

Limitazioni di utilizzo di suoli agricoli interessati da interrimento di rifiuti *car fluff* e onere reale sui siti inquinati

T.A.R. Piemonte, Sez. I 27 febbraio 2022, n. 151 - Picone, pres. f.f.; Malanetto, est. - (Omissis) (avv.ti Aliberti, Camisassi) c. Comune di Revello (avv. Cresta) ed a.

Ambiente - Ordinanza sindacale - Limitazioni di utilizzo di suoli agricoli interessati da interrimento di rifiuti *car fluff* - Onere reale sui siti inquinati.

L'iscrizione dell'onere reale sui siti inquinati, già prevista dalla legge n. 22/1997, e ora riproposta dal d.lgs. n. 152/2006 art. 253 rappresenta un atto dovuto a garanzia delle spese che l'amministrazione può dover sostenere proprio per intervenire in sostituzione del responsabile inerte.

(Omissis)

FATTO

Il ricorrente ha impugnato l'ordinanza n. -OMISSIS-, con la quale il sindaco del comune di Revello gli ha imposto limitazioni all'uso agricolo di suoli interessati dall'interrimento di materiale denominato "*car fluff*", nonché ha contestato l'apposizione su tali aree di un onere reale risultante dal P.R.G..

Ha dedotto di essere titolare di una azienda agricola nel Comune di Revello su una porzione della quale, nel 2003, veniva individuato uno scarico abusivo di rifiuti non pericolosi consistenti in *car fluff*. Il responsabile di tale scarico, cui il ricorrente aveva commissionato lavori di livellamento terreni, veniva condannato in via definitiva nel 2009 per tali fatti. Una parte delle aree oggetto di interrimenti veniva bonificata con spese a carico dall'autorità pubblica ma, nel frattempo, nuovi interrimenti venivano scoperti.

Ne scaturivano il sequestro delle aree e un altro procedimento penale, anche a carico del ricorrente; il giudizio penale nei confronti del ricorrente si concludeva con la declaratoria di prescrizione del reato.

Nel settembre 2016 i terreni venivano restituiti al ricorrente e, successivamente, nel 2017 egli era destinatario del divieto di utilizzarli a fini agricoli e colturali sino alla realizzazione di una bonifica, oltre all'apposizione del vincolo qui impugnato. Contestualmente la Città metropolitana attivava a suo carico il procedimento di bonifica.

Lamenta parte ricorrente:

1) l'eccesso di potere per difetto assoluto di istruttoria e motivazione; la violazione ed errata applicazione del d.lgs. n. 152/2006 e della l. n. 241/90; il divieto sarebbe stato imposto senza presupposta idonea istruttoria, senza delimitare esattamente le aree oggetto di interrimento e senza idoneo contraddittorio tra le parti;

2) eccesso di potere per carenza di presupposti, contraddittorietà, illogicità, perplessità, carenza assoluta di motivazione e disparità di trattamento; il provvedimento non chiarisce la natura degli accertamenti effettuati e, illegittimamente, non risulta limitato alle sole aree interessate dall'interrimento;

3) violazione ed errata applicazione dell'art. 17 del d.lgs. n. 22/97; eccesso di potere per carenza di motivazione e istruttoria; solo con l'ordinanza impugnata il ricorrente sarebbe venuto a conoscenza del fatto che le aree sono state gravate, dal punto di vista urbanistico, dall'onere di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale, il che avrebbe imposto la previa predisposizione di interventi di bonifica.

Ha quindi chiesto annullarsi il provvedimento impugnato.

Si sono costituiti la ASL di Cuneo, il Comune di Revello e la Provincia di Cuneo, contestando in fatto e diritto gli assunti di cui al ricorso introduttivo.

All'udienza dell'11.2.2022 la causa è stata discussa e decisa nel merito.

DIRITTO

Giova una preliminare ricostruzione in fatto della vicenda di inquinamento ambientale nel cui contesto si inserisce l'ordinanza impugnata.

Il provvedimento comunale qui impugnato menziona esplicitamente una comunicazione del dipartimento di prevenzione dell'ASL CN1 del -OMISSIS- (in atti sub. doc. 2 di parte ricorrente) da cui ha tratto origine l'iniziativa del comune, nonché una serie di esami e monitoraggi effettuati in precedenza dall'autorità sanitaria.

L'ordinanza, che come osserva la difesa della Provincia non è un'ordinanza di bonifica bensì un'ordinanza con finalità di tutela emergenziale della salute pubblica emessa dal Sindaco in qualità di autorità sanitaria, ha ad oggetto i siti del Comune di Revello rispettivamente censiti a catasto al fg. -OMISSIS-, fg. -OMISSIS- e foglio -OMISSIS- - -OMISSIS-.

Il monitoraggio dell'inquinamento trae origine da accertamenti iniziati nel 2003 e progressivamente allargatisi, in

particolare nel 2009.

Il primo documento significativo dello stato dei luoghi è la nota ARPA dell'-OMISSIS-(cfr. doc. 3 Provincia di Cuneo) nei cui allegati si ricostruisce dettagliatamente la vicenda.

L'area è stata interessata dal ritrovamento in serie di zone contaminate da *car fluff*; i primi ritrovamenti risalgono agli anni 2003 -2004 e sono stati oggetto di interventi di bonifica interamente a carico delle finanze pubbliche.

Secondo la relazione ARPA gli interramenti avevano estensioni variabili tra i 30 e i 1600 mc e presentavano caratteristiche ricorrenti: avevano ad oggetto materiale denominato *car fluff*, avevano sfruttato interventi di livellamento dei terreni e avevano visto i rifiuti collocati in una fascia intermedia tra lo strato di terreno agrario (circa 30-50 cm dalla superficie) e l'acquifero superficiale (2,5 – 3 mt dal piano di campagna).

Le indagini hanno comportato: studi sistematici sulle caratteristiche dei suoli (ivi compreso, dal punto di vista amministrativo, l'incrocio dei dati dei titolari con soggetti già individuati come responsabili di episodi di smaltimento illegale di rifiuti), l'analisi degli interventi di livellamento fatti nel tempo e potenzialmente sfruttabili per interramenti abusivi, verifiche in sito ove non ostacolate dallo stato dei luoghi e dalle coltivazioni, analisi foto-interpretative delle aree per riscontrare eventuali anomalie del terreno, il tutto su un'area di oltre 6 milioni di mq.

Come si evince sempre dalla relazione ARPA, nel contesto di questa estesa e complessiva analisi, sono stati selezionati per anomalie proprio i mappali -OMISSIS-, poi oggetto di puntuale sopralluogo e interessati dal presente contenzioso; come emerge dalle foto ARPA allegate alla relazione, su tali terreni sono stati rinvenuti frammenti di materiale con caratteristiche riconducibili al *fluff*; inoltre i terreni presentavano caratteristiche rilevanti per la ricostruita dinamica degli interramenti, in particolare i mappali -OMISSIS- risultavano incolti e livellati, verosimilmente dissodati nel 2008; il mappale OMISSIS presentava stoppie residue di mietitura.

Così selezionati i terreni, gli inquirenti verificavano che si trattava di aree condotte dal sig. -ricorrente-, già conduttore di aree risultate oggetto di altri interramenti abusivi valutati nel corso della prima fase delle indagini partita nel 2003-2004; i mappali sono stati oggetto di sondaggi condotti, come risulta sempre dalla relazione ARPA, previo avviso anche al -ricorrente- stesso.

In tutte e tre le aree è stata riscontrata, sempre come risulta dalla relazione ARPA, la presenza di *fluff*.

Le aree sono state nelle more oggetto di sequestro connesso con il parallelo procedimento penale intentato anche a carico del ricorrente; il sig. -ricorrente- è stato sentito a sommarie informazioni.

Analoghi rinvenimenti e procedure hanno interessato il mappale OMISSIS.

All'esito dei sopralluoghi è risultato:

per quanto concerne il mappale -OMISSIS- è stato rinvenuto *fluff* prodotto dalla demolizione di veicoli presente a partire da una quota pari a 0.5 mt dal piano di campagna e sino almeno ad una profondità di 1,2 mt, senza tuttavia poter esattamente individuare la base dell'interramento, in quanto lo stesso ha coinvolto anche lo strato superficiale acquifero; per quanto concerne i mappali -OMISSIS-, -OMISSIS- lo strato di *fluff* rinvenuto partiva da 0,8 mt dal piano di campagna e nuovamente intercettava il piano superficiale acquifero, con impossibilità di individuare la base.

La relazione ARPA in atti è corredata di foto degli interramenti, mappale per mappale.

Sito per sito si è poi proceduto a campionare i ritrovamenti di rifiuti e la falda acquifera intercettata dagli interramenti.

L'ARPA ha quindi concluso le sue verifiche osservando che: il *fluff* è un rifiuto proveniente dalla demolizione di auto con caratteristiche estremamente disomogenee e quindi di difficile caratterizzazione chimica, comunque contenente materie plastiche - sintetiche e naturali - componenti metallici, gomma e talvolta anche residui oleosi o di metalli pesanti. L'ARPA ha anche evidenziato le difficoltà di caratterizzazione indotte dall'ignoranza della provenienza dei prodotti e dal tempo di interrimento, che ha già favorito la dispersione nel suolo di parte dei componenti. Ancora ha evidenziato l'ARPA che il *fluff* viene qualificato rifiuto pericoloso o meno a seconda che le sostanze pericolose ad esso aggregate raggiungano o meno determinate concentrazioni.

Dall'analisi dei campioni è emersa una sostanziale analogia del loro insieme, trattandosi di reperti caratterizzati da: concentrazioni rilevanti di oli minerali, metalli pesanti e PCB diossina-simili; in una parte dei campioni sono stati individuati Idrocarburi Policiclici Aromatici (IPA); con specifico riferimento alla contaminazione da idrocarburi l'ARPA ha concluso che tutti i rifiuti campionati ed analizzati sono da classificare rifiuti pericolosi.

In definitiva l'analisi ARPA ha comportato l'identificazione come inquinati dei siti qui in contestazione, dopo un'analisi mossa dalla valutazione di un'area complessiva di oltre 6.000.000 di mq per giungere, in seguito a valutazioni incrociate tra dati, cartografia, stato dei luoghi, sopralluoghi e campionamenti, alla precisa individuazione di singoli mappali, tra cui proprio quelli oggi contestati, ove sono stati rinvenuti e campionati interramenti abusivi di rifiuti qualificabili pericolosi in base alle analisi svolte; l'inquinamento ha attinto sino al piano superficiale acquifero.

Nell'insieme di tale complessa indagine il ricorrente, oltre ad essere stato imputato con tutte le garanzie partecipative e difensive proprie del processo penale, figura anche tra gli specifici destinatari della comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152/2006 datata 20.1.2010 (cfr. doc. 7 Provincia di Cuneo) ed avente ad oggetto sempre le stesse aree e connessi obblighi di bonifica; il procedimento amministrativo subiva una battuta d'arresto per il concomitante procedimento penale, in cui il ricorrente era imputato per i reati di realizzazione di discarica per rifiuti speciali ed inquinamento di falda acquifera, e che si è concluso, come detto, con la sentenza della Corte d'appello di

Torino n. -OMISSIS-, che lo ha assolto per prescrizione. Omette tuttavia parte ricorrente di precisare che il collegio ha, in quella sede, esplicitamente negato l'assoluzione nel merito, chiarendo che, fermo che nessuno degli imputati tra cui il ricorrente aveva contestato gli sversamenti, doveva ritenersi "provata la responsabilità di -ricorrente-" (cfr. doc. 5 di parte ricorrente).

Ancora, e sempre nella medesima pronuncia, il giudice penale revocava la condanna civile emessa nei confronti di -ricorrente- ed a favore del comune di Berge, con l'unica argomentazione per cui tutti i terreni oggetto di interrimento si trovano nel comune di Revello, e quindi l'ente pubblico danneggiato non era stato correttamente individuato ma ribadendo "l'errore del primo giudice non esclude purtuttavia la sussistenza del reato, come correttamente contestato".

Proprio in seguito alla pronuncia penale veniva rimesso alla ASL, a fronte della caduta confisca sui terreni, di valutare la pericolosità delle aree per la salute pubblica e procedere alle necessarie ulteriori iniziative.

La ASL si attivava e, riscontrato che nessun intervento di messa in sicurezza e/o bonifica era stato effettuato sino a quel momento dal ricorrente, da un lato sollecitava il Comune ad adottare atti che inibissero lo sfruttamento agricolo delle aree e comunque imponessero dei vincoli sino al ripristino ambientale dei terreni, dall'altro sollecitava la Provincia ad individuare formalmente i responsabili dell'inquinamento e procedere con le operazioni di bonifica.

Con determinazione n.-OMISSIS- la Provincia diffidava l'odierno ricorrente ad attivare le procedure di bonifica e presentare un piano di caratterizzazione.

La diffida veniva impugnata e il ricorso respinto con sentenza n. -OMISSIS- di questo TAR; la sentenza risulta appellata ma non sospesa, sicchè, all'attualità, la statuizione è esecutiva e il presupposto provvedimento risulta convalidato.

Nel frattempo il ricorrente ha ignorato svariate diffide a procedere alla bonifica, l'ARPA, con successivi sopralluoghi, ha accertato che nessuna bonifica è stata posta in essere ed anzi che, in palese violazione del provvedimento qui impugnato e mai sospeso, l'uso agricolo delle aree è proseguito; il ricorrente è stato anche condannato in primo grado dal Tribunale di Cuneo con sentenza n. -OMISSIS- per il reato di omessa bonifica (cfr. relazione ARPA del -OMISSIS- sub. doc. 18 della Provincia di Cuneo).

Così ricostruito il quadro storico-fattuale in cui il provvedimento qui contestato si inserisce si osserva:

il provvedimento ha natura cautelare e, come visto, si inserisce in un ben più complesso *iter* amministrativo che dovrebbe portare ad imporre al ricorrente la bonifica o le spese di bonifica delle aree;

esso ha natura preventiva e trova il suo fondamento nei complessi accertamenti che hanno portato all'individuazione del diffuso fenomeno di inquinamento e che hanno visto il ricorrente ampiamente partecipe, sia quale imputato nel procedimento penale che quale destinatario, sin dal 2010, della comunicazione di avvio del necessario procedimento di bonifica.

Egli è stato quindi ampiamente edotto delle problematiche anche amministrative che hanno interessato le aree; inoltre le aree sono state oggetto di attenta e faticosa perimetrazione che, muovendo da una superficie estremamente ampia e disomogenea, ha portato a identificare singoli mappali oggetto di interrimenti, trovando puntuali riscontri.

In tale complessivo quadro sono palesemente infondati il primo e secondo motivo di ricorso, posto che, al di là della genericità delle deduzioni, l'atto si inserisce in una ben più ampia e complessa istruttoria cui il ricorrente non è affatto rimasto estraneo, ha natura cautelare e di *extrema ratio*, a fronte di una ingiustificata persistente e ormai ultradecennale inerzia del ricorrente, lo ha visto ampiamente edotto delle problematiche, e si è fondato su puntuali riscontri ed accertamenti e sulla esatta delimitazione delle aree interessate, compatibilmente con il fatto che si tratta di interrimenti diffusi e sparsi i quali, per di più, hanno attinto anche il superficiale acquifero e quindi indotto potenziali effetti inquinanti di difficile perimetrazione.

Del tutto priva di prova e fondamento è poi l'affermazione secondo cui si tratterebbe di rifiuti non pericolosi, posto che si evince dalle puntuali verifiche ARPA esattamente il contrario.

Infondato e contraddittorio appare poi il terzo motivo di ricorso. Da un lato è certamente condivisibile il fatto che la situazione dell'area imporrebbe oneri di bonifica; se nonché tali oneri gravano esattamente sul ricorrente, oltre che proprietario anche soggetto esplicitamente riconosciuto responsabile dell'inquinamento in sede penale; l'amministrazione interviene solo per l'inerzia del responsabile, come tale individuato nel ricorrente anche dalla Provincia nel procedimento di bonifica. Né il fatto che sussistano tali oneri di bonifica che il ricorrente persiste ad ignorare può, nelle more, consentirgli un uso libero ed indiscriminato delle aree. D'altro canto proprio lo stesso ricorrente potrebbe determinare la perdita di efficacia dell'atto provvedendo alla bonifica.

L'iscrizione dell'onere reale sui siti inquinati, già prevista dalla l. 22/1997, e ora riproposta dal d.lgs. n. 152/2006 art. 253 rappresenta un atto dovuto a garanzia delle spese che l'amministrazione può dover sostenere proprio per intervenire in sostituzione del responsabile inerte; ora, posto che nel caso di specie è indubbio che il sito sia inquinato, che il ricorrente ne sia proprietario e sia anche stato individuato come responsabile dell'inquinamento e che sia inerte da anni, i presupposti dell'iscrizione dell'onere reale sono evidentemente tutti integrati.

Ne deriva la complessiva infondatezza del ricorso.

Le spese seguono la soccombenza.

(Omissis)