

# Attività di lavorazione e recupero dei metalli non ferrosi e inquinamento idrico

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 17 febbraio 2022, n. 153 - Gabbricci, pres.; Pavia, est. - Somet S.p.A. (avv.ti Ballerini e Landi) c. Provincia di Bergamo (avv.ti Vavassori e Nava) ed a.

**Acque - Attività di lavorazione e recupero dei metalli non ferrosi - Attività soggetta ad autorizzazione integrata ambientale (AIA) - Presenza nel torrente di alcune sostanze inquinanti - Presenza di pesci morti e acque torbide.**

*(Omissis)*

FATTO

1. La Società ricorrente, specializzata nella lavorazione e recupero dei metalli non ferrosi, è soggetta ad Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), per lo stabilimento sito nel Comune di Ambivere (BG).
2. Il 18 febbraio 2018 il personale di A.R.P.A. Lombardia ha effettuato, unitamente ai rappresentanti del Comune competente e dell'A.T.S. Città di Bergamo, un sopralluogo presso il torrente Dordo, e ha rilevato la presenza di pesci morti e acque torbide la cui causa è stata individuata nella presenza nel torrente di alcune sostanze inquinanti.
3. A seguito di ulteriori accertamenti è emerso che lo stabilimento della ricorrente aveva immesso nel torrente dei reflui contenenti sostanze inquinanti, superiori ai valori limite prescritti dalla tabella 3 Allegato 5 alla parte terza del D. Lgs. 152/2006, e che tali immissioni derivavano dalla scarsa pulizia degli scarichi delle acque meteoriche, a loro volta separate in acque di prima e seconda pioggia che sversavano i loro liquidi rispettivamente nelle fognature e nel torrente. I detriti avrebbero, infatti, determinato l'attivazione dello scarico nel Dordo, nonostante la vasca di prima pioggia non fosse ancora completamente riempita.
4. In data 11 aprile 2018 l'A.R.P.A. ha redatto una relazione conclusiva della propria attività, ha imposto alla ricorrente una serie di prescrizioni e le ha, altresì, consigliato di ridurre al minimo le superfici scoperte, utilizzate come deposito delle materie prime secondarie destinate alla fusione, poiché la contaminazione delle acque di seconda pioggia potrebbe derivare anche dai materiali ivi depositati ed esposti alle intemperie.
5. Il 19 aprile 2018 la ricorrente ha informato la Provincia di Bergamo che stava predisponendo un piano di intervento per ottemperare alle prescrizioni di A.R.P.A. e ha, altresì, indicato il termine di conclusione di ogni singola attività.
6. Il 20 aprile 2018 la Provincia di Bergamo ha preso atto della menzionata comunicazione e ha prescritto alla società di realizzare le opere indicate nei tempi preventivati.  
La prescrizione veniva riscontrata dalla ricorrente il successivo 31 maggio mediante una missiva che elencava le operazioni già effettuate e le ulteriori migliorie da effettuare.
7. Il 23 aprile 2018 il Settore Ambiente della Provincia di Bergamo ha diffidato formalmente la ricorrente a non immettere nel torrente Dordo reflui in misura superiore ai limiti di legge.
8. Con ricorso, notificato il 20 giugno 2018 e depositato il successivo 9 luglio, la ricorrente ha impugnato la diffida chiedendone l'annullamento perchéasseritamente viziata da violazione di legge (per omessa comunicazione di avvio del procedimento e violazione dell'art. 130 del d.lgs. 152/2006), difetto d'istruttoria, insufficienza della motivazione, illogicità manifesta, nonché eccesso di potere.
9. Il 27 luglio 2018 la resistente si è costituita in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso perchéasseritamente infondato in fatto e in diritto.
10. Il 7 agosto 2018 A.R.P.A. ha trasmesso la relazione conclusiva dell'ulteriore attività ispettiva del 18 luglio 2018 nella quale è stata evidenziata l'importanza di un attento e frequente monitoraggio della griglia del pozzetto e della sua pulizia, soprattutto in occasione di fenomeni meteorici di particolare intensità, perché, nonostante le certificate operazioni di pulizia e manutenzione effettuate, era comunque stata rilevata la presenza di materiale grossolano sul fondo del pozzetto e di alcuni sfridi metallici in corrispondenza della griglia.
11. Il 30 dicembre 2019 A.R.P.A. ha trasmesso alla Provincia la relazione conclusiva dell'attività ispettiva effettuata presso lo stabilimento Somet s.p.a. in cui è stato suggerito, tra l'altro, di prescrivere alla società di elaborare un progetto volto alla realizzazione di un trattamento delle acque di seconda pioggia idoneo a garantire stabilmente il rispetto dei limiti prescritti dall'A.I.A. nonché di mettere in atto opportuni accorgimenti finalizzati a mantenere un'adeguata pulizia dei piazzali e delle relative caditoie.
12. La Provincia di Bergamo ha allora prescritto alla ricorrente di redigere e trasmettere un progetto di intervento, che è stato autorizzato il 1° ottobre 2020.
13. Il 1° febbraio 2021 è stato approvato il riesame, con valenza di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale.
14. All'udienza pubblica del 9 febbraio 2022, svoltasi da remoto ex art. 7-bis del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, convertito con l. 16 settembre 2021, n. 126, la causa è stata trattenuta in decisione.



## DIRITTO

1. Il Collegio ritiene di dover esaminare preliminarmente l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sollevata dal resistente perché, a suo dire, la diffida impugnata non avrebbe alcun valore provvedimento. L'atto impugnato non avrebbe, infatti, revocato l'autorizzazione allo scarico, ma si sarebbe limitato a diffidare la società dall'immettere in futuro reflui non rispondenti ai limiti di legge.

La ricorrente evidenzia, invece, che, la diffida *ex art. 29-decies* comma 9, lett. a) del d.lgs. 152/2006 avrebbe un'autonoma capacità lesiva perché non solo intimerebbe al privato di conformarsi alle prescrizioni indicate, ma fungerebbe, altresì, da presupposto per l'applicazione di sanzioni amministrative e penali.

Inoltre, ai sensi del comma 9 lettera b) dell'art. 29-*decies*, al destinatario potrebbe essere intimata la sospensione dell'attività qualora dovesse ricevere ulteriori diffide nel corso del medesimo anno.

L'eccezione è infondata.

In primo luogo, occorre premettere che la giurisprudenza si è più volte pronunciata circa l'impugnabilità della diffida *de qua* in quanto atto provvedimento avente immediata efficacia lesiva. Ai sensi dell'art. 29-*decies*, comma 9, let. b) del codice dell'ambiente, infatti, in caso in cui il titolare di un'autorizzazione integrata ambientale reiteri le medesime violazioni per più di due volte nel corso di un anno può essere soggetto, tra l'altro, ad un'ulteriore diffida ed alla contestuale sospensione dell'autorizzazione.

Ne consegue che la società destinataria di un primo atto di diffida, a cui ha dato esecuzione senza prestare acquiescenza, può, quindi, impugnare il provvedimento al fine di evitare che un'eventuale futura contestazione, analoga a quella oggetto dell'impugnata diffida, comporti la sospensione dell'A.I.A. (*ex multis* T.A.R. Lombardia Brescia, I, 23/07/2021, n. 674).

Inoltre, poiché l'interesse ad agire si identifica con un'utilità o posizione di vantaggio, anche solo morale, derivante dall'accoglimento della domanda giudiziale contenuta nel ricorso, è del tutto ragionevole che la ricorrente intenda ottenere l'annullamento della diffida anche solo per vedere accertata la correttezza del proprio comportamento ed evitare, così, sia lo stigma della censura sia che essa possa essere posta alla base di ulteriori atti.

L'eccezione è, quindi, infondata.

2. Prima di esaminare il merito del ricorso, il Collegio è tenuto a vagliarne altresì la procedibilità alla luce dell'eccezione di acquiescenza, o sopravvenuta carenza di interesse, sollevata dal resistente.

Quest'ultimo asserisce, infatti, che la ricorrente avrebbe mostrato il suo disinteresse per le sorti del ricorso perché, non solo non si sarebbe sottratta agli adempimenti imposti per porre rimedio ai problemi riscontrati, ma non avrebbe neppure impugnato i successivi provvedimenti emessi dall'A.R.P.A. e dalla Provincia di Bergamo.

Al contrario, la ricorrente asserisce che le attività poste in essere evidenzerebbero solo il suo spirito collaborativo, senza che da esse possa desumersi la volontà di accettare gli effetti della diffida.

L'eccezione è infondata.

L'acquiescenza ad un provvedimento amministrativo sussiste, infatti, qualora ci si trovi in presenza di atti, comportamenti o dichiarazioni univoci, posti liberamente in essere dal destinatario dell'atto, che dimostrino la chiara e incondizionata volontà dello stesso di accettarne gli effetti e l'operatività. Gli elementi posti a sostegno dell'ipotesi di acquiescenza devono essere, pertanto, valutati con particolare rigore, anche perché l'operatività dell'istituto *de quo* comporta la sostanziale rinuncia al diritto di agire in giudizio, tutelato dagli artt. 24 e 111 Cost. (*ex multis* T.A.R. Sardegna, II, 21/05/2019, n. 422).

Ebbene, poiché dagli atti di causa tali elementi non sono univocamente emersi, e la ricorrente ben potrebbe aver ottemperato alle prescrizioni per mero spirito collaborativo, ovvero per evitare ulteriori e più gravi ripercussioni nelle more del giudizio, l'eccezione è infondata e deve essere respinta.

3. Esaminando, ora, il merito del ricorso, con il primo motivo il ricorrente asserisce che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo perché adottato senza preventiva comunicazione di avvio del procedimento mentre, per la resistente, tale comunicazione non sarebbe necessaria non solo perché l'obbligo di diffida discenderebbe direttamente dalla violazione delle disposizioni di legge ma anche perché l'atto stesso rappresenterebbe la comunicazione di avvio di un procedimento di accertamento e repressione di eventuali illeciti amministrativi.

Il motivo è infondato.

Innanzitutto occorre premettere che il Collegio, in coerenza con quanto sopra stabilito, ritiene non condivisibile l'impostazione della resistente, secondo cui la diffida costituirebbe un mero atto di avvio della procedura, poiché essa rappresenta una delle possibili conclusioni della fase di accertamento dell'inosservanza dell'autorizzazione: l'articolo 29-*decies* comma 10 prevede, infatti, che in tali ipotesi l'autorità competente provvede, tra l'altro, ad emanare una diffida << assegnando un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze, nonché un termine entro cui, fermi restando gli obblighi del gestore in materia di autonoma adozione di misure di salvaguardia, devono essere applicate tutte le appropriate misure provvisorie o complementari che l'autorità competente ritenga necessarie per ripristinare o garantire provvisoriamente la conformità >>.

Tuttavia, ai sensi dell'art. 21-*octies* comma 2, seconda parte, della l. n. 241 del 1990, il provvedimento amministrativo

non è annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

Si tratta di una previsione che, almeno fino alle modifiche introdotte, con effetto ex nunc, dall'art. 12, lett. i) del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120, è stata interpretata dalla giurisprudenza maggioritaria nel senso che spetta al ricorrente, che eccepisce il vizio *de quo*, indicare gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto in sede procedimentale e che sarebbero stati idonei ad incidere sulla determinazione dell'Amministrazione e, solo dopo, quest'ultima sarà gravata dal ben più consistente onere di dimostrare che, anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato (*ex multis* Consiglio di Stato sez. V, 20/10/2020, n. 6333). Poiché nel caso di specie la ricorrente non ha soddisfatto tale onere, essendosi limitata ad asserire genericamente che << *se fosse stata informata dell'inizio del procedimento, sicuramente avrebbe presentato osservazioni e si sarebbe attivata in modo da adottare tutte le misure necessarie, evitando così l'adozione del provvedimento di diffida* >>, la censura è infondata e deve essere respinta.

4. Con il secondo motivo del ricorso la ricorrente asserisce che il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo per carenza d'istruttoria, illogicità manifesta nonché per insufficienza e contraddittorietà della motivazione perché, in primo luogo, esso sarebbe stato adottato durante la pendenza dei termini fissati per adempiere alle prescrizioni. Inoltre, l'A.R.P.A., nella propria relazione conclusiva, non sarebbe giunta a soluzioni inequivoche circa le cause dell'inquinamento e avrebbe effettuato il campionamento in violazione delle norme che lo disciplinano.

Infine, la diffida sarebbe indeterminata e sproporzionata poiché la sua emanazione avrebbe dovuto conseguire a ripetute e accertate violazioni in cui un approccio collaborativo non fosse risultato percorribile.

Al contrario, per la resistente, la ricorrente non avrebbe considerato che la diffida rappresenterebbe la conseguenza minima e meno invasiva dell'accertamento e il paventato vizio della motivazione non sussisterebbe perché la diffida sarebbe motivata per *relationem*.

Il motivo è infondato.

In primo luogo, il provvedimento impugnato si fonda sulle risultanze di un'esaustiva istruttoria effettuata dall'A.R.P.A.. Dall'analisi degli atti di causa è, infatti, emerso che l'Agenzia ha svolto ben quattro sopralluoghi, con tanto di prelievi delle acque di scarico, all'esito dei quali è emerso che l'inquinamento, e la conseguente moria della fauna locale, è derivato dallo sversamento, ad opera della società ricorrente, di inquinanti al di sopra dei limiti di legge, causato dalla scarsa pulizia delle caditoie, del pozzetto di ripartizione e della griglia posti a monte della vasca di prima pioggia, che ha determinato l'attivazione dello scarico S2, nonostante la prima vasca non fosse ancora completamente riempita.

Il Collegio ritiene, inoltre, che le modalità di campionamento si siano svolte in modo corretto.

L'articolo 14 comma 1 del regolamento regionale 24 marzo 2006 numero 4 e l'articolo 4 della Delibera della Giunta Regionale numero 8/2772 del 21/06/2006 prevedono, infatti, rispettivamente che << *gli accertamenti finalizzati a verificare il rispetto dei valori limite di emissione prescritti dall'articolo 7 per le acque di prima pioggia e di lavaggio sono di norma eseguiti su campioni istantanei, ferma restando la possibilità per l'Autorità cui compete il controllo di eseguire il campionamento su tempi diversi al fine di ottenere il campione più adatto a rappresentare le caratteristiche di variabilità dello scarico* >> e che essi devono essere << *di norma eseguiti, durante l'evento meteorico, con campionamenti anche istantanei, dopo il riempimento della vasca di prima pioggia e il conseguente inizio della derivazione delle acque di seconda pioggia. A evento meteorico concluso l'accertamento può essere effettuato sulle acque accumulate nel pozzetto* >>.

Nel caso di specie, quindi, nonostante non si fosse verificato nessun recente evento meteorico, è del pari innegabile che l'A.R.P.A. sia intervenuta in una situazione di emergenza e abbia verificato il malfunzionamento degli scarichi e il riempimento della vasca di seconda pioggia che, proprio per l'assenza di precipitazioni, avrebbe dovuto essere vuota.

È, pertanto, evidente che, innanzi ad una relazione del tenore indicato, l'amministrazione precedente, anche alla luce della condotta collaborativa della ricorrente, ha ragionevolmente adottato l'atto meno invasivo di cui disponeva. Né è possibile sostenere che esso sia immotivato, non solo perché la stessa diffida è adeguatamente circostanziata e dettagliata ma anche perché essa si fonda sulle risultanze dell'attività ispettiva dell'A.R.P.A., della cui scrupolosità si è già detto.

Alla luce di tali considerazioni il motivo esaminato è, pertanto, infondato.

5. Per tutte le ragioni esposte il ricorso deve essere respinto.

6. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(*Omissis*)