

Annullamento per difetto di istruttoria e di incompetenza di un'ordinanza sindacale contingibile e urgente per la bonifica di un sito inquinato

Cons. Stato, Sez. II 27 marzo 2024, n. 2892 - Franconiero, pres. f.f.; Zeuli, est. - Comune di Casalecchio di Reno (avv. Gioia) c. (*Omissis*) (avv.ti Fornasari, Rimondi) ed a.

Ambiente - Presenza di elementi inquinanti, con rischio di infiltrazione della falda acquifera sottostante - Ordinanza contingibile e urgente per la bonifica di un sito inquinato - Annullamento per difetto di istruttoria e di incompetenza dell'ordinanza sindacale.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La sentenza impugnata ha accolto il ricorso con cui l'odierna parte appellata ha chiesto l'annullamento dell'ordinanza n. 246/2015 avente ad oggetto *“Provvedimento di carattere contingibile e urgente per procedimento ai sensi dell'art. 250 del D.Lgs. 152/2006 per la bonifica del sito inquinato ubicato in Via Bastia 2, 2/2 e 4”* del Sindaco del Comune di Casalecchio di Reno (BO), oltre che di tutti gli atti presupposti, conseguenti e connessi alla stessa.

Avverso la decisione sono dedotti i seguenti motivi di appello:

I) *Falsa applicazione dell'art. 192 D.L.vo 2006 n. 152; errata applicazione del combinato disposto degli artt. 244, 245, 250 e 253 D.L.vo 2006 n. 152; contraddittorietà e illogicità della motivazione; erronea valutazione dei fatti.*

II) *Errata applicazione degli artt. 50 comma 5 e 54 comma 4 D.L.vo 267/2000; in subordine: omessa applicazione dell'art. 21-octies L. 241/1990; erronea valutazione dei fatti e delle prove.*

III) *Errata applicazione dell'art. 18 L.R. 20/2000; erronea valutazione dei fatti.*

2. Si è costituita in giudizio la parte appellata, contestando l'avverso dedotto e chiedendo il rigetto del gravame.

Si sono altresì costituiti l'Area Metropolitana che ha aderito all'appello. Ha spiegato intervento *ad adiuvandum* in giudizio la Regione Emilia Romagna.

3. La vicenda controversa ha origine nel 2012, allorché, durante i lavori di messa in sicurezza dell'alveo del canale Reno da parte del Consorzio GACRES, in tenimento del comune di Casalecchio sul Reno, nei pressi di via Bastia veniva riscontrata – in particolare sulle aree di proprietà dell'odierna parte appellata -OMISSIS-, poste a valle di altro terreno, che pure risultava contaminato, di proprietà Paltrinieri - la presenza di elementi inquinanti, con rischio di infiltrazione della falda acquifera sottostante. Era l'ARPA Emilia Romagna a comunicare gli esiti di questi accertamenti ai proprietari con la nota dell'8 agosto del 2012.

Successivamente, con l'ordinanza del 20 febbraio del 2013, la Provincia di Bologna ordinava ai proprietari interessati, fra i quali l'odierna parte appellata -OMISSIS-, di comunicare le eventuali misure di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza adottate, nonché di elaborare un piano di caratterizzazione entro trenta giorni dalla notifica dell'atto.

Il 25 giugno del 2013 detto piano di caratterizzazione veniva presentato, oltre che dal -OMISSIS-, anche dall'amministrazione del Condominio di via della Bastia 2: dalla ricostruzione dei fatti ivi contenuta emergeva che il piano terra del predetto Condominio era stato per lungo tempo adibito a laboratorio di smacchiatura e lavatura a secco, rilegatoria libri, confezioni e montatura argenteria e che, al piano interrato, esisteva un laboratorio di elettromeccanica, e, successivamente una ditta che eseguiva incisioni di metallo.

Il 6 agosto del 2013, dopo che la conferenza di servizi aveva espresso parere favorevole con prescrizioni, il piano di caratterizzazione veniva approvato dalla Provincia.

Depositati gli esiti della caratterizzazione e l'analisi di rischio specifico, risultava che la contaminazione derivava da composti chimici contenenti alifatici clorurati. In conseguenza, il 18 febbraio del 2015 la conferenza di servizi, preso atto di quanto sopra, chiedeva al Comune di trasmettere un'indagine storica dettagliata delle proprietà e delle attività succedutesi sul sito, per accertare la responsabilità della potenziale contaminazione.

Nel prosieguo la Città Metropolitana di Bologna – nel frattempo succeduta alla Provincia – dava atto di sostanze inquinanti eccedenti le contaminazioni, compatibili con le attività di lavanderia precedentemente esercitate sul sito.

Il 13 luglio del 2015 in sede di conferenza di servizi - dove pure era emerso il verosimile contributo avuto nella contaminazione da alifatici clorurati presenti nelle acque sotterranee - le posizioni espresse dai partecipanti concludevano nel senso dell'impossibilità, allo stato delle conoscenze, di individuare a quale delle lavorazioni la contaminazione fosse ascrivibile.

Di conseguenza sempre in quella sede si dava atto che - essendo impossibile risalire inequivocamente alla responsabilità dell'inquinamento - vi era la sola facoltà, ma non l'obbligo, dei proprietari del sito di procedere alla bonifica dell'area.

Così la Città Metropolitana con determinazione n. 3354 del 28 luglio del 2015, recepite le indicazioni della conferenza, assegnava a detti proprietari un termine onde valutare se presentare un progetto di bonifica, comunicando che, in caso di

vano decorso dello stesso, l'intervento sarebbe spettato al Comune di Casalecchio ed alla Regione Emilia Romagna. Il 23 novembre del 2015, la parte appellata, unitamente ad altri interessati, dichiarava di essere disponibile, ancorché non responsabile della contaminazione, a procedere alla bonifica a condizione di essere autorizzata alla ristrutturazione edilizia del fabbricato, oramai in condizioni fatiscenti, garantendo tempi rapidi per la realizzazione del progetto e la conseguente decontaminazione dell'area.

Disattendendo la proposta, il sindaco del Comune di Casalecchio il 17 dicembre del 2015 emanava invece un'ordinanza contingibile e urgente, la n. 264/2015 avente ad oggetto l'attivazione d'ufficio della bonifica che, come ivi specificato, ai sensi dell'art. 253 del d. lgs. n.152 del 2006, costituiva un onere reale sui siti contaminati, oltre ad istituirsi un privilegio speciale ex art. 2748 c.c. a garanzia dei costi per la bonifica.

Il successivo 29 dicembre venivano quindi avviate le procedure di bonifica, in esecuzione dell'ordinanza.

L'ordinanza sindacale veniva validata dal consiglio comunale, per quanto riguarda gli aspetti urbanistici, con la delibera n.48 del 26 maggio del 2016, che approvava una variante al regolamento urbanistico edilizio ed approvata, altresì, dall'ARPA Emilia Romagna con determinazione dirigenziale del 3 gennaio del 2017.

La sentenza impugnata ha ritenuto fondati i denunciati vizi di difetto di istruttoria e di incompetenza dell'ordinanza sindacale. Il giudice di prime cure ha altresì reputato che la non accettazione della proposta di bonifica della parte privata fosse viziata da irragionevolezza e contraddittorietà.

4. Il primo motivo d'appello contesta alla sentenza impugnata di non aver correttamente applicato la disciplina prevista dal codice dell'ambiente per la bonifica dei siti inquinati, in caso di mancata individuazione del responsabile della contaminazione.

A dire della parte appellante il giudice di primo grado avrebbe indebitamente sovrapposto le due figure del responsabile dell'inquinamento e del proprietario dell'area inquinata, ritenendo erroneamente che il Comune avesse inteso addebitare ai proprietari gli oneri della bonifica, ancorché non fossero responsabili dell'inquinamento, mentre viceversa l'ente si era limitato a renderli edotti degli effetti derivanti dall'art. 253 del d. lgs. n.152 del 2006, ossia l'onere reale ed il conseguente privilegio immobiliare speciale insistente sul fondo a garanzia del rimborso dei costi di bonifica.

Se non avesse così operato – aggiunge il motivo – il Comune di Casalecchio, nell'impossibilità di individuare con certezza il responsabile dell'inquinamento, avrebbe perso ogni possibile azione di rivalsa per le spese della bonifica che aveva dovuto avviare d'ufficio. Infatti - anche a voler ritenere che la contaminazione fosse derivata dall'attività di lavanderia, in passato esercitata al civico n. 2 di via della Bastia - non essendosene acquisita prova inequivocabile, i presunti responsabili avrebbero sempre potuto opporre la suddetta incertezza all'amministrazione comunale, impedendole qualsiasi azione finalizzata al rimborso.

Di questa incertezza probatoria, peraltro, secondo la ricostruzione della parte appellante, si sarebbe avvalsa anche la stessa parte appellata, che, con l'attività di officina elettromeccanica esercitata sulla sua proprietà, aveva posto in essere un fattore concausale di contaminazione che ciò non di meno non le era stata addebitata.

5. Il motivo è infondato, non essendo condivisibili i presupposti di diritto e di fatto sui quali si fonda.

In via preliminare va precisato che la sentenza di primo grado non ha confuso le figure di proprietario del sito inquinato e di responsabile dell'inquinamento. Al contrario, dopo aver ribadito che la parte appellata era mera proprietaria del sito, ha escluso che su costei potessero gravare i costi della bonifica, ritenendo che l'amministrazione, prima di affermare l'impossibilità di risalire ai responsabili dell'inquinamento, avrebbe dovuto svolgere approfondimenti più rigorosi.

5.1. Venendo alle ragioni in diritto che lo rendono infondato, va osservato che il motivo presuppone che, in presenza di un dubbio in ordine all'esatta ricostruzione del decorso causale che ha condotto ad un inquinamento, sempre e comunque debbano scattare le ipotesi previste dallo stesso articolo 250 decreto legislativo citato, ossia si debba provvedere d'ufficio alla bonifica, onerando, ex articolo 253 del decreto legislativo n.152 del 2006, il fondo dei relativi costi.

È necessario, ciò non di meno, delimitare la nozione di dubbio, almeno ai fini che qui interessano perché l'amministrazione ha ritenuto che essa ricorresse in questo caso perché – pur avendo nel complesso individuato la matrice inquinante – ha precisato di non essere in grado di individuare i singoli apporti causali alla condotta dannosa.

Al contrario ritiene il collegio che la previsione di cui all'art. 250 del codice ambiente - nella parte in cui precisa che allorquando i responsabili "non siano individuabili" debbano scattare le ridette conseguenze – non possa applicarsi in casi, come quello controverso, in cui siano stati individuati (o comunque sarebbero individuabili) fattori concausali di contaminazione, nel senso di una responsabilità solidale, quand'anche non sia agevole identificare, nella sua specifica entità, il singolo contributo apportato da ciascuno di essi.

È evidente infatti come, in casi del genere, non possa esistere alcun dubbio in ordine all'individuazione dei responsabili, perché ciò che è dubbio – a tutto concedere - è solo la percentuale di responsabilità addebitabile a ciascuno dei concorrenti nel fatto illecito, ma è altrettanto evidente che questo non fa scattare gli effetti previsti dagli articoli 205 e 253 del codice dell'ambiente.

A conforto di questo risultato, oltre a ragioni testuali, sussistono motivi di ordine logico e di ordine sistematico.

5.1.1. Quanto ai primi, si osserva che se, in presenza di una contaminazione dovuta a fattori concorrenti, l'autorità precedente potesse arrestarsi senza svolgere ulteriori approfondimenti, violerebbe il principio unionale del "chi inquina paga", che informa le previsioni in esame quale *ratio che le pervade*. Così interpretata, la ridetta normativa assegnerebbe

all'articolo 252 del d. lgs. n. 152/2006 l'incongrua valenza di un "*commodus discessus*" a disposizione di un'amministrazione inoperosa che, schermandosi dietro l'impossibilità di ricostruire, in senso ripartito, il decorso causale che ha condotto all'inquinamento, eluderebbe la normativa, "assolvendo il responsabile" e facendo gravare, in modo oggettivo e quindi indebito, sul proprietario incolpevole il costo della bonifica.

A maggior ragione ciò può sostenersi nel caso di specie, dove la parte appellante, facendo ricorso al metodo causale del "*più probabile che non*" avrebbe potuto agevolmente risalire, con un elevato grado di attendibilità, al responsabile principale (se non esclusivo) della contaminazione.

5.1.2. Le ragioni sistematiche che corroborano detta interpretazione si desumono poi dalla previsione dell'articolo 2055 del codice civile in tema di responsabilità solidale del fatto illecito imputabile a più persone, previsione la cui applicazione è stata del tutto pretermessa nel caso di specie e che invece, quantomeno quale norma di chiusura, sicuramente opera anche nel caso delle attività illecite di contaminazione del sito.

5.2. Come detto, anche i presupposti di fatto posti a fondamento del motivo risultano contraddittori.

Le analisi disposte da ARPA hanno infatti accertato, nei risultati ottenuti dai prelievi delle acque di falda a fianco del canale di Reno, da monte verso valle, in prossimità del confine con il civico di via Bastia n. 2, l'esistenza di una contaminazione proveniente da alifati clorurati che sono sostanze chimiche abitualmente usate nelle lavanderie a secco. L'indizio è confermato dalla circostanza che in via della Bastia n. 2 si sono avvicendate tre lavanderie (Reintex, che ha cambiato due titolari e, da ultimo la lavanderia di Ambram Alessandro) sull'area in proprietà Poltrinieri.

Sul sito è stata invece esclusa la presenza di contaminazione proveniente da idrocarburi, sostanza che in tesi poteva provenire dall'attività elettro-meccanica svolta sul fondo -OMISSIS-.

Nessuno dei due dati è contestato.

La parte appellante – nel ricostruire le possibili cause della contaminazione – individua due fattori, identificando il primo in detta attività di lavanderia, il secondo nell'attività di elettromeccanica svolta dal -OMISSIS-, rappresentando che anche nell'attività svolta da quest'ultimo erano presumibilmente utilizzati i suddetti prodotti chimici come parrebbe confermato dal rinvenimento di residui di materiali contaminanti anche sul fondo della parte appellata, e non solo su quello in proprietà Poltrinieri.

Quanto al riscontrato inquinamento di falda, la parte appellante ipotizza che potrebbe essere avvenuto anche in senso inverso alla direzione dell'acqua, grazie alla naturale realizzazione, al di sotto del sito, di un "pozzetto di raccolta" di acqua mista a materiale contaminante che avrebbe avuto la capacità di invertire il flusso. E da qui – ossia da un'ipotetica, ma non provata inversione di un fenomeno naturale (i contaminanti di norma seguono la corrente non potendola risalire) fa derivare una possibile corresponsabilità della parte appellata che appunto era proprietaria del fondo posto a valle della direzione dell'acqua di falda.

Infine – quanto al fondo Poltrinieri – l'appellante rappresenta comunque che vi sarebbe la difficoltà di ripartire la responsabilità in ragione del tempo della condotta, che sarebbe frazionata fra tre diversi esercizi di lavanderia che si sono succeduti nel tempo.

5.2.1. Tanto premesso, dal momento che questa ricostruzione individua tutti i responsabili della contaminazione, questo sarebbe già di per sé sufficiente ad escludere l'operatività dell'art. 253 del d. lgs. n.152 del 2006.

A tanto va aggiunto che, nella parte in cui riferisce al fondo -OMISSIS- una quota di corresponsabilità nella contaminazione, la prospettazione è incerta e contraddittoria.

Infatti, innanzitutto l'uso di alifati clorurati per l'attività elettromeccanica ivi svolta viene solo ipotizzato, in quanto desunto dall'attività di sgrassaggio metalli che a sua volta sarebbe necessaria per procedere alla verniciatura.

Inoltre la deduzione non considera che l'attività principale condotta su detto fondo aveva ad oggetto motori, dunque tutto ciò che riguarda operazioni sulla carrozzeria e/o comunque sulle finiture esterne del veicolo e del motore, sarebbero, al più, accessorie e verosimilmente non tali da giustificare un significativo apporto causale dato alla contaminazione, ritenuto ciò non di meno dall'amministrazione equivalente a quello della lavanderia. Attività nella quale è, viceversa, incontestato esservi stato un uso preponderante di detti composti.

Anche a voler superare questa prima controindicazione, va considerato in aggiunta che quella dell'inversione, rispetto alla direzione dell'acqua di falda, del flusso contaminante resta una mera ipotesi, non corroborata da alcuna prova empirica, che per di più contrasta con una legge naturale.

In disparte la considerazione, già rassegnata nel paragrafo che precede, che l'incertezza sulla specifica efficienza causale di ciascun fattore, non avrebbe impedito all'amministrazione di elaborare un piano percentuale di riparto delle responsabilità, differenziato in ragione dei singoli apporti casuali individuabili, anche con riferimento al tempo (ed alla durata) dell'attività inquinante ascrivibile a ciascuna delle attività.

E, per quanto riguarda in particolare quella svolta dalle lavanderie che si sono succedute sul sito, si osserva che è altresì mancata qualsiasi valutazione in ordine ad una possibile successione dell'erede e/o degli aventi causa nella responsabilità per danno ambientale imputabile alla precedente proprietaria, nonché titolare dell'azienda alla quale era da addebitare (almeno uno dei o il) fatti/o contaminanti/e.

5.3. In definitiva per tutti questi motivi va confermata la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ritenuto che l'amministrazione intimata, in modo illegittimo, non avesse compiutamente dato atto, anche a causa di un'istruttoria

carente, delle ragioni che, oltre ogni ragionevole dubbio, non consentivano di individuare i responsabili della contaminazione. Da ciò consegue che, nella fattispecie, erano carenti i presupposti per produrre i preannunciati effetti sul fondo di proprietà della parte appellata, previsti dall'art. 253 del d. lgs. n.152 del 2006, che devono pertanto ritenersi essere stati illegittimamente disposti con l'ordinanza impugnata.

6. La ritenuta infondatezza del primo motivo è di per sé bastevole al rigetto dell'appello. Tuttavia converrà per completezza analizzare anche gli ulteriori mezzi di gravame, che sono parimenti infondati e che, ciò non di meno, consentono di ricostruire ancor più precisamente i fatti di causa.

7. Il secondo motivo d'appello contesta alla sentenza impugnata di aver ritenuto insussistenti i presupposti per l'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente, presupposti che invece, a dire del motivo, ricorrevano, essendovi un grave deterioramento della falda acquifera ma anche, più in generale, in ragione dell'inquinamento atmosferico provocato dal rilascio dei contaminanti sull'area.

In ogni caso, aggiunge la parte appellante, al più il provvedimento sindacale sarebbe affetto da una mera irregolarità, sanabile ai sensi dell'art. 21, comma 2, *octies* della l. n.241 del 1990.

7.1. Il motivo è infondato perché nel caso di specie non era prospettabile un'urgenza, coi caratteri dell'imminenza e dell'imprevedibilità, che soli avrebbero giustificato il ricorso, da parte del Sindaco, al potere straordinario ed atipico esercitato nell'occasione.

Infatti la contaminazione del sito era nota sin dal 2012, mentre l'ordinanza impugnata è stata emessa solo tre anni dopo. Oltre tutto, la stessa Città Metropolitana di Bologna, dopo l'accertamento della contaminazione, aveva suggerito ai proprietari del sito – che accolsero in parte quella indicazione - di procedere essi stessi alla bonifica, il che evidentemente dimostra come quest'ultimo intervento, pur essendo necessario, non rivestisse i caratteri della somma urgenza.

La stessa circostanza ricordata dalla parte appellante, e cioè che al Comune era stato ordinato di procedere alla bonifica, riportava la competenza di quest'ultimo nell'ambito delle sue attribuzioni ordinarie, in quanto ente di prossimità, che poi erano quelle ascrivibili alla competenza dirigenziale, ai sensi dell'art.107 del TUEL e non quelle, straordinarie ed eccezionali, esercitate nell'occorrenza dal sindaco, quale ufficiale di governo.

7.2. Quanto precede esclude tra l'altro la mera irregolarità del provvedimento impugnato, da ritenersi invece affetto da un palese ed insanabile vizio di incompetenza, sol che si consideri che, avvalendosi di questo mezzo straordinario, il Sindaco, oltre a costituire un onere reale, aveva iscritto altresì un privilegio immobiliare sul fondo, con tutte le negative conseguenze derivanti al proprietario, che certamente non erano giustificate da alcuna particolare urgenza. Il che dimostra che l'uso di detto provvedimento atipico fu decisamente incongruo e sproporzionatamente afflittivo in danno della parte appellata.

8. Il terzo motivo d'appello contesta alla sentenza gravata la violazione dell'articolo 18 della L.R. n. 20/2000, nella parte in cui ha ritenuto illegittimo il rifiuto del Comune di accettare la proposta con cui, la parte appellata, unitamente agli altri proprietari interessati, aveva chiesto, quale corrispettivo per la bonifica, il cambio di destinazione d'uso degli immobili, da artigianale produttivo a residenziale, per poterli riutilizzare in modo più proficuo.

La parte appellante rivendica la legittimità di detto rifiuto, motivato con la mancanza di qualsivoglia beneficio, in termini di interesse pubblico, suscettibile di derivare dall'accoglimento della ridetta proposta, oltre che dal contrasto con il regolamento urbanistico del chiesto cambio di destinazione.

8.1. Il motivo è infondato perché omette di considerare l'intrinseca utilità – in termini di risparmio di costi e di tempi – che la negoziazione con i privati avrebbe apportato all'interesse pubblico, conseguente alla velocizzazione della procedura di bonifica.

Detta valutazione è stata completamente pretermessa dal diniego opposto dall'amministrazione, nonostante rappresentasse, almeno in prima battuta, una ragionevole giustificazione che avrebbe potuto indurre ad accogliere la proposta.

A voler diversamente argomentare, nessun istituto negoziale di diritto pubblico troverebbe applicazione, risiedendone di norma la *ratio* principale in ragioni di economicità dei costi e dei tempi dell'azione amministrativa.

8.2. Quanto al dedotto contrasto del cambio di destinazione con il regolamento urbanistico, si osserva che il dirigente del competente servizio comunale, nel trasmettere la proposta della parte appellata al consiglio comunale, non aveva escluso la possibilità di una variante, considerato anche che il Piano regolatore risultava adottato, ma non ancora approvato e che, come allegato dalla parte appellata, erano state votate altre varianti di contenuto simile se non analogo.

In definitiva – soprattutto laddove si consideri che esso era contenuto nella ricordata ordinanza contingibile e urgente che, ancorché indirettamente, coinvolgeva la proprietà nelle attività di bonifica - si può fondatamente concludere che si trattò di un diniego che, oltre a non essere sorretto da argomentazioni ragionevoli, era parzialmente contraddittorio rispetto alle finalità di bonifica perseguite dall'amministrazione.

9. I motivi che precedono inducono al rigetto del gravame. Le spese di lite, per quanto riguarda quella intercorsa con Comune di Casalecchio sul Reno, seguono la soccombenza e vanno liquidate come da dispositivo.

Per quanto riguarda le altre spese di lite – ossia quelle riguardanti la lite tra la parte appellata, la parte costituita aderente all'appello, Città Metropolitana di Bologna, e l'interventore *ad adiuvandum*, Regione Emilia Romagna- ricorrono giustificate ragioni, desumibili dal comportamento tenuto da detti enti nel corso dell'intera vicenda controversa, che

inducono a compensarle.

(Omissis)

