

Contaminazione connessa con lavorazioni siderurgiche e ordine di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi

T.A.R. Piemonte, Sez. I 2 dicembre 2021, n. 1109 - Salamone, pres.; Riso, est. - Afv Acciaierie Beltrame S.p.A. (avv. Barosio, Belloni, Janna) c. Provincia Verbano Cusio Ossola (avv. Simone) ed a.

Ambiente - Acciaieria - Contaminazione connessa con le lavorazioni siderurgiche - Ordine di presentare un piano di caratterizzazione e di provvedere all'attuazione della procedura di bonifica e al successivo ripristino dello stato dei luoghi.

(Omissis)

FATTO

In punto di fatto, dalla memoria del 15 febbraio 2019 depositata dall'ARPA nonché dallo stesso ricorso, emerge quanto segue.

Lo stabilimento in questione ha iniziato la sua attività nel 1892 con la denominazione F.lli Ceretti con produzione di bulloneria. Nel 1910 ha assunto la denominazione di Metallurgica Ossolana.

Nei successivi anni ci sono stati adeguamenti impiantistici con l'installazione di diversi reparti, quali l'acciaieria con tre forni fusori e due colate continue, tre laminatoi, trafilatura, bulloneria con stampaggio a caldo ed a freddo e due centrali elettriche, con denominazione Sisma dal 1940.

La produzione massima si è avuta nel 1970 con 190.000 tonnellate. Nel 1990 lo stabilimento è stato acquisito dal gruppo Leali.

Lo stabilimento, senza soluzione alcuna di continuità, è rimasto di proprietà della Sisma S.p.A. (successivamente fusa in Leali S.p.A.) sino agli anni 2000.

La A.F.V. Acciaierie Beltrame S.p.A. ha diretto per alcuni mesi una porzione dello stabilimento produttivo Sisma e, successivamente, dal 24 marzo 2000 al 3 ottobre 2001 ha gestito il ramo d'azienda c.d. "laminatoio" e, dal 23 ottobre 2000 al 3 ottobre 2001, il ramo d'azienda c.d. "acciaieria".

La Ferriera Sider Scal S.r.l. unipersonale in liquidazione è l'attuale proprietaria dello stabilimento inserito nell'anagrafe dei siti contaminati con denominazione "Area Ex Sisma – Stabilimento Est" cod. reg. 01-2138. Essa ha svolto dal 4 ottobre 2001 al 9 marzo 2009 l'attività produttiva propria del ramo d'azienda c.d. "laminatoio" e dal 4 ottobre 2001 al 14 marzo 2003 l'attività produttiva del ramo d'azienda c.d. "acciaieria".

Lo stabilimento è attraversato, da ovest ad est, dalla Roggia c.d. del Piaggio, che, provenendo da monte, prima scorre a cielo aperto e poi si incanala in condotte sotterranee all'ingresso dello stabilimento situato a monte. Dopo essere uscita a valle dello stabilimento, la Roggia attraversa un sottopasso ferroviario (prima) e (dopo) lo stabilimento industriale di Vinavil S.p.A. (industria chimica), per infine riemergere allo scoperto e attraversare i terreni di terzi, adibiti al pascolo e alla coltivazione.

Nel luglio 2006, a seguito del verificarsi di un fenomeno di esondazione delle acque della Roggia, venivano rinvenute, nei terreni latitanti e nei sedimenti della stessa, a valle dello stabilimento di Vinavil S.p.A., sostanze inquinanti (principalmente metalli e idrocarburi), che sono stati ricondotti all'attività siderurgica svolta nello stabilimento c.d. "ex Sisma".

Più nello specifico, nella nota dell'ARPA prot. n. 105289 del 5 settembre 2006 (allegato doc. 1 depositato dalla Provincia) si legge: "in attività di istituto, originata dalla richiesta di intervento formulata alla scrivente Arpa dai Carabinieri Stazione di Villadossola di cui alla citata nota CC n. 7/43-2006 e relativa ad evento inquinante occorso in data 6 luglio u.s. nelle acque della c.d. Roggia Maestra in comune di Villadossola, gli esiti degli accertamenti analitici compiuti sui campioni delle matrici ambientali interessate mostrano per i terreni latitanti la Roggia Maestra e per i sedimenti della stessa, il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CsC) previste per i siti ad uso verde pubblico, privato e residenziale di cui alla Tabella 1, Allegato 5 al Titolo V, D.Lgs. 152/06 per i parametri idrocarburi pesanti (C > 12), nichel, cadmio, cromo totale, piombo, rame e zinco (cfr Allegato 1). La presente è trasmessa a codesti destinatari ai sensi dell'art. 244, d.lgs. 152/06 per i provvedimenti di rispettiva competenza."

La Provincia di Verbano Cusio Ossola, con nota del 29 giugno 2009, ha comunicato alla ricorrente, alla Leali S.p.A. e alla Ferriera Sider Scal S.r.l. l'avvio del procedimento volto all'emissione di ordinanza ex art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, al contempo convocando i soggetti interessati per un incontro nell'ambito dell'istruttoria in contraddittorio.

Nel provvedimento impugnato si legge che nel tavolo tecnico svoltosi in data 17 luglio 2009, propedeutico e funzionale all'emissione della successiva ordinanza provinciale ex art. 244 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. era emersa, in particolare, l'esigenza di verificare da parte di ARPA, la presenza di eventuali contaminanti ritenuti estranei alle lavorazioni siderurgiche nei terreni a valle del sito industriale ex Sisma, in esito a specifica segnalazione della Società Ferriera Sider

Scal S.p.A. e che tale circostanza aveva comportato la sospensione del procedimento ex art. 244 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. in attesa delle verifiche di cui sopra e delle eventuali conseguenti ricadute sulla definizione del regime delle responsabilità e sul procedimento di bonifica.

Successivamente, la Provincia di Verbano Cusio Ossola, con nota del 19 febbraio 2014, aveva comunicato a tutti i soggetti interessati (la ricorrente, la Leali e la Ferriera Sider Scal S.r.l.) che “In esito alle risultanze del tavolo tecnico tra le parti svoltosi in data 17/07/2009 (dal quale è scaturita di fatto la sospensione del procedimento in questione) ed ai conseguenti approfondimenti del caso condotti allo scopo di definire il regime delle responsabilità connesso, il Servizio scrivente, in condivisione con il Comune di Villadossola ed Arpa Piemonte Dipartimento dei VCO, ritiene di avere acquisito, in particolare in esito alle risultanze degli specifici tavoli tecnici condotti con i medesimi Enti, gli elementi sufficienti per poter riprendere il suddetto procedimento”.

Nella nota, per quanto interessa in questa sede, è precisato altresì: “che “gli accertamenti analitici condotti da Arpa in corrispondenza dei terreni a valle dei complessi industriali siderurgico e chimico hanno attestato la presenza del parametro mercurio in forma diffusa e, localmente, in concentrazioni estremamente elevate. A seguito di specifici tavoli tecnici, sopralluoghi e accertamenti gli Enti coinvolti hanno convenuto, in base agli elementi attualmente agli atti, che l’origine e la conseguente diffusione nell’area di interesse di tale elemento è imputabile alle attività industriali chimiche operanti sul territorio in epoca antecedente alla normativa di settore in materia di bonifiche”. Inoltre, si rileva che “la ripresa del procedimento in oggetto...è finalizzata all’emissione di ordinanza ex art. 244 cc. 2 e 3 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. di avvio del procedimento di bonifica ambientale ex art. 242 del D.Lgs. 162/06 e s.m.i. riferita (ambito territoriale e parametri) alla sola contaminazione attribuibile alle attività siderurgiche attribuibili al complesso “Ex Sisma”, vale a dire alla contaminazione da metalli ed idrocarburi pesanti riscontrata e veicolata attraverso il complesso del reticolo di canali della Roggia del Maglio”.

All’esito della fase istruttoria del procedimento, con ordinanza del 16 dicembre 2016, la Provincia di Verbanio Cusio Ossola ha ordinato, ai sensi dell’art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006, alla ricorrente, a Leali s.p.a. in liquidazione e a Ferriera Sider Scal s.r.l. in liquidazione “di provvedere, ai sensi del Titolo V, Parte Quarta del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., all’attuazione della procedura di bonifica ex art. 242 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. ed al successivo ripristino dello stato dei luoghi in relazione all’ambito territoriale interessato dalla rete di canali correlabili con lo stabilimento siderurgico Ex Sisma, vale a dire di massima l’intero sviluppo della Roggia del Maglio e le aree idraulicamente sottese, ed alla contaminazione connessa con le lavorazioni siderurgiche costituita almeno da C>12, Ni, Cd, Cr tot, Pb, Cu e Zn; di presentare al Comune di Villadossola, in esito ed in riferimento a quanto ordinato al precedente punto, il Piano della Caratterizzazione ai sensi dell’art. 242 c. 3 del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i., entro il termine di 30 giorni dalla data di notifica del presente atto, nell’adeguato numero di copie in relazione ai soggetti coinvolti; di demandare alle sopra citate Società la definizione della ripartizione degli oneri da sostenere per quanto di rispettiva competenza”.

Nel provvedimento è precisato che il provvedimento veniva adottato nei confronti dei soggetti individuati quali responsabili del fenomeno di contaminazione in oggetto: “Leali S.p.A in liquidazione”, quale successore universale di Sisma S.p.A., storico proprietario e gestore dello stabilimento; “Ferriera Sider Scal in liquidazione”, quale ultimo proprietario e gestore dello stabilimento e “AFV Acciaierie Beltrame S.p.A.”, quale temporaneo gestore dello stabilimento, come ricostruito nella nota del Servizio Suolo Rifiuti e Bonifiche provinciale prot. n. 33638/7 del 22/06/2009”.

Avverso detta ordinanza della Provincia, nonché contro tutti gli atti precedenti e seguenti comunque connessi o presupposti, ha proposto ricorso l’AFV – Acciaierie Beltrame S.p.A, deducendone l’illegittimità per: 1. Violazione ed errata applicazione degli artt. 240, 242 e 244 del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152, eccesso di potere per incongruenza, contraddittorietà intrinseca, manifesta irrazionalità e difetto di motivazione, eccesso di potere per manifesta ingiustizia e per carenza d’istruttoria; 2. Violazione ed errata applicazione dell’art. 17 del D.Lgs. 5.2.1997, n. 22, e degli artt. 239, 242, 244 e 250 del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152, eccesso di potere sotto altri profili per incongruenza, contraddittorietà intrinseca, manifesta irrazionalità e difetto di motivazione, eccesso di potere per manifesta ingiustizia e per carenza d’istruttoria e violazione del principio “chi inquina paga”; 3. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e per difetto di motivazione, nonché per contraddittorietà. Eccesso di potere per insussistenza ed errata valutazione dei presupposti. Violazione ed errata valutazione degli artt. 240, 242, 244 e dell’Allegato 5 alla Parte V del D.Lgs. n. 152/2006 sotto diversi, ulteriori profili, violazione ed errata applicazione del principio “chi inquina paga”; 4. Violazione ed errata applicazione degli artt. 239, 242, 244 e 311, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, violazione del principio “chi inquina paga”, violazione ed errata applicazione dell’art. 2055 c.c., eccesso di potere per manifesta ingiustizia, per difetto di proporzionalità e per contraddittorietà; 5. Eccesso di potere per indeterminatezza, carenza di istruttoria e contraddittorietà, violazione ed errata applicazione dell’art. 240 del D.Lgs. n. 152/2006.

Il Piano di Caratterizzazione è stato approvato in sede di Conferenza, con la determinazione della Città di Villadossola n. 129 del 26 giugno 2018, nella quale si legge: “determina l. di approvare il verbale della Conferenza dei Servizi del 25 giugno 2018, che allegato alla presente ne costituisce parte integrante e sostanziale, ed i relativi elaborati presentati da Ferriera Sider Scal srl unipersonale in liquidazione e AFV Acciaierie Beltrame spa in data 26.03.2018 con prot. 3209 e prot. 3207”.

Successivamente, con provvedimento n. 293 del 16 dicembre 2018 (versata in atti dalla Provincia All. 10/doc. 18), tale determinazione è stata annullata in autotutela dalla Provincia, è stato riaperto il procedimento al fine di dare la possibilità ai soggetti delle aree interessate di presentare eventuali osservazioni in merito, nei tempi indicati è pervenuta un'osservazione da parte della ditta Vinavil S.p.A., in data 20 gennaio 2020 si è svolta la Conferenza dei Servizi, durante la quale è stata discussa l'osservazione presentata da Vinavil S.p.A. ed è stato successivamente approvato il Piano di Caratterizzazione proposto e, con determinazione n. 17 del 29 gennaio 2020, è stato approvato il verbale della Conferenza dei Servizi del 20 gennaio 2020 e i relativi elaborati presentati da Ferriera Sider Scal S.r.l. unipersonale in liquidazione e dalla ricorrente (fatti che emergono dalla determinazione n. 17 del 29 gennaio 2020 – All. 11/doc. 19 - depositata in giudizio dalla Provincia in data 16 settembre 2020).

Dagli atti versati in giudizio, risulta che anche la Leali S.p.A. in liquidazione, con nota del 24 agosto 2017, ha trasmesso il Piano di Caratterizzazione.

Con ordinanza n. 66 del 21 febbraio 2019 questo Tribunale ha fissato per la trattazione nel merito l'udienza pubblica del 9 ottobre 2019, sulla base delle seguenti considerazioni: “preso atto che il piano di caratterizzazione presentato dalla ricorrente è stato approvato in data 20 giugno 2018; considerato che le operazioni di bonifica debbano essere individuate in concreto nell'ambito della conferenza di servizi convocata per il 25 febbraio 2019, nel corso della quale potranno essere eventualmente colmate le carenze istruttorie denunciate con i primi tre motivi del ricorso; ritenuto che le esigenze cautelari della ricorrente possono essere adeguatamente tutelate con la definizione del giudizio nel merito entro un termine congruo che tenga conto della complessità delle indagini necessarie per individuare le fonti inquinanti e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti nella gestione del sito”.

L'udienza pubblica del 9 ottobre 2019 è stata cancellata dal ruolo.

All'udienza pubblica del 6 ottobre 2021, dopo aver dato atto che le parti avevano depositato istanza congiunta di passaggio in decisione, il Collegio ha assegnato la causa in decisione.

DIRITTO

1. – In via preliminare, alla luce della memoria del 2 settembre 2021 della Provincia del Verbano Cusio Ossola, occorre fare chiarezza sul contenuto del provvedimento impugnato.

Invero, la Provincia, nella memoria sopra richiamata, afferma che “il provvedimento impugnato non impone la bonifica, bensì – e diversamente - ordina l'avvio della procedura di bonifica e, come primo atto, la caratterizzazione del sito, in capo alle Società cui l'inquinamento siderurgico è sicuramente riconducibile”, precisando ulteriormente che “la richiesta di avviare “la procedura di bonifica” contenuta nella ordinanza impugnata, va correttamente intesa nel significato che essa ha, riferito all'avvio della procedura di legge, vale a dire della fase della caratterizzazione, cui seguirà la presentazione di una analisi di rischio e poi di un progetto di bonifica; infine, e solo infine, l'esecuzione delle opere di bonifica”, che “Tra la fase di caratterizzazione e quella della esecuzione della bonifica, la Provincia dispone ancora di poteri di ordinanza sulla tipologia delle sostanze che occorre bonificare, sulla riconducibilità di sostanze all'una o all'altra attività industriale, sulla individuazione specifica delle quote parte di responsabilità in capo alle Società ingiunte ovvero di altre società, sulla necessità di coinvolgere le risorse pubbliche se emergeranno inquinamenti storici per i quali è impossibile individuare un responsabile”, che “evidentemente non significa che il responsabile debba bonificare, bensì che debba iniziare la procedura prevista dal titolo V con una indagine preliminare ed una caratterizzazione del sito” e che “Allorquando le indagini effettuate e i relativi dati analitici saranno resi noti alla Provincia... la stessa potrà dare ulteriore corso alla procedura modificando il percorso iniziato, individuando con maggiore precisione le quote di responsabilità o necessità di ricomprendere nella bonifica altre sostanze inquinanti” ribadendo che il provvedimento impugnato “non è un ordine di bonifica definitivo ed immutabile, bensì un ordine di avvio della procedura di bonifica mediante la caratterizzazione del sito”.

In via preliminare, il Collegio evidenzia che, in effetti, nel provvedimento si fa riferimento all'attuazione della procedura di bonifica ed al successivo ripristino dello stato dei luoghi, ma nel punto successivo si delimita l'oggetto dell'ordine, chiarendo che “in esito ed in riferimento a quanto ordinato al precedente punto” le imprese dovranno presentare al Comune di Villadossola il Piano della Caratterizzazione ai sensi dell'art. 242 c. 3 del D.Lgs 152/2006 e s.m.i.”.

Il Collegio, quindi, in conformità a quanto già implicitamente riconosciuto in sede cautelare, e a quanto dichiarato dalla Provincia in sede processuale, ritiene che con il provvedimento in questione l'Amministrazione abbia ordinato solo ed esclusivamente la presentazione del Piano della Caratterizzazione ai sensi dell'art. 242, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i.

Del resto, già in sede cautelare, questo Tribunale aveva evidenziato che le operazioni di bonifica avrebbero dovuto essere individuate in concreto solo nell'ambito della conferenza di servizi convocata per il 25 febbraio 2019, nel corso della quale avrebbero potuto essere eventualmente colmate le carenze istruttorie denunciate con i primi tre motivi del ricorso. Tale inquadramento sarà pertanto alla base dell'analisi delle censure dedotte nel gravame.

Per ragioni di ordine logico-giuridico il Collegio ritiene necessario procedere in primis all'analisi della censura contenuta al punto 3 del ricorso, poiché quanto emergerà da tale valutazione costituirà il punto di partenza per poter esaminare le

altre censure.

2. – Con il terzo motivo di gravame la ricorrente sostiene, in sintesi, che le contaminazioni risalgono tutte ad epoca antecedente all'assunzione da parte delle società del Gruppo Beltrame della responsabilità della gestione dell'attività d'impresa e della titolarità dello stabilimento industriale di Villadossola e che ciò era già stato accertato e dichiarato dalla pronuncia resa da un Collegio Arbitrale chiamato a dirimere la vertenza sul punto promosso da Ferriera Sider Scal (nella sua qualità di cessionaria del ramo d'impresa e dello stabilimento industriale) nei confronti della cedente Leali S.p.A.

La ricorrente evidenzia che il Collegio Arbitrale aveva accertato che le sostanze contaminanti, che erano state rilevate nel sottosuolo dello stabilimento, erano già presenti al momento della stipula del contratto di cessione e che quindi era stato dichiarato l'obbligo di ristorare ogni conseguente danno alla cessionaria Ferriera Sider Scal.

La ricorrente sottolinea che lo stesso Collegio – rilevato che la contaminazione andava ricondotta “con certezza ad un'epoca antecedente al marzo 2000” (pag. 44 del lodo: doc. n. 15) - aveva fatto propri i rilievi svolti nelle relazioni del CNR (ed in particolare in quella del 06.04.2010 della dott.ssa Cantaluppi e in quelle del 27.04.2010 e del 17.5.2010 del prof. Degetto, documenti tecnici i cui contenuti sono stati condivisi e valorizzati dalla relazione ARPA Piemonte del 30.10.2013, richiamata dalla stessa ordinanza della Provincia Verbano Cusio Ossola).

Inoltre, la ricorrente evidenzia che a monte dello stabilimento in parola funzionavano altre attività siderurgiche e comunque attività compatibili con gli elementi contaminanti rinvenuti, che sembrerebbero aver causato l'inquinamento dei terreni a valle attraverso i vari rami della Roggia e che, importante, era considerare che la contaminazione era stata rilevata anche nei terreni su cui insiste il ramo destro della Roggia del Piaggio che non attraversa lo stabilimento della ricorrente.

La ricorrente evidenzia altresì il fatto che gli idrocarburi rinvenuti erano tutti pesanti- quindi idrocarburi presenti nei combustibili e negli olii lubrificanti - e che, pertanto, gli stessi non potevano essere ascritti presuntivamente e tassativamente all'attività siderurgica, posto che anche attività di altro tipo, che utilizzino un qualsiasi macchinario, possono aver prodotto gli idrocarburi rinvenuti dall'Amministrazione, come sarebbe confermato dalla relazione tecnica depositata.

Inoltre, la ricorrente sottolinea che anche i campioni prelevati a monte dello stabilimento ex Sisma avevano evidenziato presenza di idrocarburi, di piombo e di zinco sopra la soglia di CSC.

Infine, la ricorrente sostiene che l'Amministrazione avrebbe trascurato la circostanza che le lavorazioni svolte nello stabilimento durante la gestione della ricorrente non prevedevano l'utilizzo di piombo o di zinco, materiali utilizzati nelle acciaierie soltanto fino al 1989, tempo anteriore a quello della gestione della ricorrente, che dunque non avrebbe potuto essere ritenuta responsabile della contaminazione.

Secondo la ricorrente, l'ordinanza impugnata pretenderebbe di fondare la supposta responsabilità della stessa soltanto sul fatto che essa è stata un “temporaneo gestore” del sito di cui si tratta.

Preliminarmente, il Collegio osserva che la giurisprudenza amministrativa è unanime nel ritenere che anche in campo amministrativo-ambientale, il nesso di causalità debba essere accertato secondo la regola civilistica del “più probabile che non” (leading case di cui alla pronuncia della Cassazione civile, sez. un., 11 gennaio 2008, n. 581) e non in base a quella penalistica del “al di là di ogni ragionevole dubbio” (sul punto, si richiama T.A.R. Piemonte, Sez. I, 24 marzo 2010, n. 1575: “Secondo tale regola, ai sensi degli art. 40 e 41 c.p., un evento è da considerarsi causa di un altro se, ferme restando le altre condizioni, il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo; ma l'applicazione di tale principio, temperato dalla regolarità casuale, ai fini della ricostruzione del nesso eziologico, va applicata alla peculiarità delle singole fattispecie normative di responsabilità civile o amministrativa, dove muta la regola probatoria. Pertanto, mentre ai fini della responsabilità penale vige la regola della prova oltre il ragionevole dubbio, nel processo civile, così come nel campo della responsabilità civile o amministrativa, vige la regola della preponderanza dell'evidenza o del più probabile che non”).

Sul punto, si richiama un'altra sentenza di questo Tribunale “In tema di identificazione del soggetto responsabile, la giurisprudenza fa spesso applicazione di alcuni principi comunitari, dettati nella direttiva 2004/35/Ce: in particolare sono spesso richiamati i principi contenuti nel tredicesimo considerando, in cui si legge: “A non tutte le forme di danno ambientale può essere posto rimedio attraverso la responsabilità civile. Affinché quest'ultima sia efficace è necessario che vi siano uno o più inquinatori individuabili, il danno dovrebbe essere concreto e qualificabile e si dovrebbero accertare nessi causali tra il danno e gli inquinatori individuati. La responsabilità civile non è quindi uno strumento adatto per trattare l'inquinamento a carattere diffuso e generale nei casi in cui sia impossibile collegare gli effetti ambientali negativi ad atti o omissioni di taluni soggetti”. Tale considerando, evidenziando l'insufficienza in materia ambientale della responsabilità civile (sia pure con riferimento all'inquinamento a carattere diffuso e generale) mostra, comunque, l'esigenza di individuare criteri di imputazione del danno ambientale che prescindano dagli elementi costitutivi dell'illecito civile e, dunque, non solo dall'elemento soggettivo, ma anche dal rapporto di causalità. E ancora il considerando n. 24 della citata direttiva 2004/35/Ce in cui si afferma la necessità di “assicurare la disponibilità di mezzi di applicazione ed esecuzione efficaci, garantendo un'adeguata tutela dei legittimi interessi degli operatori e delle altre parti interessate”, conferendo “alle autorità competenti compiti specifici che implicano appropriata discrezionalità amministrativa, ossia il dovere di valutare l'entità del danno e di determinare le misure di riparazione da prendere”. La discrezionalità

amministrativa evocata dalla direttiva è stata letta nel senso di sottintendere anche il potere per l'autorità competente di individuare il soggetto che si trova nelle condizioni migliori per adottare le misure di riparazione, anche a prescindere dal rigoroso accertamento del nesso eziologico (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, sez. I, 05/05/2014, n. 183). In materia di accertamento del nesso causale, tra operatore e inquinamento, nel rispetto del principio "chi inquina paga", il criterio oggi maggiormente applicato è quello del "più probabile che non", secondo cui per affermare il legame causale non è necessario raggiungere un livello di probabilità (logica) prossimo ad uno (cioè la certezza), bensì è sufficiente dimostrare un grado di probabilità maggiore della metà (cioè del 50%) (cfr. Tar Lazio Roma, n. 998 del 2014; Cassazione sentenza n. 21619 del 2007)" (T.A.R. Piemonte, sez. I, 9 agosto 2018, n. 945 che richiama T.A.R. Piemonte, Sez. I, 26 maggio 2016, n. 745; sul punto anche T.A.R. Piemonte, Sez. I, 16 dicembre 2016, n. 1543).

In merito alla prova dell'imputabilità dell'inquinamento, il Consiglio di Stato ha osservato che "l'imputabilità dell'inquinamento può avvenire per condotte attive ma anche per condotte omissive, e che la prova può essere data in via diretta od indiretta, ossia, in quest'ultimo caso, l'amministrazione pubblica preposta alla tutela ambientale si può avvalere anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 cod. civ. (le presunzioni sono le conseguenze che la legge o il giudice trae da un fatto noto per risalire a un fatto ignorato), prendendo in considerazione elementi di fatto dai quali possano trarsi indizi gravi precisi e concordanti, che inducano a ritenere verosimile, secondo l' "id quod plerumque accidit" che si sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori." (Cons. Stato, Sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885; sul punto, anche T.A.R. Marche, Ancona, 6 marzo 2015, n. 190).

Fatta questa breve e generale premessa sulla responsabilità da illecito ambientale, si passa a prendere in considerazione il caso in esame.

La Afv Acciaierie Beltrame S.p.A. ha gestito dal 24 marzo 2000 al 3 ottobre 2001 il ramo d'azienda c.d. "laminatoio" e, dal 23 ottobre 2000 al 3 ottobre 2001, il ramo acciaieria dello stabilimento produttivo ex Sisma.

L'attività della Afv Acciaierie Beltrame S.p.A. si è svolta appunto in una porzione dello stabilimento produttivo c.d. "Sisma" sito nel Comune di Villadossola a valle della S.S. 16 del Sempione, stabilimento con vocazione esclusivamente siderurgica.

L'ARPA, in base all'attività di accertamento da essa svolta, è giunta alla conclusione che la quasi totalità dei metalli, quali Cadmio, Cromo, Rame, Piombo, Zinco, fosse effettivamente riconducibile ad attività siderurgiche, evidenziando che ciò era stato affermato anche nella relazione "Caratterizzazione e differenziazione degli apporti antropici avvenuti nel corso del tempo nel territorio agricolo-residenziale presente a Villadossola a sud-est dell'area industriale" datata 24 settembre 2014 e redatta dalla dott.ssa Chiara Cantaluppi del CNR di Padova, trasmessa a tutti gli Enti dalla Ferriera Sider Scal S.r.l. in data 2 ottobre 2014 (relazione tecnica prot. n. 99563 del 27 novembre 2014).

Anche il responsabile del Servizio Rifiuti e Bonifiche - Ufficio Bonifiche e Discariche della provincia del Verbano-Cusio-Ossola ha riconosciuto che gli elementi acquisiti consentivano di attestare con certezza l'origine anche "siderurgica" e che la contaminazione siderurgica, compatibile con tutti gli elementi inquinanti acquisiti (metalli, compresi mercurio e arsenico, e idrocarburi pesanti), era riconducibile all'attività di 2 grossi complessi industriali "storici" che avevano cessato l'attività, comunemente denominati "Pietro Maria Ceretti" e "Sisma" (relazione del 16 dicembre 2016).

Ebbene, traslando alla fattispecie in esame i principi espressi in materia dalla giurisprudenza amministrativa sopra richiamati, il Collegio ritiene che, nel caso in esame, il livello di accertamento richiesto dalla giurisprudenza medesima sia stato ampiamente raggiunto e che quindi siano complessivamente infondate le censure sollevate dalla ricorrente nel terzo motivo di gravame.

Il Collegio, più nello specifico, ritiene che l'attribuzione della responsabilità da contaminazione poggi su plurimi elementi indiziari concordanti e complessivamente sufficienti a raggiungere il canone civilistico del "più probabile che non", i quali a loro volta resistono ai tentativi di smentita di parte ricorrente.

In merito, si richiama un passaggio della sentenza della Corte giustizia UE, grande sezione, 9 marzo 2010, n. 378, resa nel procedimento C-378/08, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, con decisione 5 giugno 2008, nelle cause Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA, Syndial SpA. "Tuttavia, dato che, conformemente al principio «chi inquina paga», l'obbligo di riparazione incombe agli operatori solo in misura corrispondente al loro contributo al verificarsi dell'inquinamento o al rischio di inquinamento (v., per analogia, sentenza 24 giugno 2008, causa C-188/07, Commune de Mesquer, Racc. pag. I-4501, punto 77), per poter presumere secondo tali modalità l'esistenza di un siffatto nesso di causalità l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività".

Laddove l'Amministrazione abbia fornito elementi indiziari sufficienti a dimostrare, sebbene in via presuntiva, l'ascrivibilità dell'inquinamento a un soggetto, spetta a quest'ultimo l'onere di fornire una prova liberatoria, per la quale non è sufficiente ventilare genericamente il dubbio di una possibile responsabilità di terzi o di un'incidenza di eventi esterni alla propria attività, bensì è necessario provare – con pari analiticità – la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668).

La censura di cui al punto 3.1 del gravame pertanto non coglie nel segno.

2.2. - Per quanto riguarda la specifica contestazione circa la metodologia utilizzata dall'ARPA per effettuare le proprie misurazioni (metodica XRF), il Collegio si limita ad evidenziare che non sono stati portati in giudizio elementi sufficienti per ritenere inidonea tale metodologia.

2.3. - Infine, il Collegio non ritiene che, alla luce della documentazione versata in atti, vi siano i presupposti per ravvisare nella fattispecie in esame un caso di inquinamento diffuso, così come sostenuto dalla ricorrente.

Invero, l'art. 240, comma 1, lett. r) del decreto legislativo n. 152 del 2006, definisce l'inquinamento diffuso come "la contaminazione o le alterazioni chimiche, fisiche o biologiche delle matrici ambientali determinate da fonti diffuse e non imputabili ad una singola origine".

Ebbene, da quanto emerge dalla documentazione versata in atti, nella fattispecie in esame è individuabile l'origine specifica della contaminazione, consistente nelle attività siderurgiche, chimiche e minerarie svolte nell'area in questione. Nella relazione del 16 dicembre 2016 del Responsabile del Servizio Rifiuti e Bonifiche della Provincia, citata dalla stessa ricorrente, invero si legge: "Gli elementi ad oggi acquisiti consentono di attestare con certezza l'origine "siderurgica"; si reputa che sussista anche una contaminazione di origine "chimica" e una contaminazione di origine "mineraria" (in base a fonti bibliografiche/orali e alcuni dati analitici)".

Quanto sopra consente dunque di escludere che nella fattispecie in esame sia ravvisabile un caso di inquinamento diffuso. Pertanto priva di pregio risulta essere la censura dedotta al punto 3.3. del gravame.

Chiarito quanto sopra in punto di responsabilità della ricorrente si passa ad esaminare le altre censure contenute nel gravame, sempre tenendo conto della qualificazione dell'atto impugnato contenuta nel punto 1 di questa sentenza e, cioè, che si tratta di un ordine avente ad oggetto solo la presentazione del piano di caratterizzazione.

Il Collegio ritiene di poter esaminare contestualmente le censure dedotte ai punti 1, 2 e 4 del gravame poiché strettamente connesse.

3.1. - Con il primo motivo di gravame la ricorrente sostiene che l'ordine di bonifica sarebbe illegittimo poiché sarebbe stato impartito soltanto ai soggetti pretesamente responsabili della "contaminazione di natura siderurgica", gli unici ad essere stati coinvolti nel relativo procedimento, benché sia stata riscontrata pure una contaminazione di origine chimica (in particolare per il parametro del mercurio: Hg), pacificamente non ascrivibile a detti soggetti e senza che vi sia stata alcuna ricerca per individuare i responsabili di tale contaminazione di origine chimica, della quale si dà atto nella stessa ordinanza impugnata.

3.2. - Con il secondo motivo di gravame la ricorrente sostiene che l'ordinanza sarebbe illegittima anche perché in essa si assumerebbe che "l'obbligo di bonifica possa essere imputato alle situazioni di contaminazione...attribuibili a periodi successivi all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 22/1997 e s.m.i".

La ricorrente sostiene che, sulla base di tale errato presupposto, l'Amministrazione aveva ritenuto di non ricercare e di non individuare responsabilità per eventi di contaminazione anteriori al 1997 e, dunque, nemmeno di coinvolgere nel relativo procedimento i soggetti che avevano svolto probabili attività contaminanti prima del 1997, con le conseguenti gravi carenze che inficiano l'istruttoria svolta e viziando pertanto l'ordinanza impugnata.

3.3. - Anche nel terzo motivo di ricorso la ricorrente deduce la carenza istruttoria con riferimento ad altri potenziali responsabili, laddove si evidenzia anche la posizione assunta sul punto nel procedimento dal Responsabile del Servizio Rifiuti e Bonifiche della Provincia.

3.4. - Con il quarto motivo di gravame, la ricorrente si lamenta del fatto che con il provvedimento impugnato era stato ordinato indistintamente ai presunti responsabili della contaminazione di procedere alla caratterizzazione e alla bonifica in via solidale, senza il previo (necessario) accertamento della misura di responsabilità ascrivibile a ciascuno di essi e demandando espressamente a questi la "ripartizione degli oneri da sostenere per quanto di rispettiva competenza", invocando l'applicazione di una deroga al regime solidale della responsabilità civile a favore di una responsabilità parziaria nel caso di condotte causalmente concorrenti nella produzione della contaminazione.

Sul punto, in via preliminare, il Collegio ribadisce che il provvedimento oggetto di impugnazione, così come chiarito anche dalla stessa Provincia, si limitava a richiedere la presentazione del piano di caratterizzazione.

Ebbene, l'aver impartito l'ordine di presentare il piano di caratterizzazione (per il momento) soltanto ai soggetti responsabili della "contaminazione di natura siderurgica" già individuati non risulta essere di per sé illegittimo.

È chiaro che in un caso particolarmente complesso, come quello in esame, non è irragionevole, illogico o irrazionale e corrisponde ai principi di buona andamento, efficienza e efficacia che l'Amministrazione impartisca ordini anche separati per tipologia di contaminazione, nel caso in cui le indagini abbiano raggiunto maggiori risultati per una singola tipologia di contaminazione rispetto alle altre.

Ne consegue che neppure è ravvisabile il difetto di istruttoria dedotto dalla ricorrente nel primo motivo di ricorso, per non avere l'Amministrazione coinvolto nel procedimento i responsabili della contaminazione da mercurio.

L'art. 240, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 152 del 2006, invocato dalla ricorrente a supporto della propria tesi, definisce sì la "bonifica" come "l'insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio (CSR)", riferendosi pertanto a tutte le fonti di inquinamento e a

tutte le sostanze inquinanti, ma non impone all'Amministrazione una determinata e specifica modalità di conduzione del procedimento che poi sfocerà nell'ordine di bonifica, il quale, per le ragioni sopra evidenziate ben può svilupparsi in modo più celere per determinate tipologie di contaminazione e in modo più lento per altre tipologie di contaminazione. Come ha precisato il Consiglio di Stato, l'Amministrazione ha il diritto di agire separatamente, in tempi diversi, verso tutti i soggetti in tesi corresponsabili, ovvero di agire semplicemente nei confronti di taluno di essi (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668).

Seguendo il ragionamento della ricorrente, anche nel caso in cui l'Amministrazione abbia accertato in modo sufficientemente preciso le responsabilità con riferimento a determinate fonti di contaminazione e con riferimento a determinati soggetti, la stessa, prima di poter procedere a richiedere la presentazione del piano di caratterizzazione, al fine di contenere il più possibile i rischi derivanti dall'inquinamento, dovrebbe attendere la conclusione degli accertamenti relativi a tutte le tipologie di contaminazione e a tutti i potenziali responsabili.

Ebbene, questo *modus operandi* sarebbe irrazionale e contrario al principio di precauzione.

Nel caso in esame, dagli atti depositati in giudizio, emerge che, in data 24 agosto 2007, era stata condotta un'indagine avente lo scopo principale di individuare la fonte della contaminazione mediante valutazioni qualitative dei sedimenti presenti lungo tutto il percorso della Roggia Maestra.

Nel 2014, inoltre, era stata condotta un'ulteriore indagine per la determinazione dei metalli direttamente in sito tramite l'utilizzo della più moderna strumentazione; la predetta indagine aveva riguardato ben 326 punti sull'intero territorio interessato.

Sulla base di tali accertamenti tecnici, l'ARPA aveva tratto le seguenti conclusioni: "La quasi totalità dei metalli sopra esaminati (Cadmio, Cromo, Rame, Piombo, Zinco) si ritiene siano riconducibili ad attività siderurgiche, come peraltro affermato anche nella relazione "Caratterizzazione e differenziazione degli apporti antropici avvenuti nel corso del tempo nel territorio agricolo-residenziale presente a Villadossola a sud-est dell'area industriale" datata 24/09/2014 e redatta dalla D.ssa Chiara Cantaluppi del CNR di Padova, trasmessa a tutti gli Enti dalla Ferreria Sider Scal srl in data 02/10/2014. Dall'esame dei dati raccolti, si può affermare che in genere nei singoli punti ove si ritrovi elevata concentrazione di un metallo siano parimenti elevate le concentrazioni degli altri metalli. In sostanza, in tutti i casi sopra elencati i valori più elevati di concentrazione sono stati registrati con maggiore frequenza nel settore a nord dell'intersezione tra il canale Enel e via Cardezza e nell'area posta tra lo stesso canale e la statale del Sempione in un intorno di 400-450 metri in direzione nord e sud rispetto a via Cardezza. Valori elevati sono stati ritrovati comunque anche in altri settori del territorio, ivi compreso un tratto di area golenale del Toce." (nota ARPA prot. n. 99563 del 27 novembre 2014).

Le risultanze dell'istruttoria (durata circa dieci anni) pertanto hanno condotto a ritenere che i metalli esaminati (ed in particolare cadmio, cromo, rame, piombo e zinco) erano riconducibili alle attività imprenditoriali siderurgiche che si erano succedute negli anni sullo stesso sito industriale, denominato "ex Sisma", negli anni gestito anche dalla Società ricorrente sulla cui responsabilità questo Collegio si è già espresso al punto 2 di questa sentenza.

È chiaro che il provvedimento impugnato non riguarda il mercurio e, in generale, la contaminazione di carattere chimico. Già nella stessa nota ARPA del 2014 si riconosce che "La presenza del Mercurio, come ipotizzato anche dagli Enti di riferimento durante i vari tavoli tecnici nonché condivisa dal CNR, appare presumibilmente dovuto ad attività diverse da quella siderurgica all'attività chimica" e la limitazione dell'oggetto del provvedimento impugnato è riconosciuta espressamente nell'ordinanza impugnata dove infatti è chiarito che "l'obbligo di bonifica possa essere imputato ai soggetti di cui sopra esclusivamente in relazione alla contaminazione attribuibile alle attività siderurgiche di origine (complesso industriale Ex Sisma) veicolata per mezzo della Roggia del Maglio, tenuto conto dei principi giuridici sopra esplicitati. L'area di riferimento è quindi di massima individuabile nel territorio interessato dalle pratiche irrigue e dinamiche idrauliche connesse all'intero sviluppo della Roggia del Maglio; In relazione alla peculiarità della sorgente della contaminazione e del vettoriamento della stessa si ritiene, in coerenza con quanto espresso al punto precedente, che gli elementi per i quali sorge l'obbligo di bonifica da parte dei soggetti responsabili individuati siano quelli imputabili alla pregressa attività siderurgica svolta nel sito di origine (complesso industriale Ex Sisma) costituiti almeno da C>12, Ni, Cd, Cr tot, Pb, Cu e Zn".

Tale aspetto è stato chiarito dalla Provincia anche in sede processuale laddove, nella memoria depositata in data 2 settembre 2021, precisa che, nell'ordinanza, era stato omissivo ogni riferimento al mercurio, tra le sostanze oggetto di indagine ed era stato imposto l'avvio della procedura solamente per gli inquinanti sicuramente riconducibili alla attività siderurgica svolta in loco, vale a dire: Idrocarburi pesanti, Nichel, Cadmio, Cromo totale, Piombo, Rame e Zinco.

Pertanto si ritiene che il piano di caratterizzazione potesse essere richiesto alla società ricorrente.

Invero, le procedure operative ed amministrative da attivare, a carico del "responsabile dell'inquinamento", al verificarsi di un evento potenzialmente contaminante, sono individuate dall'art. 242 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede, per quanto di interesse ai fini della lite, l'attivazione - in caso di superamento della soglia - della procedura di attuazione di un "piano di caratterizzazione", alla cui formulazione il responsabile dell'inquinamento è onerato, con successiva attivazione, da parte della Regione, di apposita procedura conferenziale preordinata alla sua autorizzazione.

Solo con i risultati del piano della caratterizzazione del sito è possibile prevedere la necessità o meno della predisposizione del progetto operativo di bonifica, anche in base all'analisi di rischio sito-specifica per la definizione delle concentrazioni

di rischio. In sostanza, con le risultanze del piano della caratterizzazione si può progettare la bonifica, ma a tal fine è necessario preventivamente verificare la distribuzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti al di sopra delle Concentrazioni Soglie di Contaminazione (in termini, Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2019, n. 2346; sul punto anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 21 giugno 2016, n. 1222).

Del resto, il Piano di caratterizzazione della ricorrente è stato già presentato e approvato in sede di Conferenza con determinazione della Città di Villadossola.

Infine, il Collegio evidenzia che, in merito alla questione dell'accertamento della misura di responsabilità ascrivibile a ciascuna impresa, l'Amministrazione ha precisato che "Solo la consegna dei dati ottenuti in esito alla caratterizzazione potrà consentire di individuare la quote di responsabilità facenti capo a ciascuna società che si è succeduta nel sito industriale ex Sisma, rispetto al cui riconoscimento la Provincia non è contraria".

Pertanto, in conformità a quanto già evidenziato da questo Tribunale nell'ordinanza n. 568 del 4 maggio 2017 nel diverso giudizio R.G. n. 340/2017, seppure allo stato non possa escludersi un'eventuale corresponsabilità di terzi nella causazione di detto inquinamento, il mancato coinvolgimento di detti terzi nella attuale fase del procedimento di bonifica ambientale (richiesta del piano di caratterizzazione) e la mancata individuazione delle quote di responsabilità di ciascuna delle imprese individuate, non inficia la legittimità dell'ordinanza oggetto di gravame, non essendo allo stato seriamente opinabile quantomeno la corresponsabilità dei soggetti destinatari della ordinanza impugnata (tra i quali v'è la attuale ricorrente).

Per completezza, si evidenzia che in base alla normativa in vigore (art. 242, commi 1 e 11 del decreto legislativo n. 152 del 2006) e alla giurisprudenza formatasi in punto di inquinamenti storici (si veda da ultimo la sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato sentenza 22 ottobre 2019, n. 10) è del tutto ragionevole che l'obbligo di eseguire le opere di bonifica venga posto a carico anche del soggetto che tale contaminazione ebbe in passato a cagionare (anche se tale contaminazione è antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 22 del 1997 e anche ove, in epoca successiva agli episodi di contaminazione, abbia ceduto a terzi la proprietà dell'area ovvero abbia ceduto la società o il ramo d'azienda), avendo questi beneficiato, di converso, dei corrispondenti vantaggi economici (sub specie, in particolare, dell'omissione delle spese necessarie per eliminare o, quanto meno, arginare l'immissione nell'ambiente di sostanze inquinanti) "(in termini Cons. Stato, sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172) e che ai sensi dell'art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006 "Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione".

Le censure dedotte ai punti 1, 2 e 4 pertanto risultano essere prive di pregio nei sensi sopra precisati.

4. – Infine, la ricorrente sostiene che il provvedimento impugnato sarebbe viziato da eccesso di potere per indeterminatezza non essendo stata esattamente circoscritta l'area oggetto di bonifica.

Sul punto, in via preliminare si osserva che l'art. 240, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 152/2006 definisce il "sito" oggetto dell'attività di bonifica come "l'area o porzione di territorio, geograficamente definita e determinata, intesa nelle diverse matrici ambientali (suolo, materiali di riporto, sottosuolo ed acque sotterranee) e comprensiva delle eventuali strutture edilizie e impiantistiche presenti".

Il provvedimento oggetto di impugnazione fa coincidere il sito interessato dal procedimento con "l'ambito territoriale interessato dalla rete di canali correlabili con lo stabilimento siderurgico Ex Sisma, vale a dire di massima l'intero sviluppo della Roggia del Maglio e le aree idraulicamente sottese".

Sul punto, l'Amministrazione ha evidenziato che la società ricorrente si è vista approvare un piano di caratterizzazione riguardante una parte limitata di detto territorio, segno evidente del fatto che l'Amministrazione ha accettato una loro "limitata" partecipazione alla procedura di che trattasi.

Anche l'ultima censura pertanto risulta essere priva di pregio.

5. - In conclusione, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

6. – La complessità delle questioni oggetto della controversia giustifica l'integrale compensazione delle spese di lite.

(Omissis)