



Ministero della Transizione Ecologica
EX DIREZIONE GENERALE PER IL RISANAMENTO AMBIENTALE

IL DIRETTORE GENERALE

Alla Moligean srl
reginaelena88@pec.it

Procura della Repubblica di Pescara
prot.procura.pescara@giustiziacert.it

e p.c. ai destinatari in elenco allegato

OGGETTO: (ID_56) S.I.N. DI BUSSI SUL TIRINO – AREE EX MONTECATINI DI PROPRIETÀ DI MOLIGEAN SRL, SITE IN LOC. PIANO D'ORTA NEL COMUNE DI BOLOGNANO. DEMOLIZIONE MANUFATTI PERICOLANTI E RIMOZIONE RIFIUTI DA DEMOLIZIONE – SENTENZA DEL CONSIGLIO DI STATO 23 DICEMBRE 2021 N.8546 – ATTO DI SIGNIFICAZIONE, INTIMAZIONE E DIFFIDA

Premesso che

Codesta Società è proprietaria del sito far data dall'anno 1978.

Accertata la contaminazione del suolo - dopo una pregressa, laboriosa istruttoria – la Provincia di Pescara, con ordinanza del 23 settembre 2015 emanata ai sensi e per gli effetti dell'art.244 del D.lgs. 3 aprile 2006 n.152, aveva individuato nella società Edison S.p.A il soggetto responsabile della contaminazione del sito;

La Conferenza di Servizi Istruttoria tenutasi in data 19 dicembre 2017 aveva prescritto nei confronti della società Moligean srl, proprietaria dell'area in oggetto, nello specifico:

1. di provvedere immediatamente all'abbattimento degli edifici pericolanti presenti nell'area di proprietà;
2. di procedere alla rimozione dei rifiuti da demolizione presenti nell'area di proprietà che sarebbero indicati puntualmente da ARTA per il tramite di specifica Ordinanza del Sindaco ex art. 192 del D.lgs. 152/06;

In sostanza, la predetta Conferenza dei Servizi, al fine di consentire la bonifica del sottosuolo da parte di Edison S.p.A, individuato quale soggetto responsabile, aveva chiesto a Codesta Società di rimuovere rifiuti da demolizione (sovrastanti quelli di produzione) e di mettere in sicurezza/demolire le strutture percolanti, instando al contempo il Comune di Bolognano ad emanare un'apposita ordinanza ex art.192 del D.lgs. 3 aprile 2006 n.152 una volta verificata, con la competente Soprintendenza, la non sussistenza di eventuali vincoli sugli edifici;

La integrale demolizione degli edifici in rovina e rimozione dei residui edilizi si poneva come necessaria per la messa in sicurezza del sito nonché alla esecuzione della caratterizzazione e della bonifica del sito;

ID Utente: 1143
ID Documento: RiA_03-1143_2022-0001
Data stesura: 12/01/2022

✓ Resp. Div.: Distaso L.
Ufficio: RiA_03
Data: 12/01/2022

Tuteliamo l'ambiente! Non stampate se non necessario. 1 foglio di carta formato A4 = 7,5g di CO₂

Il motivo della demolizione era da imputare alla pericolosità delle strutture che non consentivano alla Società Edison di provvedere alla bonifica in condizioni di sicurezza;

Osservato che

La competente Soprintendenza, già con nota acquisita agli atti del Ministero al prot. n. 12486/STA del 19 giugno 2018, aveva confermato l'insussistenza di qualsivoglia vincolo sugli immobili di cui trattasi;

Premesso ulteriormente che

Il "Progetto operativo di bonifica" trasmesso da Edison a febbraio 2018, prevede la rimozione dei rifiuti-residui di produzione (sottostanti i rifiuti da demolizione) e l'Analisi di rischio sui terreni contaminati sottostanti i rifiuti, ponendo come "condizioni iniziali attese nel sito" l'esecuzione di una serie di interventi da parte di Codesta Società (messa in sicurezza/demolizione delle strutture/edifici pericolanti e rimozione dei rifiuti da demolizione presenti);

Con decreto direttoriale n. 404/STA del 6 agosto 2018 questo Ministero ha approvato la rimozione dei rifiuti mentre con decreto direttoriale n. 122/RIA del 5 ottobre 2020 è stata approvata la "Revisione dell'analisi di rischio sito-specifica" trasmessa da Edison in data 21 febbraio 2020;

Edison eseguirà le attività di caratterizzazione delle aree occupate dalle strutture pericolanti a seguito di loro messa in sicurezza e/o demolizione;

Ad oggi, sono state avviate le attività previste nel "Progetto operativo di bonifica Stralcio dei suoli", relativo ad un'area di circa 3.600 mq (l'unica ritenuta "sicura" in quanto ubicata a sufficiente distanza dalle strutture pericolanti), trasmesso da Edison nel corso del 2019, autorizzate con decreto direttoriale n. 76/RIA del 9 luglio 2020, di rimozione dei rifiuti sia di produzione (riconducibili alle pregresse attività industriali), sia di demolizione;

[A fronte dell'inerzia di Codesta Società, Edison ha individuato l'area stralcio di 3.600 mq come unica area in cui è possibile operare in "in sicurezza" e per quell'area sta provvedendo a rimuovere sia i rifiuti di produzione che gli spettano per responsabilità/ordinanza, sia i sovrastanti rifiuti da demolizione, con riserva di rivalsa su Codesta Società;

Rilevato che

Con ricorso RG 62/18 avanti il Tar Pescara, Codesta Società lamentava la violazione del principio "chi inquina paga" (e in particolare della Direttiva n. 2004/35/CE, sul presupposto che onerando il proprietario si andava ad esonerare, per la parte corrispondente, il vero responsabile), evidenziando che si trattasse di edifici industriali acquistati con l'area, ma nei quali non aveva mai esercitato alcuna attività industriale, essendo questa ormai già cessata prima del trasferimento;

Al contempo, trattandosi di attività rese necessarie dal rapporto di interferenza con quella di bonifica, al pari di quest'ultima, queste erano destinate a gravare sul responsabile

dell'inquinamento e dunque su Edison S.p.A, in un contesto in cui l'unico dovere della proprietaria sarebbe stato quello di non impedire le attività;

In via subordinata, Codesta Società aveva inoltre rilevato il difetto di competenza del Ministero dell'Ambiente, oggi Ministero della Transizione Ecologica, e per gli effetti della Conferenza di Servizi dallo stesso indetta, atteso che, era stato individuato in Edison S.p.A il soggetto inquinatore, e dunque risultava mancante in capo al Ministero il potere di imporre alcunché a un soggetto diverso da quest'ultimo;

Al contempo, il verbale impugnato, risultava altresì viziato per difetto di motivazione, non avendo né il Ministero né la Conferenza di Servizi compiuto alcuna istruttoria sugli immobili in questione (che Codesta Società specificava consistere in sei manufatti a suo tempo adibiti a magazzini, depositi e stabilimenti di lavorazione della ex Montecatini, e a tal fine la medesima depositava una perizia, evidenziando altresì come il pericolo di crollo non potesse essere genericamente riferito a tutti e sei indistintamente) considerati dunque in modo generico e indiscriminato;

Da ultimo, gli edifici non potevano in alcun caso essere considerati alla stregua di rifiuti, e, per gli effetti, non potevano essere espropriati indiscriminatamente, e per giunta senza indennizzo, con la conseguenza che ove fossero risultati d'intralcio alle operazioni di bonifica, la loro demolizione doveva essere posta a carico del soggetto a essa obbligato, vale a dire Edison.

E premesso ulteriormente che

Con ricorso per primi motivi aggiunti al ricorso RG 62/18, Codesta Società estendeva l'impugnazione alla nota del 10 gennaio 2019 n.375 di questo Ministero, con la quale in sostanza veniva richiesto al Comune di Bolognano e all'Arta Abruzzo di verificare - e relazionare in merito ai sensi dell'art. 192 D.lgs. 152/06 - l'adempimento dei precedenti provvedimenti con i quali era stato ingiunto a Codesta Società di demolire gli edifici presenti nell'area e di rimuovere i residui da demolizione;

Codesta Società impugnava altresì la nota del 7 febbraio 2019 n.2359, sempre di questo Ministero, con la quale si contestavano le osservazioni nel frattempo pervenute dalla ricorrente, da Arta Abruzzo, pur non competente a rendere pareri legali, secondo cui l'obbligo di rimozione anche dei rifiuti di precedenti demolizioni dovesse gravare su Edison, nonché dallo stesso Comune di Bolognano, che sosteneva, all'epoca, di non avere competenza al riguardo;

Con i secondi motivi aggiunti al ricorso RG 62/18, Codesta Società impugnava l'ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco del Comune di Bolognano, prot. n. 6762 del 9 dicembre 2019 con la quale il Sindaco p.t., a seguito delle riferite vicende, le aveva ordinato di *“provvedere alla eliminazione dei pericoli per l'incolumità pubblica, mediante la messa in sicurezza degli immobili e delle strutture pericolanti e demolizione delle parti in dissesto, lo sgombero del materiale di risulta presente, e delle masserizie, riguardanti le unità immobiliari ubicate in località Piano d'Orta, Via Nazionale - area ex Montecatini relative pertinenze, entro e non oltre il termine di gg. 60 (sessanta giorni) dalla data di notifica”*.

Avverso tale ulteriore provvedimento la ricorrente proponeva le medesime censure anche in via derivata, opinando altresì come il concetto di sito contaminato, nel D.lgs. 3 aprile 2006 n.152, includeva anche gli edifici stabilmente collegati al suolo, con la conseguenza che la bonifica ben poteva includere la realizzazione di opere;

Codesta Società affermava inoltre come difettassero, nella specie, i presupposti di cui art.54 TUEL, invocato dall'Ente locale per fondare il proprio provvedimento, atteso che mancavano i presupposti del pericolo per l'integrità della popolazione e di degrado urbano, essendo gli edifici non vicini ad abitazioni ma situati all'interno di un'area recintata e non accessibile a terzi, in un contesto in cui l'unico manufatto ad essere descritto, quello adiacente la strada ed il parcheggio del supermercato, era risultato esente da problematiche di stabilità e tuttavia l'ordinanza aveva indiscriminatamente colpito anche questo.

Risultava altresì difettare, ad avviso di Codesta Società, l'esigenza di fronteggiare situazioni di urgenza impreviste o imprevedibili.

Il giudizio RG 62/18 con motivi aggiunti, esitava nella pronuncia 12 gennaio 2021 n.11.

Per quanto di interesse di questa Amministrazione, nella citata sentenza del Tar Pescara, il Giudice adito ha in primo luogo chiarito come *“le questioni poste avverso i provvedimenti ministeriali appaiono superate dall'adozione dell'ordinanza del Comune di Bussi che ha ordinato la demolizione delle parti pericolanti degli edifici presenti sull'area e la rimozione dei rifiuti prodotti da precedenti demolizioni. Tale Ordinanza, in particolare, ingiunge la rimozione dei rifiuti sulla base della previsione di cui all'articolo 192 del d.lgs. 152 del 2006, e ordina la demolizioni ai sensi dell'articolo 54 TUEL, ed è dunque ai sensi di tali norme che ne deve essere verificata la legittimità, dopo aver risolto la questione dell'obbligo eventualmente gravante in capo a Edison”*.

Si leggeva inoltre in sentenza: *“E ben vero che ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del Testo Unico dell'Ambiente, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità” (Consiglio di Stato sentenza 7121 del 2018);*

Tuttavia tali attività rientrano nell'ambito di detta disciplina solo allorché si tratti dei rifiuti che hanno causato la contaminazione ambientale per la quale è stata disposta la bonifica;

Gli inerti e gli edifici in esame, viceversa, non rientrano affatto tra gli elementi che hanno causato la contaminazione cui sono riferite le operazioni di bonifica che incombono su Edison.

Quanto ai residui da demolizione si verte, infatti, nel caso di specie, nella diversa ipotesi di mero abbandono di cui all'articolo 192 cit. e non in quella di contaminazione di cui agli articoli 244 e seguenti del d.lgs. 152 del 2006”.

Ciò premesso, ai fini della verifica degli obblighi in capo al proprietario ex articolo 192 cit., il TAR Pescara aveva effettivamente rilevato che le prove citate dal Comune e dal Ministero in merito alla imputabilità a Codesta Società proprietaria del fondo del deposito degli scarti da

demolizione, non fossero dotate di sufficiente univocità, al punto di poter valutare come “più probabile che non” la circostanza che detto deposito sia avvenuto per dolo o colpa della Società, atteso che le foto aeree, peraltro risalenti a epoca antecedente all’acquisto da parte della stessa, così come le fatture per attività di demolizione, non erano idonee a provare che quei determinati materiali fossero riconducibili in modo inequivoco a una specifica attività della proprietaria, ben potendo essere avvenute demolizioni prima del suo acquisto.

Tuttavia, e qui viene in essere il punto nodale della questione, il Tar adito osservava come *“le ipotesi in gioco sono solo due: o tali depositi sono avvenuti prima dell’acquisto da parte della ricorrente, che dunque ne ha acquistato il possesso volontariamente (trattandosi di rifiuti abbandonati sul suolo e quindi ben visibili); oppure sono stati realizzati dalla stessa ricorrente (trattandosi di area recintata e non accessibile a terzi, come emerso dagli atti del processo, allorché si specifica che anche i vigili del fuoco hanno effettuato i rilievi dall’esterno della recinzione).*

Nella prima ipotesi grava sul proprietario l’obbligo di inviarli allo smaltimento ex articolo 188 del d.lgs. 152 del 2006, nella seconda grava sul proprietario l’obbligo di provvedere direttamente alla bonifica a suo carico”.

Ne conseguiva, che, non avendo fornito la prova certa della responsabilità diretta della proprietaria, l’Amministrazione comunale avrebbe dovuto rimodulare la propria ordinanza, come in effetti ha fatto, nel senso di consentire al proprietario di provvedere ex articolo 188 cit..

Come si vede, nel merito, il TAR Pescara ha già chiarito che, come sostenuto anche da questa Amministrazione, quanto all’ordinanza di demolizione ex art. 54 comma 4 D.lgs. 267/00, il concetto di incolumità pubblica non possa mai essere limitato solo alle situazioni in atto su aree pubbliche, ma vada necessariamente ad estendersi anche a quelle su aree private, qualora accessibili. E ciò perché *“il concetto che orienta la disposizione, non rappresenta una specifica condizione dei luoghi ma la concretezza del pericolo, sicché anche opere situate all’interno di una recinzione possono essere pericolose per l’incolumità pubblica, qualora ad esempio in tali aree debbano accedere, come nel caso in esame, operatori per dare attuazione ad attività imposte dalla legge (nella specie le attività di bonifica)” Per gli effetti, “trattandosi di attività demolitorie e di messa in pristino che esulano dalla rimozione dei rifiuti inquinanti e ripristino dei valori soglia di concentrazione, esse esulano dall’attività di bonifica ma sono comunque necessarie solo per far sì che tali operazioni avvengano senza rischio per gli operatori”.*

Ha ancora osservato il Tar Pescara come *“l’esigenza di provvedere alla bonifica accedendo al fondo (peraltro imposta dalla legge) è causa dell’attualità del pericolo, e dunque dell’urgenza di provvedere, ma non dello stato di precarietà degli immobili, sicché non vi sono ragioni per imporre le demolizioni e la messa in sicurezza degli immobili stessi a Edison.*

Peraltro, come noto, le ordinanze contingibili e urgenti ex art. 54 TUEL prescindono dall’accertamento della responsabilità del destinatario nella creazione della situazione fonte di pericolo, atteso che è sufficiente che il destinatario stesso abbia la disponibilità del bene per poter intervenire su di esso al fine di realizzare le attività per eliminare il pericolo stesso”, aggiungendo altresì come “le misure possono comprendere, come nel caso in esame, anche la realizzazione di lavori, purché sia rispettato il criterio di proporzionalità tra quanto ordinato e quanto strettamente necessario per rimuovere la condizione di pericolo”;

Tuttavia, l'ordinanza impugnata con ricorso RG 62/18, ad avviso del Tar Pescara, appariva carente, in quanto non si specificava quali e per quale parti gli immobili dovessero essere demoliti o messi in sicurezza, mancando uno studio tecnico dettagliato in tal senso e ispirato al succitato criterio di proporzionalità;

Per tale ragione, i Giudici Amministrativi ordinavano al Comune di *“procedere a un sopralluogo congiunto con la proprietaria, proprio al fine di definire e rappresentare, con urgenza ma nel rispetto di una sufficiente istruttoria, gli interventi strettamente necessari per la messa in sicurezza”*.

Considerato che

Il Comune di Bolognano, nella persona del Sindaco p.t., emanava l'Ordinanza ex art. 50 e 54 TUEL *“per la messa in sicurezza dell'immobile e delle strutture pericolanti mediante demolizione delle parti fatiscenti ed a rischio di crollo, in località Piano d'Orta, via Nazionale – area ex Montecatini, particella 215 sub 3,4,5,6,7,8,9 foglio di mappa 2 meglio individuati nella allegata planimetria”* del Sindaco del Comune di Bolognano n. 10 del 2 marzo 2021.

Considerato altresì che

Con ricorso RG 141/21 avanti il Tar Pescara, Codesta Società impugnava la succitata Ordinanza emessa in esecuzione della citata sentenza del Tar Pescara 12 gennaio 2021 n.11, la cui discussione in pubblica udienza è calendarizzata al 22 aprile 2022;

In sede cautelare, con ordinanza n.100 del 27 aprile 2021, il Tar Pescara ha affermato che *“a prescindere dalla circostanza della pendenza dell'appello avverso la sentenza, con la nuova ordinanza il Comune ha ordinato alla medesima la previa individuazione delle parti fatiscenti e a rischio di crollo, e dunque appare a questo punto rimesso alla stessa l'elaborazione di un progetto per la demolizione e messa in sicurezza, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità, che dovrà essere poi condiviso dall'Amministrazione comunale, come stabilito nella sentenza 11 del 2021 del Tribunale... tale progetto, secondo un principio di leale collaborazione e buona fede, dovrà essere difatti approvato dall'Amministrazione prima di dare corso alle opere (anche per coordinarle con i previsti interventi di bonifica), e dunque in quella sede la ricorrente potrà eventualmente rappresentare la scoperta di nuove contaminazioni riguardanti i fabbricati, non potendosi allo stato il Collegio pronunciarsi su poteri non ancora esercitati, attenendo a circostanze sopravvenute che dovranno essere doverosamente vagliate dall'Amministrazione”*;

In sede di appello cautelare, il Consiglio di Stato, con ordinanza 9 luglio 2021 n.3789 ha respinto l'appello proposto da Codesta Società, confermando per gli effetti quanto statuito dal TAR Pescara, e riferendo che *“nel complessivo bilanciamento degli interessi, prevale l'esigenza pubblica della sollecita eliminazione delle possibili fonti di pericolo statico, invero preliminari all'esecuzione della bonifica dei luoghi”*.

Tenuto conto che

Nelle more, tuttavia, il giudizio principale, alla luce del ricorso in appello proposto da Codesta Società avverso la sentenza 12 gennaio 2021 n.11 è stato definito dal Consiglio di Stato

con sentenza 23 dicembre 2021 n.8546 che, ha riferito nei termini che seguono: “*Alla stregua delle risultanze fattuali e documentali, la presenza attuale degli inerti sulle aree de quibus deve escludersi che possa essere imputata alla Edison essendo, piuttosto, logico, ragionevole e sufficientemente comprovato che essa sia dovuta alle attività di demolizioni (avviate dalla Moligean su taluni edifici) oppure a cedimenti dovuti alla vetustà dei medesimi successivamente al 1978, allorquando la società era divenuta proprietaria dell’area e dei manufatti sovrastanti.*”

Ne consegue, da quanto sin qui esposto, che correttamente il Sindaco è intervenuto, quale autorità competente fornita del relativo potere, per ordinare alla Moligean;

- la demolizione degli edifici pericolanti, avvalendosi dei poteri extra ordinem attribuitigli dal T.U. Enti locali (D.Lgs n. 267/2000); il provvedimento è stato ben istruito e adeguatamente motivato in ragione di un ben preciso e conclamato presupposto, inverte la fattispecie astratta delineata dalla norma attributiva del potere, ovvero l'immanente e contingente pericolo rappresentato per la incolumità pubblica a cagione della presenza nell’area di edifici molto pericolanti e, quindi, della concreta possibilità che gli stessi potessero collassare ovvero cedere a un occasionale urto oppure crollare per un qualsiasi smottamento (naturale o anche provocato dai lavori di bonifica), mettendo in pericolo le persone presenti sul sito;

- lo sgombero del materiale di risulta presente e delle masserizie, quest’ultimo ordinato anch’esso a cagione dello stato di pericolo rappresentato dai materiali (artt. 50-54, D.Lgs n. 267/2000) nonché in applicazione dell’articolo 192 del D.Lgs n. 152/2006, sul presupposto della (sopra chiarita) imputazione causale circa l’appartenenza dei materiali medesimi al proprietario dell’area;

Altrettanto legittime, sotto il profilo della competenza, s’appalesano le determinazioni del Ministero dell’ambiente (oggi della transizione ecologica) avuto riguardo alle procedure finalizzate alla rimozione dei rifiuti da demolizione presenti sull’area, atteso che detto Ministero, a mente dell’art. 244, D.Lgs n. 152/2006, ha competenza per la gestione della procedura di bonifica e, quindi, di avvio e gestione del relativo procedimento, incluse le conferenze di servizi e i pertinenti esiti”.

Considerato altresì che

E’ stata definitivamente ritenuta pienamente fondata la tesi ministeriale, secondo cui le succitate attività di demolizione da un lato si appalesano come necessarie, siccome prodromiche alla bonifica, dall’altra come, trattandosi di rifiuti abbandonati non da Edison bensì o dalla attuale proprietà ovvero dalla sua dante causa, l’onere di rimuoverli gravi Codesta Società,

DIFFIDA

Codesta Società, in esecuzione della sentenza del Consiglio di Stato 23 dicembre 2021 n.8546 a porre in essere senza ulteriore indugio, ed in ogni caso entro e non oltre il termine di giorni 30 (trenta) dal ricevimento del presente atto, tutte le attività - che si appalesano come prodromiche alla bonifica, il cui procedimento è posto in capo a questa Amministrazione - necessarie al corretto adempimento della sentenza del Consiglio di Stato 23 dicembre 2021 n.8546

nonché di quanto specificamente ordinato dal TAR Pescara per tramite della succitata ordinanza n.100 del 12 gennaio 2021.

Si significa, ad ogni utile effetto, che la violazione degli obblighi sopra rappresentati è suscettibile di essere valutata dalla Procura della Repubblica, cui la presente è parimenti inviata, come ipotesi di responsabilità ai sensi degli artt. 40 e 452-bis c.p nonché di ogni altra fattispecie criminosa che la competente Procura della Repubblica riterrà di individuare.

Il Direttore Generale
Dott. Giuseppe Lo Presti

(documento informatico firmato digitalmente
ai sensi dell'art. 24 D.Lgs. 82/2005 e ss.mm.ii)

Elenco Destinatari p.c.

Comune di Bolognano
protocollo@pec.comunebolognano.it

Regione Abruzzo
dpc026@pec.regione.abruzzo.it

Provincia di Pescara
provincia.pescara@legalmail.it

ARTA Abruzzo - Direzione Centrale
sede.centrale@pec.artaabruzzo.it

ARTA Abruzzo - Distretto di Chieti
dist.chieti@pec.artaabruzzo.it

Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio per l'Abruzzo - Chieti
sapab-abr@beniculturali.it

Regione Carabinieri Forestale "Abruzzo e Molise" Gruppo di Pescara
Nucleo Investigativo di Polizia Ambientale Agroalimentare e Forestale
cp.pescara@pec.corpoforestale.it

Polizia Provinciale di Pescara
poliziaprovinciale@pec.provincia.pescara.it

ASL di Pescara
protocollo.aslpe@pec.it

ISPRA
protocollo.ispra@ispra.legalmail.it

ISS
protocollo.centrale@pec.iss.it

CNR - IRSA
protocollo.irsa@pec.cnr.it

INAIL
dit@postacert.inail.it

Edison SpA
asee@pec.edison.it
ambiente@pec.edison.it