazione del principio di concertazione. Violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e giusto procedimento.**

Si deduce la violazione della norma rubricata, poiché il provvedimento impugnato è stato unilateralmente adottato dal ministero in assenza della previa conferenza di servizi e

omettendo anche l'istruttoria e la valutazione tecnica da parte dell'ARPA competente. Omissioni che si tradurrebbero, altresì, in difetto di istruttoria.

La decisione unilaterale con la quale il Ministero dell'Ambiente ha anticipato le modifiche prescrivendone il recepimento nel progetto prima dell'esame dello stesso nella conferenza di servizi violerebbe pertanto le competenze che la norma attribuisce ad altri organi.

**2° - Violazione e falsa applicazione dell'art. 15, comma 3, D.M. n. 471/99. Violazione del principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi. Incompetenza.**

L'art. 15 citato non prevederebbe alcun potere del Ministero di ordinare gli interventi di messa in sicurezza né di valutare i progetti di bonifica, né, pertanto, di fissare prescrizioni e integrazioni progettuali.

**3° - Violazione dell'art. 3 legge n. 241/1990: omessa motivazione.**

Il provvedimento impugnato non esternerebbe le ragioni delle richieste effettuate. Né esisterebbero concrete ragioni per tali modifiche progettuali, come manifestato dalla società ricorrente al Ministero con nota del 6 settembre 2005, trasmessa in risposta alla nota impugnata.

**4° - Violazione dell'art. 3 legge n. 241/1990: omessa motivazione. Violazione dell'art. 8, comma 1, lett. f-bis, del D.lgs. n. 22/1997. Violazione dei principi di cui agli artt. 3,**

**4 e 5 del D.lgs. n. 22/1997.**

**5° - Violazione e falsa applicazione di legge (art. 6, comma 1, lett. a, d.lgs. 22/1997, sulla nozione di rifiuto).**

Si contesta la qualificazione come rifiuti dei residui dall'attività di scavo necessaria per le opere di messa in sicurezza del sito inquinato, previste nel progetto di bonifica. Qualificazione che non sarebbe corretta alla luce delle definizioni di cui alle norme rubricate.

**6° - Violazione ed erronea applicazione di legge (art. 14 e 17, d.lgs. n. 22/1997; art. 7, 8, 9 del D.M. n. 471/1999).**

**Eccesso di potere per difetto di istruttoria, mancanza dei presupposti, difetto di motivazione.**

Dalla circostanza che le norme, di cui in rubrica, distinguono tra responsabilità dell'inquinatore e responsabilità del proprietario, ne deriverebbe che quest'ultimo è tenuto solo all'adempimento della bonifica nei limiti del valore del terreno interessato. Inoltre la richiesta del Ministero non sarebbe sorretta da adeguata istruttoria, circa la compatibilità economica delle modifiche progettuali con il valore entro il quale è tenuto il proprietario del terreno che non sia responsabile dell'inquinamento.

**7° - Violazione e falsa applicazione del principio comunitario "chi inquina paga" (art. 174, comma 2, Trattato di Maastricht).**

**8° - Illegittimità costituzionale dell'art. 17 del D.Lgs. n.**

**22/1997, ed illegittimità derivata del d.m. 471/99, per violazione degli artt. 76 e 77 Cost., nonché degli artt. 3, 41 e 97 Cost.**

Considerato, in diritto, che è fondato il secondo motivo di ricorso con il quale si deduce l'incompetenza del Ministero dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 15 – Interventi di interesse nazionale - del Decreto ministeriale 25 ottobre 1999, n. 471 (Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 e successive modificazioni e integrazioni), il quale recita: *“1. Gli interventi di interesse nazionale sono individuabili in relazione alle caratteristiche del sito inquinato, alle quantità e pericolosità degli inquinanti presenti nel sito medesimo, al rilievo dell'impatto sull'ambiente circostante al sito inquinato in termini di rischio sanitario ed ecologico nonché di pregiudizio per i beni culturali ed ambientali secondo i seguenti principi e criteri direttivi, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera n) , del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22:*

- a) la bonifica riguardi aree e territori, compresi i corpi idrici, di particolare pregio ambientale;*
- b) la bonifica riguardi aree e territori tutelati ai sensi del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431;*

- c) *il rischio sanitario ed ambientale che deriva dall'inquinamento risulti particolarmente elevato in ragione della densità della popolazione o dell'estensione dell'area interessata;*
- d) *l'impatto socio economico causato dall'inquinamento dell'area sia rilevante;*
- e) *l'inquinamento costituisca un rischio per i beni di interesse storico e culturale di rilevanza nazionale;*
- f) *la bonifica riguardi siti compresi nel territorio di più regioni.*

2. Il responsabile **presenta al Ministero dell'Ambiente il Piano di caratterizzazione, il Progetto preliminare e il Progetto definitivo** predisposti secondo i criteri generali stabiliti dall'Allegato 4, nei termini e secondo le modalità di cui all'articolo 10, comunicando, altresì, le informazioni relative agli interventi di messa in sicurezza adottati ai sensi dell'articolo 7 o dell'articolo 8. Nel caso in cui il responsabile non provveda o non sia individuabile e non provveda il proprietario del sito inquinato né altro soggetto interessato, i progetti sono predisposti dal Ministero dell'ambiente, che si avvale dell'A.N.P.A., dell'Istituto Superiore di Sanità e dell'E.N.E.A.

**3. Per l'istruttoria tecnica degli elaborati progettuali di cui al comma 2 il Ministero dell'ambiente si avvale dell'A.N.P.A., delle A.R.P.A. delle regioni interessate e dell'Istituto**



**Superiore di Sanità.**

4. Il Ministro dell'Ambiente, di concerto con i Ministri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e della sanità, d'intesa con la regione territorialmente competente, approva il progetto definitivo, tenendo conto delle conclusioni dell'istruttoria tecnica e autorizza la realizzazione dei relativi interventi.

4-bis. In attesa del perfezionamento del provvedimento di autorizzazione di cui al comma precedente, completata l'istruttoria tecnica, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio autorizza in via provvisoria, su richiesta dell'interessato, ove ricorrano i motivi d'urgenza e fatta salva l'acquisizione della pronuncia positiva del giudizio di compatibilità ambientale ove prevista, l'avvio dei lavori per la realizzazione dei relativi interventi di bonifica, secondo il progetto valutato positivamente, con eventuali prescrizioni, dalla Conferenza di servizi convocata ai sensi dell' articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241 , e successive modificazioni. L'autorizzazione provvisoria produce gli effetti di cui al comma 10 dell'articolo 10 .

5. Qualora gli interventi di bonifica e ripristino ambientale prevedano la realizzazione di opere sottoposte a procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, l'approvazione di cui al comma 4 è subordinata all'acquisizione della relativa pronuncia di compatibilità. In

*tali casi i termini previsti dal presente decreto sono sospesi sino alla conclusione della procedura di valutazione di impatto ambientale.*

*6. L'autorizzazione del progetto definitivo produce gli effetti di cui all'articolo 10, comma 10."*

Dalla lettura della norma, e in particolare del comma 3, emerge che, in ordine allo svolgimento dell'istruttoria tecnica sui progetti di bonifica, al Ministero dell'Ambiente non è attribuito uno specifico potere di valutazione tecnica concernente l'efficacia delle previsioni progettuali prospettate dal proponente (responsabile dell'inquinamento o – come nel caso di specie – proprietario del terreno inquinato). Tale potere è invece affidato all'A.N.P.A. e alle diverse A.R.P.A. (in relazione alle regioni di volta in volta interessate) e all'Istituto Superiore di Sanità. Il Ministero, nella fase dell'istruttoria tecnica sui progetti in questione, è in una duplice posizione di natura doverosa: da un lato infatti deve necessariamente avvalersi delle figure soggettive sopra richiamate per la valutazione tecnica dei progetti; dall'altro, è tenuto ad acquisire i risultati dell'istruttoria ed a tener conto di questi nel provvedere all'approvazione definitiva degli elaborati progettuali. Non può invece interloquire attraverso la prescrizione di modifiche tecniche ai progetti presentati, modifiche che evidentemente presuppongono una preliminare valutazione tecnica che – come detto – appartiene invece agli

enti di cui all'art. 15, comma 3, del d.m. n. 471/1999.

Gli altri motivi si possono considerare assorbiti e se ne omette, pertanto, l'esame.

Considerato, in definitiva, che il ricorso è meritevole di accoglimento e che sussistono giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio;

PER QUESTI MOTIVI

**Il Tribunale Amministrativo per il Piemonte, Seconda Sezione**, pronunciandosi ai sensi dell'art. 9, 1° comma, della legge 21 luglio 2000, n. 205, *accoglie* il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla la nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Direzione Qualità della Vita, prot. n. 16158, del 5 agosto 2005;

*compensa* tra le parti le spese del giudizio,

*ordina* che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 21 dicembre 2005, con l'intervento dei magistrati:

- |            |          |                           |
|------------|----------|---------------------------|
| - Giuseppe | CALVO    | - Presidente              |
| - Antonio  | PLAISANT | - Referendario            |
| - Giorgio  | MANCA    | - Referendario, estensore |

**Il Presidente**

**L'Estensore**

f.to Calvo

f.to Manca



Il Direttore Segreteria II Sezione  
f.to Ruggiero