

Contaminazione delle acque sotterranee a valle di una discarica controllata per rifiuti solidi urbani

T.A.R. Veneto, Sez. IV 16 febbraio 2024, n. 289 - Raiola, pres.; Mielli, est. - Comune di (*Omissis*) (avv.ti Scappini e Giacomazzi) c. Provincia di Verona (avv. Ruffo) ed a.

Ambiente - Contaminazione delle acque sotterranee a valle di una discarica controllata per rifiuti solidi urbani - Ordine di mettere urgentemente in atto le attività di messa in sicurezza di emergenza e di prevenzione atte a scongiurare l'infiltrazione di liquidi contaminanti nel sottosuolo - Corresponsabile della contaminazione.

(*Omissis*)

FATTO

Con il ricorso in epigrafe il Comune di -OMISSIS- impugna il provvedimento con il quale la Provincia di Verona lo ha individuato come soggetto corresponsabile della contaminazione delle acque sotterranee a valle di una discarica controllata per rifiuti solidi urbani sita nel territorio comunale nella località Ca' Felissine.

Con una convenzione sottoscritta il 17 febbraio 1987 tra la Regione Veneto, il Comune di -OMISSIS- ed Aspica s.r.l. (d'ora in poi Aspica) è stata prevista la realizzazione e la gestione della discarica da parte di Aspica.

La discarica è stata successivamente ampliata nel 1997.

A causa di alcune modifiche societarie e della denominazione intervenute nel corso degli anni, nel 2014 ad Aspica è subentrata, assumendo senza riserva tutte le obbligazioni di quest'ultima, Daneco Impianti s.r.l. Nel seguito, per semplificare l'esposizione, il soggetto privato gestore della discarica verrà sempre identificato in Daneco Impianti.

Nel 2005 l'Agenzia per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto (d'ora in poi Arpav) ha riscontrato un'importante contaminazione delle acque di falda, con superamento dei valori tabellari, in un piezometro denominato M7, posizionato a valle prossimale della discarica comunale e a monte della diversa e più risalente discarica situata nel terreno denominato "vigneto -OMISSIS-", per quanto riguarda i parametri manganese, nichel, ammoniaca e nitrati.

La Provincia di Verona ha attivato delle indagini preliminari all'avvio delle procedure di bonifica del sito, acquisendo le analisi realizzate nel corso della procedura di valutazione di impatto ambientale avente ad oggetto il progetto di ribaulatura della discarica, una relazione tecnica redatta per conto di Daneco Impianti, gestore della discarica, ed una relazione idrogeologica redatta per conto del Comune.

Il Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Verona in data 29 agosto 2006 ha disposto il sequestro preventivo dell'area.

Durante il periodo di sequestro sono proseguite le indagini e il monitoraggio del sito.

Dall'indagine idrogeologica è emerso che la contaminazione era probabilmente riconducibile a delle perdite di percolato dei rifiuti solidi urbani della discarica a causa dell'accumulo di percolato nei lotti 5 e 6, conseguente al mancato funzionamento dei pozzi di estrazione e che l'abbassamento del livello del percolato avrebbe potuto consentire di ridurre le perdite e la conseguente contaminazione della falda.

Nel 2008 Daneco Impianti, e il Comune di -OMISSIS- per l'area denominata "vigneto -OMISSIS-", hanno presentato un piano di caratterizzazione.

Con sentenza -OMISSIS-, il Tribunale penale di Verona ha condannato per i pregiudizi all'ambiente arrecati dall'esercizio della discarica, il Presidente del consiglio di amministrazione, il direttore tecnico e il Responsabile discariche di Daneco Impianti, nonché il Direttore dei lavori per conto del Comune di -OMISSIS- e il Responsabile dell'ufficio ecologia del Comune di -OMISSIS-, disponendo il dissequestro dell'area.

La Regione Veneto con decreto n. 170 del 4 maggio 2016, ha approvato il progetto di bonifica e di messa in sicurezza permanente della discarica presentato dal Comune di -OMISSIS- per limitare il percolato e le conseguenti infiltrazioni di sostanze nocive in falda.

Con nota prot. 7824 del 26 gennaio 2017, Arpav ha comunicato di aver riscontrato delle difficoltà nello svolgimento delle attività di indagine e monitoraggio della discarica, a causa:

- dell'impossibilità di campionare l'acqua dal pozzo M16 a causa del non funzionamento della pompa sommersa;
- del mal funzionamento dei contatori dei litri dei pozzi M10 e M12;
- del danneggiamento della recinzione dal lato del "vigneto -OMISSIS-" tagliata in molti punti con conseguente possibilità di accesso a persone non autorizzate;
- dell'assenza di personale a presidio della discarica;
- dell'impossibilità di eseguire il prelievo del percolato dalla cisterna di accumulo a causa del danneggiamento o del furto dei cavi di alimentazione elettrica delle centraline delle pompe di rilancio.

Nel frattempo il Comune di -OMISSIS- ha rivolto delle diffide a Daneco Impianti affinché provvedesse alla realizzazione

dei lavori necessari alla messa in sicurezza dell'area.

Daneco Impianti ha comunicato l'impossibilità di provvedervi in ragione dello stato di insolvenza.

Il Comune ha quindi provveduto alla messa in sicurezza e alla bonifica della discarica con dei fondi della Regione e del Ministero dell'Ambiente.

Arpav, con nota acquisita al protocollo provinciale n. 7732 del 30 gennaio 2017, ha trasmesso gli esiti analitici relativi a prelievi di acqua di falda effettuati il 19 e il 20 dicembre 2016, informando che era stata riscontrata la presenza di sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) presso il piezometro a valle prossimale M7 in concentrazioni superiori sia ai valori di performance per le acque potabili, sia ai limiti delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) di cui al parere dell'Istituto superiore di sanità assunti dalla Regione Veneto come valori di riferimento per le acque sotterranee in materia di bonifiche.

Alla luce di tale segnalazione, con nota prot. n. -OMISSIS-, la Provincia ha avviato il procedimento previsto dall'art. 244 del D.lgs. n. 152 del 2006, volto ad individuare i soggetti responsabili della contaminazione sui quali incombe l'obbligo di bonifica e ripristino ambientale dell'area.

Dopo aver acquisito informazioni dagli enti interessati, la Provincia ha convocato la conferenza di servizi del 6 luglio 2017.

Nella seconda conferenza di servizi del 26 febbraio 2018, è stata comunicata la perdurante presenza di PFAS in concentrazioni superiori ai limiti di accettabilità di riferimento nel piezometro a valle prossimale M7, precisando che la caratterizzazione dei PFAS riscontrati ha consentito di desumere che la contaminazione dei piezometri M11, M13, M14 e M15, deriva dalla tracimazione delle vasche di percolato liquido presenti sulla superficie della discarica (in quanto il *pattern* dei PFAS riscontrati in corrispondenza dei piezometri ricalca il profilo del liquido presente nelle vasche).

In ragione di queste risultanze istruttorie, con determinazione n. 3635 del 7 novembre 2018, la Provincia ha concluso il procedimento individuando nell'impresa Daneco Impianti, nel Comune di -OMISSIS- e nel Signor -OMISSIS-, proprietario del terreno denominato "vigneto -OMISSIS-", i responsabili della contaminazione delle acque sotterranee a valle della discarica per rifiuti urbani nella località Ca' Filissine.

Per quanto riguarda specificatamente la posizione del Comune odierno ricorrente, il provvedimento impugnato sottolinea che la contaminazione della falda deve ritenersi causata in modo preponderante dalla discarica comunale, la cui autorizzazione è in capo al Comune di -OMISSIS-, mentre la gestione, tramite concessione, è in capo alla società Daneco Impianti.

Rispetto alla discarica comunale, viene precisato che le risultanze istruttorie provenienti da diverse fonti, hanno univocamente ascritto alla stessa la responsabilità dell'inquinamento, senza tuttavia escludere un apporto proveniente dal fondo denominato "vigneto -OMISSIS-", e che in questo senso si sono espressi il prof. Di Molfetta nel 2008, incaricato di redigere una relazione per conto di Daneco Impianti sulla cui base è stato redatto un piano di caratterizzazione, il Comitato Tecnico Ca' Filissine nel 2010 (composto dal prof. Cossu dell'Università di Padova, da rappresentanti della Provincia di Verona, da rappresentanti del Dipartimento Arpav di Verona e della Regione Veneto), i consulenti della Procura nel 2012, e il prof. Andreottola nel parere reso nel mese di marzo 2015 nell'ambito della procedura di valutazione di impatto ambientale del progetto di messa in sicurezza dell'acquifero in uscita dal sedime dall'impianto di deposito e di bonifica.

Inoltre il decreto n. 170 del 4 maggio 2016, che ha approvato il progetto di bonifica e di messa in sicurezza permanente della discarica presentato dal Comune di -OMISSIS- per limitare il percolato e le conseguenti infiltrazioni di sostanze nocive in falda, riporta all'allegato A il parere espresso dalla commissione regionale per la valutazione di impatto ambientale, in cui si precisa che è stato riscontrato "*Il danneggiamento dell'impermeabilizzazione di fondo presente nella zona di ampliamento della discarica (lotti 5-6-7-8), unitamente agli elevati battenti di percolato che si sono accumulati nel corpo discarica*" specificando che tale situazione "*determina un ingente flusso di percolato nella falda che va poi diffondendosi e migrando nell'acquifero superficiale*".

Circa la responsabilità del Comune, nel provvedimento si sottolinea che lo stesso è sempre stato titolare delle autorizzazioni per l'esercizio della discarica, e che il loro mancato rinnovo alla scadenza non fa venire meno le prescrizioni e gli obblighi che discendono dal progetto approvato, mentre l'assegnazione della gestione ad un soggetto privato mediante convenzione non è idonea a eliminare in capo al Comune la responsabilità, dato che l'osservanza degli obblighi deriva dalla titolarità dei provvedimenti amministrativi.

La determinazione n. 3635 del 7 novembre 2018, che ha individuato il Comune di -OMISSIS- come corresponsabile della contaminazione delle acque di falda, è impugnato dall'ente locale con cinque motivi.

Con il primo motivo il Comune deduce il travisamento dei fatti, la carenza di presupposti, la contraddittorietà, la carenza e l'illogicità della motivazione, perché la Provincia non avrebbe considerato che la responsabilità dell'inquinamento è addebitabile in via esclusiva al soggetto privato che ha gestito la discarica, elemento questo, secondo il Comune ricorrente, emerso anche all'esito del procedimento penale, nel corso del quale l'ente locale ha rivestito la posizione di parte civile.

In proposito il Comune ricorrente sottolinea di non essere il proprietario del sito e di essersi attivato quale soggetto non responsabile dell'inquinamento, ottenendo, in data 27 giugno 2018, l'approvazione del progetto di messa in sicurezza e bonifica grazie ai fondi messi a disposizione dalla Regione e dal Ministero dell'Ambiente.

Con il secondo motivo il Comune ricorrente lamenta la violazione degli articoli 242, 244 e 245 del D.lgs. n. 152 del 2006, perché la Provincia gli ha addossato una responsabilità sulla base di un'anomala posizione di garanzia che contrasta con il principio eurounitario secondo cui "*chi inquina paga*".

Con riguardo a questo motivo il Comune ribadisce che, non essendo il proprietario del sito e non avendo svolto attività di gestione della discarica, allo stesso non è possibile addebitare alcuna responsabilità, atteso che l'art. 11, comma 2, del D.lgs. n. 36 del 2003 e l'art. 245 del D.lgs. n. 152 del 2006, individuano solo nel gestore il soggetto sul quale ricadono le responsabilità, dato che è l'unico che ha la materiale facoltà di intervenire per prevenire e contrastare l'insorgenza di fenomeni di contaminazione delle matrici ambientali.

Inoltre il Comune sottolinea di essersi spogliato sia dell'attività di gestione della discarica, affidata a Daneco Impianti, sia della fase di trattamento e smaltimento del percolato affidato a Depuracque Sviluppo s.r.l. (d'ora in poi Depuracque), e che l'art. 19 della convenzione stipulata con Daneco Impianti prevedeva specificamente l'obbligo della stessa di garantire l'assoluta sicurezza per la salute dei cittadini e per l'ambiente, nonché di tenere indenne il Comune di -OMISSIS- da qualsiasi responsabilità derivante direttamente dai lavori e dall'esercizio della discarica, mentre l'autorizzazione di cui era titolare il Comune è scaduta nel 2008 e non è stata più rinnovata.

Con il terzo motivo il Comune ricorrente lamenta la violazione dell'art. 239 e seguenti del D.lgs. n. 152 del 2006, degli articoli 3 e 8 della legge n. 241 del 1990, la carenza di potere, la contraddittorietà e la perplessità dell'azione amministrativa, perché nell'atto di avvio del procedimento si fa esclusivo riferimento al problema della contaminazione della falda da PFAS, mentre nel provvedimento finale ci si riferisce in modo generico alla contaminazione della falda senza un richiamo a specifici contaminanti, con la conseguenza che dai provvedimenti impugnati non è possibile comprendere se l'ordine di bonifica e messa in sicurezza del sito afferisca alla contaminazione "storica" ovvero dalla più recente contaminazione da PFAS.

Inoltre, prosegue il Comune ricorrente, nonostante l'Arpav si fosse dichiarata disponibile a svolgere ulteriori indagini relative ai PFAS la cui presenza era stata rilevata in modo altalenante, la Provincia ha contraddittoriamente ritenuto conclusa l'istruttoria volta ad individuare i responsabili della contaminazione.

Con il quarto motivo il Comune lamenta la violazione dell'art. 239 del D.lgs. n. 152 del 2006, degli articoli 3 e 14 della legge n. 241 del 1990, il difetto di istruttoria, l'insussistenza del nesso di causalità e l'erronea applicazione del principio "*del più probabile che non*", nonché la violazione del principio del giusto procedimento per la violazione del contraddittorio.

Il ricorrente sostiene che i risultati analitici dei piezometri non hanno consentito di comprendere con certezza l'origine e la diffusione dei PFAS, e pertanto la decisione di non svolgere gli approfondimenti proposti dall'Arpav costituisce l'indice di un difetto di istruttoria che ha determinato un esito del procedimento superficiale ed approssimativo.

Con il quinto motivo il Comune ritiene che la Provincia avrebbe illegittimamente concluso il procedimento volto ad individuare i responsabili dell'inquinamento ai sensi dell'art. 244 del D.lgs. n. 152 del 2006, senza dar riscontro alla richiesta dallo stesso avanzata di avviare un analogo procedimento, in violazione del principio di leale cooperazione.

Si è costituita in giudizio la Provincia di Verona replicando puntualmente alle censure proposte e concludendo per la reiezione del ricorso.

Si sono altresì costituiti in giudizio le Sigg.re -OMISSIS-, quali eredi del Sig. -OMISSIS- -OMISSIS-, proprietario dell'area denominata "vigneto -OMISSIS-" in cui sono interrati dei rifiuti di una diversa e più risalente discarica, individuata anch'essa come concausa della contaminazione della falda.

Nelle difese prodotte in giudizio le eredi del Sig. -OMISSIS- -OMISSIS- sostengono che la responsabilità dell'inquinamento deve ritenersi addebitabile in via esclusiva al Comune, titolare delle autorizzazioni amministrative, e a Daneco Impianti, gestore della discarica comunale.

Infine si è costituita in giudizio, con atto di mera forma, la società Daneco Impianti in liquidazione.

A seguito dell'udienza pubblica del 29 giugno 2023, con ordinanza 4 luglio 2023, n. 957, è stata dichiarata l'interruzione del giudizio per l'intervenuto fallimento della società Daneco Impianti dalla stessa resa nota in giudizio.

Il ricorso è stato ritualmente riassunto dal Comune di -OMISSIS-.

Alla pubblica udienza del 14 dicembre 2023, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Viene all'esame il ricorso con il quale il Comune di -OMISSIS- impugna il provvedimento della Provincia di Verona con il quale, all'esito del procedimento avviato ai sensi dell'art. 244 del D.lgs. n. 152 del 2006, il medesimo è stato individuato come corresponsabile della contaminazione delle acque sotterranee a valle di una discarica controllata per rifiuti solidi urbani sita nella località Ca' Felissine.

1.1 Il ricorso deve essere respinto.

Con il primo motivo il Comune sostiene che la Provincia avrebbe errato nel non tener conto degli esiti della sentenza del Tribunale penale di Verona -OMISSIS-, con la quale è stata affermata la responsabilità penale del Presidente del consiglio



di amministrazione, del direttore tecnico e del Responsabile discariche di Daneco Impianti, nonché del Direttore dei lavori per conto del Comune di -OMISSIS- e del Responsabile dell'ufficio ecologia del Comune di -OMISSIS-.

La censura non può essere condivisa perché dalla lettura dei verbali delle conferenze di servizi e della motivazione del provvedimento impugnato, emerge che la Provincia ha adeguatamente considerato l'esito del processo penale, sia in ordine ai soggetti individuati come responsabili, sia in ordine agli esiti delle consulenze tecniche d'ufficio prodotte in quel giudizio.

1.2 Dalla sentenza penale non emergono elementi idonei a dimostrare l'estraneità del Comune dalla causazione della contaminazione delle acque sotterranee, posto che sono stati condannati anche dei soggetti che hanno agito, in un rapporto di immedesimazione organica, per conto del Comune (il direttore dei lavori ed il dirigente dell'ufficio ecologia).

1.3 Inoltre, contrariamente a quanto dedotto nel ricorso, non risulta idonea ad elidere l'imputabilità della condotta del Comune, inteso come persona giuridica, la circostanza che lo stesso sia stato ammesso a costituirsi parte civile, posto che tale posizione processuale è stata rivestita nella qualità di ente esponenziale della comunità.

1.4 Sul punto persuadono inoltre gli argomenti con i quali la Provincia osserva che il processo penale, per sua natura, essendo volto ad accertare responsabilità individuali, non è sovrapponibile al procedimento amministrativo di cui all'art. 244 del D.lgs. n. 152 del 2006, che mira ad individuare i soggetti che, da un punto di vista oggettivo, abbiano concorso a causare l'inquinamento con una condotta attiva o omissiva.

Al riguardo va osservato che il principio "*chi inquina paga*" declinato con riferimento agli obblighi di bonifica derivanti dall'accertamento dello stato di contaminazione di un sito, diversamente dalle conseguenze derivanti dall'abbandono di rifiuti che non comportino forme di inquinamento (al fine di poter affermare la responsabilità del proprietario, l'art. 192 del D.lgs. n. 152 del 2006 in tema di abbandono dei rifiuti richiede l'imputabilità della condotta a titolo di dolo o colpa), ammette forme di responsabilità fondate solamente sulla materiale causazione del danno e non richiede, neanche nella sua accezione eurounitaria, la prova dell'elemento soggettivo.

Al contrario, la direttiva 2004/35/Ce configura la responsabilità ambientale come una responsabilità oggettiva, dettando un criterio interpretativo per tutte le disposizioni legislative nazionali che non facciano espresso riferimento al dolo o alla colpa, come nel caso degli artt. 242 e 244, del D.lgs n. 152 del 2006 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668; Consiglio di Stato, Sez. V, 23 febbraio 2015, n. 881; Consiglio di Stato. Ad. Plen. 25 settembre 2013, n. 21).

È pertanto sufficiente che l'Amministrazione accerti in termini oggettivi la responsabilità di un soggetto nella contaminazione di un sito, evenienza questa che può dirsi realizzata nel caso di specie, come specificato nel prosieguo.

Il primo motivo è pertanto infondato.

2. Con il secondo motivo il Comune di -OMISSIS- sostiene che non può essergli attribuita alcuna responsabilità perché non ha concorso al verificarsi dello stato di contaminazione delle acque, posto che, in base a delle convenzioni, ha affidato i compiti di gestione della discarica ad un soggetto privato, Daneco Impianti, e la fase di trattamento e smaltimento del percolato a Depuracque.

Si tratta di censure che risultano prive di fondamento alla luce della documentazione versata in atti.

2.1 Va in primo luogo sottolineato che risulta condivisibile quanto affermato dal provvedimento impugnato, circa il rilievo che riveste la circostanza che il Comune sia stato l'unico titolare, nel tempo, dell'autorizzazione all'esercizio della discarica.

La titolarità dell'autorizzazione impone di per sé l'obbligo di rispettare gli obblighi di tutela e salvaguardia delle matrici ambientali che discendono dal progetto approvato che riguarda una discarica di rifiuti urbani, ossia un'attività di per sé pericolosa per l'ambiente.

2.2 Inoltre le convenzioni, che costituiscono atti di autonomia privata, con cui il Comune ha trasferito parte degli obblighi sullo stesso incombenti in capo a Daneco Impianti e a Depuracque, non risultano idonee ad escludere la responsabilità in capo all'ente locale della causazione dell'evento.

Per quanto concerne la convenzione stipulata con Daneco Impianti si osserva quanto segue.

Nel caso in esame l'origine della contaminazione viene incontestabilmente fatta risalire ad un evento franoso della parete interna della discarica. In proposito, il parere reso per la valutazione di impatto ambientale alla bonifica e messa in sicurezza del sito di cui all'allegato A del decreto di approvazione del progetto n. 170 del 1° dicembre 2016, del Direttore della Direzione ambiente della Regione Veneto (cfr. l'allegato 2 dell'elenco documenti depositato in giudizio dalla Provincia il 26 ottobre 2023), a pag. 7 afferma che "*il danneggiamento dell'impermeabilizzazione di fondo presente nella zona di ampliamento della discarica (lotti 5-6-7-8), unitamente agli elevati battenti di percolato che si sono accumulati nel corpo discarica determina un ingente flusso di percolato nella falda che va poi diffondendosi e migrando nell'acquifero superficiale*".

Al riguardo va osservato che, a fronte della palese e reiterata omissione delle cautele necessarie ad evitare pregiudizi per l'ambiente da parte dei Daneco Impianti (la sentenza penale ha rilevato una "*dissennata pluriennale gestione*"), il Comune ai sensi dell'art. 6 della convenzione sottoscritta il 17 febbraio 1987 (cfr. doc. 11 allegato alle difese della Provincia) avrebbe dovuto intervenire.

Tale norma prevede infatti la "*facoltà del Comune di revocare la concessione in caso di gravi e continue violazioni di legge o di normative e delle prescrizioni regionali in ordine all'esercizio della discarica, ovvero di altre e gravi continue*

inadempienze agli obblighi assunti con la presente convenzione” ed inoltre la convenzione attribuisce al Comune anche la scelta della progettazione, della direzione dei lavori e del collaudo dell’opera.

La successiva convenzione del 1° dicembre 1999 (cfr. doc. 13 allegato alle difese del Comune), che regola alcuni aspetti conseguenti all’ampliamento della discarica e alla fase di chiusura e *post* chiusura della medesima prima non disciplinati, all’art. 11 prevede inoltre che il Comune provveda a nominare una commissione tecnica consultiva e di sorveglianza formata da tre tecnici con diritto di effettuare accessi ed ispezioni all’impianto.

Risulta pertanto corretto il provvedimento impugnato nella parte in cui ha ritenuto che il Comune abbia omissis di esercitare i poteri di vigilanza e controllo sulla gestione della discarica di cui è rimasto titolare anche dopo la stipula delle sopra menzionate convenzioni con Daneco.

2.3 Per quanto concerne la convenzione stipulata con Depuracque si osserva quanto segue.

Come sopra ricordato, risulta acclarata la riconducibilità dell’inquinamento alla cattiva gestione del percolato che ne ha determinato il rilevante aumento dei livelli in un sito privo di adeguata impermeabilizzazione.

È lo stesso Comune che nella nota prot. n. 10429 del 25 maggio 2017, resa in sede procedimentale, ha affermato che *“a fronte di un livello medio di percolato presente nella discarica di 3,5 metri riscontrabile a fine 2006 e di un livello medio di percolato attuale superiore ai 35 metri in quanto l'estrazione massiccia del percolato è stata interrotta per mancanza di risorse ad inizio 2011 per poi riprendere, solo per qualche mese, tra il 2013 e il 2014”*.

Sulla base di tali elementi, la Provincia con il provvedimento impugnato ha tratto la conclusione (cfr. pag. 10) che *“fuoriuscite di percolato dalla discarica comunale, facilitate anche dagli alti livelli dello stesso all'interno della discarica e presente anche fra il terrapieno e la scarpata retrostante, in aree potenzialmente non impermeabilizzate, con possibile tracimazione dello stesso sono la causa principale del contributo della discarica comunale alla contaminazione della falda a valle della stessa”*.

Inoltre va osservato che nella seconda conferenza di servizi del 26 febbraio 2018, è stata comunicata la perdurante presenza di PFAS in concentrazioni superiori ai limiti di accettabilità di riferimento nel piezometro a valle prossimale M7, precisando che la caratterizzazione dei PFAS riscontrati ha consentito di desumere che la contaminazione dei piezometri M11, M13, M14 e M15, deriva dalla tracimazione delle vasche di percolato liquido presenti sulla superficie della discarica (in quanto il *pattern* dei PFAS riscontrati in corrispondenza dei piezometri ricalca il profilo del liquido presente nelle vasche).

Ebbene, in base all’art. 8 della convenzione del 1° dicembre 1999 stipulata con Aspica (cfr. doc. 13 allegato alle difese del Comune), gli obblighi di asportazione e di trattamento del percolato al fine di mantenere in discarica il livello predeterminato dall’organo di controllo durante il periodo di esercizio della medesima, facevano capo al Comune al quale erano riconosciute apposte somme nel piano finanziario a questo fine.

Anche la convenzione stipulata tra il Comune e Depuracque il 25 febbraio 1999 (cfr. doc. 15 allegato alle difese del Comune) prevede la possibilità di risoluzione per inadempimento da parte della ditta esecutrice, e all’art. 12 prevede altresì l’istituzione di una commissione tecnica consultiva e di sorveglianza formata da tre tecnici con diritto di effettuare accessi ed ispezioni all’impianto relazionando al Comune gli esiti delle verifiche effettuate.

2.4 Risulta pertanto condivisibile e fondata su concreti elementi di fatto la conclusione a cui perviene la Provincia circa una precisa responsabilità del Comune, dato che lo stesso è sempre stato titolare delle autorizzazioni amministrative per l’esercizio della discarica, il cui mancato rinnovo alla scadenza non fa venire meno le prescrizioni e gli obblighi a tutela dell’ambiente che discendono dal progetto approvato, mentre l’assegnazione della gestione della discarica e del trattamento del percolato a soggetti privati mediante convenzioni, non può elidere la responsabilità dell’ente locale, da ricondurre all’omesso esercizio degli obblighi di vigilanza e controllo dell’attività svolta dai privati scelti dallo stesso Comune.

2.5 Anche alla fattispecie in esame risultano pertanto applicabili i principi enucleati dalla giurisprudenza ai fini dell’individuazione dei soggetti tenuti alla bonifica di un sito inquinato che fanno riferimento ad una concezione sostanzialistica riferita, in quelle pronunce, all’impresa, ma che sono trasponibili anche al caso in esame, con i quali si è affermato che *“occorre non limitare l'accertamento delle responsabilità della condotta che ha dato luogo all'inquinamento all'autore materiale dell'attività economica che ha costituito la fonte della contaminazione, ma di estenderlo alla ricerca di quei soggetti che della fonte abbiano l'effettivo controllo, in virtù di poteri decisionali o che abbiano reso 'comunque possibile' l'attività che ha dato origine all'inquinamento in forza della posizione giuridica che essi rivestono all'interno dei rapporti con il diretto inquinatore”* (in questi termini T.A.R. Veneto, Sez. II, 13 marzo 2023, n. 340; cfr. altresì Consiglio di Stato, sez. IV, 6 aprile 2020, n. 2301).

Il secondo motivo è pertanto infondato.

3. Con il terzo motivo il Comune lamenta la contraddittorietà e la perplessità dell’azione amministrativa perché nell’atto di avvio del procedimento si fa esclusivo riferimento al problema della contaminazione della falda da PFAS, mentre nel provvedimento finale ci si riferisce in modo onnicomprensivo alla contaminazione della falda.

La censura non può essere condivisa.

Effettivamente il procedimento da cui è derivato il provvedimento impugnato, ha preso avvio dalla nota di Arpav acquisita al protocollo provinciale n. 7732 del 30 gennaio 2017, che ha trasmesso gli esiti analitici relativi a prelievi di acqua di

falda effettuati il 19 e il 20 dicembre 2016, informando che era stata riscontrata la presenza di sostanze perfluoroalchiliche (PFAS) presso il piezometro a valle prossimale M7 in concentrazioni superiori sia ai valori di performance per le acque potabili, sia ai limiti delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) di cui al parere dell'Istituto superiore di sanità assunti dalla Regione Veneto come valori di riferimento per le acque sotterranee in materia di bonifiche.

La nota della Provincia prot. n. -OMISSIS- di avvio del procedimento volto ad individuare i responsabili dell'inquinamento della falda fa esplicito riferimento a tale problematica.

Secondo il Comune ricorrente pertanto, il provvedimento impugnato avrebbe immotivatamente contraddetto il perimetro del procedimento, quale dichiarato al momento del suo avvio.

Tale circostanza, contrariamente a quanto dedotto nel ricorso, non comporta l'illegittimità del provvedimento finale, perché la parte ricorrente ha costantemente partecipato alle varie fasi del procedimento e alle due conferenze di servizi, a seguito delle quali l'Amministrazione si è orientata a considerare l'apporto all'inquinamento della falda non sono con riguardo ai PFAS, ma a tutte le sostanze contaminanti, compresi i PFAS, tenendo conto dell'utilità della valutazione di questa specifica sostanza in quanto costituisce una sorta di tracciante dell'andamento della qualità delle acque sotterranee in ragione dell'alta solubilità.

La non perfetta corrispondenza tra l'atto di avvio del procedimento che considera espressamente solo l'inquinamento da PFAS, e il provvedimento finale che individua la responsabilità per la contaminazione della falda senza fare esclusivo riferimento ai PFAS, non può pertanto comportare l'annullamento del provvedimento impugnato, perché la parte ricorrente ha avuto, nel corso dell'istruttoria alla quale ha attivamente partecipato, la disponibilità di tutti gli elementi rispetto ai quali poter interloquire con l'Amministrazione.

Come è noto, le norme in materia di partecipazione al procedimento amministrativo devono essere interpretate in senso sostanziale, coordinando in modo ragionevole e sistematico i principi di legalità, imparzialità e buon andamento e i corollari di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, con la conseguenza che neppure la mancata comunicazione di avvio del procedimento può determinare l'annullamento del provvedimento, quando l'interessato sia venuto comunque a conoscenza *aliunde* dei fatti posti a fondamento del provvedimento sfavorevole ai suoi interessi (*ex plurimis* cfr. T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 2 maggio 2023, n. 2647).

Inoltre va considerato che, ai sensi dell'art. 21 *octies* della legge n. 241 del 1990, il provvedimento non può ritenersi annullabile per la mancata comunicazione di avvio del procedimento qualora l'Amministrazione dimostri in giudizio che il suo contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, evenienza questa che, alla luce di quanto sopra esposto, deve ritenersi concretizzata.

Il terzo motivo non può pertanto comportare l'annullamento del provvedimento impugnato.

4. Con il quarto motivo il Comune ricorrente lamenta il difetto di istruttoria perché, a fronte dei dati altalenanti registrati nei piezometri in ordine alla presenza di PFAS, la Provincia non ha svolto le ulteriori indagini che l'Arpav si era dichiarata disponibile a proseguire.

Come dedotto dalla Provincia, la censura è priva di fondamento perché è incontrovertibile e non contestata l'esistenza di una contaminazione delle acque sotterranee.

L'individuazione di una completa ed attendibile ricostruzione della sorgente e dei bersagli della contaminazione della falda e del modello concettuale del sito, assumono un'importanza rilevante solamente nel procedimento volto a progettare gli interventi di bonifica per assicurarne l'efficacia, ma non risultano altrettanto rilevanti nel procedimento, oggetto del contenzioso in esame, volto ad individuare i responsabili della contaminazione tenuto agli obblighi di bonifica e ripristino ambientale.

Tale procedimento richiede solamente l'accertamento dell'esistenza dell'evento della contaminazione e, sulla base alla regola del "*più probabile che non*", di un nesso causale tra la condotta dell'interessato e l'inquinamento riscontrato, che nel caso in esame devono ritenersi acclarati.

Il quarto motivo è pertanto infondato.

5. Parimenti privo di fondamento è il quinto motivo, con il quale il Comune sostiene che la Provincia avrebbe concluso il procedimento volto ad individuare i responsabili dell'inquinamento, senza prima dare riscontro alla richiesta dallo stesso formulata di avviare un analogo procedimento.

Si tratta di un motivo che non può trovare un riscontro positivo, in quanto non è ravvisabile un interesse del Comune a sollevare una simile censura, atteso che il procedimento concluso dalla Provincia ai sensi dell'art. 244 del D.lgs. n. 152 del 2006, sebbene formalmente avviato d'ufficio e non su istanza del Comune, corrisponde esattamente a quanto dallo stesso richiesto con la nota del 3 ottobre 2018 (cfr. doc. 58 allegato alle difese del Comune).

In definitiva il ricorso deve essere respinto.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza nei confronti della Provincia di Verona e sono liquidate nella misura indicata nel dispositivo, mentre devono essere compensate nei confronti di Daneco Impianti e degli eredi del Sig. -OMISSIS- -OMISSIS-, i quali, essendo individuati dal provvedimento impugnato come corresponsabili dell'inquinamento, rivestono una posizione sostanziale analoga a quella della parte ricorrente.

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it