

Inquinamento di un sito e obblighi di bonifica

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 4 novembre 2024, n. 771 - Carpentieri, pres.; Nasini, est. - Società Chimica dell'Emilia-Romagna (avv.ti Carnielli, Izzi, Versaci e Maccarone) c. ARPAE (avv.ti Fantini e Onorato) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Potenziale contaminazione storica a carico delle matrici ambientali “suolo e sottosuolo” e “acque sotterranee” - Responsabilità per l’inquinamento del sito.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato in data 16 marzo 2021 la società ricorrente (d’ora in poi “SCER”, già Mambelli srl) ha impugnato i provvedimenti, indicati in epigrafe, con i quali Arpae ha accertato la responsabilità esclusiva della società medesima nella causazione dell’inquinamento presente nel sito, sito in via Dragoni 75/C a Forlì, diffidando la medesima dall’esecuzione di attività e/o interventi non autorizzati.

Avverso i provvedimenti indicati in epigrafe SCER ha proposto impugnazione chiedendone l’annullamento per i seguenti motivi, in sintesi:

1. i provvedimenti sarebbero illegittimi, la ricorrente non essendo stata convocata a partecipare alla Conferenza di Servizi;
2. l’Amministrazione avrebbe errato nel porre esclusivamente a carico di SCER, la responsabilità per l’inquinamento del sito con conseguenti obblighi di bonifica a suo carico, sia perché l’operatore economico responsabile avrebbe dovuto essere individuato nel dante causa della società Mambelli srl, ovvero Romano Mambelli e l’impresa della quale lo stesso era titolare, sia per non aver accertato e dichiarato la responsabilità dei proprietari “incolpevoli”, Mambelli Paola, Mambelli Giovanni e Frattini Maria Grazia, in proprio e quali eredi di Romano Mambelli;
3. l’Amministrazione avrebbe dovuto estendere ai proprietari incolpevoli gli obblighi di bonifica e più precisamente avrebbe dovuto qualificarli anch’essi responsabili dell’inquinamento, soprattutto con riferimento ai solventi clorurati, sì che, essendo l’obbligazione a carico di ciascun coobbligato parziaria, la P.a. avrebbe dovuto indicare le diverse prestazioni dovute da parte di ciascuno di essi;
4. le cisterne interrate rientrerebbero nella disciplina dell’art. 192, d.lgs. n. 152 del 2006 sì che sarebbe sussistente la responsabilità del proprietario per culpa in vigilando.

Successivamente, ARPAE, con missiva datata 22 febbraio 2021, n. prot. 28057/2021, ha diffidato la società ricorrente a provvedere con urgenza, in ottemperanza a quanto previsto dalla determinazione dirigenziale n. DET-AMB 2020-6294 del 23 dicembre 2020, all’adozione di alcune misure di sicurezza di emergenza.

Avverso il suddetto provvedimento e agli altri atti indicati in epigrafe parte ricorrente ha proposto ricorso per motivi aggiunti, deducendo sia l’invalidità derivata degli stessi, per le medesime ragioni allegate nel ricorso introduttivo, sia la sussistenza di vizi “propri”, quali, in sintesi:

5. la diffida impugnata sarebbe contraddittoria perché l’Amministrazione, in un primo tempo, aveva dubitato dell’esistenza delle cisterne interrate, escludendo che esse potessero essere la causa dell’inquinamento, e vietando alla ricorrente lo svolgimento di attività non autorizzate sulle stesse, salvo successivamente, solo dopo 60 giorni dalla notifica del primo provvedimento, imporre delle misure di sicurezza confermando senza alcuna motivazione la declaratoria di responsabilità della società ricorrente nonostante la richiesta di autotutela dalla stessa presentata;
6. le MISE richieste non risponderebbero ai requisiti di legge e la P.a. non avrebbe motivato in ordine alla situazione di emergenza e all’esigenza di scongiurare il rischio immediato;
7. il termine di 30 giorni per l’adozione delle misure sarebbe meramente apparente e tale da non poter essere tecnicamente osservato;
8. la delega operata in favore di ARPAE da parte della Regione e della Provincia di Forlì – Cesena sarebbe illegittima in quanto avrebbe dovuto essere l’Ente provinciale a provvedere ai sensi dell’art. 244, d.lgs. n. 152 del 2006.

Parte ricorrente ha, in data 9 giugno 2021, depositato ulteriore ricorso per motivi aggiunti, avverso i provvedimenti e gli atti indicati in epigrafe, con particolare riguardo alla Convenzione per lo svolgimento di funzioni amministrative da parte di ARPAE e l’ulteriore ordinanza emessa da quest’ultima, datata 27 aprile 2021, recante ulteriori richieste a carico della società ricorrente.

SCER, al riguardo, ha dedotto sia vizi “in via derivata” (i medesimi del ricorso e dei primi motivi aggiunti), sia il seguente vizio “proprio”, in sintesi:

9. tutti gli atti impugnati sarebbero nulli per difetto di competenza, in quanto ARPAE non sarebbe titolare del potere, nemmeno di natura “delegata” in forza della Convenzione stipulata tra la stessa Agenzia, la Provincia di Forlì – Cesena e la Regione Emilia Romagna, di adottare i provvedimenti ex art. 242 e ss., d.lgs. n. 152 del 2006; in via subordinata, qualora si ritenesse che la Convenzione abbia previsto una tale delega, le previsioni convenzionali sarebbero illegittime



per contrasto con la normativa statale e regionale, venendo in rilievo l'esercizio di competenze funzionali in materia ambientale non delegabili se non alla Città Metropolitana.

Si sono costituiti in giudizio ARPAE, il Ministero dell'Interno, nonché i controinteressati Mambelli Paola e Giovanni, contestando l'ammissibilità e la fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

All'esito dell'udienza del 23 ottobre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

1. Con memoria depositata in data 18 settembre 2024 ARPAE ha dato conto, allegando documentazione a comprova dei fatti, di alcune circostanze sopravvenute rilevanti ai fini della permanenza in capo alla società ricorrente dell'interesse a ricorrere.

Infatti, premesso che SCER è inattiva, oltre ad essere in liquidazione giudiziale dal 5 aprile 2024, risulta che ARPAE, con nota PG 2021/133056 datata 27 agosto 2021, ha ordinato alla società ricorrente di procedere alle indagini integrative al Piano di Caratterizzazione del sito essendo tali indagini propedeutiche e necessarie per tutte le valutazioni conseguenti e di tutto quanto previsto dalla Determinazione di individuazione del responsabile DET AMB 6294/2020 e dalla successiva nota PG. 65735/2021; con la stessa comunicazione l'Agenzia ha chiesto l'invio del report riepilogativo del sistema di contenimento di PUMP & STOCK.

Con successiva comunicazione PG. n. 21942/2022 del 10/2/2022, poi, ARPAE, dando atto che la Società ricorrente continuava a non dare seguito alle sue richieste, ha informato i proprietari del sito in merito alla facoltà di attivarsi volontariamente facendosi carico della prosecuzione delle operazioni di bonifica.

Poiché né SCER, né i proprietari, del sito si sono attivati per la prosecuzione delle operazioni di bonifica, è stato attivato il procedimento di cui all'art 250 D.lgs. 152/2006 con comunicazione PG. n. 142501/2022 del 31/08/2022, indirizzata al Comune di Forlì e alla Regione Emilia Romagna – Area Rifiuti e Bonifica Siti contaminati.

Parte ricorrente non risulta aver impugnato nessuno degli atti che precedono.

Con nota PG n. 60587/2023 del 5 aprile 2023 ARPAE ha comunicato formalmente al Servizio Territoriale Arpae di Forlì Cesena l'inadempimento di SCER per il seguito di competenza anche in ordine a eventuali comunicazioni all'autorità giudiziaria.

In data 2 aprile 2024 il Comune di Forlì ha comunicato alla Regione Emilia Romagna e per conoscenza ad Arpae SAC, l'intenzione di attivarsi per la prosecuzione del procedimento di bonifica ai sensi dell'art. 250 TUA.

Infine, è stato notificato ad ARPAE SAC FC il decreto di sequestro preventivo del sito in parola denominato "ex Mambelli", via Dragoni 7/C a Forlì ai sensi dell'art 321 comma 1 c.p.p. con delega ad ARPAE.

2. Premesso che dall'inerzia di parte ricorrente rispetto ai sopra elencati atti posti in essere dall'Amministrazione e sopravvenuti rispetto alla notifica e deposito dell'ultimo ricorso per motivi aggiunti, possono emergere anche profili di una sopravvenuta carenza di interesse in capo alla società ricorrente all'accoglimento del ricorso e dei motivi aggiunti, in ogni caso l'impugnazione dei provvedimenti indicati in epigrafe non può essere accolta, in ragione dell'infondatezza delle censure dedotte, così come, del resto, riscontrato dallo stesso Consiglio di Stato in sede di giudizio cautelare.

Quest'ultimo, infatti, ha rilevato che «*dall'esame della documentazione versata in atti non emergono, allo stato della cognizione sommaria, le mende procedurali, istruttorie e motivazionali poste a base del gravame*».

Successivamente a tale pronuncia, SCER non ha più svolto attività difensiva nel presente giudizio, né sotto il profilo della produzione documentale, né con riguardo alle argomentazioni difensive in fatto e diritto, sì che la situazione in esame è la stessa che ha formato oggetto della valutazione cautelare da parte del Consiglio di Stato.

Anche ad un esame più approfondito, rispetto a quello tipico della fase cautelare, d'altronde, le censure di parte ricorrente, esaminate congiuntamente, non paiono poter trovare fondamento.

Per quanto concerne, in primo luogo, la contestazione relativa all'incompetenza di ARPAE e, in subordine, all'illegittimità della Convenzione per lo svolgimento di funzioni amministrative sottoscritta in data 02 maggio 2016 tra la Regione Emilia-Romagna, la Provincia di Forlì-Cesena e Arpae, si tratta di censura evidentemente tardiva e come tale non accoglibile, essendo stata dedotta solo nei motivi aggiunti, mentre avrebbe dovuto formare oggetto già del ricorso principale, per mezzo del quale è stato impugnato il provvedimento n. prot. n. DET-AMB-2020-6294, datato 23 dicembre 2020, il quale reca espressamente la seguente dicitura: «*Richiamata la "Convenzione per lo svolgimento di funzioni amministrative" sottoscritta in data 02.05.2016 tra la Regione Emilia-Romagna, la Provincia di Forlì-Cesena e Arpae, stipulata in attuazione del combinato disposto dell'art. 1, comma 85 della L. 56/2014 e dell'art. 15, comma 9 della L.R. 13/2015, nella quale, relativamente alle procedure per la bonifica dei siti contaminati di cui al Titolo V della Parte Quarta del D.Lgs. 152/06 e s.m.i. (artt. 242 e seguenti), si conviene che: • "[...] le procedure operative ed amministrative relative alla bonifica dei siti contaminati sono svolte da ARPAE che provvede anche al rilascio della certificazione di avvenuta bonifica. ARPAE riceve anche la comunicazione di cui all'art. 244, comma 1 della succitata norma e provvede a svolgere le indagini e ad emanare la relativa diffida con ordinanza motivata. La Provincia, qualora riceva le comunicazioni di cui agli artt. 244, comma 1, o 245, comma 2, le trasmetterà tempestivamente ad ARPAE per il seguito di competenza [...]"; • "[...] ARPAE eserciterà le suddette funzioni in modo completo ed esaustivo, subentrando ai precedenti Uffici Provinciali per ogni aspetto ed atto tecnico/amministrativo, anche a rilevanza esterna, compresa la destinazione degli introiti delle suddette funzioni [...]"; Dato atto che con Deliberazione del Consiglio della Provincia di Forlì-Cesena n. 19 del 05.06.2018, prot. gen. n. 13877/2018, è stato deliberato il rinnovo della suddetta Convenzione e che con Deliberazione*

del Direttore Generale di Arpae dell'Emilia Romagna n. DEL-2018-65 del 29.06.2018 è stato approvato, per un ulteriore Pagina 1 di 15 anno e senza soluzione di continuità, il rinnovo delle convenzioni stipulate nel 2016, ai sensi dell'art. 15, comma 6 della L.R. n. 13/2015, per l'esercizio mediante Arpae delle funzioni attribuite in materia ambientale alla Città Metropolitana di Bologna e alle Province dall'art. 1, comma 85, lettera a) della Legge n. 56/2014; Dato atto, inoltre, che con Deliberazione del Consiglio della Provincia di Forlì-Cesena n. 25 del 16.07.2019, prot. gen. n. 16323/19, è stato deliberato il rinnovo della suddetta Convenzione e che con Deliberazione della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna n. 1535 del 23.09.2019, è stato approvato il rinnovo per un ulteriore anno delle convenzioni stipulate tra Arpae e le Province; Dato atto, altresì, che: • con Deliberazione del Consiglio della Provincia di Forlì-Cesena n. 12 del 01.07.2020, prot. gen. n. 13875/2020, è stato deliberato il rinnovo della suddetta Convenzione; • con Deliberazione del Direttore Generale di Arpae n. DEL-2020-89 del 07.08.2020 è stato approvato il rinnovo, per un ulteriore anno e senza soluzione di continuità dalla scadenza, della convenzione stipulata nel 2016 con la Provincia di Forlì-Cesena e con la Regione Emilia-Romagna per lo svolgimento da parte di Arpae delle funzioni fondamentali in materia di tutela e valorizzazione dell'ambiente ex art. 1, comma 85, lett. a), Legge n. 56/2014; • con Delibera di Giunta n. 1604 del 16.11.2020, la Regione Emilia-Romagna ha disposto il rinnovo per un ulteriore anno, senza soluzione di continuità, delle convenzioni sottoscritte con le Province e con la Città Metropolitana di Bologna per lo svolgimento da parte di Arpae delle funzioni ambientali residue; Atteso che in attuazione della sopracitata L.R. n. 13/2015, a far data dal 01 gennaio 2016, la Regione e la Provincia, mediante Arpae, esercitano le suddette funzioni in materia di Bonifica di siti contaminati».

Sotto altro profilo, il diritto al contraddittorio endoprocedimentale vantato dalla società ricorrente è stato garantito meditante la possibilità di presentare memorie e documenti, e la partecipazione fisica del privato alla Conferenza di servizi non è presupposto di legittimità dell'operato della stessa, essendo sufficiente la produzione di note scritte (Cons. Stato, sez. II, 18 gennaio 2024, n. 584).

Per quanto concerne, invece, il piano, più strettamente "di merito", relativo alla correttezza delle valutazioni operate da ARPAE e alla sufficienza ed idoneità della motivazione addotta a fondamento dei provvedimenti impugnati, va rilevato, in primo luogo, come dalla documentazione dimessa in atti, anche da parte ricorrente, risulti chiaramente come ad aver gestito in modo sostanzialmente esclusivo il sito, anche in forza di precisi patti contrattuali intercorsi con i danti causa, sia stata a partire da metà degli anni ottanta la società Mambelli srl (oggi SCER), senza che, per contro, possano rilevare i mutamenti di titolarità delle quote sociali.

L'attività svolta in loco da Mambelli srl risulta essere stata fatta oggetto di controlli da parte della pubblica amministrazione già negli anni novanta e a partire dai primi anni 2000, anche con riferimento ai serbatoi presenti nell'impianto.

Dalla documentazione in atti, sul punto, risulta che la società Mambelli srl avesse già contezza dell'esistenza dei suddetti serbatoi sì che l'eventuale ammaloramento degli stessi non potrebbe che essere imputato ad un difetto di manutenzione e cura, in mancanza di prova contraria, fermo restando che, allo stato, non sembra vi siano ancora elementi sufficienti per ritenere che la situazione di inquinamento riscontrata sia eziologicamente correlata alle cisterne interrato.

Per contro, dalla documentazione prodotta in giudizio, non risulta - allo stato e salvo ulteriori accertamenti, che spetta certamente all'Autorità pubblica effettuare - che sussistano elementi sufficienti per ritenere una responsabilità anche dei precedenti gestori, e degli attuali proprietari, *jure proprio* o *jure hereditatis*, anche con riguardo ad una loro possibile responsabilità per *culpa in vigilando*.

Al riguardo, secondo l'insegnamento giurisprudenziale del Consiglio di Stato, «la configurabilità della culpa in vigilando, come condotta omissiva colposa del proprietario cui è ascrivibile la responsabilità in solido per lo sversamento di rifiuti in una propria area, quindi, concreta una forma di responsabilità soggettiva (e, in tal senso, diretta) e sussiste laddove la res, come nel caso di specie, sia nel pieno ed esclusivo godimento del proprietario. La giurisprudenza (cfr. Cons. Stato, V, 28 settembre 2015, n. 4504) ha escluso che possa integrare la sussistenza della culpa in vigilando la richiesta di un impegno di entità tale da essere in concreto inesigibile ed implicare una responsabilità oggettiva che esula dal dovere di custodia di cui all'art. 2051 c.c., che consente sempre la prova liberatoria in presenza di caso fortuito, da intendersi in senso ampio, comprensivo anche del fatto del terzo» (Cons. Stato, sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172).

Sotto altro profilo, i provvedimenti adottati dalla P.a. sono tutti ampiamente e adeguatamente motivati, anche con riguardo alle misure di sicurezza di emergenza prescritte, senza che sia ravvisabile alcuna contraddittorietà con l'originario divieto rivolto alla società ricorrente di non svolgere alcuna attività non autorizzata in loco.

Infatti, per un verso, correttamente ARPAE ha inteso ponderare quali attività potessero e dovessero essere necessarie per la messa in sicurezza dell'impianto, evitando che il rischio la società ricorrente, mediante l'adozione di misure inadeguate o controproducenti, peggiorasse la condizione dei luoghi.

Per altro verso, ARPAE risulta aver motivato in ordine alla necessità di procedere all'adozione di misure di sicurezza di emergenza in ragione della condizione di grave inadempimento del sito e proprio in considerazione della necessità di appurare il contenuto effettivo delle quattro cisterne interrato il cui contenuto potenzialmente dannoso potrebbe ulteriormente peggiorare la condizione dei luoghi.

A tal proposito, il fatto che ARPAE abbia un dubbio in ordine alla possibile pericolosità delle cisterne non rende di per sé contraddittoria l'adozione delle misure di sicurezza d'emergenza, che, al contrario, si giustificano proprio per evitare che,

laddove effettivamente le cisterne in questione contengano elementi pericolosi per l'ambiente, dal mantenimento delle stesse in loco possa derivare un aggravamento del pregiudizio ambientale.

Pertanto, non vi sono nemmeno elementi per ritenere che il termine di 30 giorni per l'adempimento delle specifiche prescrizioni contenute nel provvedimento Prot. del 22 febbraio 2021, n. prot. 28057/2021, fosse eccessivamente ridotto.

Pertanto, alla luce di quanto precede il ricorso e i motivi aggiunti devono essere respinti.

Le spese di lite devono essere integralmente compensate attesa la complessità e particolarità della controversia.

(Omissis)

