

Pubblicato il 05/09/2023

N. 00507/2023 REG.PROV.COLL.
N. 00491/2022 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 l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 491 del 2022, proposto da Eni S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni De Vergottini, Marco Petitto e Giulia Pili, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, via Bertoloni n. 44;

contro

la Regione Umbria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Luciano Ricci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso l'Avvocatura regionale in Perugia, corso Vannucci n. 30, Palazzo Ajò;

nei confronti

del Comune di Assisi, della Provincia di Perugia, dell'Arpa Umbria, dell'AUSL Umbria 1 e di AVR di Reggiani Albertino S.p.A., non costituiti in giudizio;

per l'annullamento***in parte qua***

della determina dirigenziale n. 5429 del 30.05.2022, avente ad oggetto "D.Lgs. 152/2006, art. 242 – *Approvazione del documento 'Aggiornamento della variante al progetto di bonifica: Analisi di rischio residuale per l'area dell'ex PV e interventi di bonifica per l'area esterna' relativo al sito denominato "Ex PV ENI n. 4570, S.S. 147 Assisana – Km 11+593" nel comune di Assisi (PG)*" emanata dal Servizio risorse idriche, acque pubbliche, attività estrattive e bonifiche e trasmessa in data 1.06.2022, limitatamente all'art. 3, lett. c), a termini del quale "entro 12 mesi la Soc. ENI S.p.A. dovrà provvedere alla presentazione dell'istanza di voltura dell'Autorizzazione Unica Ambientale rilasciata alla Ditta ACR REGGLIANI DI REGGLIANI ALBERTINO SPA e trasmettere suddetta documentazione ad ARPA Umbria, USL Umbria 1, Provincia di Perugia, Comune di Assisi, Regione Umbria";

- nonché di tutti gli atti e provvedimenti ad essa annessi, presupposti, connessi e comunque consequenziali, anche non conosciuti, e, in particolare, del resoconto verbale della conferenza di servizi del 3.05.2022, trasmesso in data 16.05.2022;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Umbria;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2023 il dott. Davide De Grazia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – ENI è proprietaria dal 2003 del sito denominato “Ex PV ENI n. 4570, S.S. 147 Assisana – Km 11+593” nel territorio comunale Assisi, sul quale insisteva, fino alla sua dismissione nel 2015, un impianto di vendita di carburanti.

2. – Riferisce ENI che dal maggio del 2002 il sito è stato interessato da un procedimento di messa in sicurezza e di bonifica ambientale.

Della bonifica ENI si è occupata non direttamente, ma attraverso la sua mandataria ENI Rewind S.p.A. (già Syndial S.p.A.), società del gruppo costituita per la gestione e il monitoraggio delle attività ambientali, che ha stipulato specifici contratti di appalto con ditte e società specializzate in materia di bonifiche ambientali.

3. – Dal dicembre 2002 nel sito sopra indicato è stato installato un impianto di “*pump & treat*”, costituito da un sistema di emungimento e trattamento mediante carboni attivi delle acque sotterranee, che vengono successivamente scaricate nella pubblica fognatura.

4. – Dal 2004, le operazioni di messa in sicurezza del sito sono state svolte da diverse società specializzate incaricate da ENI Rewind. Dette società, attraverso successive volte, si sono susseguite nella titolarità delle autorizzazioni necessarie allo scarico in fognatura delle acque trattate.

Così, tra il 2013 e il 2014 le autorizzazioni già rilasciate alla società Ecotherm per lo svolgimento dell'attività di monitoraggio delle acque sotterranee e, poi, dell'intera gestione ambientale del sito sono state volturate in favore della società ACR di Reggiani Albertino S.p.A. Il 6.04.2016 la società Herambiente S.p.A. è subentrata a ACR Reggiani ed ha ottenuto in proprio favore la voltura dell'AUA. Nel luglio 2021, ACR Reggiani è nuovamente subentrata a Herambiente, ottenendo la voltura in proprio favore dell'AUA con provvedimenti del 12.12.2021 della Regione Umbria e del 10.03.2021 del Comune di Assisi.

5. – In data 30.09.2021, ENI Rewind, quale mandataria di ENI, presentava istanza di aggiornamento della variante al progetto di bonifica.

Veniva quindi convocata la conferenza di servizi per la trattazione dell'istanza, alla quale venivano invitati la Provincia di Perugia, il Comune di Assisi, l'AUSL Umbria 1, l'Arpa Umbria, la società ENI Rewind e il Servizio autorizzazioni ambientali della Regione Umbria.

Alla seduta del 3.05.2022 il presidente della conferenza di servizi evidenziava *«che l'Autorizzazione Unica Ambientale presentata [era] stata rilasciata alla ditta ACR REGGLANI DI REGGLANI ALBERTINO SPA e non al Soggetto obbligato, ovvero la Soc. ENI S.p.A.»* e, *«[a]lla luce di quanto disposto dall'art. 242, comma 7, (...) comunica[va] che la determinazione di approvazione della variante al Progetto di bonifica [avrebbe prescritto] la voltura di suddetta autorizzazione»*.

L'affermazione del presidente veniva subito contestata dal rappresentante di ENI Rewind, come si evince dal verbale del 3.05.2022.

6. – Con determinazione n. 5429 del 30.05.2022, comunicata a mezzo PEC a ENI il 1.06.2022, la Regione Umbria adottava la determinazione motivata di conclusione positiva della conferenza di servizi ed approvava l'istanza di aggiornamento della variante al progetto di bonifica presentata da ENI Rewind, vincolandola al rispetto di alcune prescrizioni, tra le quali quella di cui alla lett. c) del punto 3 della parte dispositiva, secondo cui entro i successivi dodici mesi ENI avrebbe dovuto presentare l'istanza di voltura in suo favore dell'autorizzazione unica ambientale rilasciata alla ditta ACR Reggiani.

7. – Con ricorso notificato il 9.08.2022 e depositato il 1.09.2022, ENI ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale il provvedimento della Regione Umbria da ultimo citato limitatamente all'appena ricordata

prescrizione di cui al punto 3, lett. c), e ne ha chiesto l'annullamento.

Con il primo articolato motivo di ricorso, ENI denuncia la violazione degli artt. 242, co. 7, e 243, co. 4, del d.lgs. n. 152/2006, del D.P.R. n. 59/2013, della deliberazione della Giunta regionale n. 1074 del 2019, dell'art. 3 della legge n. 241/1990 e della deliberazione della Giunta regionale n. 627 del 2019, nonché l'eccesso di potere sotto diversi profili sintomatici, deducendo che il provvedimento impugnato sarebbe del tutto immotivato e costituirebbe il frutto dell'errata interpretazione ed applicazione delle citate disposizioni, le quali dovrebbero leggersi nel senso che la titolarità dell'AUA dovrebbe essere associata non alla mera proprietà del sito o alla committenza delle attività di bonifica, bensì alla titolarità delle risorse, dei requisiti, delle capacità tecniche e delle competenze necessarie per lo svolgimento delle stesse attività, che nel caso di specie sarebbero posseduti da ACR Reggiani, e non da ENI.

Con il secondo motivo, ENI deduce la violazione del D.P.R. n. 59/2013, del d.lgs. n. 152/2006 e delle deliberazioni della Giunta regionale n. 1074 e n. 627 del 2019, nonché l'eccesso di potere sotto diversi profili sintomatici, sostenendo che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo perché impone la voltura dell'AUA ad ENI senza che quest'ultima abbia mai preso parte al procedimento, sia mai stata interpellata al riguardo e sia mai stata titolare dell'AUA in relazione all'impianto installato presso il sito, posto che lo stesso impianto è sempre stato di titolarità delle ditte di volta in volta incaricate delle attività di messa in sicurezza e bonifica ambientale.

8. – La Regione Umbria si è costituita in giudizio per resistere al ricorso e, in vista della discussione, ha depositato memoria con la quale, dopo aver riportato ampi stralci del verbale della conferenza di servizi e del punto 3 del dispositivo della determina dirigenziale impugnata, ha eccepito l'improcedibilità del ricorso, giacché *«anche se fosse annullata la previsione contestata dal ricorrente, in ogni caso Eni Spa sarebbe comunque responsabile con riferimento all'autorizzazione di cui all'AUA in questione (che comprende l'autorizzazione agli scarichi in pubblica fognatura) e potrebbe comunque essere necessariamente richiesta la relativa volturazione»*.

Nel merito, la Regione Umbria contesta la fondatezza del secondo motivo, in quanto dal verbale della conferenza di servizi risulterebbe la partecipazione attiva del rappresentante di ENI, che infatti avrebbe espresso il proprio dissenso rispetto alla posizione del presidente della conferenza.

Quanto al primo motivo, la Regione deduce che il procedimento di bonifica vede come soggetto obbligato ENI, tenuta ai necessari monitoraggi, campionamenti, misure e comunicazioni relativi a tutte le matrici ambientali del sito, e che un frazionamento dell'attività pregiudicherebbe l'intervento di bonifica e sarebbe contrario al principio "chi inquina paga".

9. – Le altre Amministrazioni intimare non si sono costituite in giudizio.

10. – ENI ha replicato alla memoria della Regione Umbria.

11. – All'udienza pubblica del 11 luglio 2023, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

12. – Il ricorso di ENI è finalizzato all'annullamento della prescrizione che vincola l'approvazione dell'aggiornamento del progetto di bonifica alla presentazione di un'istanza di volturazione in favore di essa ENI dell'autorizzazione unica ambientale attualmente intestata alla ditta ACR Reggiani.

Con la propria iniziativa, ENI persegue, con ogni evidenza, l'interesse ad evitare che eventuali inosservanze, da parte della società specializzata incaricata, delle prescrizioni associate all'autorizzazione unica ambientale rilasciata per l'attuazione del progetto di bonifica possano esserle imputate nei rapporti con l'Amministrazione.

Non si può, dunque, ritenere che ENI sia carente di interesse alla coltivazione del presente ricorso.

L'eccezione preliminare di inammissibilità sollevata dall'Amministrazione regionale resistente è pertanto infondata.

13. – Venendo al primo motivo di ricorso, devono farsi le seguenti osservazioni.

13.1. – L'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 disciplina le procedure operative ed amministrative da attivare nel caso si verifichi un evento potenzialmente in grado di contaminare un sito, ponendo a carico del "responsabile dell'inquinamento" l'obbligo di curare i relativi adempimenti, a partire dalle comunicazioni ai sensi e con le modalità

di cui all'art. 304, co. 2, e dall'adozione delle misure di prevenzione e dalle indagini preliminari sui parametri oggetto dell'inquinamento.

Più in particolare, il comma 7 dell'art. 242 dispone che, qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), debba essere *«il soggetto responsabile»* a sottoporre alla regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito. Nel caso di interventi di bonifica o di messa in sicurezza che presentino particolari complessità a causa della natura della contaminazione, degli interventi, delle dotazioni impiantistiche necessarie o dell'estensione dell'area interessata dagli interventi medesimi, la norma prevede che il progetto possa essere articolato per fasi progettuali distinte al fine di rendere possibile la realizzazione degli interventi per singole aree o per fasi temporali successive.

La regione, acquisito il parere del comune e della provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento. Ai soli fini della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione del progetto operativo e per il tempo strettamente necessario all'attuazione medesima, *«l'autorizzazione regionale di cui al presente comma sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente compresi, in particolare, quelli relativi alla valutazione di impatto ambientale, ove necessaria, alla gestione delle terre e rocce da scavo all'interno dell'area oggetto dell'intervento ed allo scarico delle acque emunte dalle falde. L'autorizzazione costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità dei lavori»*.

Con il provvedimento di approvazione del progetto sono stabiliti anche i tempi di esecuzione, indicando altresì le eventuali prescrizioni necessarie per l'esecuzione dei lavori, le verifiche intermedie per la valutazione dell'efficacia delle tecnologie di bonifica adottate e le attività di verifica in corso d'opera necessarie per la certificazione di cui all'art. 248, co. 2, con oneri a carico del proponente, ed è fissata l'entità delle garanzie finanziarie, in misura non superiore al cinquanta per cento del costo stimato dell'intervento, che devono essere prestate in favore della regione per la corretta esecuzione ed il completamento degli interventi medesimi.

13.2. – La succitata disposizione, dunque, individua nel responsabile dell'inquinamento il soggetto tenuto alla presentazione del progetto operativo degli interventi di bonifica, con la logica conseguenza che, nello spirito della legge, sarà sempre il soggetto responsabile, all'approvazione del progetto dallo stesso presentato, ad essere titolare dell'autorizzazione regionale, sostitutiva a tutti gli effetti delle autorizzazioni, delle concessioni, dei concerti, delle intese, dei nulla osta, dei pareri e degli assensi previsti dalla legislazione vigente, necessaria all'attuazione della bonifica. La disposizione, infatti, nella parte in cui fa riferimento all'*«autorizzazione regionale di cui al presente comma»*, considera l'approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza presentato dal soggetto responsabile come il provvedimento di rilascio dell'autorizzazione necessaria alla realizzazione di tutti gli interventi in esso contemplati e pertanto sostitutiva di ogni atto di assenso a tal fine richiesto.

13.3. – Quanto sopra non impedisce che il *«soggetto responsabile»* che abbia presentato il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, ottenendone l'approvazione con valenza di autorizzazione unica ambientale all'esecuzione degli interventi in esso previsti, si avvalga di soggetti terzi per l'esecuzione delle singole lavorazioni, ferma restando la sua responsabilità nei confronti dell'amministrazione in relazione alla corretta osservanza delle prescrizioni impartite in sede di approvazione del progetto e di rilascio dell'autorizzazione, che dunque deve essere intestata al medesimo soggetto.

13.4. – Né, d'altra parte, a diverse conclusioni potrebbe pervenirsi con riguardo al caso di specie alla luce della disposizione di cui all'art. 124, co. 2, del d.lgs. n. 152/2006, pure evocata dalla parte ricorrente, ai sensi del quale «[l]’*autorizzazione è rilasciata al titolare dell’attività da cui origina lo scarico*».

Nel caso in esame, infatti, oggetto dell’autorizzazione unica non è tanto il sistema di “*pump and treat*”, bensì la complessiva attività di bonifica, definita all’art. 240, co. 1, lett. p), del d.lgs. n. 152/2006 come «*l’insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)*» ed oggetto dell’atto di approvazione del progetto operativo degli interventi di bonifica di cui all’art. 242, co. 7, del medesimo d.lgs. n. 152/2006.

13.5. – Dalle considerazioni sopra svolte discende l’infondatezza del primo motivo di ricorso.

14. – Il collegio ritiene infondata anche la seconda doglianza della società ricorrente, con la quale quest’ultima deduce che la prescrizione vincolante relativa alla voltura dell’AUA ad ENI sarebbe stata stabilita senza che quest’ultima abbia mai preso parte al procedimento e sia mai stata interpellata al riguardo.

A questo proposito, deve osservarsi che, come si evince dal verbale della conferenza di servizi del 3.05.2022, il rilievo del presidente relativo al fatto «*che l’Autorizzazione Unica Ambientale presentata [era] stata rilasciata alla ditta ACR REGGLANI DI REGGLANI ALBERTINO SPA e non al Soggetto obbligato, ovvero la Soc. ENI S.p.A.*» e che, «*[a]lla luce di quanto disposto dall’art. 242, comma 7, (...) la determinazione di approvazione della variante al Progetto di bonifica [avrebbe prescritto] la voltura di suddetta autorizzazione*» è stato prontamente contestato dal rappresentante di ENI Rewind, presente in conferenza.

La circostanza che ENI non sia stata direttamente coinvolta o interpellata non vizia il provvedimento in questa sede impugnato, giacché, come riferito dalla stessa società ricorrente, nella vicenda procedimentale che qui interessa ENI Rewind ha operato come mandataria di ENI per la gestione e la supervisione delle attività di bonifica ambientale.

In tale veste, come si evince dal ricorso, ENI Rewind, oltre a presentare, per conto di ENI, il progetto di bonifica e l’istanza di aggiornamento dello stesso e ad intrattenere i rapporti con le società specializzate incaricate delle relative lavorazioni, ha attivamente partecipato, sempre per conto e nell’interesse della mandante, alla procedura che si è conclusa con il provvedimento oggetto del presente giudizio.

Il secondo motivo di ricorso è pertanto infondato.

15. – In conclusione, il ricorso di ENI deve essere respinto.

16. – La novità e la particolarità delle questioni trattate inducono il collegio a disporre la compensazione delle spese tra le parti costituite, mentre non vi è luogo a provvedere con riguardo a quelle non costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l’Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate; nulla per le parti non costituite.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2023 con l’intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Daniela Carrarelli, Primo Referendario

Davide De Grazia, Referendario, Estensore

L’ESTENSORE
Davide De Grazia

IL PRESIDENTE
Raffaele Potenza

IL SEGRETARIO