

Illegittimo il provvedimento che impone interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale di un sito risultato non contaminato

Cons. Stato, Sez. IV 28 agosto 2024, n. 7274 - Lopilato, pres.; Fratamico, est. - Comune di Roccasecca (avv. Notarnicola) c. MAD s.r.l. (avv. Iadecola) ed a.

Ambiente - Impianto di gestione di rifiuti - Interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale - Sito contaminato - Esclusione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dall'ordinanza della Provincia di Frosinone n. 3/2019, prot. n. 36996, del 6 dicembre 2019, con la quale, ai sensi dell'art. 244, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, è stato ordinato alla MAD s.r.l., in veste di proprietaria dell'area e di responsabile della potenziale contaminazione, di eseguire entro 30 giorni e secondo le specifiche di cui alla delibera della Giunta regionale n. 296 del 21 maggio 2019, i "necessari interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale" del sito su cui sorge il suo impianto di gestione di rifiuti, ubicato sul territorio del Comune di Roccasecca, in località Cerreto, e da tutti gli atti presupposti, conseguenti o comunque connessi del procedimento.

2. Tale provvedimento è stato impugnato dalla MAD s.r.l. dinanzi al T.a.r. per il Lazio, Sezione staccata di Latina, sulla base dei seguenti motivi:

a) violazione degli artt. 240 ss. ed in particolare dell'art. 244 d. lgs. 152/2006 ed eccesso di potere per falsità del presupposto e comunque per carenza di istruttoria e di motivazione in ordine al presupposto, non esistendo alcun fenomeno di inquinamento o di contaminazione del sito della discarica e non essendo esso implicato dal superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), come accertato dal Tribunale Amministrativo con sentenza n. 633/2017, eccesso di potere per contrasto con la determinazione regionale G01567 del 9/2/2018;

b) ulteriori profili di violazione degli artt. 240 ss. ed in particolare dell'art. 244 d. lgs. 152/2006 e di eccesso di potere per falsità del presupposto e comunque per carenza di istruttoria e di motivazione in ordine al presupposto, non essendo ipotizzabile alcun fenomeno di inquinamento o di contaminazione delle acque sotterranee per effetto di fenomeni di migrazione del biogas, violazione dell'art. 244 d. lgs. 152/2006 e del principio di tipicità e nominatività degli atti amministrativi ed eccesso di potere per indeterminatezza dell'oggetto;

c) incompetenza, violazione del punto 5.4 dell'Allegato 2 al d. lgs. n. 36/2003, violazione dell'art. 3 l.n. 241/1990 ed eccesso di potere per ulteriore travisamento di presupposto, per contrasto con la determinazione della Regione Lazio G13520 del 9 ottobre 2019 e con successivi provvedimenti regionali e per difetto di istruttoria e di motivazione.

d) violazione dell'art. 10 l. n. 241/1990 in materia di giusto procedimento e delle garanzie partecipative in sede procedimentale, nonché difetto di istruttoria e di motivazione.

3. Con la sentenza n. 374 del 9 giugno 2021 il T.a.r. per il Lazio, Sezione staccata di Latina, ha accolto il ricorso, annullando il provvedimento impugnato e disponendo la compensazione delle spese.

4. Il Comune di Roccasecca ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare tale pronuncia, affidando il proprio appello a tre motivi così rubricati:

I – *error in iudicando* per violazione degli artt. 242 e ss., d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. in combinato disposto con l'art. 3, l. n. 241/1990 e s.m.i., nonché per palese travisamento degli accertamenti istruttori ed evidente contraddittorietà;

II – *error in iudicando* per violazione degli artt. 242 e ss., d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. e dell'art. 3, l. n. 241/1990 e s.m.i., nonché per palese travisamento degli accertamenti istruttori e contraddittorietà, *error in procedendo* per omessa declaratoria di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso avverso di primo grado.

III – *error in procedendo* per omessa pronuncia su motivata istanza di supplemento di istruttoria formulata in primo grado dalla Provincia di Frosinone.

5. Si sono costituite in giudizio, da un lato, la MAD s.r.l. e la Regione Lazio, eccependo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello e, dall'altro, la Provincia di Frosinone, associandosi alle censure formulate dall'appellante e chiedendone l'accoglimento.

6. Con ordinanza n. 831 del 21 febbraio 2021 l'istanza cautelare è stata accolta ai soli fini dell'art. 55 comma 10 c.p.a.

7. Con successiva ordinanza n. 8600 del 7 ottobre 2022 il Consiglio di Stato ha disposto una verifica "finalizzata ad accertare...quali (fossero)... gli effettivi valori di contaminazione del sito, in particolare delle acque, e sulla loro origine, con indicazione del fattore causale che li... (aveva) determinati", incaricando di tale incombenza istruttorio il Direttore del corso di laurea in ingegneria per l'ambiente e il territorio dell'Università La Sapienza di Roma, con facoltà di delega ad un docente del corso stesso.



8. A seguito del deposito della relazione di verifica, con memorie e repliche del 15 maggio 2023, 25 e 26 maggio 2023 e 4 e 14 marzo 2024, le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro difese, insistendo nelle rispettive conclusioni.
9. All'udienza pubblica del 4 aprile 2024 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.
10. Con il primo motivo il Comune appellante ha lamentato l'erroneità della sentenza del T.a.r. che non avrebbe adeguatamente valutato il fatto che le ragioni della diffida adottata dalla Provincia di Frosinone nei confronti della MAD s.r.l. fossero comunque *"ampiamente desumibili"* dal testo dell'ordinanza n. 3/2019, contenente, tra l'altro, alcune tabelle indicanti le sostanze per le quali si era verificato il superamento dei valori di CSC (ferro, piombo, manganese e arsenico). In tale provvedimento la Provincia, nell'esercizio delle proprie competenze, avrebbe, inoltre, ricostruito l'intera vicenda all'origine dell'ordine di messa in sicurezza e di bonifica dell'area, illustrando specificamente le criticità ambientali riscontrate nel corso dei controlli effettuati (riscontri ARPA e monitoraggio IRSA – CNR) e motivando in relazione a tali risultati la propria determinazione.
11. La legittimità dell'atto, confermata anche dagli interventi disposti dalla Regione Lazio nell'ambito del procedimento di rilascio dell'AIA, non avrebbe potuto, poi, essere inficiata dai successivi rilievi della rete piezometrica circa il ritorno alla norma delle emissioni gassose e delle altre sostanze al di sotto dei valori di CSC, che sarebbe stato, anzi il risultato dell'acquiescenza della originaria ricorrente alle misure ingiunte con l'ordinanza stessa.
12. Sul profilo dell'inammissibilità del ricorso proprio per l'acquiescenza della ricorrente alle disposizioni impartite il T.a.r. avrebbe, secondo l'appellante, omesso di pronunciarsi, così come sull'istanza avanzata dalla Provincia di Frosinone nel corso del giudizio di primo grado di un supplemento di istruttoria in relazione agli sviluppi dell'indagine condotta dalla magistratura sull'attività di alcuni enti coinvolti nel procedimento.
13. Tali censure non sono fondate e devono essere respinte.
14. Il verificatore, all'esito dei complessi accertamenti espletati - le cui risultanze possono pienamente condividersi, in quanto frutto di un'indagine approfondita e dettagliata dei luoghi di causa e delle caratteristiche del terreno, della falda e dell'impianto di gestione dei rifiuti dell'originaria ricorrente - ha concluso che *"i superamenti di Fe, Mn e As, misurati nelle acque sotterranee soggiacenti l'impianto gestito dalla società MAD s.r.l., sono associati a fenomeni naturali, dovuti a specifiche condizioni geogeniche (ambienti anaerobici e condizioni riducenti, con potenziale redox Eh negativo) e geologiche dell'area di studio"* e che l'andamento dei valori riscontrato nel corso delle misurazioni, con il superamento della CSC *"è un indicatore di potenziali fenomeni locali, in atto, correlabili alle condizioni geogeniche del suolo"*.
15. Sul punto il verificatore ha potuto, inoltre, osservare che:
- *"lo stralcio delle stratigrafie ... ha mostrato che ... (i) piezometri sono caratterizzati, nei tratti fessurati, dalla presenza di argille limose o limi debolmente argillosi con livelli nerastri torbosi"*;
 - *"la presenza di materiale organico, sotto forma di torba, e la sua degradazione è generalmente causa della formazione di condizioni riducenti (potenziale redox Eh negativo) e anossiche, tali da favorire la progressiva riduzione di ferro e manganese e il loro rilascio in acqua, provocando così la mobilitazione e il rilascio dell'arsenico nelle acque sotterranee"*;
 - *"questo meccanismo è stato verificato... anche in altri diversi siti italiani, come per esempio presso l'Emilia - Romagna o la Piana d'Aosta, di cui alcuni stralci delle principali conclusioni sono stati estrapolati dalle Linee Guida dell'ISPRA (2018) e riportati nel sottoparagrafo Analiti"*.
16. Tali considerazioni hanno portato il verificatore *"ad affermare che arsenico, ferro e manganese possono naturalmente essere presenti, in concentrazioni anche piuttosto elevate, nelle acque sotterranee, ed anche superiori ai limiti di legge del d.lgs. 152/06"*, precisando che *"questa ipotesi, che non riconduce tali concentrazioni elevate alla presenza di fenomeni di contaminazione provenienti dalla presenza della discarica per rifiuti non pericolosi... è avvalorata dai risultati delle analisi isotopiche del deuterio (2H) e ossigeno-18 (18O) dei campioni di acque sotterranee (che)...non mostrano anomalie nel contenuto isotopico di deuterio, e quindi non evidenziano possibili fenomeni di miscelamento tra il percolato, prodotto dalla discarica, e le acque sotterranee soggiacenti l'area di inserimento della discarica stessa"*.
17. Il verificatore ha aggiunto, poi, che *"i risultati delle analisi isotopiche del tritio...mostrano valori inferiori al limite di Minima Attività Rivelabile (MAR)"* (e che) *"...sono numerosi gli esempi della letteratura scientifica che mostrano come elevati valori del tritio nelle acque sotterranee siano un evidente indicatore del miscelamento di tali acque con il percolato proveniente da discariche di rifiuti solidi non pericolosi, ed in particolare urbani"*, cosicché anche sotto tale profilo *"l'insieme di tali risultati consente di confermare l'assenza di interazioni tra il percolato, prodotto dalla discarica gestita dalla società MAD s.r.l., e le acque sotterranee soggiacenti l'impianto, nonché l'assenza di fenomeni di contaminazione nelle stesse acque"*.
18. Alla luce di tali risultati della verifica deve, dunque, essere confermata la valutazione espressa dal T.a.r. circa l'insufficienza e l'incongruità della motivazione del provvedimento impugnato in primo grado in relazione all'indicazione delle modalità di contaminazione del terreno e della falda e, soprattutto, alla pretesa riconducibilità della contaminazione stessa all'impianto della MAD s.r.l.
19. Come, del resto, affermato dalla costante giurisprudenza amministrativa, a differenza di quanto sostenuto dal Comune appellante, *"ai sensi degli artt. 242 e 244, d.lg. n. 152 del 2006, l'obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell'inquinamento che le autorità amministrative hanno l'onere di individuare e ricercare mentre il proprietario dell'area"*



non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno solo la facoltà di effettuare interventi di bonifica (art. 245); nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari (poi) le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni competenti (art. 250) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo (art. 253)” (Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372), “non essendo configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e, quindi, l'obbligo di bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 7 marzo 2022, n. 1630).

20. In base ai suddetti principi il registrato superamento dei valori di CSC non appare, quindi, da solo sufficiente a legittimare l'adozione della diffida impugnata, dovendo l'Amministrazione secondo il dettato dell'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 2006, dinanzi al superamento dei valori soglia, svolgere opportune indagini per individuare il responsabile cui ingiungere la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale del sito contaminato.

21. In mancanza del requisito indispensabile dell'individuazione della MAD s.r.l. come responsabile dell'inquinamento delle matrici ambientali, non pertinenti risultano le censure articolate dall'appellante in rapporto al carattere vincolato della determinazione assunta dalla Provincia di Frosinone che avrebbe comunque sempre dovuto presupporre la riconducibilità della contaminazione al destinatario dell'ingiunzione, non configurabile, come detto, nel caso di specie.

22. Le medesime considerazioni conducono al rigetto anche delle ultime doglianze dell'appellante, svolte con il secondo ed il terzo motivo, circa l'ininfluenza della eventuale successiva riduzione dei valori delle sostanze nocive al di sotto delle soglie di contaminazione, al mancato esame dell'eccezione di inammissibilità/improcedibilità del ricorso introduttivo per pretesa acquiescenza della MAD s.r.l. all'ordine impartito dalla Provincia e all'omessa considerazione dell'istanza di approfondimento istruttorio della Provincia stessa circa le indagini svolte dalla Procura della Repubblica su alcuni soggetti del procedimento.

23. Da un lato, infatti, la verifica ha dimostrato come il superamento dei valori soglia della concentrazione di alcune sostanze nelle acque di falda, successivamente tornata nella norma, fosse riconducibile fin dall'inizio a fenomeni naturali connessi alla particolare composizione del terreno e non ad una contaminazione dovuta al percolato della discarica dell'originaria ricorrente, dall'altro, proprio per tale motivo, nella condotta della MAD s.r.l. non può ragionevolmente individuarsi alcuna acquiescenza alla diffida, ostativa all'ammissibilità ed alla procedibilità del gravame, su cui non possono esercitare alcuna influenza neppure le vicende giudiziarie di alcuni dei soggetti del procedimento, genericamente richiamate dalla Provincia di Frosinone nella sua richiesta di integrazione istruttoria, del tutto irrilevante ai fini della decisione.

24. In conclusione, l'appello deve, dunque, essere integralmente rigettato.

25. Per la particolarità e la complessità delle questioni trattate sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di lite, mentre, in applicazione della regola della soccombenza, le spese della verifica, liquidate in separato provvedimento a seguito di presentazione di apposita richiesta, devono essere poste in via definitiva a carico del Comune appellante e della Provincia di Frosinone, in solido tra loro.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa le spese di lite.

Pone in via definitiva a carico del Comune di Roccasecca e della Provincia di Frosinone, in solido tra loro, le spese della verifica, liquidate con separato provvedimento.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)