

# Copertura/ritombamento di una cava mediante conferimento di terre e rocce da scavo da gestire alla stregua di rifiuti

T.A.R. Umbria, Sez. I 2 settembre 2016, n. 579 - Potenza, pres.; Santini, est. - S.I.M.A. Fossato S.r.l. (avv.ti Gubbini e Guerrieri) c. Comune di Gualdo Tadino (avv. Matteucci) ed a.

**Sanità pubblica - Copertura/ritombamento di una cava - Conferimento di terre e rocce da scavo da gestire alla stregua di rifiuti - Rimozione di rifiuti avviati a recupero - Soggetto responsabile dell'inquinamento.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Oggetto della presente causa è la copertura/ritombamento di una cava sita in Pian delle Quaglie, a fini di recupero ambientale e territoriale, mediante conferimento di terre e rocce da scavo da gestire alla stregua di rifiuti.

L'area oggetto di intervento è di proprietà della ditta "Cava Mancini".

Soggetto autorizzato ad effettuare le suddette operazioni di recupero ambientale è la CO.GE.CAV. s.r.l.

Il trasportatore di rifiuti è invece SIMA, ossia l'odierna società ricorrente. I materiali vengono in particolare prelevati, ai fini che qui interessano, dal cantiere "Il Granaio" per essere depositati nel predetto sito di Pian delle Quaglie.

A seguito di indagine promossa dal Comune di Gualdo Tadino, ARPA Umbria rilevava all'interno della predetta area di Pian delle Quaglie la presenza di vario materiale caratterizzato da una concentrazione eccessiva, rispetto ai parametri legalmente fissati, di piombo ed arsenico.

Il Comune di Gualdo Tadino, di conseguenza, ordinava ai tre soggetti sopra menzionati, ognuno per la propria sfera di competenza, di rimuovere tutto il materiale così risultato inquinato.

2. SIMA Fossato s.r.l. proponeva in particolare gravame per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, nonché per violazione delle garanzie partecipative (e ciò dal momento che, in sede di sopralluogo in contraddittorio con ARPA, non sarebbe stata coinvolta SIMA Fossato s.r.l. di Pascolini Nadia ma, piuttosto, SIMA s.r.l. di Mercorella Angelo).

3. Si costituiva in giudizio l'amministrazione comunale intimata la quale, nel chiedere il rigetto del gravame, faceva altresì presente che il contraddittorio avrebbe dovuto essere esteso, altresì, ad ARPA Umbria, in qualità di soggetto che aveva svolto le indagini di cui sopra.

4. Veniva inoltre spiegato intervento *ad adiuvandum* da parte di CAVA Mancini e CO.GE.CAV. i quali, nel chiedere l'accoglimento del gravame, facevano in particolare presente che il vero responsabile dello sversamento e dunque dell'inquinamento dell'area avrebbe dovuto essere il Centro "Il Granaio", dal momento che il materiale oggetto di indagine proveniva da quel sito.

5. Alla pubblica udienza del 23 marzo 2016 le parti rassegnavano le proprie rispettive conclusioni ed il ricorso veniva infine trattenuto in decisione.

6. Tutto ciò premesso vanno innanzitutto affrontate alcune questioni di rito. In particolare:

A) va rigettata l'istanza di integrazione del contraddittorio formulata dall'amministrazione comunale intimata.

Nel sistema processuale amministrativo l'istituto del litisconsorzio necessario è applicabile allorché la completezza del contraddittorio appaia necessaria non per esigenze formali ma per necessità sostanziali dell'esercizio della giurisdizione. Scopo dell'istituto della necessità di integrazione del contraddittorio è quello di permettere ai soggetti interessati di poter partecipare con piena cognizione all'eventuale attività processuale (T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 13 dicembre 2005, n. 13592).

Ciò comporta, in definitiva, un'interpretazione delle disposizioni del codice del processo amministrativo strettamente correlata agli art. 353 e 354 c.p.c. con la conseguenza che va disposta la suddetta integrazione nelle sole ipotesi in cui possa difettare la cognizione della controversia nella sua globalità (Cons. Stato, sez. IV, 21 febbraio 2005, n. 564).

Va esclusa in questa direzione l'integrazione del contraddittorio, come affermato anche dalla giurisprudenza contabile (Corte Conti reg. Sicilia, sez. giurisd., 12 gennaio 2012, n. 44), qualora lo si voglia estendere ad un organismo il quale abbia svolto, in seno alla vicenda procedimentale, una funzione soltanto istruttoria o consultiva – come del resto nel caso di specie – ossia ove il potere decisionale resti comunque in capo all'amministrazione titolare del procedimento e dunque del connesso potere decisionale, con tutte le responsabilità che ne conseguono (si veda al riguardo quanto previsto dall'art. 242 del decreto legislativo n. 152 del 2006 nella parte in cui è disciplinato un potere specifico di intervento in capo all'amministrazione comunale competente per territorio, per le ipotesi di bonifica dei siti quali quello di specie, ma non altrettanto una funzione peculiare di ARPA la quale, sempre nella specie, è stata coinvolta se non altro ai sensi dell'art. 16 della legge n. 241 del 1990).

A ciò si aggiunga che in ogni caso, nel processo amministrativo, ai sensi dell'art. 49 comma 2, c.p.a. il giudice può non disporre l'integrazione del contraddittorio ove il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato (Cons. Stato, sez. V, 31 agosto 2015, n. 4049).

Da quanto detto deriva il rigetto della relativa istanza, atteso che la cognizione integrale della vicenda non è impedita dalla assenza in questo giudizio di ARPA e data anche l'infondatezza nel merito della presente controversia (e sulla quale si avrà modo più avanti di tornare).

B) Quanto, poi, agli atti di intervento *ad adiuvandum* rispettivamente spiegati da Cava Mancini e COGECAV si osserva, in punto di fatto, come entrambi siano unicamente diretti ad autosollevarsi da ogni responsabilità per appuntare la medesima in capo al centro "Il Granaio". Strategia defensionale, quella appena descritta, del tutto inesplorata dalla originaria ricorrente la quale ha tentato, da una complessiva lettura del ricorso nel suo contesto, di addebitare la suddetta responsabilità in capo ad altri soggetti che, nel tempo, avrebbero anch'essi contribuito ad alimentare lo stato di inquinamento dell'area mediante sversamenti continui (il Granaio non sarebbe invece il soggetto che *sversa* ma che *detiene*, semmai, le suddette sostanze inquinanti).

Di qui la piena applicazione di quel dato orientamento giurisprudenziale in base al quale l'interventore *ad adiuvandum* non è legittimato ad ampliare il *thema decidendum* fissato dal ricorrente nell'atto introduttivo del giudizio ma può solo meglio illustrarne le ragioni; pertanto, è inammissibile l'atto di intervento che contenga motivi nuovi e diversi da quelli contenuti nel ricorso (T.A.R. Abruzzo L'Aquila, 17 gennaio 2002, n. 7; T.A.R. Basilicata, sez. I, 8 febbraio 2012, n. 55; T.A.R. Sardegna, sez. I, 22 aprile 2004, n. 547).

Di qui l'inammissibilità di entrambi gli atti di intervento, atteso che i soggetti diversamente responsabili indicati dal ricorrente riguardavano altri *trasportatori* di rifiuti e non specificamente il *titolare* dell'area (Il Granaio, nella vicenda esaminata) dalla quale provengono detti rifiuti.

7. Nel merito il ricorso è peraltro infondato, come del resto già anticipato, per le ragioni di seguito evidenziate.

7.1. Al fine di valutare se l'amministrazione comunale abbia correttamente individuato la società ricorrente alla stregua di soggetto responsabile dell'inquinamento di cui si discute, occorre stabilire se gli indizi a tal fine raccolti possano ritenersi gravi, precisi e concordanti.

7.2. Si rammenta a tal fine che campione prelevato e corrispondente al n. 3844 ha evidenziato il superamento dei valori concentrazione soglia contaminazione (CSC) per uso a verde pubblico, privato e residenziale (destinazione futura del sito a seguito del recupero ambientale) in relazione ai parametri piombo ed arsenico.

7.3. La relativa istruttoria, diretta ad ascrivere tale forma di inquinamento alla SIMA Fossato (odierna ricorrente), è stata in particolare condotta attraverso l'articolazione in tre *steps*.

7.4. Il primo *step* è compendiato nella nota ARPA in data 9 aprile 2015, ove si afferma che in sede di sopralluogo il sig. Mercorella, titolare della ditta SIMA s.r.l. (su tale aspetto si avrà modo più avanti di tornare diffusamente), ha riferito che la metà anteriore del cantiere "Il Granaio" sarebbe destinato al sito di Pian delle Quaglie, mentre la parte posteriore ad un altro sito (via Antichi Umbri). Tale circostanza non è stata peraltro smentita dalla società ricorrente SIMA Fossato. Secondo ARPA la affermazione è sostanzialmente verosimile. Il sito ove sorge il cantiere "Il Granaio" era infatti in origine destinato alla produzione di mattoni mediante fornace a carbone e lignite nonché alla produzione di piastrelle e ceramiche; materiali questi poi stoccati, in effetti, nella parte anteriore del cantiere. Il primo serio indizio è dunque costituito dal fatto che l'area di Pian delle Quaglie, alimentata dalla parte anteriore del Granaio (mattoni, ceramiche e piastrelle), è risultata inquinata. Nulla invece è emerso, sotto tale profilo, in relazione al diverso sito di via degli Antichi Umbri, ove sono stati trasportati materiali asportati dalla parte posteriore del medesimo cantiere (Il Granaio).

7.5. Il secondo *step* è poi segnato dalla nota ARPA in data 30 aprile 2015 (richiamata nella ordinanza comunale n. 32 del 2015).

Si producono in tale occasione gli esiti dei campionamenti effettuati da ARPA presso il centro "Il Granaio".

I *rifiuti* prelevati dai punti 1 e 2 di campionamento (residui di ceneri, fanghi e ceramiche) risultano caratterizzati da significative quantità di piombo ed arsenico, alla stessa stregua dei campioni prelevati nel sito di Pian delle Quaglie (su una superficie pari a circa 3.500 mq).

In particolare il punto 1 è posto proprio nella parte anteriore del cantiere.

I campioni di suolo sono invece risultati tutti non contaminati.

7.6. Infine il terzo *step*, come risultante dalla nota di ARPA in data 29 maggio 2015 e dalla quale è poi scaturita l'ordinanza comunale impugnata in questa sede.

Si ribadisce che il campione n. 3844 è stato prelevato su una superficie di circa 3.500 mq ricoperta da terre e rocce da scavo caratterizzate da elevate concentrazioni di piombo ed arsenico incompatibili, in quanto tali, con la futura destinazione dell'area. Nell'area sono stati in particolare rinvenuti rifiuti come frammenti di ceramica, laterizi, fanghi e asfalti, tutto materiale verosimilmente proveniente dal centro "Il Granaio".

Riassumendo, la provenienza dal Granaio del materiale contaminato rinvenuto in Pian delle Quaglie sarebbe dovuta a due specifici fattori: a) l'*identità qualitativa* dei rifiuti presenti in entrambi i siti (caratterizzati come più volte detto da elevate concentrazioni di piombo ed arsenico); b) l'*identità di specie* del rifiuto rinvenuto sempre in entrambe le aree oggetto di indagine (frammenti di ceramica, laterizi, fanghi ed asfalto), come "macroscopicamente visibile" ad un primo riscontro.

7.7. Alla luce di quanto riportato gli indizi raccolti in fase di indagine si rivelano in effetti gravi, precisi e concordanti (cfr., in particolare, conclusioni riportate al punto 7.6. che precede).

7.8. Né le deduzioni di parte ricorrente risultano in grado di scalfire siffatte conclusioni. Ed infatti: a) si lamenta che gli

sversamenti sarebbero stati effettuati dalla società ricorrente soltanto nel primo bimestre del 2015, laddove sia prima sia dopo tale periodo “altri soggetti” avrebbero effettuato identiche operazioni. La censura si appalesa in ogni modo generica non essendo stati forniti dati seri e circostanziati circa il numero e l’identificazione seppure approssimativa di tali soggetti nonché circa la quantità e soprattutto la qualità e la tipologie di rifiuti ivi conferiti. Di contro parte ricorrente ammette (cfr. pag. 5 ricorso) di avere in effetti sversato quel tipo di rifiuto proprio nell’area oggetto di indagine (3.500 mq di Pian delle Quaglie); b) si ribadisce a più riprese (cfr. pag. 8 ricorso) che le analisi dei campionamenti dei *suoli* avrebbero dato un risultato negativo in termini di inquinamento. L’indagine di ARPA (cfr. nota in data 30 aprile 2015) ha tuttavia messo più volte in risalto che non sono i *suoli* dei due siti oggetto di indagine (Granaio e Pian delle Quaglie) ad essere contaminati ma soltanto i *rifiuti* che vi sono abbancati (in termini più semplici non sarebbe inquinato “ciò che sta sotto” ma, almeno per il momento, “ciò che vi sta sopra”).

7.9. Di qui il rigetto della censura riguardante il difetto di istruttoria.

7.10. Quanto invece alla violazione delle garanzie partecipative parte ricorrente lamenta che il sig. Mercorella, titolare della ditta SIMA s.r.l., non sarebbe stato legittimato a partecipare al contraddittorio procedimentale svoltosi durante il sopralluogo di ARPA in data 3 aprile 2015. Contraddittorio dal quale sarebbe stata invece esclusa la ditta SIMA Fossato s.r.l., effettiva titolare del contratto di trasporto del rifiuto in questione.

Osserva al riguardo il collegio che:

a) le due società (SIMA e SIMA Fossato) sono in ogni caso collegate dal momento che la sig.ra Pascolini Nadia (amministratore unico della SIMA Fossato) è anche proprietaria di SIMA s.n.c. (cfr. certificato visura camerale prodotta in allegato);

b) come confermato nel corso della pubblica udienza, il Mercorella è il marito della Pascolini;

c) come si evince dal contesto del ricorso introduttivo, il Mercorella era in effetti a conoscenza dell’intera vicenda e, in particolare, del “punto effettivo di scarico” dei materiali di cui si discute in questa sede.

Di qui l’applicazione, ad avviso del collegio, del principio di matrice civilistica di *apparenza del diritto*. Come affermato dalla giurisprudenza, infatti (cfr., *ex multis*, Cass. civile, sez. III, 12 gennaio 2006, n. 408; Cass. civile, sez. III, 28 agosto 2007, n. 18191) il principio dell’apparenza del diritto – riconducibile a quello più generale della tutela dell’affidamento incolpevole – può essere invocato con riguardo alla rappresentanza allorché, indipendentemente dalla richiesta di giustificazione dei poteri del rappresentante a norma dell’art. 1393 c.c., il rappresentato abbia tenuto un comportamento colposo tale da ingenerare nel terzo il ragionevole convincimento che al rappresentante apparente fosse stato effettivamente conferito il relativo potere e che il terzo abbia in buona fede fatto affidamento sulla esistenza di detto potere.

Elementi questi tutti rinvenibili nel caso di specie dal momento che la titolare della SIMA Fossato – come anche confermato in pubblica udienza dal proprio difensore – era ben a conoscenza che il proprio coniuge avrebbe partecipato al suddetto contraddittorio procedimentale in sede di sopralluogo ARPA.

Di qui il rigetto, altresì, della specifica censura.

8. In conclusione il ricorso è infondato e deve essere rigettato.

Sussistono peraltro giusti motivi, data la dimostrata complessità della vicenda esaminata, per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

(*Omissis*)