

Pubblicato il 31/05/2021

N. 01107/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00439/2017 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 la Calabria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 439 del 2017, proposto da Comune di Crotona, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Borrelli e Rosa Concetta Maria Russo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giuseppe Pitaro in Catanzaro, via Francesco Acri n. 88;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale di Catanzaro, domiciliataria *ex lege* in Catanzaro, via G. da Fiore n. 34;

nei confronti

Eni Rewind S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Mauro Renna e Nicola Sabbini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del D.M. del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, prot. n. 0000020/STA del 3 febbraio 2017, concernente “*Approvazione del Progetto operativo di bonifica dei suoli dello stabilimento ex Agricoltura - Revisione 1*”

trasmesso da Syndial- Attivita` Diversificate S.p.a.- ricadente nel sito di interesse nazionale "Crotone, Cassano, Cerchiara"; e di tutti gli altri atti presupposti, connessi e consequenziali, anche, in ipotesi, non nella cognizione del ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e della Eni Rewind S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 marzo 2021 la dott.ssa Francesca Goggiamani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Comune di Crotone ha impugnato il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, prot. n. 0000020/STA del 3 febbraio 2017, concernente l'*Approvazione del Progetto operativo di bonifica dei suoli dello stabilimento ex Agricoltura - Revisione 1* presentato da *Syndial - Attivita` Diversificate S.p.a. - ricadente nel sito di interesse nazionale "Crotone, Cassano, Cerchiara"* per plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere.

Ha, in particolare, censurato i provvedimenti per 1) violazione dell'art. 252 del D.lgs. n. 152/2006, degli artt. 14 ss. L. n. 241/1990, degli artt. 97 Cost., 1 e 7 R.D. n. 3267 del 1923, eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità tra provvedimento finale ed atti del procedimento di bonifica, per il notevole lasso temporale intercorso tra la conclusione della conferenza di servizi decisoria del 26.09.2013 e l'adozione del decreto da parte del MATTM in data 3 febbraio 2017 e, per come rilevato nella conferenza di servizi dell'11.1.2017, per la mancata indicazione delle modalità operative di esecuzione degli interventi e per l'impatto idrogeologico dell'intervento, in quanto le aree interessate sono considerate dal PAI regionale a rischio alluvione (Rischio R3-R4); 2) violazione degli artt. 1-7 R.D. n. 3267 del 1923, attesa la significatività

dell'impatto in termini idrogeologici delle attività di scotico dell'area ex Agricoltura; 3) eccesso di potere per contraddittorietà e contrasto tra D.M. prot. n. 0000020/STA del 3 febbraio 2017 e D.P.C.M. del 28 giugno 2016 in punto di incompetenza, rientrando la determinazione nella competenza del Commissario straordinario appositamente nominato; 4) violazione dell'art. 23, commi 7 e 8 D.lgs. n. 50/2016; 5) eccesso di potere per difetto di motivazione – carenza e difetto di istruttoria – esercizio della discrezionalità tecnica – violazione degli artt. 252 del D.lgs. n. 152/2006 e art. 3 della L. n. 241/1990; 6) eccesso di potere per violazione dei principi del giusto procedimento (art. 97 Cost.); violazione dell'art. 32 Cost. e art. 117 Cost. in quanto il provvedimento dopo ben 6 anni dalla conferenza di servizi si è limitato ad approvare gli interventi di scotico/rimozione e non anche gli interventi di bonifica mediante utilizzo di tecnologie in *situ* originariamente approvati per le aree restanti; 7) eccesso di potere per carenza di istruttoria per violazione dei principi espressi nella sentenza del Tribunale di Milano n. 2535/2012; 8) eccesso di potere per mancata ponderazione della compatibilità urbanistica degli interventi.

Hanno sostenuto l'infondatezza del ricorso, con difese approfondite nelle memorie ex art. 73 c.p.a., il Ministero e la società controinteressata, divenuta Eni Rewind s.p.a., eccependo quest'ultima l'ultimazione dei lavori oggetto di approvazione dall'impugnato decreto ed in via preliminare l'improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione di atti successivamente intervenuti, costituiti -) dal Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 225 del 29.05.19 concernente la determinazione motivata di conclusione positiva, ex art. 14 *bis* comma 6, l. n. 241/1990, della Conferenza di servizi decisoria del 7.03.2019, relativa al "*Progetto operativo di bonifica fase 1 - Opere di protezione a mare anticipabili (giugno 2018)*", -) dal Decreto dirigenziale della Regione Calabria n. 9539 del 3 agosto 2019, recante il Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), relativo alle attività di deposito di rifiuti D15 e trattamento D9, funzionalmente connesse al POB Fase 2, alle discariche fronte mare ed alle

aree industriali da realizzare in area SIN del Comune di Crotone, -) dal Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 7 del 3.3.2020 di approvazione del documento "*Discariche fronte mare e aree industriali – Progetto operativo di bonifica Fase 2, Piano di Monitoraggio Ambientale*".

Acquisiti in via istruttoria relazione e documenti dal Parte del Ministero dell'Ambiente, all'udienza del 24.3.2021 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. È chiamato preliminarmente il Collegio a disaminare le questioni pregiudiziali di improcedibilità in astratto tali da definire il giudizio.

L'eccezione, alla luce della disposta relazione ministeriale depositata il 30.9.2020 non coglie nel segno in relazione a tutti gli atti richiamati dalla Eni Rewind s.p.a. in quanto:

-) il decreto MATTM n. 225 del 29.05.2019 che ha approvato il "*Progetto operativo di bonifica Fase 1 - Opere di protezione a mare anticipabili (giugno 2018)*", riguardando realizzazione di barriere a mare, non incide sugli interventi previsti dal progetto di bonifica dell'area dello stabilimento ex Agricoltura approvato con l'impugnato decreto MATTM n. 20/STA del 3.2.2017 riguardante piuttosto aree a terra (cfr. contenuto dei due decreti e relazione del Ministero depositata il 30.9.2020);

-) il decreto MATTM n. 7 del 3.3.2020 di approvazione del progetto "*Discariche fronte mare e aree industriali - Progetto Operativo di Bonifica Fase 2 (ottobre 2018)*", riguarda in parte aree diverse da quelle di cui al D.M. del 2017 impugnato, corrispondenti a quelle ex Pertusola ed ex Fosfotec, al pari del PAUR regionale di cui recepisce le determinazioni, mentre laddove interessa il sito ex Agricoltura ha riguardato la sub-area cosiddetta ex Phytoremediation e dunque non si accavalla con gli interventi di cui al decreto impugnato MATTM n. 20/2017 (v. relazione del Ministero e suoi allegati).

2. Deve poi, ad attenta riflessione, escludersi che la circostanza fattuale che i lavori autorizzati con il decreto impugnato siano stati ultimati ed in attesa

della certificazione di avvenuta bonifica, essendo in *itinere* per i 3 relativi lotti il collaudo dell'Arpacal (v. relazione del MATTM), implichi la sopravvenuta carenza di interesse.

Ove, intatti, la relativa autorizzazione soffrisse delle denunciate illegittimità, dal suo annullamento potrebbe derivare ordine di rimessione in pristino/interventi correttivi, al pari di quanto avviene in ipotesi di opere realizzate su base di titolo edilizio annullato.

3. Il Collegio può, pertanto, dedicarsi alla disamina dei motivi di ricorso.

3.1. In primo luogo nessuna illegittimità deriva al D.M. di approvazione del progetto di bonifica per il tempo trascorso rispetto alla conferenza di servizi del 26.9.2013.

Va in proposito, anzitutto, rammentato che il ritardo nella conclusione del procedimento, salvo il suo assoggettamento a termine espressamente qualificato dalla legge come perentorio, non determina la consumazione del potere in capo all'Amministrazione procedente e non rende di per sé solo illegittimo il provvedimento tardivamente adottato (v. tra le tantissime, T.A.R., Roma, sez. I, 11/02/2020, n. 1805; T.A.R. Milano, sez. IV, 27/04/2019, n. 934; T.A.R., Napoli, sez. VI, 22/01/2019, n. 337; Consiglio di Stato, sez. IV, 10/06/2013, n. 3172).

Per il provvedimento ampliativo impugnato non è riscontrabile alcun termine perentorio e, non pare ultroneo aggiungere, lo iato temporale tra conferenza e decreto di approvazione risulta giustificata dall'essere con la prima stata dichiarata l'approvabilità del progetto con prescrizioni ed alla condizione dell'acquisizione di pronuncia di incompatibilità ambientale/non assoggettamento a Via per come prescritto dal comma 7 dell'art. 252 TuAmb, dall'intervenuta acquisizione nel marzo del 2016 della Relazione dei risultati analitici della caratterizzazione dell'area ex-Agricoltura trasmessa dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria e dall'essere intervenuta la condizionante pronuncia di non assoggettamento a Via da

parte della Regione Calabria il 7 dicembre 2016, e, dunque, nei soli 2 mesi prima del decreto.

3.2. La contestazione di mancata indicazione delle modalità operative di esecuzione degli interventi e di violazione delle prescrizioni idrogeologiche giuste indicazioni della conferenza di servizi dell'11.01.2017 non ha pregio.

Il richiamo a tale conferenza è inconferente, in quanto essa (v. verbale conferenza in doc. 8 fasc. ricorrente) attiene ad interventi diversi sul Sin e non agli interventi del POB 1 ex Agricoltura - Revisione 1.

Le norme di attuazione e misure di salvaguardia del Pai Calabria al combinato disposto degli artt. 20-21 e 22 consentono gli interventi di bonifica nelle aree a rischio R 3 ed R4 ed escludono la necessità del parere dell'ABR.

Per lo stesso motivo si rivela anche infondata la dedotta violazione degli artt. 1-7 R.D. n. 3267 del 1923.

4. Il motivo di contrasto del D.M. 20/ 20/17 con il D.P.C.M. del 28 giugno 2016, di nomina del Commissario straordinario Belli, e di conseguente incompetenza non ha fondamento.

Il Commissario straordinario è stato nominato "*al fine di accelerare la progettazione e l'attuazione degli interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale nel sito contaminato di interesse nazionale di Crotone*", utilizzando per le finalità suddette le *somme liquidate* per il risarcimento del danno ambientale a favore dell'Amministrazione dello Stato con sentenza del Tribunale di Milano n. 2536 del 28 febbraio 2012, ma tale sentenza (v. fasc. ricorrente) distingue le attività di bonifica per la riparazione del danno ambientale in forma specifica affidate al Pob da porre in essere dalla **Syndial** s.p.a. ora Eni Rewind da quello ristorato per equivalente in favore dello Stato.

Il Commissario straordinario aveva, dunque, competenza per interventi diversi dal Pob (v. infatti attribuzioni di interventi diretti del Ministero tramite il Commissario chiamato a "*curare le fasi progettuali, la predisposizione dei bandi di gara, l'aggiudicazione dei servizi e dei lavori, la realizzazione, la direzione dei lavori, la relativa contabilità e il collaudo, garantendone la congruità dei costi*"), sicchè

correttamente il decreto impugnato è stato adottato dal competente direttore generale della Direzione generale salvaguardia territorio ed acque.

4.1. Deve ancora esporsi che il rigetto della censura deriva anche dai principi generali dell'ordinamento costituzionale ed amministrativo.

La delega, infatti, è atto organizzatorio per effetto del quale il delegato acquisisce la legittimazione all'esercizio del potere e non la titolarità del potere, con la conseguenza che l'istituto della delegazione non spoglia il delegante del potere di provvedere sulla materia delegata, conservando anzi in merito ad esso il potere di intervenire in ogni momento (v. in giurisprudenza, conforme all'insegnamento della dottrina, T.A.R. Lecce, sez. I, 11/07/2011, n.1286; T.A.R., Pescara, 15/01/2005, n. 23; T.A.R., Roma, sez. I, 12/05/2010, n. 10908).

5. Non ricorre, poi, violazione dell'art. 23 d.lgs. n. 50/2016 riguardando la norma progettazione delle opere pubbliche e non quella di intervento di bonifica affidato al privato.

6. La censura di carenza di istruttoria e difetto di motivazione prive, peraltro, di specificità non possono trovare seguito.

L'autorizzazione ministeriale si fonda, infatti, sui richiamati parere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale del 24 settembre 2013, sul verbale della Conferenza di Servizi decisoria del 26 settembre 2013 e sulla Relazione dei risultati analitici della caratterizzazione dell'area ex-Agricoltura trasmessa dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria così palesando istruttoria e motivazione *per relationem*.

Ove il Comune di Crotona assume più nel dettaglio che “*Non si è tenuto conto, inoltre, delle prescrizioni rese da alcuni degli organi competenti in sede di c.d.s. del 9.05.2013*” vi è erronea rappresentazione posto che si richiamano non prescrizioni di organi tecnici, ma i pareri di Comune-Provincia-Regione tenuti in conto, ma superati nella determinazione di conferenza.

Per quanto, invece, concerne la contestazione di considerazione di “un'ADR (*Analisi di Rischio*) che tiene conto del carattere industriale dell'area, senza ponderare le

previsioni del PRG in ordine alla destinazione residenziale di parte delle stesse aree” il Tribunale rinvia la trattazione dell’argomento con l’ultimo motivo di censura.

7. Anche il sesto motivo di ricorso risulta infondato.

Richiamato quanto illustrato in punto di irrilevanza della durata del procedimento in termini di sindacato di legittimità del provvedimento di approvazione, la circostanza che il Ministero per il sito ex Agricoltura abbia voluto separare l’approvazione degli interventi di scotico (autorizzato con il decreto impugnato) da quelli ulteriori rientra nella discrezionalità tecnica della p.a. e, stante la differenza e complessità dei diversi interventi, la scelta effettuata non soffre di irragionevolezza.

8. Lamenta il Comune di Crotone il contrasto del D.M. a quanto statuito dalla sentenza del Tribunale di Milano del 24.2.2012, stante l’inadempienza della controinteressata al Pob del 2009.

La doglianza non può trovare seguito.

Premesso che quel giudicato ha riguardato la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la **Syndial** e non anche il Comune oggi ricorrente, il contrasto, genericamente allegato, non risulta riscontrabile posto che il Tribunale di Milano ha ritenuto il Pob del 2009 (elaborato in esito a convenzione tra Ministero e società) corretta forma di risarcimento del danno in forma specifica e che la revisione del Pob in relazione allo scotico dell’ex Agricoltura autorizzato con il D. M. 20/2017 ne è attuazione.

9. Con l’ultimo motivo di ricorso l’ente locale lamenta che gli interventi previsti si basano su una analisi del rischio con uno scenario di utilizzo del suolo a soli fini industriali/commerciali (Tab. B di cui al d.lgs. 152/2006, Parte IV – Titolo V allegato 1), senza tener conto della destinazione urbanistica delle aree secondo il PRG, che ricomprende anche aree a carattere residenziale.

Va rilevato, anzitutto, in fatto che è tra le parti incontestato che -) il P.R.G. del Comune di Crotone, all’art. 58 riporta quanto segue: « [p]er l’area compresa tra S.S. 106 a ovest, la costa a est, il sito Fosfotec a sud e la strada di collegamento tra S.S.

106 e la Strada Consortile a nord il PRG regola le trasformazioni nel suo passaggio da sito industriale a sito destinato a funzioni innovative e compatibili con lo sviluppo turistico (legato alla presenza archeologica e al mare) della costa nord di Crotona», -) gli usi previsti per le aree in oggetto sono R1 (residenziale), T1 (negozi), T14 (centri commerciali), H1 (alberghi) e H2 (centri congressi), -) la superficie lorda di pavimento relativa all'uso R1 è regolata in un massimo del 10% (v. memorie art. 73 della controinteressata e della resistente, v. indicazione generica in ricorso e mancata controprospettazione del ricorrente o produzione della norma urbanistica).

Va, di seguito, rammentato in diritto che il codice dell'ambiente:

- all'art. 240 prevede la definizione di ripristino e ripristino ambientale come *“interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici”*;
- all'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che *“Sulla base delle risultanze della caratterizzazione, al sito è applicata la procedura di analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)”*;
- nell'allegato 5 al titolo V della parte IV, - *Concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti* – distingue i valori dei composti inorganici (espressi in termini di concentrazione soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo) in riferimento alla specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare (siti ad uso verde pubblico e privato e residenziale nella colonna “A” e siti ad uso commerciale e industriale in quella “B”);
- nell'allegato 1 al titolo V prescrive che *“L'individuazione e l'analisi dei potenziali percorsi di esposizione e dei bersagli e la definizione degli obiettivi di bonifica, in coerenza con gli orientamenti strategici più recenti, devono tenere presente la destinazione d'uso del sito prevista dagli strumenti di programmazione territoriale”*;

- con l'art. 242 *bis* co. 6 dispone che “*Conseguiti i valori di concentrazione soglia di contaminazione del suolo, il sito puo' essere utilizzato in conformita' alla destinazione d'uso prevista secondo gli strumenti urbanistici vigenti, salva la valutazione di eventuali rischi sanitari per i fruitori del sito derivanti dai contaminanti volatili presenti nelle acque di falda*”.

È noto che le richiamate tabelle – il cui valore “rigido” era consono al sistema del Decreto Ronchi, che prevedeva la bonifica per il totale ripristino delle condizioni ambientali danneggiate, ma non anche con quello dell'attuale codice dell'Ambiente, che richiede il ripristino delle condizioni ambientali il termini sufficienti da non danneggiare la salute dell'uomo – prevedono due sole “macro-destinazioni” a fronte di possibili pluralità di destinazioni urbanistiche previste negli atti pianificatori, comportando per questo spesso problemi classificatori anche in ipotesi, come nel caso di specie, di pluralità di destinazione della stessa area.

Limitando l'analisi alla fattispecie in esame, alla luce dei predetti rilievi, la censura non appare cogliere nel segno per plurimi argomenti.

a. In primo luogo la destinazione residenziale è limitata al solo 10% dell'intero sicchè risulta logica la sussunzione nella tabella B stante la prevalenza delle altre destinazioni dell'area.

b. In secondo luogo le norme citate, al pari della previsione di cui all'art. 252 TUamb. secondo cui l'approvazione del progetto di bonifica costituisce variante urbanistica, agganciano la destinazione, sì, anzitutto, a quella prevista nell'atto pianificatorio, ma danno comunque rilevanza, pur secondaria, alla destinazione concreta che rispetti la pianificazione (v. art. 240 “*destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici?*”) e dunque, nella specie, non può non valutarsi la destinazione industriale sinora impressa all'area e la dichiarazione nella conferenza di servizi del 18.4.2018 del proprietario di non volere esercitare la facoltà di edificazione residenziale.

c. Deve anche considerarsi che non può addossarsi, come avverrebbe adottando un diverso ragionamento, al proprietario che interviene con la

bonifica costi ulteriori rispetto all'uso concreto che del terreno vuol fare, essendo altrimenti l'imposizione irragionevole/anti-economica, mentre l'esegesi adottata preserverebbe, comunque, l'interesse pubblico risulterebbe anche in ipotesi di dismissione in favore di cessionario con diversa volontà d'uso del cessionario ricadendo su di esso gli ulteriori interventi di bonifica a ciò necessari.

10. La complessità delle questioni e gli interessi coinvolti giustificano la compensazione tra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, così provvede:

- 1) Rigetta il ricorso;
- 2) Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 24 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Pennetti, Presidente

Francesco Tallaro, Primo Referendario

Francesca Goggiamani, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Goggiamani

IL PRESIDENTE
Giancarlo Pennetti

IL SEGRETARIO