

Diffida con ordinanza motivata all'attuazione delle procedure previste per la bonifica di siti contaminati per il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 31 giugno 2024, n. 487 - Gabbricci, pres.; Di Paolo, est. - Vergomasco s.c.a.r.l. (avv.ti Ferraris e Robaldo) c. Provincia di Brescia (avv.ti Poli e Rizzardi) ed a.

Ambiente - Impianto di smaltimento di rifiuti inerti - Diffida con ordinanza motivata all'attuazione delle procedure previste per la bonifica di siti contaminati per il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso notificato in data 17 maggio 2022, la ricorrente, Vergomasco s.c.a.r.l. (d'ora in poi solo Vergomasco), ha impugnato il provvedimento n° 3218/2022 del 14 novembre 2022, con il quale la Provincia di Brescia ha emesso, ai sensi dell'articolo 244, comma 2, del D.lgs. 152/2006, nei suoi confronti una diffida con ordinanza motivata all'attuazione delle procedure previste per la bonifica di siti contaminati per il supero delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee, accertato nel piezometro di valle S2, per il parametro cromo VI.
2. Si premette che la Vergomasco è una società consortile che gestisce nel territorio del Comune di Odolo un impianto di smaltimento di rifiuti inerti, provenienti esclusivamente dalle acciaierie condotte dalle imprese consorziate.
3. Originariamente esisteva un'altra discarica, gestita dal Comune, autorizzata nel 1984 e ampliata nel 1991. Nel 2000 una porzione di tale discarica, dismessa e oggetto di recupero ambientale, fu stralciata, mentre la porzione rimanente restò in funzione fino all'esaurimento degli spazi autorizzati.
4. Con atto dirigenziale n. 1422 del 23 maggio 2005 il Comune fu autorizzato dalla Provincia di Brescia ad ampliare la discarica esistente per il conferimento delle scorie prodotte dalle acciaierie, e poco dopo, con atto n. 2339 del 3 agosto 2005, l'autorizzazione fu volturata alla Vergomasco e successivamente rinnovata, sulla scorta di provvedimenti che, in applicazione pedissequa del disposto dell'Allegato 1 del D.lgs. 36/2003 ("Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti"), avevano previsto di dotare la discarica di piezometri per il monitoraggio della falda posizionati nell'immediata vicinanza dell'invaso.
5. La rete di monitoraggio delle acque di falda, da effettuarsi tramite la realizzazione di piezometri, veniva disposta con atto n.1261/2002. Tale rete è costituita da tre piezometri di cui uno di monte (piezometro M) e due di valle (S2 e S3), recentemente integrata (settembre 2021), con un nuovo piezometro, individuato con la sigla "S4" posto in posizione intermedia tra S2 e S3 e realizzato secondo le modalità fornite da ARPA Brescia.
6. Le diverse campagne di monitoraggio acqua di falda effettuate nell'ambito delle attività previste dal Piano di monitoraggio nel corso degli anni avevano evidenziato, esclusivamente nei piezometri di valle, superi delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) di cui alla tabella 2 allegato V alla parte Quarta titolo V del d.lgs 152/2006 per i parametri manganese, ferro, sporadicamente cromo VI e ammoniaca (valore limite di 0,5 mg/l, parere ISS 2003).
7. Con nota n. 70348 del 17 maggio 2019 la Provincia di Brescia aveva richiesto alla Vergomasco di effettuare un campionamento delle acque di falda in contraddittorio per la ricerca di tutti i parametri previsti dalla tab. 1 allegato 2 del d.lgs 36/03, con l'aggiunta di cromo totale e cromo VI.
8. Il prelievo in contraddittorio di campioni acqua di falda dai tre piezometri veniva eseguito in data 29 maggio 2019 e i referti analitici, trasmessi dal laboratorio ARPA di Brescia con nota del 13 settembre 2019, n. 124277 del 13/09/2019, confermavano il rispetto delle CSC nel piezometro di monte "M" e il supero delle CSC nel piezometro di valle S3 per i parametri ferro e manganese e nel piezometro di valle S2 per il manganese.
9. A causa del persistere dei superi la Provincia comunicava con nota n. 168639 del 17 dicembre 2019 l'avvio del procedimento finalizzato all'emissione nei confronti della Vergomasco della diffida con ordinanza di cui all'art. 244, comma 2, del d.lgs. 152/2006, in qualità di responsabile dei superi delle CSC per i parametri ferro e manganese accertati nei piezometri di valle S2 e S3.
10. A seguito delle osservazioni trasmesse dalla Vergomasco era stata convocata una riunione tecnica per l'8 ottobre 2020, durante la quale la ricorrente, al fine di una definizione univoca della problematica legata alla presenza di ferro e manganese nella falda, aveva proposto di realizzare un nuovo piezometro di valle, rinnovando la richiesta contenuta nello studio di Integrazioni al Piano di Sorveglianza e Controllo del luglio 2020, presentato in sede di procedimento PAUR della discarica, pendente per il rinnovo dell'autorizzazione ambientale (richiamato nel ricorso R.G. N. 525/2022 definito con sentenza di questo T.A.R. N. 335/2024).

11. Con nota n. 73200 del 4 maggio 2021 la Provincia comunicava un secondo avvio del procedimento finalizzato all'emissione della diffida con ordinanza di cui all'art. 244, comma 2, del d.lgs. 152/2006, in qualità di soggetto responsabile dei superi delle CSC accertati nel piezometro di valle S2 per il parametro cromo VI, a cui la ricorrente dava riscontro con nota e documentazione trasmessa in data 19 maggio 2021.
12. ARPA Brescia trasmetteva con nota P.G. 87947 del 28 maggio 2021 le proprie considerazioni circa il supero del parametro cromo VI accertato nel piezometro di valle S2 e la possibile correlazione con la presenza di scorie di acciaieria.
13. Con nota n.89407 del 31 maggio 2021, la Provincia, in attesa della realizzazione del nuovo piezometro di valle denominato S4 con le caratteristiche indicate nella nota ARPA e del ricampionamento in contraddittorio con ARPA, comunicava la sospensione dell'avvio procedimento di cui al P.G. n. 168639 del 17 dicembre 2019 (superi delle CSC in falda per ferro e manganese) e P.G. n.73200 del 4 maggio 2021 (supero delle CSC per il parametro Cromo VI).
14. A seguito della realizzazione del nuovo piezometro di valle S4, come da comunicazione della società del 23 settembre 2021 n. 162300, la Provincia di Brescia con nota n 179269, doc.12, del 19 ottobre 2021, richiedeva l'effettuazione di un nuovo ciclo di monitoraggio in contraddittorio, sia dai piezometri costituenti l'attuale rete di monitoraggio (piezometri M, S2, S3 e S4) sia dai nuovi realizzati dalla Vergomasco (S5, S6 e S7) e comunicati con nota in atti con P.G. n. 97552 del 14/06/21.
15. In data 30 novembre 2021, come da richiesta della Provincia di Brescia n. 191320 del 5 novembre 2021, veniva condotto il campionamento in contraddittorio dell'acqua di falda e i relativi referti analitici trasmessi da Vergomasco con nota dell'11 febbraio 2022, in atti con P.G. n. 27092 del 14/02/2022, doc.13, e da ARPA con nota prot. n. 36073 del 08/03/2022 n. 43241, doc.14, 15, 16, avevano evidenziato, per entrambi i laboratori, il supero delle CSC per il parametro cromo VI in corrispondenza del piezometro S2.
16. Con nota del 4 10 2022, doc.17, Provincia di Brescia informava il comune di Odolo del procedimento intrapreso.
17. Con atto 3218/2022, la Provincia adottava l'impugnato provvedimento di diffida all'attuazione delle procedure per la bonifica dei siti contaminati, si cui all'art. 244 c 2 del DLgs152 2006 per il supero delle CSC nelle acque sotterranee accertato nel piezometro di valle S2 per il parametro Cromo VI.
18. Con nota del gennaio 2023 Vergomasco, ottenuta la proroga richiesta il 12 dicembre 2022 alla Provincia, trasmetteva il piano di caratterizzazione della falda per il supero del PZ2, in relazione all'atto dirigenziale di diffida n. 3218/2023.
19. Si è costituita in giudizio la Provincia di Brescia per resistere al ricorso depositando memorie ed eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per acquiescenza, dal momento che la società ricorrente, dopo aver impugnato il provvedimento ha presentato al Comune di Odolo il progetto di regimazione idraulica, che è stato approvato con le deliberazioni del settembre 2023, con la dichiarazione di pubblica utilità delle opere e l'avvio dei lavori di realizzazione delle opere ingegneristiche necessarie.
20. All'udienza pubblica dell'8 maggio 2024 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente va esaminata l'eccezione sollevata dalla Provincia di Brescia di inammissibilità del ricorso per acquiescenza, dal momento che la Vergomasco, dopo aver impugnato la diffida emessa dalla Provincia di Brescia in relazione alla gestione del percolato delle discariche, l'avrebbe eseguita presentando al Comune di Odolo il progetto di regimazione idraulica, che è stato approvato con le deliberazioni del settembre 2023, con la dichiarazione di pubblica utilità delle opere e l'avvio dei lavori di realizzazione delle opere ingegneristiche per porre in essere gli interventi necessari ad eliminare lo sfioratore di piena che ha dato origine all'immissione di inquinanti nelle acque del rio Vergomasco e del rio Vrenda in Comune di Odolo. In conclusione la Provincia eccepisce l'acquiescenza ai provvedimenti adottati dalla Provincia, anche in relazione all'istruttoria esperita per l'approvazione del P.A.U.R. per l'ampliamento della discarica, dalla quale emerge come nel provvedimento autorizzativo sia contenuta per rinvio la prescrizione inerente la realizzazione del progetto di regimazione idraulica che è stato approvato dal Comune di Odolo, per competenza territoriale, su progetto presentato dalla ricorrente.
 - 1.1. L'eccezione non può essere accolta.
 - 1.2. In primo luogo l'esecuzione della diffida, parallelamente alla sua impugnazione in giudizio, non costituisce un comportamento univocamente diretto a prestare acquiescenza alla diffida stessa. In secondo luogo va osservato che la Vergomasco, con la nota datata 12 dicembre 2022, con la quale ha chiesto alla Provincia una proroga del termine per la presentazione del piano di caratterizzazione della falda per il supero del PZ2, ha espressamente escluso che dall'elaborazione del piano si possa desumere una sua volontà di acquiescenza.
2. Il ricorso è affidato a due motivi di illegittimità.
3. Con il primo motivo la ricorrente lamenta la violazione degli articoli 244 e 242 del D. Lgs. 152/2006, nonché la violazione dell'articolo 10 L. 241/90, eccesso di potere per errata valutazione dei presupposti, per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria, contraddittorietà per illogicità manifesta e per difetto di motivazione: in sintesi, parte ricorrente ritiene che il provvedimento impugnato sia palesemente illegittimo perché adottato sulla base di un inattendibile accertamento di superamento delle concentrazioni soglia degli inquinanti su campioni prelevati dal solo piezometro S3 e,



di per sé inidoneo a formare campioni significativi; nonché per la non corretta effettuazione del campionamento e nella presenza di un sistema di presidio posto a tutela di emissioni della discarica, approvato dalla Provincia, che non avrebbe rilevato alcun superamento di tali parametri. Inoltre, secondo parte ricorrente non sussisterebbe alcuna compatibilità tra i parametri analitici rilevati in supero e la tipologia di rifiuti abbancati in discarica: da qui l'impossibilità di ricondurre i superi a un presunto percolamento della discarica, circostanza che non sarebbe mai stata accertata. Parte ricorrente ritorna dunque sull'inidoneità dei piezometri S2 ed S3 a restituire risultati attendibili in quanto le acque sotterranee prelevate sono ospitate in terreni caratterizzati da una trasmissività molto bassa e quindi ne risulta una scarsa capacità di ricarica degli stessi con evidenti conseguenze sulle operazioni di campionamento. La Provincia non avrebbe considerato che i piezometri sono ubicati in aree esterne alla discarica, accessibili a terzi e su terreni influenzati da attività antropiche (il terreno su cui è scavato il piezometro S2 è coltivato, mentre il piezometro S3 si trova nelle immediate vicinanze di un allevamento avicolo).

4. Il motivo è infondato.

4.1. Sul punto il Collegio ritiene doveroso premettere che, per giurisprudenza consolidata, ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività industriale svolta nell'area e il suo inquinamento, occorre utilizzare il canone civilistico del "più probabile che non", con la conseguenza che l'individuazione del responsabile può basarsi anche su presunzioni semplici, ex art. 2727 c.c. (ex multis, T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 6 marzo 2020, n. 202).

4.2. Ne consegue che qualora l'Amministrazione fornisca elementi indiziari sufficienti a dimostrare, sebbene in via presuntiva, l'ascrivibilità dell'inquinamento a un soggetto, spetta a quest'ultimo l'onere di fornire una prova liberatoria, per la quale non è sufficiente ventilare genericamente il dubbio di una possibile responsabilità di terzi o di un'incidenza di eventi esterni alla propria attività, bensì è necessario provare la reale dinamica degli avvenimenti e indicare lo specifico fattore cui debba addebitarsi la causazione dell'inquinamento (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668).

4.3. Si rammenta, inoltre, che *"nelle materie tecnico scientifiche - quale è indubbiamente quella in esame, relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento - si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori"* (ex multis Consiglio di Stato sez. IV, 6 giugno 2022, n. 4587).

4.4. Ciò posto, il Collegio non ritiene che la ricorrente abbia assolto al menzionato onere probatorio.

4.5. Il convincimento dell'Amministrazione procedente si basa, in primo luogo, sugli esiti degli esami di laboratorio svolti sui campionamenti delle acque di falda, comprendente anche il nuovo piezometro S4, eseguiti in data 30 novembre 2021 da ARPA, in contraddittorio con la ricorrente.

4.6. Ebbene, l'esito di tali esami contenuto nei relativi referti analitici trasmessi dalla società Vergomasco con nota dell'11 febbraio 2022, in atti con P.G. n. 27092 del 14 febbraio 2022, e da ARPA con nota prot. n. 36073 del 8 marzo 2022, in atti con P.G. 43241 dell'8 marzo 2022, ha evidenziato per entrambi i laboratori risultati convergenti circa il supero delle CSC per il parametro Cromo VI nel piezometro di valle S2.

4.7. In particolare, con la citata nota, ARPA ha dato espressamente atto che *L'esame dei certificati analitici allegati, relativi ai campioni di acque di falda prelevati da questa Agenzia, evidenzia il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee di cui all'allegato 5, tabella 2, al titolo V, parte quarta del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 per il parametro CrVI nel piezometro S2 rappresentativo delle acque di valle (Rdp n.35827 del 2021). I certificati analitici emessi dal laboratorio privato SIAS S.r.l. incaricato dal soggetto interessato, acquisiti agli atti di questa Agenzia con protocollo n.21298 del 11.2.2022, mostrano, in analogia agli esiti dell'Agenzia, il superamento delle CSC per il parametro CrVI nel piezometro S2.*

4.8. Occorre evidenziare che il valore per il parametro cromo esavalente rilevato dal laboratorio privato è stato di 13 mg/l mentre quello del laboratorio ARPA è stato di 14 mg/l, entrambi di molto superiori al limite normativo che è pari a 5 mg/l.

4.9. L'operato della Provincia quindi si sottrae alla censura della ricorrente dal momento che dalla documentazione versata in atti risulta un'ampia e adeguata istruttoria, svolta in contraddittorio con la ricorrente.

4.10. Quanto all'asserita incompatibilità tra supero riscontrato e qualità dei rifiuti, si osserva che la correlazione tra il supero per cromo VI e la presenza di scorie di acciaieria è basata sul qualificato parere tecnico reso da ARPA nel maggio 2021, e va pertanto escluso l'assunto della ricorrente che vorrebbe ricondurre il supero delle CSC alle attività agricole presenti sul terreno ove è posizionato il piezometro.

4.11. Nello specifico, ARPA Brescia nella nota prot. n. 85646 del 28/05/2021 ha rilevato che: *"b. sulla possibile correlazione tra il supero riscontrato e la presenza di scorie di acciaieria, le innumerevoli esperienze dell'area Bresciana dimostrano che tale situazione sia in linea teorica possibile.... : nulla dimostrano le analisi allegate alla nota del 18/05/21 della Vergomasco s.c.a.r.l. in quanto le analisi relative al percolato della discarica e allo scarico in sub-alveo hanno limite di quantificazione di 50 µg/l, ampiamente superiore a quello riscontrato nelle acque sotterranee nel piezometro S2"*.

4.12. Va poi esclusa l'inattendibilità degli esiti degli esami dal momento che nella nota di ARPA del 28 marzo 2024 si evidenzia che *"I piezometri S2 e S3 presentano problemi legati alla scarsa ricarica della falda, che rendono difficoltoso il campionamento della stessa in modalità dinamica con conseguenti ripercussioni sulla rappresentatività dei campioni prelevati"*, cosa diversa dalla attendibilità del risultato che ha riscontrato il supero delle CSC per il parametro cromo

esavalente, sostanza pericolosa presente in diversi composti di origine industriale.

4.13. Si aggiunge infine a supporto dell'attendibilità del giudizio espresso dall'Amministrazione che nel piezometro con significato idrogeologico di monte (M) non sono stati evidenziati nel corso dei vari monitoraggi annuali superiori per il parametro cromo VI, né risultano presenti nell'area d'interesse altri insediamenti industriali, le cui attività potrebbero essere compatibili con la presenza di cromo VI accertato in falda: infatti le aree adiacenti a valle della discarica ove sono presenti i piezometri di monitoraggio sono caratterizzate da attività agricole, pascoli e boschi.

5. Con il secondo motivo di ricorso si lamenta la violazione dell'articolo 244 del decreto legislativo 152 del 2006, nonché eccesso di potere per travisamento difetto di istruttoria ed errata valutazione dei presupposti di fatto: la ricorrente afferma l'illegittimità del provvedimento per carenza del presupposto costituito - a suo dire - da una situazione di potenziale inquinamento per il supero riscontrato; afferma infatti che se anche il dato analitico del supero delle CSC fosse stato confermato, non sarebbe stato presupposto sufficiente per l'emissione dell'ordinanza, che richiederebbe una situazione di inquinamento conclamato.

6. Il motivo è infondato.

6.1. Come noto, l'art. 244 comma 1 d.lgs. 152/06 sancisce che *"le pubbliche amministrazioni che nell'esercizio delle proprie funzioni individuano siti nei quali accertino che i livelli di contaminazione sono superiori ai valori di concentrazione soglia di contaminazione, ne danno comunicazione alla regione, alla provincia e al comune competenti"* e che *"la provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo"*.

6.2. È chiaro dal tenore letterale della norma, alla luce del principio di prevenzione che governa la materia ambientale, che basta il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione per l'adozione dell'ordinanza e ciò del resto è quanto ha sostenuto il Consiglio di Stato, sez. IV, 1° aprile 2020, n. 2195, il quale ha affermato che *"il superamento delle C.S.C. è motivo sufficiente per l'attivazione del potere provinciale, a tenore del disposto dell'art. 244, comma 1, del codice"*.

7. Concludendo, il ricorso è infondato e va respinto.

8. Le spese, che seguono il principio di soccombenza, sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)