

# Impianto di cava e superamento dei valori limite di concentrazioni soglia di rischio (CSC)

Cons. Stato, Sez. IV 17 novembre 2020, n. 7117 - Poli, pres.; Martino, est. - Colabeton S.p.A. (avv.ti Vivani, Corbyons, Abellonio) c. Inerti Pedemontani s.a.s. di Geometra Trevisson Domenico & C. (avv.ti Cetrangolo, Micheletti) ed a.

## **Cave e torbiere - Impianto di cava - Superamento dei valori limite di concentrazioni soglia di rischio (CSC) - Piano di caratterizzazione.**

(*Omissis*)

### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per il Piemonte la società odierna appellata, esponeva che nell'ottobre 2014 la Provincia di Novara aveva avviato un procedimento finalizzato all'adozione di un provvedimento di diffida, ai sensi dell'art. 244, d.lgs. n. 152/2006, poiché le analisi eseguite su campioni di terreno, prelevati il giorno 11.6.2014, presso l'impianto di cava ubicato ad Oleggio in Località San Giovanni, avevano evidenziato superamenti dei valori limite di concentrazioni soglia di rischio (CSC) previsti nella colonna A tabella 1 dell'allegato 5 alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006 e ne aveva dato comunicazione alla Colabeton s.p.a., società che ha svolto sui terreni attività di cava e di successivo riempimento.

1.1. Con determinazione n. 115 del 9.7.2015 il Comune di Oleggio aveva approvato, con prescrizioni, il piano di caratterizzazione presentato dalla Colabeton s.p.a.

1.2. In conseguenza delle risultanze della caratterizzazione – in cui era stato evidenziato il superamento delle CSC per idrocarburi leggeri – la Colabeton s.p.a. aveva redatto il documento di analisi di rischio ai sensi dell'art. 242, comma 4, d.lgs. n. 152/2006.

1.3. La conferenza di servizi aveva esaminato il documento e nella seduta del 21.1.2016 aveva dichiarato il sito non contaminato, in quanto la procedura di analisi di rischio aveva dimostrato che la concentrazione di contaminanti presenti era inferiore alle concentrazioni soglia di rischio relative alla destinazione d'uso del sito, pur reputando opportuno chiedere ai progettisti di fornire risposta ai quesiti posti dalla proprietaria dell'area.

1.4. Con determina n. 29 del 1° marzo 2016 il Comune di Oleggio aveva chiuso il procedimento, prendendo atto della valutazione della conferenza di servizi e della documentazione presentata dalla Colabeton s.p.a. in riscontro alle prescrizioni della conferenza di servizi.

1.5. La Inerti Pedemontani s.a.s. - proprietaria dei terreni –impugnava innanzi al Ta.r. per il Piemonte quest'ultimo provvedimento nonché la determina n. 115 del 9 luglio 2015 di approvazione del piano di caratterizzazione, unitamente agli atti presupposti, articolando dodici motivi.

2. Nella resistenza del Comune di Oleggio, della Provincia di Novara, della Regione Piemonte e della società Colabeton, il T.a.r.:

- respingeva l'eccezione di tardività dell'impugnativa del Piano di caratterizzazione, nonché di sopravvenuta carenza di interesse per l'omessa impugnazione, da parte della Inerti Pedemontani s.a.s., del provvedimento prot. n. 1620/2018 con cui la Provincia di Novara aveva escluso il progetto di ultimazione del recupero ambientale della cava dalla procedura di VIA (quest'ultimo capo di sentenza non è stato impugnato);

- respingeva il primo motivo, con il quale era stato dedotto il vizio di incompetenza del Comune dei Oleggio (anche tale capo non è stato impugnato);

- accoglieva, nel merito, il ricorso ritenendo fondati ed assorbenti i motivi nn. 2, 3 e 6.

- condannava il Comune di Oleggio a rifondere le spese alla ricorrente società Inerti Pedemontani.

2.1. In particolare, il primo giudice, quanto al secondo motivo, faceva osservare che il verbale della conferenza di servizi del 21 gennaio 2016 aveva disposto che *“le osservazioni Arpa saranno oggetto di prescrizione nell'atto finale del Comune di Oleggio”*.

Tuttavia il provvedimento che aveva concluso il procedimento di bonifica, contrariamente a quanto deciso in sede di conferenza di servizi, non aveva previsto nulla al riguardo, né in esso erano state indicate le ragioni per le quali l'amministrazione comunale aveva ritenuto di non recepire le osservazioni.

2.2. Quanto al terzo motivo, il T.a.r. rilevava che l'amministrazione non aveva poi offerto alcuna motivazione in ordine alle ragioni per cui aveva ritenuto di non condividere le osservazioni presentate dalla Inerti Pedemontani s.a.s. nel corso dell'*iter* procedimentale.

Il verbale della conferenza di servizi del 21 gennaio 2016, pur dando atto delle osservazioni presentate dalla proprietaria, si limitava a riportare quanto obiettato dal Comune di Oleggio e cioè che le osservazioni *“non sono sottoscritte da un tecnico e sono da respingere mentre il contribuuto di Arpa evidenzia la non necessità di interventi di bonifica dell'area”*



e concludeva affermando la necessità di “chiedere ai progettisti di fornire entro 15 giorni risposta scritta ai quesiti della proprietà che saranno valutati a un tavolo tecnico tra provincia e Comune”, avendo l’Arpa già fornito il proprio contributo tecnico.

Le integrazioni presentate dal tecnico della Colabeton erano poi state esaminate dal tavolo tecnico il 23 febbraio 2016 il quale aveva affermato di dividerne il contenuto “avendo risposto in modo puntuale ed esaustivo a tutte le osservazioni formulate dalla proprietà”,

Con la determinazione n. 29 del 1° marzo 2016 veniva dato atto che il tavolo tecnico riunitosi il 23 febbraio 2016 “ha accertato che la ditta ha risposto in modo puntuale ed esaustivo a tutte le osservazioni formulate dalla proprietà”.

Il T.a.r., al riguardo, faceva rilevare che, ai sensi dell’art. 10 della l.n. 241/90, il fatto che le osservazioni presentate dalla Inerti Pedemontani s.a.s. non fossero state sottoscritte da un tecnico non esonerava l’amministrazione dal prenderle in considerazione e dal dare conto delle ragioni per le quali non erano state ritenute condivisibili.

Inoltre, il verbale del tavolo tecnico del 23 febbraio e il provvedimento conclusivo non contenevano alcuna motivazione idonea a spiegare le ragioni dell’adesione alle controdeduzioni presentate dalla Colabeton s.p.a., con conseguente palese difetto di motivazione e istruttoria.

Al riguardo, risultava soltanto che l’amministrazione avesse illegittimamente demandato ad una delle parti coinvolte nel procedimento lo svolgimento di un’attività, quella di replica alle osservazioni, che era di sua stretta competenza.

2.3. Infine, avuto riguardo al sesto motivo, risultava viziata anche l’approvazione del Piano di caratterizzazione, per difetto di istruttoria e motivazione in quanto l’amministrazione aveva a tanto proceduto nonostante in sede di conferenza di servizi dell’8 luglio 2015, tenutasi per l’esame delle integrazioni a tale Piano, non fosse presente l’Arpa né questa avesse inviato il proprio contributo tecnico.

In proposito, era rilevante il fatto che, come risultava dal verbale della conferenza di servizi dell’8 luglio 2015, le amministrazioni presenti avessero affermato di non poter effettuare una completa valutazione delle integrazioni presentate dal proponente senza un ulteriore contributo di ARPA.

3. La sentenza è stata impugnata dalla società Colabeton, rimasta soccombente.

4. La società ha dedotto:

*I. Error in iudicando. Tardività e inammissibilità del ricorso di primo grado, con riferimento all’impugnazione del Piano di caratterizzazione.*

Secondo l’appellante, l’iter descritto dal TUA evidenzerebbe che l’approvazione del Piano di caratterizzazione è soggetta all’onere di immediata impugnazione da parte di chi voglia contestare i contenuti in esso definiti.

Tale circostanza si sarebbe tradotta, nel caso di specie, nell’inammissibilità di quelle censure, relative all’analisi di rischio, che hanno quale loro presupposto l’illegittimità del Piano di caratterizzazione;

*II. Errore in iudicando. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti.*

I capi 14 e 15 della sentenza impugnata sarebbero erronei anche per avere accolto il secondo motivo del ricorso di primo grado, seppure limitatamente alla censura con cui Inerti Pedemontani aveva sostenuto che il provvedimento di approvazione dell’analisi di rischio aveva omesso di riportare le asserite prescrizioni di Arpa, espresse con il parere prot. n. 4200 del 21 gennaio 2016.

Tuttavia tale parere non avrebbe dettato alcuna prescrizione, limitandosi a suggerire l’esecuzione di interventi di monitoraggio dell’eventuale presenza di biogas e di confinare alcuni campioni di terreno superficiale, in sede di futura progettazione dell’intervento finale di recupero ambientale.

L’appellante ha altresì evidenziato che la D.D. n. 29/2016 del Comune, nell’approvare l’analisi di rischio, ha richiamato nelle proprie premesse il parere Arpa n. 4200/2016, recependone comunque il contenuto.

In ogni caso, il monitoraggio del biogas è stato poi effettivamente previsto nel progetto di verifica di assoggettabilità a VIA del progetto di recupero ambientale effettuato da Colabeton sotto la vigilanza della Provincia, del Comune e di Arpa in data 10 settembre 2018 e in data 19 gennaio 2019:

*III. Error in iudicando: eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria. Violazione dell’art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241 e degli artt. 7 e ss. della l. n. 241/90. Violazione dei principi in tema di partecipazione procedimentale.*

I capi 16 e 17 della sentenza hanno annullato gli atti impugnati ritenendo che il Comune non abbia adeguatamente motivato le ragioni per cui ha respinto le osservazioni presentate da Inerti Pedemontani nel corso del procedimento.

Tali rilievi si riferiscono al verbale della conferenza di servizi del 21 gennaio 2016 che ha valutato favorevolmente l’analisi di rischio.

Le statuizioni sarebbero contraddette dalle risultanze dell’istruttoria.

Come riconosciuto anche dalla sentenza, il Comune in occasione della conferenza di servizi del 21 gennaio 2016 ha dato atto delle osservazioni di Inerti Pedemontani, critiche rispetto ai contenuti dell’analisi di rischio e le ha confrontate con il contributo tecnico di ARPA, n. 4200/2016 che, invece, aveva valutato favorevolmente l’analisi di rischio.

In tal modo, il Comune ha ritenuto di attenersi al parere di Arpa, che infatti ha richiamato nel provvedimento conclusivo, ritenendolo prevalente rispetto alle opinioni di Inerti Pedemontani.

Analoghe considerazioni varrebbero per il procedimento di caratterizzazione, concluso con la D.D. comunale n. 115/2015.

La sentenza avrebbe poi travisato anche la successiva attività del Comune, laddove quest'ultimo ha consentito alle parti private del procedimento di bonifica di presentare le loro osservazioni, che ha poi esaminato in sede di apposito tavolo tecnico, insieme alla Provincia.

Il Comune si sarebbe infatti limitato a consentire a Colabeton di replicare alle osservazioni scritte presentate da Inerti Pedemontani nella conferenza di servizi conclusiva.

Trattandosi di profili già esaminati da Arpa, gli enti competenti, ossia il Comune e la Provincia non hanno ritenuto necessario acquisirne nuovamente il parere, essendo all'uopo sufficiente la valutazione tecnica positiva dell'analisi di rischio contenuta nel parere prot. n. 4200/2016 di Arpa medesima;

*IV. Error in iudicando: Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per travisamento dei fatti. Violazione dell'art. 14 – ter della l. n. 241/90. Violazione dell'art. 242, comma 3, del TUA. Violazione della l.r. 23 aprile 2007, n. 9.*

L'appellante ha poi ricordato che il procedimento di caratterizzazione si è articolato in due conferenze di servizi, rispettivamente in data 10 giugno 2015 e 8 luglio 2015.

In vista della prima delle due conferenze citate Arpa ha inviato il proprio contributo tecnico con parere prot. 46564 dell'8 giugno 2015 chiedendo l'integrazione dei punti di campionamento proposti (cd. "trincee"), e l'approfondimento delle indagini riferite alle acque sotterranee e in relazione alla possibile presenza di biogas.

In sede di conferenza di servizi il Comune ha ritenuto necessario che il Piano di caratterizzazione fosse adeguato al parere tecnico di ARPA. Colabeton ha provveduto in tal senso presentando le integrazioni richieste, che sono state sottoposte al Comune, alla Provincia e all'Arpa.

In occasione della seconda conferenza di servizi dell'8 luglio 2015, alla quale Arpa non ha partecipato, il Comune e la Provincia hanno preso atto dell'integrale adeguamento del Piano di caratterizzazione alle richieste di Arpa e hanno ulteriormente stabilito di integrare i punti di campionamento, portati da 15 a 22.

Con la D.D. 115/2015, il Comune ha richiamato tutte le prescrizioni imposte da Arpa nella conferenza di servizi del 10 giugno 2015, quelle ulteriori fissate da Comune e Provincia in data 8 luglio 2015 e ha approvato il piano di caratterizzazione.

Il quadro documentale dimostrerebbe dunque che Arpa ha partecipato fattivamente al procedimento di caratterizzazione e che le prescrizioni della stessa sono state integralmente recepite.

La circostanza che Arpa sia stata assente alla seconda conferenza di servizi sarebbe quindi del tutto irrilevante, in particolare alla luce di quanto disposto dall'art. 14-ter, comma 7, della l.n. 241/1990, *ratione temporis* vigente, secondo cui si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza di servizi non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata.

La sentenza non avrebbe poi considerato che non spetta all'Arpa a decidere se approvare o meno il Piano di caratterizzazione.

Il Comune e la Provincia possono avvalersi della consulenza tecnico-scientifica di Arpa, ma non sono tenuti a farlo, essendo essi stessi dotati delle competenze e delle strutture per esercitare le proprie funzioni amministrative in materia.

5. Si è costituita, per resistere, la società Inerti Pedemontani a r.l.

6. Si sono costituiti altresì, il Ministero delle Politiche agricole e forestali – che ha chiesto di essere estromesso dal giudizio in quanto non sono stati impugnati e neppure indirettamente censurati atti di propria competenza – e il Ministero dei beni e delle attività culturali.

7. La società appellata, oltre ad articolare le proprie deduzioni difensive, ha riproposto – subordinandone l'esame all'accoglimento dell'appello - il quarto, quinto, settimo, ottavo, nono, decimo e dodicesimo motivo del ricorso di primo grado.

8. In data 27 luglio 2020 la società Inerti Pedemontani ha depositato una ulteriore memoria, prospettando una sopravvenuta carenza di interesse all'appello e comunque l'acquiescenza di Colabeton e del Comune per effetto dell'approvazione da parte del Comune di Oleggio di una nuova procedura di caratterizzazione, in attuazione della sentenza dal T.a.r.

9. Le parti hanno depositato memorie, conclusionali e di replica, in vista della pubblica udienza dell'8 ottobre 2020.

In particolare, la società Colabeton ha messo in luce che l'approvazione del nuovo Piano di caratterizzazione non elide l'interesse all'appello, in quanto non fa venir meno l'esigenza di procedere con ulteriori campionamenti, analisi di laboratorio e con la successiva ripresentazione, aggiornata, dell'analisi di rischio. Tali attività sarebbero evidentemente superflue in caso di accoglimento dell'appello

Relativamente alla riproposizione del settimo motivo di ricorso ha eccepito che anche tali censure sarebbe state implicitamente respinte dal T.a.r. e pertanto, al riguardo, avrebbe dovuto essere proposto appello incidentale. Tanto si ricaverebbe dal collegamento tra l'eccezione di tardività dell'impugnativa del Piano di caratterizzazione (respinta dal T.a.r.) e il settimo motivo con il quale veniva contestata l'applicabilità della caratterizzazione in sé essendo piuttosto applicabile la normativa sui rifiuti.

10. In replica, la società Inerti Pedemontani ha sottolineato che il settimo motivo del ricorso di primo grado riguardava esclusivamente il contenuto dell'analisi di rischio e che esso non è stato né implicitamente né esplicitamente esaminato dal T.a.r..

11. L'appello, infine, è passato in decisione alla camera di consiglio dell'8 ottobre 2020.

12. In via preliminare, si procede all'estromissione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, in quanto nessuno degli atti impugnati è ad esso riconducibile.

Deve essere estromesso anche il Ministero dei beni e delle attività culturali in quanto la sua costituzione è frutto di un evidente errore, poiché tale amministrazione non è stata evocata in giudizio da nessuna delle parti del presente contenzioso.

Tanto si evince peraltro dal contenuto dell'atto di costituzione, e dalla documentazione allegata, relativi all'impugnazione di una sentenza del T.a.r. del Lazio, sezione staccata di Latina.

13. Può prescindersi dall'eccezione di improcedibilità, sollevata dalla società appellata, nonché da quella di inammissibilità della riproposizione del settimo motivo del ricorso di primo grado, dedotta dalla società Colabeton, in quanto l'appello è infondato nel merito e deve essere respinto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

14. E' anzitutto infondato il primo motivo con cui l'appellante ha dedotto la tardività delle censure di primo grado rivolte avverso il Piano di caratterizzazione.

Al riguardo, risultano condivisibili le argomentazioni del primo giudice secondo cui l'approvazione del Piano produce effetti immediatamente lesivi solo per chi ritenga di non essere responsabile dell'inquinamento e contesti in radice l'obbligo di dovervi provvedere ovvero per chi contesti, nello specifico, gli obblighi relativi all'esecuzione di talune delle opere inserite nel Piano, approvato ai sensi dell'art. 242, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006. In tali casi, infatti, non vi è ragione di discostarsi da quanto stabilito dall'art. 42 c.p.a. in ordine alla decorrenza del termine per impugnare.

Nel caso di specie, al contrario, l'impugnativa è stata proposta non dall'autore dell'inquinamento ma dal proprietario del suolo il cui interesse sostanziale è la bonifica del sito, pregiudicata non già dal contenuto e dalle prescrizioni del Piano di caratterizzazione quanto dall'esito della successiva fase dell'analisi di rischio che ha esonerato l'appellante da tale adempimento, con il definitivo arresto del procedimento di bonifica.

In sostanza, solo in tale momento l'impostazione e i contenuti del Piano di caratterizzazione hanno manifestato, per il proprietario, la propria attitudine lesiva.

15. Del pari condivisibili sono i rilievi con cui il primo giudice ha stigmatizzato il fatto che il provvedimento che ha concluso il procedimento di bonifica non abbia inserito tra le prescrizioni, contrariamente a quanto unanimemente deciso in sede di conferenza di servizi, le "osservazioni" fatte pervenire dall'Arpa.

Indipendentemente dall'intrinseca natura di tali rilievi, occorre infatti ricordare che, ai sensi dell'art. 14 *ter*, comma 6 *bis*, della l. n. 241/90 – nella versione applicabile *ratione temporis* – l'amministrazione precedente adotta la determinazione motivata di conclusione del procedimento "*valutate le specifiche risultanze della conferenza e tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in quella sede*".

Non dissimile è poi la formulazione dell'art. 242, comma 4, del TUA, secondo cui in caso di decisione a maggioranza della conferenza di servizi sul documento di analisi di rischio "*la delibera di adozione fornisce una adeguata ed analitica motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza*".

E' quindi evidente che, a maggior ragione in caso di unanimità, la determinazione di conclusione del procedimento non può che conformarsi alla decisione della conferenza,

Né può ritenersi, nel caso di specie, che la difformità tra quanto valutato in conferenza di servizi e quanto deciso dal Comune di Oleggio sia stata sanata dalle prescrizioni relative al monitoraggio del biogas dettate dalla Provincia di Novara nel provvedimento di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a VIA del progetto di recupero ambientale successivamente presentato da Colabeton.

Si tratta infatti di un procedimento successivo e distinto da quello di bonifica, in esame.

Né, ancora, può essere attribuito valore di "prescrizione" al mero richiamo alle osservazioni svolte dall'Arpa contenuto nella determinazione conclusiva.

Come rilevato dal primo giudice, quand'anche le osservazioni di ARPA fossero state meri suggerimenti, la decisione assunta in conferenza di servizi le ha comunque recepite quali prescrizioni, attraverso un preciso "autolimitate" che doveva essere rispettato dal Comune.

16. Per quanto concerne la valutazione delle osservazioni presentate dall'appellata nel corso del procedimento, risulta dal verbale della conferenza di servizi del 21 gennaio 2016, in cui si è discussa l'approvazione dell'analisi di rischio, che, secondo il Comune le considerazioni della proprietà erano "*da respingere mentre il contributo di Arpa evidenzia la non necessità di interventi di bonifica dell'area*".

La conferenza, pur prendendo atto "*delle risultanze dell'ADR e del contributo di Arpa*" e pur considerando il sito "*non contaminato*" ha tuttavia chiesto alla società Colabeton di controdedurre alle osservazioni della proprietà, rinviandone la valutazione ad un Tavolo Tecnico tra Comune e Provincia.

16.1. Al riguardo, il Collegio, non disconosce la validità del consolidato orientamento secondo cui l'obbligo di motivazione non può ritenersi violato qualora, anche a prescindere dal tenore letterale dell'atto finale, i documenti dell'istruttoria abbiano una propria autosufficienza e, in quanto richiamati "*per relationem*", offrano comunque elementi

sufficienti dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni poste a sostegno della determinazione assunta (Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 2011 del 21 aprile 2015).

Tuttavia, nel caso di specie, la fase istruttoria del procedimento non si presenta né chiara né univoca.

Va in particolare considerato che le valutazioni dell'ARPA, valorizzate dalla Conferenza, non sono state rese con specifico riferimento alle osservazioni della proprietà né, comunque, risulta che tali osservazioni le siano state inviate.

Il fatto, poi, che nonostante la declaratoria di non contaminazione la conferenza abbia comunque ritenuto necessario un ulteriore approfondimento istruttoria, rappresenta un'ulteriore contraddizione, vieppiù aggravata dalla circostanza che la definitiva "condivisione" delle controdeduzioni di Colabeton espressa dal Tavolo tecnico non è stata supportata da una opinione tecnica imparziale.

17. Infine - con riferimento alle indicazioni date da Arpa in seno al procedimento di caratterizzazione, nonché alla circostanza che l'approvazione del Piano sia avvenuta senza che l'Agenzia avesse avuto modo di valutare le integrazioni apportate dalla Colabeton - anche in questo caso non vi è alcuna spiegazione logica del fatto che, pur avendo i partecipanti alla conferenza, nella seduta dell'8 luglio 2015, ritenuto necessario l'ulteriore contributo tecnico di Arpa, l'approvazione sia poi intervenuta senza che fossero stati acquisiti né tale contributo né ulteriori e/o diversi elementi istruttori.

18. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello deve essere respinto.

19. La novità delle questioni in fatto giustifica però l'integrale compensazione delle spese del grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 888 del 2020, di cui in epigrafe, lo respinge.

Compensa tra le parti le spese del grado.

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

*(Omissis)*