

Presenza di ingenti quantitativi di soluzioni di cianuri di nichel, cromo, rame e ordine di messa in sicurezza d'emergenza e di presentazione di un piano di caratterizzazione del sito

Cons. Stato, Sez. IV 14 dicembre 2021, n. 8347 - Greco, pres.; Lamberti, est. - Italchimici S.p.A. (avv.ti Allocca, Ferrari, Fontana) c. Comune di Rozzano (avv. Adavastro) ed a.

Ambiente - Sito potenzialmente inquinato - Vasche di lavorazione galvanica - Presenza di ingenti quantitativi di soluzioni di cianuri di nichel, cromo, rame - Stato di pericolo per la salute e per l'ambiente - Ordine di messa in sicurezza d'emergenza e di presentazione di un piano di caratterizzazione del sito, prodromico alle successive operazioni di bonifica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'odierna appellante è proprietaria sin dal 1993 di un sito industriale in Comune di Rozzano, nel quale l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) riscontrava, all'esito di due sopralluoghi svolti nel 2003, uno *“stato di pericolo per la salute e per l'ambiente determinato dalla presenza nelle vasche”* delle due linee di lavorazione galvanica ivi esistenti *“di ingenti quantitativi di soluzioni di cianuri di nichel, cromo, rame”*.

2. Il Comune emanava, quindi, l'ordinanza dirigenziale n. 4557 del 12 febbraio 2004, con la quale:

- rappresentava che ARPA aveva classificato l'area come *“sito potenzialmente inquinato”* ed aveva segnalato all'Ente locale la *“necessità di emettere ordinanza ai sensi dell'art. 2, comma d), d.m. 25.10.1999 n. 471, ai fini della messa in sicurezza d'emergenza e della presentazione di un piano di caratterizzazione del sito, prodromico alle successive operazioni di bonifica”*;

- riteneva integrati i requisiti per l'emanazione di ordinanza ex art. 8 del d.m. 25 ottobre 1999, n. 471 (*“Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22”*);

- riteneva corresponsabile della *“situazione di pericolo”* anche la società odierna appellante, che, quale proprietaria dell'area, avrebbe *“omesso di attivarsi affinché il bene fosse utilizzato e mantenuto [dalle società conduttrici succedutesi nel corso del tempo] nel rispetto delle norme igienico-sanitarie di cui al d.lgs. 22/1997”*;

- diffidava, dunque, la società odierna appellante e le società che, nel tempo, avevano materialmente detenuto il sito (ossia la società Rodacromo S.r.l., quale locataria, e la società Cromos Metalli S.r.l., quale affittuaria d'azienda della prima, entrambe frattanto fallite):

- a) *“all'immediata predisposizione delle misure di sorveglianza del capannone”* ivi insistente, al fine di *“impedire l'accesso agli estranei”*;

- b) *“all'adozione dei necessari interventi per la messa in sicurezza d'emergenza del sito, provvedendo in particolare allo svuotamento delle vasche delle linee galvaniche”*;

- c) alla successiva presentazione di *“un piano di caratterizzazione, prodromico alle successive fasi di progettazione degli interventi di bonifica”*.

3. La società appellante, rientrata nella materiale disponibilità del sito nel 2008, provvedeva tra l'altro ad eseguire indagini ambientali, all'esito delle quali riscontrava la presenza nel terreno e nella sottostante falda di cromo esavalente: in data 18 gennaio 2009 la società provvedeva, dunque, a comunicare agli Enti competenti lo stato di contaminazione del sito, ai sensi dell'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006.

4. La società, quindi, pur ribadendo la propria assunta estraneità all'inquinamento, presentava in data 24 settembre 2009 il piano di caratterizzazione, che veniva approvato con prescrizioni dal Comune con determinazione dirigenziale n. 2440 del 20 ottobre 2009, sulla scorta degli esiti dell'apposita conferenza di servizi tenutasi in data 16 ottobre 2009, cui avevano partecipato il Comune, la Provincia e l'ARPA.

5. Tuttavia, con raccomandata del 25 ottobre 2010 la società odierna appellante, in considerazione del valore di mercato attuale dell'immobile, dei costi della bonifica e dell'intenzione del Comune di non incrementare la capacità edificatoria dell'area (in tesi necessaria per coprire detti costi), comunicava al Comune, alla Provincia ed all'ARPA di trovarsi *“in condizioni economiche e finanziarie che non consentono di affrontare le spese relative al recupero dell'area inquinata”*.

6. Il Comune emanava, quindi, l'ordinanza dirigenziale n. 6592 del 25 novembre 2010, con la quale:

- precisava che, con la richiamata presentazione da parte dell'odierna appellante del piano di caratterizzazione, dovesse *“ritenersi avviato ad istanza di parte il procedimento amministrativo previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 finalizzato alla bonifica dell'area di cui trattasi”*;



- considerava *“documentalmente accertata la presenza nelle componenti ambientali di sostanze contaminanti in concentrazioni tali da determinare un concreto e reale pericolo per la salute pubblica e l'ambiente”*;
 - diffidava l'appellante *“ad effettuare gli interventi di caratterizzazione indicati nel piano approvato”* con la citata determinazione dirigenziale n. 2440 del 20 ottobre 2009.
7. La società impugnava tale ordinanza avanti il T.a.r.; a seguito dell'esito sfavorevole della fase cautelare, tuttavia, la società rinunciava al ricorso e proponeva ricorso straordinario al Capo dello Stato, che veniva dichiarato inammissibile per violazione del principio dell'alternatività con atto del 6 dicembre 2013.
8. In data 29 gennaio 2014, quindi, il Comune indirizzava all'appellante una raccomandata, recante il *“sollecito”*:
- all'esecuzione degli *“interventi di caratterizzazione indicati nel piano approvato con determinazione dirigenziale n. 2440 del 20 ottobre 2009 e ordinati con atto dirigenziale n. 6592 del 25/11/2010”*;
 - ad attivare, *“entro i termini stabiliti dall'art. 242 d.lgs. n. 152 del 2006, tutte le procedure di bonifica finalizzate alla tutela del suolo e delle acque”*.
9. La società impugnava detta comunicazione avanti il T.a.r. per la Lombardia, che, tuttavia, con la sentenza indicata in epigrafe dichiarava il ricorso inammissibile.
- 9.1. Il T.a.r., in particolare, sosteneva che:
- *“l'atto impugnato non ha valore di ordinanza, ma di solo sollecito ad eseguire attività di bonifica che trovano titolo in altri e precedenti atti”* ed è *“meramente consequenziale all'ordinanza nr. 6592/2010 (che parte ricorrente aveva impugnato, senza successo) e che era esplicita nell'attribuire obblighi non solo di caratterizzazione, ma anche di esecuzione degli interventi di bonifica alla odierna proprietaria, obbligandola in solido con le conduttrici che avevano la materiale disponibilità dell'immobile”*;
 - l'atto impugnato avrebbe, pertanto, natura meramente confermativa *“degli atti e dei provvedimenti precedenti”*;
 - *“l'originaria carenza di interesse è, peraltro, ancor più evidente se si considera che, pendente il giudizio, sono intervenuti nuovi provvedimenti che hanno ulteriormente imposto interventi di bonifica e che la ricorrente ha separatamente impugnato”*;
 - di converso, *“non vale a radicare un interesse alla decisione il tema dell'accertamento della responsabilità dell'inquinamento, che parte ricorrente afferma non esserle imputabile”*, giacché *“a differenza di quanto sostiene il Comune, non emerge dagli atti pregressi un esplicito accertamento circa la responsabilità della proprietà”*, per cui resterebbe impregiudicata la possibilità della società di ripetere i costi della bonifica dai responsabili effettivi dell'inquinamento, nonché dalla stessa Amministrazione comunale, in quest'ultimo caso *“nei limiti della differenza tra i costi sopportati e l'aumento di valore del fondo (che rappresenta il limite massimo entro il quale detti costi possano gravare a carico del proprietario incolpevole)”*.
10. La società ha interposto appello, sostenendo in sintesi che l'atto in questa sede impugnato recherebbe un *aliquid novi* rispetto a quello del 2010, ossia l'ordine di procedere alla bonifica ed il *“sotteso accertamento di responsabilità”* dell'appellante per la contaminazione dei luoghi.
- 10.1. In sostanza, secondo l'appellante l'atto impugnato conseguirebbe ad una *“riedizione del potere amministrativo”* e sarebbe connotato da *“carattere novativo e, a molto voler concedere, confermativo in senso proprio”*: l'atto, pertanto, sarebbe autonomamente impugnabile.
- 10.2. Il Comune, costituitosi in resistenza, ha riproposto le difese formulate in prime cure circa la natura dell'atto impugnato ed ha, altresì, contestato la procedibilità del gravame, avendo la società *medio tempore* eseguito gli interventi di caratterizzazione *de quibus* ed avendo, inoltre, il Comune emesso ulteriori provvedimenti sulla vicenda (in particolare, l'ordine di messa in sicurezza della falda), impugnati dall'appellante avanti il T.a.r. per la Lombardia con separati giudizi.
- 10.3. Il ricorso è stato discusso alla pubblica udienza del 28 ottobre 2021, in vista della quale le parti hanno versato in atti difese scritte.
11. Il ricorso non è fondato: può, pertanto, esimersi dallo scrutinio dell'eccezione di improcedibilità formulata dal Comune.
12. Invero, l'atto impugnato in prime cure reca il mero *“sollecito”* ad eseguire quanto già prescritto con l'ordinanza dirigenziale n. 6592 del 25 novembre 2010.
- 12.1. Ne consegue che:
- l'atto non introduce *per tabulas* alcun *aliquid novi* rispetto alle pregresse statuizioni provvedimentali emesse nell'ambito della complessa serie procedimentale afferente al sito;
 - l'intervenuta consolidazione della citata ordinanza n. 6592 rende *eo ipso* inammissibile l'impugnazione del successivo (e mero) *“sollecito”* ad eseguirne le prescrizioni.
13. Quanto ai profili di assunto *novum* enucleati dall'appellante, è sufficiente evidenziare quanto segue.
- 13.1. L'ordinanza dirigenziale n. 6592 del 25 novembre 2010:
- da un lato, precisava che, con la presentazione da parte dell'odierna appellante del piano di caratterizzazione in data 24 settembre 2009, dovesse *“ritenersi avviato ad istanza di parte il procedimento amministrativo previsto dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 finalizzato alla bonifica dell'area di cui trattasi”*;
 - dall'altro, considerava *“documentalmente accertata la presenza nelle componenti ambientali di sostanze contaminanti*

in concentrazioni tali da determinare un concreto e reale pericolo per la salute pubblica e l'ambiente";

- in virtù di ciò, diffidava l'appellante *"ad effettuare gli interventi di caratterizzazione indicati nel piano approvato"* con la determinazione dirigenziale n. 2440 del 20 ottobre 2009.

13.2. E' dunque evidente che, nell'impostazione dell'Amministrazione comunale sottesa all'ordinanza in parola, l'attuazione del piano di caratterizzazione costituiva un mero *step* prodromico all'esecuzione degli interventi di bonifica di cui all'articolo 242 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, prospetticamente gravanti sull'appellante, che, del resto, aveva *motu proprio* radicato il relativo procedimento.

13.3. Emerge, pertanto, l'assoluta neutralità provvedimento dell'atto in questa sede impugnato, che è stato emanato all'indomani della consolidazione dell'ordinanza n. 6592 al mero fine di sollecitarne l'attuazione, senza alcuna ulteriore prescrizione o disposizione.

14. La natura meramente confermativa dell'atto determina, dunque, il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza gravata.

15. Le spese del grado, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza, come da regola generale.

(Omissis)