

# Impianto di compostaggio per la produzione di ammendanti e reati ambientali

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 17 febbraio 2023, n. 503 - Burzichelli, pres. ed est. - Ofelia Ambiente S.r.l. (avv.ti Anile e Costanzo) c. Provincia Regionale di Catania (avv. Salemi) ed a.

**Ambiente - Impianto di compostaggio per la produzione di ammendanti - Superamenti delle «concentrazioni soglia di contaminazione» (CSC) - Interramento quantitativo di rifiuti speciali - Ordine di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino dell'area ritenuta potenzialmente inquinata.**

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

La ricorrente ha impugnato: a) l'ordinanza della Provincia Regionale di Catania n. 1 in data 8 aprile 2011; b) la diffida di cui alla nota n. 19829 in data 8 marzo 2011.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) la ricorrente gestisce un impianto di compostaggio per la produzione di ammendanti nella zona industriale di Catania; b) in data 19 ottobre 2009 l'impianto è stato sottoposto a sequestro penale e il responsabile è stato deferito all'autorità giudiziaria penale per reati ambientali; c) con nota n. 35-64-57/2009 in data 29 gennaio 2011 il Comando dei Carabinieri di Catania - Nucleo Operativo Ecologico ha trasmesso alla Provincia di Catania comunicazione ai sensi dell'art. 244 del decreto legislativo n. 152/2006, nella quale erano riportati stralci di una relazione dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente che evidenziavano superamenti delle "concentrazioni soglia di contaminazione" (CSC) nei campioni 1466 e 1469 per taluni parametri; d) nella comunicazione si affermava che l'area era stata interessata da un ingente interrimento quantitativo di rifiuti speciali, i cui campioni prelevati avevano rilevato il superamento di numerosi parametri di CSC, che fanno ritenere il sito potenzialmente contaminato; e) con nota n. 19829 in data 8 marzo 2011 la Provincia Regionale di Catania ha inoltrato diffida ai sensi dell'art. 244 del decreto legislativo n. 152/2006, valevole quale comunicazione ai sensi dell'art. 7 della legge n. 241/1990, la quale è stata riscontrata dalla ricorrente con nota in data 15 marzo 2011; f) con nota n. 23982 in data 22 marzo 2011 la Provincia ha replicato alle deduzioni della ricorrente, la quale, con nota in data 30 marzo 2011, ha ribadito, tra l'altro, la propria disponibilità ad avviare gli interventi ritenuti necessari, sollecitando, inoltre, l'installazione di un contraddittorio al fine di valutare le risultanze tecniche che erano state acquisite; g) in data 7 aprile 2011 la Provincia ha ribadito quanto già rappresentato, osservando che non poteva essere instaurato un contraddittorio nella sede amministrativa; h) ha quindi fatto seguito l'ordinanza n. 1 in data 8 aprile 2011, impugnata con il presente gravame, fondata esclusivamente sulla nota del Nucleo Operativo Ecologico n. 35/64-57-2009 in data 29 gennaio 2011 e con cui l'Amministrazione ha ordinato alla ricorrente di porre in essere gli onerosi interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e di ripristino dell'area ritenuta potenzialmente inquinata.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) gli accertamenti svolti sono riconducibili esclusivamente all'attività di indagine svolta dal Comando dei Carabinieri - Nucleo Operativo Ecologico, congiuntamente all'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente e l'Amministrazione intimata ha adottato gli atti impugnati considerandoli dovuti in conseguenza delle sole indicazioni fornite dalla polizia giudiziaria; b) come si evince dall'art. 240 del decreto legislativo n. 152/2006, la contaminazione rilevante ai fini del successivo obbligo di bonifica è data dal superamento delle "concentrazioni di soglia di contaminazione" e in seconda battuta delle "concentrazioni soglia di rischio dei livelli di contaminazione delle matrici ambientali", sicché un sito può definirsi potenzialmente contaminato in quanto risulti effettivamente il superamento delle concentrazioni di soglia di contaminazione nelle matrici ambientali (suolo, sottosuolo e acque sotterranee); c) nel caso in esame gli accertamenti sono consistiti nel prelievo di campioni definiti quali rifiuti speciali - e non nel prelievo delle matrici ambientali - ed essi non miravano ad accertare la presenza di contaminazione rilevante ai fini della bonifica, ma a caratterizzare i materiali oggetto di indagine, al fine di individuarne caratteristiche e provenienza; d) l'art. 240, primo comma, lettera b, stabilisce che, nel caso in cui il sito potenzialmente contaminato sia ubicato in un'area interessata da fenomeni antropici o naturali che abbiano determinato il superamento di una o più "concentrazioni soglia di contaminazione", queste ultime si assumono pari al valore di fondo esistente per tutti i parametri superati; e) non risulta che tale accertamento sia stato condotto e l'asserito superamento delle "concentrazioni soglia di contaminazione" è stato assunto acriticamente dalla Provincia, la quale non ha effettuato le verifiche e valutazioni contemplate dall'art. 242, comma 12; f) l'Amministrazione avrebbe dovuto ordinare la rimozione dei rifiuti interrati o depositati in modo incontrollato, onde procedere poi alla verifica della presenza di un'eventuale contaminazione, come previsto dall'art. 239, sulle matrici ambientali (suolo, sottosuolo e acque sotterranee), sicché risulta illegittima la qualifica dell'area in questione quale sito potenzialmente inquinato; g) quanto al criterio di imputazione della responsabilità, la Provincia non ha tenuto conto che la ricorrente ha operato sull'area in questione per un ristretto



lasso di tempo (dal 2 maggio 2008 al 19 ottobre 2009) e che l'area è collocata all'interno della zona industriale, potendosi ritenere plausibile che siano intervenute contaminazioni pregresse cagionate da altre attività; h) non si è tenuto conto, altresì, del tipo di attività svolta dalla società, né - si ripete - sono stati campionati i materiali-matrice; i) alcuni accertamenti hanno riguardato aree che non sono nella disponibilità della ricorrente; l) non risulta dimostrato il nesso causale tra l'attività svolta dalla ricorrente e l'asserita contaminazione, così come è indimostrato il comportamento colposo o doloso, riferibile all'odierna interessata, che avrebbe cagionato l'inquinamento; m) il provvedimento impugnato è sostanzialmente carente di motivazione e comunque erroneo, fondandosi su accertamenti che non sono idonei a configurare con un sufficiente grado di certezza la responsabilità della ricorrente; n) non sussistono nel caso di specie i presupposti contemplati dall'art. 240 del decreto legislativo n. 152/2006 per la messa in sicurezza d'emergenza del sito e l'Amministrazione non ha riscontrato le deduzioni rese sul punto dalla ricorrente nel corso del procedimento; o) l'Amministrazione non ha considerato l'attività svolta dalla società e la circostanza che la relazione dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente ha definito i materiali interrati come scarti agrumari e fanghi, non identificabili con sufficiente certezza quali ammendanti compostati; p) la caratterizzazione dei materiali presi in esame avrebbe consentito all'Amministrazione di pervenire a valutazioni di segno diverso, emergendo, quindi, il vizio di difetto di istruttoria e di travisamento dei fatti; q) la Provincia di Catania non ha compiuto le attività istruttorie contemplate dall'art. 242, comma 12, del decreto legislativo n. 152/2006 e dall'art. 6 della legge n. 241/1990, né ha consentito il doveroso contraddittorio procedimentale, non fornendo alla ricorrente la relazione dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, né un quadro conoscitivo completo delle sostanze rilevate e dei punti cui esse erano state rilevate; r) la società è stata destinataria di un primo provvedimento di diffida in data 8 marzo 2011, ove non è stato indicato il termine di conclusione del procedimento, né il provvedimento finale al quale il procedimento era preordinato; s) solo con nota n. 30064 in data 22 marzo 2011 la Provincia ha precisato che la diffida costituiva avvio del procedimento, invitando la ricorrente ad acquisire la documentazione tecnica presso la Procura della Repubblica; t) risulta, quindi, palese la violazione dei diritti di partecipazione procedimentale.

La Provincia Regionale di Catania, costituitasi in giudizio, ha chiesto il rigetto del ricorso, osservando, in sintesi, quanto segue: a) con nota n. 35/64-57-2009 in data 29 gennaio 2011 il Comando dei Carabinieri - Nucleo Operativo Ecologico ha comunicato che nell'ambito del procedimento penale n. 13901/01 era stata espletata attività di indagine nei confronti della ricorrente e che presso l'impianto di compostaggio di cui si tratta si era accertato che l'area era stata interessata da interrimento di un ingente quantitativo di rifiuti speciali, i cui campioni prelevati indicavano il superamento delle "concentrazioni soglia di contaminazione" in relazione a numerosi parametri; b) tale circostanza fa ritenere il sito potenzialmente contaminato ai sensi dell'art. 240, lettera d, del decreto legislativo n. 152/2006 ed è, quindi, intervenuto il sequestro dell'intera area, oltre al deferimento all'autorità giudiziaria del responsabile dell'inquinamento; c) la Provincia, con diffida n. 19829 in data 8 marzo 2011, ha invitato la società ad attivare entro sette giorni gli adempimenti necessari per la messa in sicurezza del sito, nonché ad espletare le attività necessarie per il ripristino, e con ordinanza n. 1 in data 8 aprile 2011 ha ordinato alla società di provvedere nei modi e nei tempi previsti dall'art. 242 del decreto legislativo n. 152/2006; d) l'Amministrazione ha acquisito tutte le informazioni e i pareri propedeutici al provvedimento sanzionatorio in questa sede contestato, non senza aver autonomamente valutato la sussistenza dei comportamenti in questione e la responsabilità della ricorrente.

Con memoria in data 4 gennaio 2023 la ricorrente ha ribadito e precisato le proprie difese.

Con memoria in data 9 gennaio 2023 la Provincia Regionale ha osservato, in sintesi, quanto segue: a) le analisi sono state condotte su campioni di materiale interrato (ovviamente commisto e mescolato al terreno in cui il materiale è stato rinvenuto, costituente la matrice "sottosuolo") e sull'ulteriore matrice costituita dalle acque presenti in invasi artificiali insistenti sull'area interessata; b) dalla comunicazione del Nucleo Operativo Ecologico risulta che sono stati eseguiti una serie di scavi che hanno restituito la presenza dei materiali ivi indicati, i quali, con diverse combinazioni e rapporti quantitativi, si ripetono in tutti i punti di indagine, nei quali, oltre al terreno agricolo di copertura e al substrato in posto, è stata riscontrata la presenza di materiali eterogenei; c) nella comunicazione si è dato anche atto che le attività di scavo avevano fatto riscontrare la presenza non sporadica di una venuta d'acqua indicativa dell'esistenza di una diffusa circolazione idrica sotterranea attestata nello strato più superficiale del sottosuolo e che le quote del piano di appoggio dei materiali erano situate in buona sostanza all'interno della circolazione idrica, sicché doveva ritenersi che tali materiali entrassero in stretto contatto con le acque, con conseguente trasferimento del trasporto di sostanze inquinanti verso le matrici ambientali (acque sotterranee e terreno naturale in posto); d) i campioni prelevati sono costituiti da rifiuti commisti al terreno e da quelli presenti nel materiale proveniente da scavo; e) con nota n. 19829 in data 8 marzo 2011 la Provincia Regionale di Catania ha comunicato l'avvio del procedimento finalizzato all'emissione dell'ordinanza in questa sede impugnata; f) l'Amministrazione non ha acriticamente recepito il contenuto della comunicazione del Nucleo Operativo Ecologico, dando invece ampiamente atto dello svolgimento di molteplici attività supportate dall'organo tecnico a ciò deputato (l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) e riportando numerosi stralci delle risultanze delle analisi svolte da tale organo; g) negli stessi referti analitici si fa espresso richiamo a materiale proveniente da scavo, al suolo e ai rifiuti, cioè alle matrici "suolo" e "sottosuolo", nonché ad analisi del materiale interrato nelle acque e alla presenza di varie sostanze chimiche, in quantitativo superiore ai parametri, ciò che ha costituito il presupposto ineludibile per



annoverare l'area fra i cosiddetti siti potenzialmente contaminati ai sensi dell'art. 240, lettera b, del decreto legislativo n. 152/2006; h) non appaiono conducenti le contestazioni della ricorrente in merito alla metodica utilizzata dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente al fine di accertare nel materiale interrato e nelle acque il superamento dei CSC; i) appare non conducente anche il richiamo all'art. 240, primo comma, lettera b, del decreto legislativo n. 152/2006, posto che l'esito delle indagini e delle attività tecniche non fanno residuare dubbi sulla esclusiva riconducibilità delle contaminazioni all'attività imprenditoriale condotta da tempo in quel sito dalla ricorrente; l) la società ha avuto la disponibilità dell'area, in forza di appositi contratti di comodato, a decorrere dal 10 febbraio 2007 e, come risulta dalla relazione dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, i materiali interrati nel sottosuolo sono direttamente riferibili all'attività di compostaggio; m) la messa in sicurezza d'emergenza si riferisce a tutti gli interventi mirati a rimuovere le fonti inquinanti primarie e secondarie, ad evitare la diffusione dei contaminanti dal sito verso zone non inquinate o matrici ambientali adiacenti e a impedire il contatto diretto della popolazione con la contaminazione, sicché nella specie il provvedimento impugnato risulta pienamente giustificato, dovendo anche precisarsi che la messa in sicurezza d'emergenza può essere imposta anche al proprietario non responsabile dell'inquinamento; n) l'attività di caratterizzazione di un sito potenzialmente contaminato si innesta in un procedimento più complesso, scaturente dall'accertamento del superamento del livello delle "concentrazioni soglia di contaminazione" e non è devoluta alla Pubblica Amministrazione, bensì, ai sensi dell'art. 242, terzo comma, del decreto legislativo n. 152/2006, al responsabile dell'inquinamento; o) è stata inviata la prescritta comunicazione di avvio del procedimento e tra le parti si è instaurato un ampio contraddittorio; p) non sussiste nella specie il lamentato vizio di difetto di istruttoria, né il denunciato difetto di motivazione.

Con memoria in data 16 gennaio 2023 la Provincia Regionale ha replicato alla memoria della ricorrente in data 4 gennaio 2023.

Nella pubblica udienza in data odierna le parti hanno insistito nelle rispettive conclusioni e, in particolare, il difensore della ricorrente ha ribadito che il Nucleo Operativo Ecologico aveva fatto riferimento a "rifiuti" e non a "matrici ambientali", mentre il difensore dell'Amministrazione ha confermato la commistione tra rifiuti e matrici, sottolineando che era anche intervenuta una verifica sulle vene acquifere.

La causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

A giudizio del Collegio il ricorso è infondato per le ragioni di seguito indicate.

L'Amministrazione ha fondato la propria decisione sull'attività svolta dal Nucleo Operativo Ecologico e, in particolare, sugli accertamenti effettuati dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, cioè il soggetto istituzionalmente deputato, tra l'altro, al monitoraggio, al controllo e alla tutela ambientale, nonché agli accertamenti tecnici, analitici e di controllo, di elaborazione, valutazione e documentazione connessi alle funzioni di prevenzione e di protezione ambientale. Non si comprende esattamente, pertanto, quale ulteriore attività istruttoria la Provincia Regionale avrebbe dovuto porre in essere, posto che la decisione di tale Amministrazione è stata adottata sulla base di ampi e conducenti dati acquisiti e al contempo elaborati da un soggetto altamente qualificato.

D'altronde, l'espressione di cui all'art. 242, comma 12, del decreto legislativo n. 152/2006, nella formulazione vigente *ratione temporis*, secondo cui le indagini e le attività istruttorie sono svolte dalla Provincia, la quale si avvale della competenza tecnica dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente e si coordina con le altre Amministrazioni, non può certo intendersi nel senso che, a fronte di una già compiuta e dettagliata attività di indagine e di analisi dei dati raccolti, la Provincia sia tenuta a istruire *ex novo* il procedimento, ben potendo tale Amministrazione, in ossequio al principio di economicità dell'azione amministrativa (che costituisce corollario di quello di buon andamento), effettuare le proprie valutazioni sulla base dei risultati già conseguiti a seguito delle iniziative assunte da altre Amministrazioni (nel caso di specie, il Nucleo Operativo Ecologico e l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente).

Il Collegio, inoltre, non condivide l'assunto di parte ricorrente secondo cui gli accertamenti sarebbero consistiti nel prelievo di campioni definiti quali rifiuti speciali - e non nel prelievo delle matrici ambientali - ed essi si siano riferiti, non all'accertamento della presenza di contaminazione rilevante ai fini della bonifica, ma a caratterizzare i materiali oggetto di indagine, al fine di individuarne caratteristiche e provenienza.

Nella nota del Nucleo Operativo Ecologico n. 35/36-57-2009 in data 29 gennaio 2011, si afferma, invero, quanto segue:

a) il terreno circostante i capannoni nella disponibilità dell'impresa era stato oggetto, da parte della società, di un piano di miglioramento agrario, che aveva, tra l'altro, come obiettivo l'apporto a diverse profondità (sino a tre o quattro metri sotto il livello del fondo naturale) di ingenti quantitativi di compost prodotto dall'azienda; b) erano stati, quindi, effettuati "scavi, campionamenti e successive analisi del materiale interrato, nonché controllo e analisi delle acque contenute nei quattro invasi artificiali ivi esistenti, i cui esiti analitici", i quali avevano "evidenziato, sostanzialmente, che il materiale interrato ai fini del miglioramento agrario era visivamente e poi analiticamente riconducibile ad una serie di rifiuti non compostati, interrati in alcuni casi 'tal quali' nei quali è stato riscontrato in alcuni campioni il superamento della 'concentrazioni soglia di contaminazione' di alcuni parametri quali arsenico, rame, idrocarburi, cobalto, zinco, etc.".

Risulta, pertanto, che il compost era stato interrato e, una volta effettuata tale operazione, non è possibile operare una distinzione fra il materiale derivante dal compostaggio e il terreno, in quanto il compost a seguito dell'interramento

diviene parte del terreno e risulta inevitabilmente frammisto agli elementi originari che componevano il terreno medesimo. Ne consegue che l'espressione utilizzata nella menzionata nota del Nucleo Operativo Ecologico n. 35/36-57-2009 in data 29 gennaio 2011 ("scavi, campionamenti e successive analisi del materiale interrato") non può intendersi in senso letterale, cioè ritenendo che sia stata effettuata una (ardua) opera di separazione del compost dal terreno originario, ma piuttosto nel senso che gli scavi e i campionamenti del terreno erano stati operati nei luoghi ove il compost era stato interrato, con la conseguenza che i risultati delle analisi devono intendersi effettivamente riferiti alle matrici ambientali "suolo e sottosuolo", oltre che, come è stato indicato, alla matrice ambientale costituita dalle "acque".

Quanto all'imputazione della responsabilità dell'inquinamento, il Collegio deve, poi, osservare quanto segue: a) la società ha operato *in loco* per un tempo adeguato - anche tenuto conto dei contratti di comodato ai quali ha fatto riferimento l'Amministrazione resistente - per ritenere del tutto plausibile, secondo un ordinario criterio di verosimiglianza, che l'inquinamento sia ad essa addebitabile, non emergendo, tra l'altro, alcun elemento o principio di prova in ordine ad eventuali e pregresse responsabilità di terzi; b) i presunti accertamenti in aree che non sono nella disponibilità della ricorrente risultano comunque legittimi, in quanto finalizzati ad accertare l'eventuale propagazione del fenomeno inquinante nei terreni limitrofi; c) non può condividersi il rilievo di parte ricorrente fondato sulla circostanza che i materiali interrati sono stati definiti dall'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente come scarti agrumari e fanghi, non identificabili con sufficiente certezza quali ammendanti compostati; d) l'Agenzia, invero, ha osservato che tali materiali non risultavano "compostati", cioè non erano stati oggetto del relativo processo di bio-ossidazione e umificazione, essendo stati direttamente interrati, sicché non potevano essere qualificati come ammendanti - cioè come fertilizzanti - ma ciò nondimeno essi costituivano rifiuti potenzialmente idonei ai fini del compostaggio (sebbene il compostaggio, per tali rifiuti, non fosse stato effettuato).

Occorre anche osservare che il contraddittorio procedimentale è stato ampiamente assicurato, compatibilmente con le necessità connesse al segreto istruttorio (essendo in corso un'indagine penale) e avuto riguardo, in particolare, alla nota solo con nota n. 30064 in data 22 marzo 2011 con cui la Provincia ha, tra l'altro, invitato la ricorrente ad acquisire la documentazione tecnica presso la Procura della Repubblica.

Per le considerazioni che precedono il ricorso deve essere rigettato.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

(*Omissis*)

