

Ordine di bonifica, previa adeguata caratterizzazione, di alcuni terreni risultati potenzialmente contaminati

T.A.R. Veneto, Sez. II 27 dicembre 2024, n. 3058 - Tallaro, pres.; Scianna, est. - (*Omissis*) (avv.ti Petternella e Bardelle) c. Provincia di (*Omissis*) (avv.ti Sartori e Varvara) ed a.

Ambiente - Ordine di bonifica, previa adeguata caratterizzazione, di alcuni terreni risultati potenzialmente contaminati.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe -OMISSIS- agisce per l'annullamento della determinazione n. -OMISSIS-, con cui la Provincia di -OMISSIS- ha ordinato al ricorrente ed al signor -OMISSIS- di provvedere alla bonifica, previa adeguata caratterizzazione, di alcuni terreni risultati potenzialmente contaminati, in particolare: "*a) fondo -OMISSIS- per pcb negli appezzamenti identificati con -OMISSIS-; fondo -OMISSIS- per -OMISSIS-; c) -OMISSIS- per -OMISSIS-.*"

Il provvedimento citato è stato adottato a valle di un procedimento penale avviato nei confronti dell'odierno ricorrente e definito con sentenza del Tribunale di -OMISSIS- n. -OMISSIS-, con cui lo stesso è stato condannato alla pena di anni tre di reclusione per il reato di cui agli artt. 110 del codice penale e 260, comma 1, del D.lgs. n. 152/2006, per aver gestito, ceduto, trasportato e poi illecitamente smaltito su suolo agricolo ingenti quantità di rifiuti speciali, segnatamente fanghi civili ed agroindustriali. In uno con la citata pena detentiva, il Giudice penale a mente dell'art. 260, comma 4, del D.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 452 *quaterdecies* del codice penale ha ordinato ai signori -OMISSIS- di provvedere "*al ripristino ambientale...attraverso il procedimento di bonifica previa caratterizzazione dei terreni ove è avvenuto lo sversamento dei fanghi e dei correttivi.*"

In esecuzione di quanto stabilito con la citata sentenza penale ed in ossequio al principio di precauzione e tutela della salute umana e dell'ambiente l'Amministrazione provinciale, con nota prot. -OMISSIS-, ha ingiunto ai soggetti ritenuti responsabili dell'illecito spandimento dei fanghi in questione di provvedere alla bonifica dei terreni contaminati, in conformità al DM n. 46/2019 ed al titolo V della parte IV del D.lgs. n. 152/2006 e, nonostante le osservazioni del ricorrente, ha definito il procedimento con la citata determinazione n. -OMISSIS-, notificata il 7 agosto successivo.

2. Il ricorso, notificato il 30 ottobre 2020 e depositato il 22 novembre successivo, è affidato alle seguenti censure:

"1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 244 D.lgs. 152/2006 - Eccesso di potere per carenza dei presupposti e difetto di istruttoria per assenza di contraddittorio;

2) Violazione degli artt. 22 ss. L. 241/1990 e del D.P.R. 184/2006 - Violazione del diritto di difesa;

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 244 D.lgs. 152/2006 - Eccesso di potere per carenza dei presupposti - Difetto di istruttoria - Difetto e contraddittorietà di motivazione;

4) Violazione e falsa applicazione dell'art. 244 D.lgs. 152/2006 e del D.M. 46/2019 - Eccesso di potere per carenza di presupposti;

5) Violazione e falsa applicazione degli artt. 242 e 244 D.lgs. 152/2006 - Eccesso di potere per carenza di presupposti - Difetto di istruttoria e di motivazione".

2.1. Con il primo motivo, parte ricorrente denuncia che le verifiche poste alla base dell'ordinanza impugnata sarebbero state effettuate senza instaurare un contraddittorio con i destinatari del provvedimento impugnato. Sostiene, in altri termini, il ricorrente che non sarebbe stato messo in condizione di partecipare ai sopralluoghi, ai piani di campionamento delle aree, ai prelievi ed alle analisi ai cui risultati è stato ancorato l'ordine di bonifica.

2.2. Con il secondo motivo, il ricorrente lamenta la violazione del proprio diritto di difesa evidenziando che l'ordinanza impugnata farebbe riferimento ad atti non allegati e che una successiva istanza di accesso, presentata il -OMISSIS-, volta a prendere visione di alcuni di tali atti non sarebbe stata soddisfatta dall'Amministrazione.

2.3. Con il terzo motivo, il ricorrente denuncia poi che l'appezzamento -OMISSIS- non sarebbe stato destinatario dell'attività di spandimento dei fanghi, sicché qualsiasi valore C>12 evidenziato non sarebbe attribuibile allo spandimento medesimo; che con riferimento al fondo di -OMISSIS- il prelievo sarebbe stato effettuato sul prodotto, e non sul terreno; che per tutti e tre i fondi su cui viene contestato lo spandimento l'attività sarebbe cessata nel 2014; che la Provincia, infine, avrebbe erroneamente valutato i dati da cui è stata ricavata la contaminazione.

2.4. Con il quarto motivo, parte ricorrente contesta l'applicazione alla vicenda per cui è causa delle disposizioni di cui al DM n. 46/2019, atteso che i fondi e gli appezzamenti oggetto della ordinanza impugnata sarebbero oggetto di un unico procedimento amministrativo avviato nel 2018, avente ad oggetto un piano di caratterizzazione finalizzato alla bonifica e sfociato in vari provvedimenti adottati dalla Provincia medesima nei confronti delle compagini societarie che avevano provveduto allo spandimento.



2.5. Con il quinto motivo parte ricorrente denuncia, da ultimo, che l'intimata Amministrazione nella vicenda all'esame si sarebbe limitata a recepire acriticamente il contenuto della sentenza n. -OMISSIS- del Tribunale di -OMISSIS-, individuando il ricorrente quale destinatario del provvedimento impugnato, senza considerare che responsabili della condotta sarebbero le società -OMISSIS- S.r.l. di cui erano soci i due imputati. In sostanza, il ricorrente sostiene che poiché l'art. 242 del D.lgs. n. 152/2006 riferisce l'obbligo di attivare le procedure di bonifica al responsabile dell'inquinamento, tale obbligo graverebbe sull'ente in virtù del rapporto organico intrattenuto con il soggetto in esso incardinato e della conseguente imputazione alla persona giuridica del suo comportamento e dei relativi obblighi.

3. L'Amministrazione intimata si è costituita in giudizio con memoria del 22 dicembre 2020 chiedendo il rigetto del ricorso.

I controinteressati proprietari dei terreni da bonificare, seppur ritualmente intimati, invece non si sono costituiti in giudizio.

In vista della discussione la Provincia di -OMISSIS- ha depositato documenti nel fascicolo processuale e, con memoria del 12 aprile 2024, ha insistito per il rigetto del ricorso.

La causa è stata quindi trattenuta in decisione in esito all'udienza di smaltimento del giorno 19 novembre 2024.

4. Il ricorso è infondato e va respinto.

4.1. Il primo motivo di ricorso non coglie nel segno. È tranciante sul punto il rilievo della resistente Amministrazione che ha evidenziato (cfr. pagg. 5 e 6 della memoria conclusionale del 17 ottobre 2024), come in realtà la -OMISSIS- S.r.l., ditta di cui il -OMISSIS- era in sostanza titolare, in persona di un soggetto delegato (-OMISSIS-, figlia del coimputato e socio -OMISSIS-) fosse presente ai campionamenti (cfr. allegato 007 del deposito documentale della Provincia di -OMISSIS- del 7 ottobre 2024).

In ogni caso la doglianza è infondata. In disparte ogni considerazione sulla idoneità, nel caso di specie, dell'ipotetico apporto procedimentale del ricorrente ad influire sull'esito del procedimento, il Collegio osserva che il ricorrente ha ommesso di indicare gli elementi conoscitivi che avrebbe introdotto in sede procedimentale e che sarebbero stati in grado d'incidere sulla determinazione dell'Amministrazione e che, per costante giurisprudenza amministrativa, *"...solo dopo che la parte ha adempiuto a questo onere l'amministrazione sarà gravata dal ben più consistente onere di dimostrare che, anche ove quegli elementi fossero stati valutati, il contenuto dispositivo del provvedimento non sarebbe mutato"* (Consiglio di Stato, sez. VI, 28 febbraio 2019, n. 1405).

5. Anche a non volerlo considerare inammissibile, il secondo motivo di ricorso è comunque improcedibile atteso che nello stesso ricorso introduttivo (cfr. pag. 5) parte ricorrente, dopo aver denunciato la mancata ostensione di alcuni atti richiamati dal provvedimento impugnato e oggetto dell'istanza di accesso del -OMISSIS-, ha precisato che *"l'evasione dell'istanza di accesso agli atti da parte della Provincia di -OMISSIS- è avvenuta in data -OMISSIS- e, pertanto, si fa riserva di motivi aggiunti"*.

6. Anche le censure articolate con il terzo motivo sono infondate.

6.1. Contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, la documentazione in atti smentisce che l'appezzamento del fondo -OMISSIS- non sarebbe stato destinatario dell'attività di spandimento dei fanghi.

Il dispositivo della citata sentenza del Tribunale di -OMISSIS- n. -OMISSIS-, ormai passata in giudicato, ordina agli imputati la bonifica dei terreni *"ove sono avvenuti gli sversamenti nel periodo di tempo compreso fra l'anno 2013 e l'anno 2016, di cui alle tabelle riassuntive prodotte dal Pubblico Ministero all'udienza del 15 febbraio 2019, denominate "quantitativo di fango stabilizzato della -OMISSIS- S.R.L. distribuiti nella Provincia di -OMISSIS-" e "quantitativo di correttivo calcico della -OMISSIS- correttivi s.r.l. distribuito nella provincia di -OMISSIS-"*.

Ebbene le tabelle citate sono state versate in atti dallo stesso ricorrente (cfr. allegato 006 del deposito originale) e la mera lettura di esse smentisce la sua prospettazione, atteso che la (seconda) tabella, concernente i quantitativi di correttivo calcico sversati, riferisce di spandimenti anche sul fondo di località -OMISSIS-.

6.2. Anche le altre doglianze articolate con il terzo motivo sono infondate.

Anche a non considerare che l'obbligo di bonifica è stato imposto dalla citata sentenza penale e che il giudicato penale fa stato nei confronti della Provincia resistente, che risulta costituita parte civile nel giudizio indicato, osserva il Collegio come nella fattispecie all'esame non vi sia ragione di discostarsi dal costante insegnamento della giurisprudenza amministrativa che evidenzia come 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 (per tutte, con riferimento alla più ampia materia delle valutazioni ambientali, Consiglio di Stato, sez. II, 7 settembre 2020 n. 5379; sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36). Non è invece consentito chiedere al Giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle amministrazioni giungendo ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verifica sollecitata dalla parte (sul punto specifico, Consiglio di Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500), ovvero sulle perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da propri esperti (sul principio, per tutte Consiglio di Stato, sez. V, 25 marzo 2021 n. 2524, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, 7 giugno 2021 n. 4331); studi che, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e condivisi espressamente dall'autorità competente. In materia

ambientale l'accertamento del nesso fra una determinata presunta causa di inquinamento ed i relativi effetti - accertamento che evidentemente rileva per decidere se determinati interventi per eliminarlo siano giustificati - si basa sul criterio del "più probabile che non", ovvero richiede semplicemente che il nesso eziologico ipotizzato dall'autorità sia più probabile della sua negazione (in questo senso la costante giurisprudenza, per tutte Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 10 del 2019; successivamente, sez. IV, 7 gennaio 2021 n. 172).

In sostanza, in disparte come detto ogni rilievo sul fatto che la responsabilità del ricorrente per l'inquinamento ambientale dei terreni di cui gli è stata imposta la bonifica è stata accertata con sentenza passata in giudicato, la correttezza degli accertamenti istruttori sulla scorta dei quali è stato adottato il provvedimento qui avverso, non può essere contestata nella presente sede a meno di non rilevarne una palese illogicità o irrazionalità, che però alla luce della documentazione presente nel fascicolo processuale nella fattispecie il Collegio non ravvede.

7. È infondato anche il quarto motivo di ricorso con cui il ricorrente lamenta che nella vicenda all'esame non sarebbe applicabile il DM n. 46/2019, atteso che i fondi e gli appezzamenti oggetto della ordinanza impugnata sarebbero oggetto di un unico procedimento amministrativo avviato nel 2018. La doglianza non è condivisibile stante che il procedimento amministrativo sfociato nella gravata determinazione del -OMISSIS- ha preso l'avvio ed è conseguente alla ridetta sentenza del Tribunale di -OMISSIS- n. -OMISSIS- emessa l'11 dicembre 2019, quando il citato DM 46/2019 era già stato adottato, sicché la sua applicazione era inderogabile sulla scorta del principio *tempus regit actum*.

8. Non coglie nel segno, da ultimo, neanche il quinto motivo con cui si prospetta la tesi secondo cui degli effetti pregiudizievoli sull'ambiente derivanti dell'operato degli amministratori risponderebbe esclusivamente la società di capitali in ragione del rapporto di immedesimazione organica.

La questione è stata recentemente affrontata *funditus* dalla Sezione con la sentenza n. 1903 del 17 luglio 2024, le cui statuizioni il Collegio non può che richiamare in questa sede, a mente dell'art. 74 del codice del processo amministrativo, condividendole integralmente e ribadendo come il quadro normativo vigente, delineato dal Codice Civile e dal D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, conduca a riconoscere la possibilità di indirizzare le ordinanze di cui all'art 244 del D.lgs. 152/2006 nei confronti degli amministratori delle società di capitali e che non vi siano ragioni per escludere l'applicazione del pur eccezionale regime di responsabilità diretta dell'amministratore, nel caso in cui il danno da questi cagionato sia un danno all'ambiente e il soggetto danneggiato sia una comunità territoriale, trattandosi di un danno diretto.

Il Collegio ritiene inoltre di richiamare, facendole proprie, le statuizioni della IV sezione di questo Tribunale di cui alla sentenza 11 marzo 2024 n. 458, laddove, nel ricostruire la tematica dell'elemento soggettivo nella materia dell'illecito ambientale, è stata esclusa per le attività pericolose la necessità dell'accertamento del dolo e/o della colpa, trattandosi di ipotesi – ammessa – di responsabilità oggettiva, sul punto è stato infatti rilevato che: *“La giurisprudenza è concorde nell'ammettere l'esistenza di...forme di responsabilità oggettiva negli obblighi di bonifica (oltre alla menzionata pronuncia C.G.U.E. Grande Corte, 9 marzo 2010, resa in causa C-378/08, R.M.E. s.p.a., punto 65 della motivazione e terzo punto del dispositivo, cfr: Consiglio di Stato, Ad. Plen. ord. 25 settembre 2013, n. 21, punti 19, 20 e 25; Cass. Sez. Un. 1 febbraio 2023, n. 3077, punti 13 e 15 in diritto; per una chiara distinzione del diverso titolo di imputazione per le attività pericolose cfr: T.A.R. Toscana, Sez. II, 13 marzo 2023, n. 270, punto 4.5 in diritto; cfr: altresì Consiglio di Stato, Sez. IV, 27 dicembre 2023, n. 11208, punto 2.4 in diritto; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 18 luglio 2023, n. 1879, punto 11.6 in diritto). 6.5 Pertanto laddove gli articoli 242 e 244 del D. Lgs. n. 152 del 2006, individuano il soggetto obbligato alla bonifica dei siti contaminati nel “responsabile” dell'inquinamento, devono essere integrati con i criteri di imputazione di derivazione comunitaria recepiti dalla parte sesta del D. Lgs. n. 152 del 2006 i quali implicano la necessaria distinzione tra attività pericolose ed attività non pericolose. Alla luce di tali premesse, ai fini della legittima adozione di un ordine di bonifica di un sito inquinato, si può affermare che: - in caso di attività pericolose è sufficiente che l'Amministrazione accerti in termini oggettivi la responsabilità di un operatore nella contaminazione di un sito, provando l'evento della contaminazione e, secondo il principio del “più probabile che non”, l'esistenza di un nesso causale tra la condotta attiva o omissiva dell'operatore e l'inquinamento riscontrato, senza essere tenuta a dimostrare l'elemento soggettivo del dolo o della colpa...”*

10. Per le ragioni esposte in conclusione il ricorso è infondato e va pertanto respinto.

11. Le spese seguono, come di regola, la soccombenza e nella misura indicata in dispositivo vanno poste a carico della parte ricorrente, mentre nulla deve essere disposto nei confronti dei controinteressati che non si sono costituiti in giudizio.

(Omissis)