

Necessità dell'avvio delle opere di messa in sicurezza in relazione alle criticità di carattere ambientale riscontrate in un'area in cui è presente una discarica di rifiuti solidi urbani

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. II bis 24 maggio 2021, n. 6046 - Stanizzi, pres.; Bruno, est. - E. Giovi s.r.l. (avv.ti Tedeschini e Caliendo) c. Ministero della transizione ecologica (già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) (Avv. gen. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Discarica di rifiuti solidi urbani - Studio ambientale sull'area di Malagrotta - Necessità dell'avvio delle opere di messa in sicurezza in relazione alle criticità di carattere ambientale riscontrate nell'area.

(*Omissis*)

FATTO

Con il ricorso in epigrafe indicato, la società E. Giovi s.r.l. ha agito per l'annullamento delle note in epigrafe indicate con le quali il Ministero intimato ha rilevato la necessità dell'avvio delle opere di messa in sicurezza in relazione alle criticità di carattere ambientale riscontrate nell'area di Malagrotta nella quale è presente anche la discarica di rifiuti solidi urbani gestita dalla ricorrente.

La difesa di parte ricorrente ha premesso che la E. Giovi s.r.l. aveva già spontaneamente predisposto specifiche misure di messa in sicurezza a prescindere dalle proprie obbligazioni; in particolare, prima ancora dell'avvio della conferenza di servizi per la bonifica del sito, la società ha posto in essere una serie di attività intese a mitigare il pericolo di inquinamento delle acque sotterranee, inclusa la verifica circa la tenuta del polder cioè del diaframma bentonitico periferico impermeabile che circonda la discarica, secondo le metodiche suggerite dal Ministero.

Pur sottolineando la natura meramente cautelativa dell'impugnativa, parte ricorrente ha censurato la legittimità delle note gravate, rilevando che nessuna indagine, all'infuori di quella svolta dal gestore di Malagrotta, risulta essere stata compiuta ovvero avviata da parte degli Enti competenti, con conseguente assenza di evidenze in ordine alle effettive responsabilità dei fenomeni di superamento delle soglie di contaminazione (CSC), anche tenuto conto della circostanza che la discarica di Malagrotta si trova in un'area nella quale sono presenti altri insediamenti (tra i quali la Raffineria di Roma, il deposito di carburanti e combustibili LAMPOGAS, il forno inceneritore dei rifiuti ospedalieri di AMA, il depuratore fognario di Massimina, un bitumificio e diverse cave per l'estrazione di inerti). Con articolate argomentazioni, dunque, la ricorrente ha censurato la lacunosità dell'istruttoria e l'erroneità dei presupposti, non potendosi prescindere nell'imposizione di misure di messa in sicurezza dal puntuale accertamento delle responsabilità nella compromissione dei valori ambientali, ulteriormente rimarcando l'ampia disponibilità manifestata dalla società nella prospettiva di assicurare la più utile collaborazione alle amministrazioni coinvolte.

Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 8 novembre 2011, la ricorrente ha impugnato anche gli ulteriori atti in epigrafe indicati, ed in primis la nota del Ministero del 7 luglio 2011, prot. n. 22091, con la quale, sulla base degli esiti dell'indagine svolta dall'ISPRA nell'area di Malagrotta, su incarico della stessa Direzione Generale del Ministero, è stata sollecitata ai soggetti privati (tra cui la E. Giovi S.r.l.) la "*indispensabile attivazione e/o potenziamento di idonee misure di messa in sicurezza della falda e delle altre matrici contaminate, già richieste dalla scrivente nel corso del 2009*". Ai soggetti privati è stato, inoltre, imposto di predisporre e realizzare "i progetti di bonifica delle aree ed ulteriori misure...per la mitigazione degli impatti sull'aria".

Avverso gli atti gravati con il ricorso per motivi aggiunti la ricorrente ha dedotto, oltre ai vizi di illegittimità derivata dalla precedente nota impugnata con il ricorso introduttivo del presente giudizio, l'incompetenza del Ministero, non venendo nella fattispecie in rilievo un sito di bonifica di interesse nazionale, sicché, esclusa l'applicazione dell'art. 252 del d. lgs. 152 del 2006, la competenza spetta alla Regione e, nella fattispecie, in considerazione della delega di cui alla legge regionale n. 27 del 1998, al Comune, dovendosi anche considerare le specifiche attribuzioni della Provincia ex art. 244 del sopra indicato testo normativo. Le deduzioni successive sono incentrate sull'assenza di prova dei presupposti soggettivi e oggettivi per l'imposizione degli obblighi di messa in sicurezza d'emergenza e di bonifica, non potendosi configurare una responsabilità da posizione, essendo obbligato a procedere alla messa in sicurezza di emergenza, nonché ai successivi interventi di bonifica dei siti contaminati, esclusivamente il soggetto responsabile dell'inquinamento, in doverosa osservanza del principio comunitario « chi inquina paga ». Del pari, in relazione alla dedotta assenza dei presupposti oggettivi, la difesa della ricorrente ha diffusamente argomentato in ordine alle statuizioni recante nella sentenza di questo Tribunale n. 6617 del 2011, con la quale, in accoglimento del ricorso proposto dalla società E. Giovi, è stata annullata l'ordinanza adottata del sindaco di Roma Capitale n. 255 del 12.11.2010, con la quale erano state imposte misure di messa in sicurezza sulla base delle valutazioni espresse dall'ARPA Lazio nella nota n. 50653 del 9 luglio 2010.



In particolare in esito alla verifica disposta in quel giudizio, con considerazione anche dell'indagine svolta dall'ISPRA, oltre che delle valutazioni tecniche espresse dai consulenti di parte dell'ARPA Lazio e di Roma Capitale, è stato appurato il buono stato di mantenimento del polder, oltre alla sussistenza di una situazione di effettiva incertezza del quadro complessivo, tale non consentire di addivenire a conclusioni univoche quanto alla riconducibilità della responsabilità della contaminazione in capo alla E. GIOVI. A sostegno delle sopra esposte deduzioni, parte ricorrente ha riportato anche le risultanze emerse nell'ambito del procedimento penale avviato dalla competente Procura della Repubblica e delle attività di indagine svolte su incarico della stessa ricorrente, non potendosi, comunque, ritenere sussistenti condizioni di emergenza ovvero rischi di eventi di contaminazione repentini necessari a sorreggere le determinazioni gravate.

Il Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) si è costituito in giudizio per resistere al gravame, sollevando eccezioni preliminari di inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di interesse, difettando una lesività immediata della nota gravata e di irricevibilità per tardività del ricorso per motivi aggiunti. Con articolate argomentazioni la Difesa erariale ha concluso per il rigetto del gravame in quanto infondato.

Roma Capitale si è costituita in giudizio con atto di mera forma.

In data 14 settembre 2020 la difesa della ricorrente, in riscontro alla richiesta della Segreteria di questo Tribunale circa la permanenza dell'interesse alla definizione del giudizio, ha formulato istanza per un differimento della fissazione dell'udienza di trattazione, adducendo la pendenza del procedimento penale e delle attività in corso. Successivamente, in data 22 marzo 2021, la medesima parte ha formulato richiesta di rinvio dell'udienza fissata per la definizione del giudizio, per un periodo di almeno quindici mesi, sottolineando anche lo svolgimento delle attività oggetto del piano di caratterizzazione e l'emersione di risultanze non pienamente coerenti con le valutazioni tecniche alla base del presente giudizio.

All'udienza pubblica del 5 maggio 2021 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene preliminarmente di rilevare che non si valuta meritevole di positivo apprezzamento la richiesta di rinvio della trattazione del presente giudizio formulata dalla difesa di parte ricorrente.

1.2. Deve considerarsi, infatti, che eventuali sopravvenienze non sono suscettibili di dispiegare una incidenza sul sindacato di legittimità degli atti gravati, la cui valutazione è ancorata alla situazione di fatto e diritto esistente all'epoca della relativa adozione.

1.3. Si osserva, inoltre, la pendenza del giudizio da epoca risalente, essendo stato introdotto nel 2009 e, dunque, oltre un decennio addietro, nel corso del quale sono state espletate altre attività con ampia possibilità di apprezzamento per la parte ricorrente circa la permanenza del proprio interesse alle impugnative, risultando prioritario, dunque, in conformità ai generali principi processuali, addivenire alla definizione della controversia.

2. In relazione al ricorso introduttivo, il Collegio ritiene fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Difesa erariale, alla luce del contenuto della nota gravata, priva di una lesività immediata per la ricorrente. L'atto, infatti, emesso in riscontro ad una nota dell'amministrazione regionale, dando conto degli esiti delle valutazioni espresse dall'Ispra circa la sussistenza di specifiche criticità ambientali, ha rappresentato la necessità di avvio di opere di messa in sicurezza e di un'analisi sistemica definitiva dell'impatto ambientale, con richiesta di informazioni in ordine alle relative risultanze. La nota, dunque, nel delineare gli sviluppi delle attività valutate necessarie su di un piano generale, non ha imposto a carico della società odierna ricorrente specifici obblighi.

2.1. Non emerge, né è stato esplicitato da parte ricorrente, il concreto ed attuale pregiudizio derivante dalla nota gravata, avendo, peraltro, la stessa parte ricorrente evidenziato lo scopo meramente cautelativo dell'impugnativa.

2.2. Conseguentemente da quanto esposto l'inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza di interesse.

3. Non merita, invece, accoglimento l'eccezione di irricevibilità per tardività del ricorso per motivi aggiunti, tenuto conto del periodo di sospensione feriale che, all'epoca della proposizione dell'impugnativa (2011), ha avuto decorrenza dal 1° agosto sino al 15 settembre, sicché, tenuto conto della data di trasmissione della nota gravata che figura dalla stampigliatura della trasmissione (11 luglio 2011), il ricorso, consegnato per la notificazione il 24 ottobre 2011, consta essere tempestivamente proposto.

3.1. Per principio pacifico e consolidato ai fini della verifica della fondatezza dell'eccezione di irricevibilità del ricorso per tardività, la parte che la eccepisce deve fornire rigorosi riscontri in ordine alla conoscenza dell'atto gravato in tempi antecedenti al termine decadenziale di impugnazione e, in particolare, dare prova della tardività dell'impugnazione sub specie di una piena conoscenza dell'atto gravato. Tale prova non è stata fornita nella fattispecie dalla Difesa erariale.

4. Nel merito il ricorso non merita accoglimento, per le ragioni di seguito esposte, potendosi prescindere dai profili di improcedibilità dell'impugnativa correlati alle sopravvenienze che hanno interessato il contenzioso instaurato dalla ricorrente – e del quale la relativa difesa ha dato ampiamente conto –, avverso l'ordinanza adottata del sindaco di Roma Capitale n. 255 del 12.11.2010, con la quale erano state imposte misure di messa in sicurezza essenzialmente coincidenti



con quelle che vengono in rilievo nella fattispecie a tutela della falda alla luce dello stato di criticità riscontrato. 4.1. La sentenza di questo Tribunale n. 6617 del 2011, di accoglimento dell'impugnativa della ricorrente, infatti, è stata integralmente riformata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 533 del 2015, alla luce che della rinnovata verifica disposta in sede di appello, dalla quale sono emerse evidenze idonee a confermare la sussistenza dei presupposti oggettivi e soggettivi alla base di quel provvedimento. A fronte di tale sopravvenienza che ha ribaltato l'esito di un giudizio sul quale la ricorrente ha incentrato le proprie deduzioni articolate nella controversia in esame, dunque, e del consolidamento dell'ordinanza impositiva delle suddette misure, non emergono profili di residua permanenza di un interesse all'impugnativa.

4.2. Nondimeno il Collegio per esaustività di analisi e stante anche la non integrale coincidenza delle censure proposte rispetto al sopra indicato giudizio, ritiene di procedere ad un esame nel merito.

5. Le deduzioni dirette a contestare l'incompetenza del Ministero resistente si palesano infondate.

5.1. Nella fattispecie, infatti, vengono in rilievo misure di prevenzione per le quali sussiste la competenza del Ministero in forza delle previsioni dell'art. 304 del d. lgs. n. 152 del 2006, ai sensi del quale detta amministrazione non solo è legittimata a chiedere all'operatore di fornire informazioni su qualsiasi minaccia imminente di danno ambientale o su casi sospetti di tale minaccia imminente ma può anche *“ordinare all'operatore di adottare le specifiche misure di prevenzione considerate necessarie, precisando le metodologie da seguire”* ed *“adottare egli stesso le misure di prevenzione necessarie”*.

6. Se è vero, inoltre, che è sul responsabile dell'inquinamento che gravano gli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale a seguito della constatazione di uno stato di contaminazione, come chiarito dall'univoca giurisprudenza, anche del Giudice d'Appello, il proprietario non responsabile è gravato di una specifica obbligazione di fare che riguarda, appunto, l'adozione delle misure di prevenzione di cui all'art. 242 (Cons. Stato, sez. IV, 18/12/2018, n. 7121).

6.1. In materia di ambiente la preliminare messa in sicurezza del sito inquinato costituisce una misura idonea ad evitare ulteriori danni e la diffusione dei fenomeni di inquinamento ambientale e rientra pertanto nel genus delle misure precauzionali: non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, tale misura, data la sua sostanziale natura di atto urgente, non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile.

7. Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa di parte ricorrente, inoltre, nella fattispecie non solo sussistono, per le ragioni sopra esposte, i presupposti di carattere soggettivo alla base dell'adozione degli atti gravati ma anche quelli di carattere oggettivo.

7.1. Con la sentenza n. 533 del 2015, richiamata ai precedenti capi della presente decisione, infatti, il Consiglio di Stato ha avuto modo di apprezzare le valutazioni espresse sia dall'Ispra sia dall'Arpa alla luce della rinnovata verifica disposta, escludendo qualsivoglia irragionevolezza ed arbitrarietà e, ancora più a monte, erroneità dei presupposti in relazione tanto alla sussistenza di una situazione emergenziale quanto al rischio rischi di eventi di contaminazione, costituenti il presupposto alla base anche delle determinazioni gravate.

E' stato appurato, infatti, che: *«dalla valutazione dei dati di qualità dell'acqua di falda disponibili si riscontrano, nei punti posti a valle della discarica parametri di inquinamento presenti nel percolato (...), o parametri che appaiono derivare da fenomeni biologici anossici e processi di lisciviazione aventi origine nelle caratteristiche chimico – fisiche del percolato stesso. Tali parametri risultano presenti in concentrazioni decisamente superiori alle Concentrazioni Soglia di Contaminazione – CSC ex D. Lgs. 152/06 e ss.mm.ii. ed ai Valori di Fondo Naturale. Da tale constatazione emerge un quadro di contaminazione per i piezometri ubicati a valle piezometrica della discarica... Si può pertanto affermare che a monte della discarica, “ossia dove questa non può esplicitare la propria influenza”, esistano aree dove la falda superficiale non è contaminata e zone dove risulta essere contaminata, anche se a livelli inferiori rispetto a quelli riscontrati in prossimità della discarica gestita dalle E. Giovi.”. Inoltre, gli stessi hanno precisato che: “alcuni analiti riscontrati sono ragionevolmente attribuibili a percolato (Cloruri, Azoto Ammoniacale, Potenziale Redox, Nbutilbensulfonammide e Ossidabilità di Kubel) mentre altri (Ferro e Manganese soprattutto) sono riconducibili all'introduzione nella falda di materiale organico riducente contenuto nel percolato (sostanza organica carboniosa, azoto ammoniacale), che induce un fenomeno degradativo di tipo inevitabilmente anossico, con riduzione degli elementi ossidati presenti nel terreno e la conseguente loro lisciviazione, data la differente solubilità tra forme ossidate e forme ridotte. La presenza di molecole potenzialmente traccianti, (...), conferma quanto osservato”. Inoltre, “sulla base delle risultanze analitiche di rilievi eseguiti su acque sotterranee interne ed esterne al polder (ARPA Lazio [20]), vengono riscontrate concentrazioni di metalli elevate e disomogenee nei vari punti di indagine anche molto vicini tra loro (un esempio è costituito dalla presenza di Ferro nei piezometri NP5 ed NP7). Analoghi esempi si riscontrano per altri parametri indicatori di inquinamento, quale il Manganese. Tali differenze possono essere ricondotte ad un differente flusso advettivo e dispersivo in uscita dal perimetro del polder»* (cfr. sentenza Cons. Sta., n. 533 del 2015, cit).

8. Non può che ribadirsi anche nel presente giudizio la centralità che riveste nella materia ambientale il principio di precauzione (art. 191, TFUE, art. 1, comma 8, lett. f), l. 308/2004), in omaggio al quale l'amministrazione deve intervenire anche in presenza di una mera probabilità di incidenze significative sulla salute pubblica. La stessa Corte di Giustizia ha ritenuto legittima l'adozione di misure restrittive, qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la



portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, non concludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per la salute nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse (Corte Giust., 8 luglio 2010, C-343/09).

9. Ed è appena il caso di aggiungere che gli atti che costituiscono espressione di discrezionalità tecnica sono sindacabili innanzi al giudice amministrativo in sede di legittimità, oltre che per vizi di incompetenza e di violazione di legge, solo per illogicità manifesta, quale figura sintomatica di eccesso di potere, non potendo il giudice amministrativo sostituire proprie valutazioni a quelle dell'organo di controllo.

10. Per le ragioni sopra esposte, legittimamente, nelle more del procedimento di bonifica, l'amministrazione ha disposto le misure precauzionali che vengono in rilievo, restando immuni le determinazioni gravate dai denunciati vizi.

11. In conclusione, il ricorso introduttivo del presente giudizio va dichiarato inammissibile mentre il ricorso per motivi aggiunti va rigettato.

12. In considerazione della risaleza del giudizio e delle incertezze sussistenti all'epoca della proposizione dello stesso in ordine alla valutazione della situazione di fatto, il Collegio valuta nondimeno sussistenti i presupposti per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

(Omissis)

