

Produzione di gessi di defecazione e individuazione del soggetto responsabile della contaminazione dei suoli limitrofi

Cons. Stato, Sez. IV 1° agosto 2023, n. 7462 - Mastrandrea, pres.; Marotta, est. - (*Omissis*) S.p.A. (avv. Stajano) c. Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE) (avv.ti Fantini, Onorato) ed a.

Ambiente - Attività di trattamento e recupero dei rifiuti - AIA - Produzione di gessi di defecazione contemplati tra le categorie di fertilizzanti come materiale correttivo del terreno - Attivazione delle procedure di messa in sicurezza e bonifica dei suoli contaminati - Individuazione del soggetto responsabile.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La società appellante ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia, sezione staccata di Parma, richiamando la propria precedente sentenza -OMISSIS- (confermata dal Consiglio di Stato, con sentenza -OMISSIS-) e in applicazione del principio del "*ne bis in idem*", ha dichiarato inammissibili:

- il ricorso introduttivo del giudizio, avente ad oggetto la domanda di annullamento del provvedimento prot. n. 148858/2021 del 28 settembre 2021 di A.r.p.a.e. - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna, recante "*Esito della caratterizzazione ai sensi dell'art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006, relativa al sito ubicato in Via -OMISSIS- (RE)*", - il ricorso per motivi aggiunti (proposto nell'ambito del giudizio di primo grado), avente ad oggetto la domanda di annullamento del provvedimento prot. n. 2022/2022 del 21 aprile 2022, recante "*Approvazione Analisi di Rischio sito specifica ai sensi del D.lgs. 152/2006 e s.m.i. Proponente -OMISSIS- spa*", relativa al sito ubicato in Via -OMISSIS- nel Comune di -OMISSIS- (RE).

Il giudice di prime cure ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

1.1. La società appellante premette quanto segue:

- Dichiarata di svolgere attività di trattamento e recupero dei rifiuti in forza dell'Autorizzazione Integrata Ambientale n. 2252/2015, rilasciata dalla Provincia di Brescia, presso il Comune di Lonato del Garda (BS), Loc. Campagnoli; in particolare, dichiara di produrre gessi di defecazione, contemplati dal d.lgs. n. 75/2010 tra le categorie di fertilizzanti, come materiale correttivo del terreno, e definiti come prodotti ottenuti da idrolisi (ed eventuale attacco enzimatico) di materiali biologici mediante calce e/o acido solforico e successiva precipitazione di solfato di calcio.

- In forza di un contratto di affitto stipulato in data 24 gennaio 2017 con la società -OMISSIS- s.r.l. (successivamente prorogato), la società -OMISSIS- s.p.a. ha utilizzato i capannoni ubicati nel Comune di -OMISSIS- (RE), via -OMISSIS- - identificati catastalmente al Fg. 23, mappale 45, e al Fg. 24, mappale 91 - per lo stoccaggio del fertilizzante prodotto (gessi di defecazione).

- In data 22 agosto 2017, il nucleo dei Carabinieri di Gualtieri (RE) ha effettuato un sopralluogo presso i due capannoni ubicati in -OMISSIS- (RE), utilizzati dalla società -OMISSIS- s.p.a. per il deposito dei gessi di defecazione; a seguito del sopralluogo è stato disposto il sequestro del materiale ivi ubicato.

- Successivamente, la Procura della Repubblica di Reggio Emilia ha avviato un procedimento penale (proc. pen. n. 4418/17 R.G.N.R. - n. 3559/17 R.G. GIP), contestando la violazione della normativa sui rifiuti.

- Con ordinanza n. 21 del 4 luglio 2018, il Vicesindaco del Comune di -OMISSIS- ha imposto "*all'azienda -OMISSIS- S.p.a. (...) in qualità di proprietario del materiale presumibilmente inquinante dei terreni limitrofi l'area di stoccaggio; - alla -OMISSIS- s.r.l. (...) di provvedere all'attivazione delle procedure di messa in sicurezza e bonifica dei suoli contaminati prevista dal d.lgs. 152/2006 ed in particolare di dare comunicazione del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione all'Ente preposto territorialmente, ovvero ARPAE SAC Emilia-Romagna, e ad adottare contestualmente le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'art. 242 del D.Lgs 152/2006*"; tale provvedimento è stato impugnato innanzi al T.a.r. per l'Emilia-Romagna, sede di Parma; il relativo ricorso è stato accolto con sentenza -OMISSIS-, in relazione al dedotto profilo di incompetenza del Comune.

- L'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna ha trasmesso alla società -OMISSIS- s.p.a. e alla società -OMISSIS- s.r.l. (proprietaria dell'area) la nota prot. n. 10021 del 2 agosto 2018, contenente la comunicazione di avvio al procedimento di individuazione del soggetto responsabile, ai sensi dell'art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006; all'esito del procedimento, con ordinanza n. 20976 del 21 dicembre 2018, l'A.r.p.a.e. ha individuato la società -OMISSIS- s.p.a. quale soggetto responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. 152/2006, e le ha ordinato:

a) di provvedere ai sensi delle disposizioni del Titolo V della Parte IV del D. Lgs. 152/2006 in materia di bonifica di siti contaminati;



- di ottemperare alle procedure amministrative e operative ai sensi del Titolo V del d.lgs.152/2006, con la presentazione del Piano di caratterizzazione conforme all'allegato 2 al Titolo V del d.lgs. 152/2006.
- La società ha impugnato il provvedimento da ultimo richiamato davanti al T.a.r. per l'Emilia Romagna – sezione staccata di Parma, evidenziando che l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna non aveva svolto alcun accertamento e aveva disatteso l'esito delle risultanze dell'incidente probatorio (svolto in sede penale), in cui il perito aveva escluso contaminazioni da parte dei gessi di defecazione e individuato nel riporto del terreno la causa della contaminazione.
- Con sentenza -OMISSIS-, il T.a.r. ha respinto il ricorso evidenziando che “con una possibilità superiore al 50%” la contaminazione avrebbe potuto essere ascritta alla società -OMISSIS- s.p.a.; la predetta sentenza è stata confermata dal Consiglio di Stato, con sentenza -OMISSIS-, nella quale è stata valorizzata, nella fase preliminare di individuazione del responsabile, la necessità di applicare il principio di precauzione.
- A seguito della sentenza del Consiglio di Stato -OMISSIS-, la società -OMISSIS- s.p.a. ha predisposto il Piano di caratterizzazione del sito in questione; è stata convocata la Conferenza di servizi prevista ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. n.152/2006, all'esito della quale sono state richieste alcune integrazioni (in ordine alla profondità dei campionamenti, alle acque sotterranee, ai test di cessione sui campioni del materiale di riporto, etc.).
- Con provvedimento n. 771 del 16 febbraio 2021, l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna ha autorizzato il Piano di caratterizzazione presentato, che recepiva le ulteriori richieste dell'amministrazione in ordine alle verifiche da effettuare.
- Gli esiti del processo di caratterizzazione sono stati riportati nella “Relazione di esito della caratterizzazione”, redatta nel giugno 2021, registrata al protocollo dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna al n. 94057 del 16 giugno 2021.
- (Secondo la prospettazione dell'appellante) l'istruttoria avrebbe confermato l'insussistenza di un nesso di causalità tra la conservazione dei fertilizzanti nei capannoni e lo stato delle aree limitrofe ai capannoni; in particolare, le analisi scientifiche effettuate in sede di caratterizzazione, recepite dall'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna, avrebbero confermato che:
 - a) l'area non è oggettivamente contaminata neppure applicando la più cautelativa delle colonne dei valori limiti previste dal codice dell'ambiente;
 - b) in ogni caso non è stata dimostrata alcuna correlazione tra i fertilizzanti prodotti dalla società -OMISSIS- s.p.a. e stoccati presso i capannoni di -OMISSIS- e l'inquinamento da cromo rilevato in alcuni punti del sito.
- Disattendendo gli esiti della caratterizzazione, che hanno attestato che la possibile contaminazione riguarda esclusivamente il riporto utilizzato dal costruttore per la realizzazione dei capannoni, l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna ha imposto alla società -OMISSIS- s.p.a. di procedere alle successive fasi di bonifica.
- Con il ricorso introduttivo del presente giudizio (R.G. -OMISSIS-), la società -OMISSIS- s.p.a. ha chiesto l'annullamento del provvedimento dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna prot. n. 148858/2021 del 28 settembre 2021, recante “Esito della caratterizzazione ai sensi dell'art. 242 del D.Lgs. 152/2006, relativa al sito ubicato in Via -OMISSIS- (RE)”; in particolare, la società ha censurato l'istruttoria svolta da A.r.p.a.e., deducendo il travisamento dei fatti e la contraddittorietà del provvedimento rispetto ai risultati delle analisi tecniche svolte in sede di caratterizzazione; (a suo giudizio) i risultati della caratterizzazione dimostrerebbero l'assenza di un qualsivoglia nesso di causalità tra i fertilizzanti prodotti dalla società appellante e l'asserita contaminazione delle aree limitrofe ai capannoni; pur riconoscendo che l'unico inquinamento potesse al più riguardare il materiale di riporto utilizzato per la costruzione, l'A.r.p.a.e. ha ordinato alla società -OMISSIS- s.p.a. di procedere con l'attività procedimentale conseguente, senza coinvolgere il proprietario dell'area.
- All'esito del procedimento, l'A.r.p.a.e. di Reggio Emilia ha adottato la determinazione prot. n. 2022/2022 del 21 aprile 2022, con la quale, a seguito del piano di caratterizzazione predisposto dall'azienda, ha approvato, in base a quanto disposto dalla Parte IV, Titolo V, del d.lgs. n. 152/2006, l'analisi di rischio specifica dell'area attigua ai capannoni di cui sopra e ha subordinato la conclusione definitiva del procedimento alla rimozione del terreno di riporto nel punto ove le analisi di laboratorio avevano accertato il superamento dei limiti per il test di cessione relativamente al parametro cromo totale; il predetto provvedimento è stato impugnato (con motivi aggiunti) davanti al T.a.r. per la Emilia Romagna, Sezione staccata di Parma.
- Con la sentenza impugnata, il giudice di prime cure ha dichiarato inammissibile, per violazione del *ne bis in idem*, sia il ricorso introduttivo del giudizio che il ricorso per motivi aggiunti; in estrema sintesi, il giudice di primo grado ha ritenuto che il giudicato formatosi per effetto della sentenza del T.a.r. per l'Emilia Romagna – sezione staccata di Parma del -OMISSIS- (confermata dal Consiglio di Stato), sulla domanda di annullamento dell'ordinanza n. 20976 del 21 dicembre 2018 (con la quale l'A.r.p.a.e. aveva individuato la società -OMISSIS- s.p.a. “quale soggetto responsabile dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. 152/2006” fosse preclusiva di ogni sindacato giurisdizionale sulle fasi successive (caratterizzazione; analisi dei rischi; bonifica).

1.2. Tanto premesso, la società appellante ha contestato la sentenza impugnata con due articolati motivi, che nel prosieguo

del presente provvedimento saranno oggetto di specifica disamina.

2. Si è costituita in giudizio l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna, contestando le deduzioni di parte appellante e chiedendo la reiezione del gravame.

2.1. Con ordinanza di questa sezione -OMISSIS- è stata respinta l'istanza cautelare, presentata in via incidentale dalla società appellante, per la mancanza della gravità e della irreparabilità del pregiudizio prospettato nell'atto di appello.

3. Si è costituita in giudizio anche la società Azienda -OMISSIS- s.r.l. eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva e contestando, nel merito, le deduzioni di parte appellante.

4. Con memoria di replica depositata in data 27 aprile 2023, l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna ha eccepito l'improcedibilità del ricorso di primo grado, per effetto della intervenuta esecuzione da parte della società -OMISSIS- s.p.a. degli interventi di bonifica imposti alla predetta società con il provvedimento impugnato.

5. All'udienza pubblica del 18 maggio 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

6. In via preliminare, non può essere accolta l'eccezione di improcedibilità del ricorso, per effetto della esecuzione delle operazioni di bonifica da parte della società -OMISSIS- s.p.a.

Non si è trattato infatti di una esecuzione spontanea da parte della società, ma di una esecuzione avvenuta in adempimento di un atto amministrativo, la cui efficacia non è stata sospesa né in sede procedimentale né in sede giurisdizionale (con la conseguenza che non si può parlare di una volontaria acquiescenza rispetto agli atti impugnati); in mancanza di una espressa dichiarazione da parte della società appellante (in ordine alla improcedibilità del ricorso), non può considerarsi venuto meno l'interesse della predetta società allo scrutinio della legittimità degli atti impugnati.

7. Sempre in via preliminare, deve essere esaminata la richiesta di estromissione dal giudizio, per difetto di legittimazione passiva, formulata dalla società Azienda -OMISSIS- s.r.l.

La richiesta deve essere disattesa; la società Azienda -OMISSIS- s.r.l., in qualità di proprietaria dell'area interessata dal procedimento di caratterizzazione e di bonifica, assume necessariamente il ruolo di controinteressata, avendo interesse alla conferma della validità e della efficacia degli atti impugnati.

8. Con il primo motivo, la società appellante deduce: omessa pronuncia; violazione e falsa applicazione degli artt. 242 e ss. del d.lgs. n. 152/2006; eccesso di potere nelle figure sintomatiche della contraddittorietà, sviamento, travisamento di fatto e illogicità manifesta.

8.1. La società appellante evidenzia che il giudice di primo grado si sarebbe limitato ad escludere la possibilità di rimettere in discussione la questione relativa all'individuazione del soggetto responsabile, con il conseguente assorbimento di tutte le altre questioni; le conclusioni del giudice di primo grado sarebbero illogiche e non coerenti con la normativa prevista in materia di bonifica; il giudice di primo grado avrebbe confuso l'unitarietà del procedimento di bonifica con l'unicità dello stesso.

8.2. La società appellante evidenzia che il procedimento di bonifica dei siti inquinati si articola in una serie di fasi e sub-fasi; in particolare, fa rilevare che il procedimento di cui agli artt. 242 e ss. del codice dell'ambiente è articolato nelle seguenti fasi:

a. denuncia o individuazione del soggetto responsabile;

b. predisposizione del Piano di caratterizzazione, qualora l'indagine preliminare accerti il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), consistente nella raccolta di dati storici finalizzata alla ricostruzione di tutte le attività produttive che si sono succedute sul sito, protocollo di campionamento e analisi, con l'indicazione dell'ubicazione e della tipologia delle indagini, del set analitico e delle metodiche analitiche, in modo da acquisire dati rappresentativi delle condizioni del sito;

c. svolgimento delle attività di campo in contraddittorio con ARPA ed esecuzione delle analisi di laboratorio;

d. redazione dell'Analisi di Rischio sito – specifica, finalizzata alla determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR) accettabile per quel sito specifico: nel caso in cui le concentrazioni dei contaminanti presenti in sito risultino inferiori alle concentrazioni soglia di rischio accettabile, il sito è classificato “non contaminato” e il procedimento di bonifica avviato si conclude definitivamente; nel caso in cui le concentrazioni dei contaminanti presenti in sito risultino superiori alle concentrazioni soglia di rischio accettabile, il sito è classificato “contaminato” ed il procedimento di bonifica prosegue;

e. redazione del Progetto operativo di bonifica;

f. redazione della certificazione di avvenuta bonifica.

8.3. In ragione del carattere articolato del procedimento, non si comprenderebbero le ragioni per le quali il T.a.r. ha ritenuto che non possa essere utilmente impugnato il provvedimento conclusivo del procedimento di bonifica, senz'altro autonomo rispetto a quello di denuncia o individuazione del soggetto responsabile, in quanto oggettivamente volto alla verifica della sussistenza della contaminazione e adottato all'esito di un differente segmento procedimentale.

8.4. Sulla base delle considerazioni che precedono la società appellante ritiene che debba essere consentita all'interessato l'impugnazione del provvedimento finale.

A sostegno di quanto dedotto richiama l'art. 242, c. 5, del codice dell'ambiente, a norma del quale: “*Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle*



concentrazioni soglia di rischio (CSR), la conferenza dei servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento”.

La disposizione eliminerebbe qualsiasi discrezionalità dell'Amministrazione in caso di esito favorevole dell'analisi di rischio, con la conseguenza che non sarebbe legittima l'imposizione di un intervento di bonifica laddove l'esito delle indagini sia stato favorevole.

Nel caso di specie, il sito è stato qualificato come non contaminato; la conferenza di servizi non poteva che prenderne atto, senza alcuna possibilità di porre a carico della società interventi di bonifica del sito.

9. Con il secondo motivo, la società appellante deduce violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 244 e 245 del d.lgs. n. 152/2006, nonché dell'art. 37 del d.l. n. 77/2021, come modificato dalla legge n. 108/2021, e dell'art. 3 del d.l. 25 giugno 2012 n. 2, convertito con l. n. 28 del 24 marzo 2012; difetto di istruttoria e di motivazione; violazione degli artt. 3 e 6 della l. n. 241/1990 ed eccesso di potere nelle figure sintomatiche del travisamento di fatto e dell'illogicità manifesta.

9.1. La società appellante evidenzia che il giudice di prime cure ha ritenuto che il giudicato formatosi sul soggetto responsabile non consenta di mettere in discussione l'addebito anche laddove il procedimento si concluda con un esito che escluda il nesso causale tra l'attività produttiva del soggetto individuato come responsabile e l'inquinamento rilevato.

9.2. Tanto premesso, la società fa rilevare che, in base a quanto emerso dalle analisi svolte, essa non può essere chiamata a rispondere delle contaminazioni dei terreni in esame, atteso che la eventuale contaminazione dovrebbe essere riferita al riporto di cemento (ricco di cromo) e ai materiali di scarto utilizzati per la costruzione dei capannoni.

9.3. La società appellante ribadisce che il procedimento di bonifica si articola in segmenti procedurali connessi, ma autonomi.

9.4. Il giudicato formatosi sugli obblighi della fase preliminare non deve necessariamente dispiegare effetti sulle fasi successive del procedimento e precludere l'impugnativa del provvedimento definitivo, adottato sulla base di differenti risultanze istruttorie.

Le statuizioni di cui alle sentenze pronunciate dal T.a.r. per l'Emilia Romagna – sezione staccata di Parma (-OMISSIS-) e dal Consiglio di Stato (-OMISSIS-) non sarebbero ostative alla individuazione degli obblighi connessi alla fase del procedimento di bonifica, in relazione alla quale è stato accertato non soltanto che nessuna contaminazione si è verificata, ma anche che alcun addebito può essere mosso nei confronti della società appellante.

9.5. Muovendo da una malintesa nozione di giudicato, il giudice di prime cure avrebbe omesso di pronunciarsi anche in relazione al profilo soggettivo, contestato dall'appellante nei motivi I e II del ricorso introduttivo.

Il provvedimento sarebbe viziato in relazione a quanto effettivamente emerso in sede di analisi dei rischi, risultando il provvedimento gravemente illegittimo sotto il profilo istruttorio e motivazionale.

10. Le censure dedotte nel primo e nel secondo motivo di appello possono essere esaminate congiuntamente, attenendo ai profili intimamente connessi; dette censure sono fondate nei termini di seguito indicati.

10.1. La società appellante svolge un'attività imprenditoriale diretta alla produzione di gessi di defecazione; si tratta di un prodotto da ascrivere alla categoria di fertilizzanti, ottenuti da idrolisi di materiali biologici mediante calce e/o acido solforico e successiva precipitazione di solfato di calcio.

10.2. Con la sentenza -OMISSIS- il T.a.r. per l'Emilia Romagna – sezione staccata di Parma, in applicazione del principio del più probabile che non, ha ritenuto che fosse eziologicamente da ricollegare alla produzione industriale della società appellante il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC); la sentenza del T.a.r. -OMISSIS- è stata confermata dal Consiglio di Stato, con la sentenza -OMISSIS-, anche sulla base del principio di precauzione.

10.3. A seguito della sentenza del Consiglio di Stato -OMISSIS-, la società -OMISSIS- s.p.a. ha predisposto il Piano di caratterizzazione del sito in questione; con provvedimento n. 771 del 16 febbraio 2021, l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna ha autorizzato il Piano di caratterizzazione presentato dalla società, che recepisce le ulteriori richieste dell'amministrazione in ordine alle verifiche da effettuare.

10.4. Nella relazione del Piano di caratterizzazione è riportato testualmente quanto segue:

“1. Non è stata riscontrata alcuna contaminazione delle acque sotterranee in nessun punto di prelievo.

2. Non è stata riscontrata alcuna contaminazione dei terreni naturali/rimaneggiati e dei riporti con riferimento all'analisi dei composti “volatili”; il parametro “Toluene” risulta al di sotto dei limiti di legge in tutti i campioni analizzati. Non è stata riscontrata alcuna contaminazione in relazione ai parametri Fenolo e Metilfenolo, considerati, insieme a Idrocarburi e Toluene, come traccianti della contaminazione inizialmente attribuita ai gessi di defecazione stoccati all'interno dei capannoni (già certificati come prodotti conformi al Dlgs. 75/2010 in sede di incidente probatorio).

3. Non è stata riscontrata alcuna contaminazione dei terreni naturali (depositi alluvionali) e dei terreni rimaneggiati (vecchio suolo).

4. Anche per i materiali di riporto, l'analisi eseguita ai sensi dall'All. 2 del D. Lgs. 152/06, non ha evidenziato superamenti delle CSC previste per l'uso residenziale (Tabella 1 Colonna A - allegato 5 titolo V allegato alla parte IV del D.lgs. 152/2006 e s.m.i.), fatta eccezione per i campioni S9-C1 e PZ1C1, limitatamente agli Idrocarburi pesanti (C10-40); nessun campione presenta superamenti rispetto al limite previsto per i siti a destinazione artigianale/commerciale (Tab. 1 colonne B dell'Allegato 5 al titolo V della Parte Quarta del D.lgs. 152/2006). Tali valori risultano compatibili con la natura dei materiali di riporto che mostrano una marcata presenza di macerie di demolizione eterogenee.

5. Per quanto riguarda le analisi al dilavamento (Test di cessione) si evidenziano valori conformi al DM 05/02/1998 ad eccezione di un lieve supero del parametro Cromo relativo al campione (S9-C1 TQ) Tale evidenza risulta essere molto lieve (valore leggermente superiori alla soglia) e comunque compatibile con la natura dei materiali di riporto che mostrano una marcata presenza di macerie di demolizione eterogenee. Si sottolinea che tutti i terreni posti al di sotto dei materiali di riporto risultano conformi ai limiti stabiliti” (pagg. 17 e 18 della relazione del Piano di Caratterizzazione).

“I risultati delle analisi eseguite hanno confermato che non esistono fenomeni di contaminazione del terreno naturale/ suolo e delle acque e che gli unici rilievi sono correlati alla presenza dei materiali di riporto. I valori di concentrazione degli idrocarburi (C10-C40), riscontrati tramite analisi Tal Quale nei materiali di riporto (punti di indagine S9-PZ1), e del Cromo/Cr rilevati nel dilavato del Test di cessione (punto di indagine S9) sono coerenti e correlati con la natura stessa dei materiali di riporto, accumulati nella fase di edificazione dei manufatti presso il rilevato antropico/area dei capannoni. In questi due punti, entrambi ubicati sul fronte nord, infatti è presente la porzione di rilevato con presenza di livelli eterogenei e particolarmente ricchi di macerie di demolizione, come si evince anche dal report fotografico riportato in Allegato 4. I risultati analitici ottenuti mettono in evidenza la correttezza del modello concettuale proposto sin dall'origine; il suolo/sottosuolo naturale indagato è risultato conforme ai limiti stabiliti dalle normative e lo stesso dicasi per le acque sotterranee, anch'esse conformi ai limiti normativi previsti” (pag. 20 della relazione del Piano di Caratterizzazione).

10.5. Dagli accertamenti tecnici svolti in sede di caratterizzazione del sito non sono dunque emerse forme di inquinamento eziologicamente ricollegabili alla attività industriale gestita dalla società appellante (produzione di gessi di defecazione); è stato infatti accertato quanto segue: “I valori di concentrazione degli idrocarburi (C10-C40), riscontrati tramite analisi Tal Quale nei materiali di riporto (punti di indagine S9-PZ1), e del Cromo/Cr rilevati nel dilavato del Test di cessione (punto di indagine S9) sono coerenti e correlati con la natura stessa dei materiali di riporto, accumulati nella fase di edificazione dei manufatti presso il rilevato antropico/area dei capannoni” (e quindi con elementi estranei alla attività svolta dalla società appellante).

10.6. Questi elementi di fatto, acquisiti a seguito di una rinnovata istruttoria, non sono efficacemente contestati dall'Agenzia e dalla società controinteressata e rendono plausibile la tesi della società appellante secondo la quale le uniche forme (significative) di inquinamento rilevate non siano eziologicamente riconducibili all'attività produttiva svolta dalla società appellante.

A fronte delle conclusioni della relazione relativa al Piano di caratterizzazione, l'amministrazione resistente non ha fornito elementi idonei a dimostrare che le forme di inquinamento da cromo rilevate siano in qualche modo da ricondurre all'attività industriale svolta dalla società appellante, limitandosi nel provvedimento impugnato a dichiarare:

“Dato atto che la Conferenza di Servizi del 07/04/2022:

1.

2. ha espresso disaccordo rispetto ad alcuni passaggi della “Relazione di esito della caratterizzazione” (pag.17 e 18) ove si correla l'inquinamento, sia con riferimento al risultato dei Test di cessione non conforme per il parametro cromo totale, sia con riferimento al parametro Idrocarburi pesanti (C10-40) rispetto alle CSC, e si indica che tali inquinanti sono compatibili con la natura dei materiali di riporto con macerie di demolizione. Sul punto la Conferenza ha ribadito che, le Sentenze, sostanzialmente, confermano che l'inquinamento rilevato sia riconducibile ai gessi di defecazione della ditta -OMISSIS-” (determinazione dirigenziale del 21 aprile 2022, pag. 7);

“Dato atto altresì che la medesima Conferenza di Servizi, relativamente a quanto riferito dalla ditta, e suindicato:

A. ha fatto presente che il cromo era stato rilevato anche in alcuni campioni di gessi di defecazione; come da sentenze restano ferme le correlazioni fra gessi e dilavamento di sostanze inquinanti, discusse negli ambiti legali” (determinazione dirigenziale del 21 aprile 2022, pag. 8).

In altri termini, l'amministrazione ha evidenziato che la Conferenza di servizi ha espresso disaccordo in merito alle conclusioni della relazione di esito della caratterizzazione, ma non ha fornito alcuna indicazione (al di là del riferimento alle sentenze sopra richiamate e alla rilevata presenza di cromo in alcuni campioni di gessi di defecazione) delle ragioni per le quali l'inquinamento da cromo rilevato in sede di caratterizzazione sia da attribuire alla società appellante, in ragione della tipologia dell'attività svolta.

10.7. A giudizio del Collegio, non osta all'accoglimento (parziale) dell'appello il giudicato formatosi per effetto delle sentenze sopra richiamate.

L'articolato procedimento di cui agli artt. 242 e ss. del codice dell'ambiente è da qualificare come un procedimento a formazione progressiva, nell'ambito del quale sono individuabili diverse fasi procedurali connesse, ma distinte tra loro.

Il fatto che nelle pronunce sopra richiamate sia stata riconosciuta la legittimità degli atti dell'amministrazione che individuavano la società appellante come responsabile dell'inquinamento secondo un criterio probabilistico e in base al principio precauzionale porta a ritenere coperto da giudicato l'obbligo conseguente della società di procedere alla redazione del Piano di caratterizzazione del sito e del documento di “Analisi di Rischio sanitario Ambientale sito specifica” (acquisito da A.r.p.a.e. in data 23 febbraio 2022 prot. n. 3006).

Tuttavia, essendo emerso, in sede di caratterizzazione e di analisi dei rischi, che l'unica significativa forma di

inquinamento rilevata è quella da cromo e che detta forma di inquinamento non è eziologicamente ricollegabile alla attività imprenditoriale svolta dalla società appellante (sia per la natura di questa forma di inquinamento sia per la individuazione dei punti contaminati) appare illegittima la successiva attività della amministrazione, che ha posto a carico della società -OMISSIS- s.p.a anche gli oneri connessi alla bonifica del sito (in contrasto con il principio eurounitario “*chi inquina paga*”).

Nel caso di specie, infatti, è stato imposto alla società appellante l’obbligo di procedere alla bonifica del sito, attraverso la rimozione del terreno di riporto nel punto ove le analisi di laboratorio avevano accertato il superamento dei limiti per il test di cessione relativamente al parametro cromo totale, non tenendo conto del fatto che la causa dell’inquinamento da cromo non era ascrivibile all’attività industriale svolta dalla società appellante.

10.8. Non è in discussione il potere autoritativo di A.r.p.a.e. di disporre la bonifica del sito inquinato, ma detto potere certamente non può essere esercitato nei confronti del soggetto imprenditoriale, la cui attività non è stata individuata come causa dell’inquinamento nel piano di caratterizzazione e/o nel documento di analisi dei rischi, approvati dall’amministrazione, essendo giuridicamente irrilevante il fatto che le operazioni di bonifica abbiano comportato per il soggetto intimato un impegno economico poco significativo.

11. Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso in appello deve ritenersi parzialmente fondato e, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso di primo grado nella parte in cui gli atti impugnati pongono a carico della società -OMISSIS- s.p.a. anche gli oneri di bonifica del sito. In ragione della parziale fondatezza della domanda azionata, le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate tra le parti.

(Omissis)