

Sulla gestione delle operazioni di bonifica del sito di una discarica con bacini di raccolta rifiuti denominati S0, S1, S2, S3 S4 e S5

Cons. Stato, Sez. III 7 febbraio 2025, n. 995 - Lamberti, pres. f.f.; Ponte, est. - Ecoambiente S.r.l. (avv.ti Abbamonte, Presutti) c. Comune di Latina (avv. Cavalcanti) ed a.

Ambiente - Procedimento di bonifica del sito unico di una discarica - Procedimento di rinnovo dell'AIA.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Controversia trae origine da due originari ricorsi proposti dalla società Ecoambiente S.r.l. avverso una serie di atti adottati dall'Amministrazione comunale di Latina in ordine alle attività di bonifica della discarica sita in area denominata Borgo Montello, svolte dalla odierna appellante in esecuzione di progetti dalla medesima presentati, nonché avverso una serie di atti relativi al procedimento di rinnovo dell'AIA, relativamente agli impianti di smaltimento in titolarità della stessa società, e al procedimento di verifica delle suindicate attività di bonifica

Il contenzioso riguarda quindi la gestione delle operazioni di bonifica del sito della discarica di Borgo Montello - Latina, ove insistono molteplici bacini di raccolta rifiuti denominati S0, S1, S2, S3 S4 e S5.

La gestione della suddetta discarica vedeva coinvolti, nel corso del tempo, diversi soggetti, di natura sia pubblica (Comune di Latina) sia privata (molteplici imprese operanti nel settore del trattamento e smaltimento rifiuti).

Più precisamente: il sito S0, era stato in gestione del comune di Latina sino a tutto il 1986, e, successivamente delle società Capitolina Srl e IND.ECO srl; i siti S1, S2, S3, erano stati gestiti dalla Ecomont Srl sino al fallimento della stessa, cui era subentrata successivamente la Ecoambiente Srl, odierna appellante; i bacini S4 e S5 erano stati gestiti dalla IND.ECO Srl. A seguito di un accertato fenomeno di tracimazione del percolato dalle vasche di contenimento del bacino S3, negli anni 1997 - 1998, il Comune adottava una serie di ordinanze che imponevano l'esecuzione della bonifica, in un primo momento nei confronti della Ecomont Srl (Ordinanza n. 5/1997). Una seconda Ordinanza (n. 22/1998) di ingiunzione alla bonifica vedeva come destinataria la Società Capitolina, che la Ecomont Srl, avendo dichiarato di essere in gestione fallimentare, indicava quale proprietaria dell'area interessata. Successivamente al fallimento di Ecomont Srl, la Ecoambiente subentrava nella gestione dei bacini S1, S2, S3, a seguito di contratto di locazione del 4.8.1998, con il quale aveva acquisito dalla Società Capitolina la disponibilità delle aree.

Le suddette aree, difatti, erano state acquistate da Capitolina Srl nel 1996, mediante contratto di compravendita con la società Immobiliare Giulia Srl, a sua volta, avente causa della Ecomont Srl. Quest'ultima società, infatti, aveva trasferito l'area a Immobiliare Giulia Srl nel 1994.

In esecuzione dell'Ordinanza n. 36/98, che imponeva a Ecoambiente la bonifica dei bacini tratti in locazione, la società presentava un progetto di bonifica, relativamente ai soli bacini S1, S2, S3., che otteneva l'approvazione del Comune di Latina e della Regione Lazio.

Nell'ambito delle iniziali attività di bonifica Ecoambiente procedeva alla realizzazione di una barriera di contenimento del percolato (polder).

A partire dal 2005 e a seguito di analisi effettuate dall'ARPA Lazio (prelievamento di acqua in discarica dai Piezometri P6 e P7, in data 3.3.2005), da cui era emerso il superamento dei valori di contaminazione delle acque sotterranee di cui al DM 471/99, l'amministrazione avviava una fase di monitoraggio capillare di tipo idrogeologico su tutto il sito, fino al 2008.

Da tale monitoraggio emergeva una situazione di inquinamento della falda sottostante il sito delle discariche e la necessità di sottoporre l'intera area a bonifica, per cui il Comune, con determina n. 64/2008, stabiliva che le società di gestione Ecoambiente, IND.ECO e Capitolina avrebbero dovuto formulare un progetto operativo per gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza dell'intero sito.

Durante il corso della seduta di conferenza del 4.12.2008, la Ecoambiente, nella dichiarata qualità di soggetto meramente interessato, presentava il *"Progetto integrato per la Bonifica dell'area di Borgo Montello"*, precisando, altresì, che la presentazione del progetto non avrebbe configurato ammissione di responsabilità riguardo ai fenomeni di inquinamento accertati.

Il progetto, approvato con Determina n. 913 del 19.5.2009, prevedeva due fasi di attività: la realizzazione di un capping definitivo per l'invaso S0; la messa in sicurezza dell'area e la bonifica mediante un trattamento di demolizione chimica ossidativa, con immissione nelle acque sotterranee di agenti inertizzanti.

Sulla scorta delle risultanze di una serie di prove di campo effettuate dalla società, il progetto veniva successivamente rimodulato e integrato e, nella nuova versione, otteneva l'approvazione del Comune con Determina n. 205 del 7.2.2014 che escludeva, però, la condizione posta da Ecoambiente di proseguire le attività aziendali durante le operazioni di

bonifica, in quanto ritenute contrarie all'interesse pubblico di tutela della salute e dell'ambiente, trattandosi di un sito caratterizzato dalla presenza di accertati fenomeni di inquinamento.

Da un sopralluogo del 23.4.2014, emergeva il mancato avvio delle attività di bonifica e messa in sicurezza del sito e la Ecoambiente, con nota n. 135 del 7.5.2014, comunicava la data di inizio degli interventi, prevista per il 13.5.2014, e le relative modalità di esecuzione, invitando il comune ad attivarsi al fine di individuare i reali soggetti responsabili dell'inquinamento.

In riscontro il Comune, avendo rilevato una difformità tra le modalità di esecuzione descritte e quanto previsto nel progetto approvato con determina n. 205/2014 (mancata previsione, nella nota n. 135, dell'intervento di realizzazione del capping sull'invaso S0), unitamente a taluni inadempimenti formali (mancata indicazione del nominativo della Direttore dei Lavori, mancata trasmissione del DURC), con determina n. 53586 del 16.6.2014 diffidava Ecoambiente alla corretta esecuzione dei lavori e a mettersi in regola con le comunicazioni dovute, comunicando, altresì, l'avvio del procedimento volto all'adozione degli interventi sostitutivi di cui all'art 250 TUA, al fine di garantire la corretta esecuzione della bonifica.

Nelle more, la Regione Lazio, con comunicazione del 26.9.2014, subordinava la conclusione positiva dell'avviato procedimento di rinnovo alla società dell'AIA all'effettivo inizio delle attività di bonifica.

Provincia e comune si riunivano nuovamente in data 3.11.2014 e, preso atto della contaminazione accertata nell'area, ritenevano necessaria per la prosecuzione delle attività di discarica, la messa in sicurezza e il completamento della bonifica dell'intero sito, a carico di Ecoambiente e Ind.Eco.

A propria volta la Ecoambiente sollecitava con molteplici istanze la conclusione di un Accordo di Programma ai sensi dell'art 246 TUA, volto alla definizione di modalità e tempi di esecuzione degli interventi.

Di seguito, il Comune convocava per il giorno 12.12.2019 Conferenza di servizi per l'esame delle attività di bonifica svolte e, all'esito della riunione, si procedeva a diffidare Ecoambiente a dare esecuzione a quanto approvato con determina n. 205/2014, con riferimento alla realizzazione del Capping del bacino S0.

Il Verbale della seduta del 12.12.2019, trasmesso alla Ecoambiente in data 20.1.2020, veniva richiamato nel successivo verbale della Conferenza del 5.2.2020, svoltasi presso la Regione Lazio, e conclusasi con una decisione interlocutoria volta ad attendere le risultanze dei campionamenti ARPA, in corso di esecuzione durante il mese di febbraio 2020.

2. La Ecoambiente adiva il Tar Latina, mediante proposizione di due distinti ricorsi.

Con il ricorso iscritto al n. R.G. n. 284/2014, integrato da due atti di motivi aggiunti, chiedeva l'annullamento:

- della determina n. 205 del 7.2.2014, di approvazione del progetto in variante, limitatamente alla clausola che impedisce la prosecuzione delle attività di gestione delle discariche durante le operazioni di bonifica;
- della comunicazione del 16.6.2014, di diffida alla corretta esecuzione del piano;
- della comunicazione della Regione Lazio del 26.9.2014, nella parte in cui subordina la conclusione positiva dell'avviato procedimento di rinnovo dell'AIA all'effettivo avvio delle attività di bonifica;
- del verbale di una riunione tra Provincia e Comune di Latina del 3.11.2014, nella parte in cui le Amministrazioni condizionano la ripresa delle attività di discarica al completamento della bonifica a carico di Ecoambiente e Ind.Eco.

Con ulteriore ricorso n. R.G. 133/2020, per motivi di illegittimità derivata dal ricorso n. 284/2014, censurava il verbale della seduta di conferenza dei servizi del 12.12.2019, limitatamente alla parte in cui si diffida la società alla esecuzione del capping per il bacino S0. Contestava, altresì, l'illegittimità del Silenzio serbato dalle Amministrazioni convenute in ordine alle istanze di Accordi di Programma ex art 245 e 246 TUA.

3. Con Sentenza n. 409/2021, il Tar Latina, previa riunione dei ricorsi, ha respinto il gravame introduttivo e i primi motivi aggiunti di cui al ricorso RG 284/2014. Ha dichiarato inammissibili il secondo atto di motivi aggiunti, nonché il ricorso n. RG 133/2020, trattandosi di impugnative svolte avverso atti infraprocedimentali, insuscettibili di autonoma impugnabilità.

Il Giudice di Prime cure ha accertato la legittimità:

- della clausola denegatoria contenuta nella D. D. n. 205/2014, ritenendo "congruo e logico" escludere la possibilità di eseguire la bonifica e gestire le discariche contemporaneamente, considerato che le discariche attive sono state causa efficiente dell'inquinamento e che la normativa ambientale non consente di svolgere attività di trattamento rifiuti nei siti, come Borgo Montello, in cui sono stati accertati elevati livelli di contaminazione del suolo e delle falde acquifere e nei quali, pertanto, non possono essere garantiti adeguati livelli di sicurezza per le persone e per l'ambiente;
- della diffida alla corretta esecuzione dei lavori, comunicata alla ricorrente in data 16.6.2014, in quanto conseguente alla verifica di carenze di esecuzione e di comunicazione, considerati gli oneri volontariamente assunti dalla ricorrente.

4. Avverso tale pronuncia è insorta Ecoambiente srl, con l'atto di appello in esame, notificato in data 14 gennaio 2022, depositato in pari data, a mezzo del quale ha chiesto la riforma della sentenza gravata e l'annullamento degli atti impugnati in prime cure, con conseguente riconoscimento della legittimità della sua richiesta di prosecuzione delle attività aziendali e di stipula di un Accordo di Programma.

A sostegno dell'appello sono stati proposti cinque motivi di appello:

- violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 240 - 242- 244- 245- 246 -250 e 253 del T.U.A. in connessione con le direttive e i principi dell'Unione Europea sanciti dall'art 191 paragrafo 2 del Trattato UE e dalla

Direttiva 2004/35/CE del 21.4.2004 - artt. 1/8 - Violazione degli artt. 2, 3, 6 e ss. L. 241/90 sulla individuazione delle ipotesi di conflitto di interessi”;

- violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 240 – 242 – 244 – 245 – 246 - 250 e 253 del TUA. in connessione con le direttive e i principi dell’unione europea sanciti dall’art. 191 paragrafo 2 del trattato ue e dalla direttiva 2004/35/ce del 21/04/2004 – artt. 1/8 – difetto di istruttoria e travisamento dei fatti – falsa motivazione e falsa causa – violazione e falsa applicazione dei principi di trasparenza e correttezza dell’azione amministrativa - conflitto di interessi;
- violazione e falsa applicazione dell’art. 29 octies del tua in connessione con gli artt. 239, 242 e 245 e ss. del medesimo TUA – violazione del principio del giusto procedimento – incompetenza – violazione del principio del contrarius actus - eccesso di potere per difetto di istruttoria – falsa motivazione – travisamento dei fatti”;
- violazione e falsa applicazione dell’art. 29 octies del tua in connessione con gli artt. 239, 242, 245, 246 e ss. del medesimo TUA – violazione del principio del giusto procedimento – incompetenza – violazione del principio del contrarius actus - eccesso di potere per difetto di istruttoria – falsa motivazione – travisamento dei fatti – eccesso di potere - difetto istruttoria – violazione del principio del giusto procedimento di legge”;
- violazione falsa applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 14 e ss. l. 241/90 e del t.u. 104/2010 – nonché delle disposizioni di cui agli artt. 242 e ss. del TUA”.

Si sono costituite in giudizio, chiedendo il rigetto dell’appello, il Comune e la Provincia di Latina, nonché le società Capitolina Srl in Liquidazione e Ind.Eco Srl.

Il Comune di Latina ha insistito per il rigetto dell’appello, sostenendo che, sulla scorta di risultanze documentali ufficiali (quali analisi, campionature, dati e rilievi oggettivi eseguiti nell’ambito del Piano di Monitoraggio, dell’indagine condotta da ARPA e dello Studio di Caratterizzazione del sito commissionato all’ENEA dallo stesso comune), risulterebbe dimostrata: la legittimità dei provvedimenti gravati, in quanto necessari alla bonifica di un sito riconosciuto come inquinato e finalizzati alla massima tutela della salute pubblica e dell’ambiente, considerato che le discariche attive rappresentano causa efficiente dell’inquinamento e che la gestione delle discariche durante le operazioni di bonifica non è nell’interesse pubblico, non essendo consentita dalla disciplina ambientale; la responsabilità di Ecoambiente nella generazione dell’inquinamento, tenuto conto della direzione della falda acquifera (la falda, infatti, attraversa il corpo dell’intera discarica, arricchendosi man mano degli inquinanti, e ciò smentisce che l’origine dell’inquinamento possa ricondursi all’invaso S0 gestito dal Comune, dal momento che tale invaso si trova a valle della discarica gestita dalla società), della presenza di sostanze inquinanti tipiche dell’attività svolta dalla società e localizzate in massima concentrazione nei siti dalla stessa gestiti, e della circostanza che nella conduzione del sito contaminato si siano succedute, nel corso degli anni, molteplici imprese operanti nel settore del trattamento e smaltimento rifiuti, tra cui la Ecoambiente. Secondo il Comune, le circostanze esposte rappresenterebbero riscontri ragionevoli, sia pure indiziari, sufficienti a provare la sussistenza di un nesso di causalità tra l’attività dell’appellante e l’inquinamento riscontrato, trovando applicazione la regola probatoria del “più probabile che non”.

La società Capitolina ha chiesto il rigetto dell’appello sostenendo che la responsabilità della bonifica spetterebbe esclusivamente all’appellante, che ha gestito il sito e causato l’inquinamento, dichiarandosi estranea alla gestione diretta dei terreni facenti parte del Compendio di Borgo Montello, in quanto titolare di un mero diritto all’incasso dei canoni di locazione, a far data dal 1998 e fino alla confisca degli stessi, avvenuta nel 2016.

In particolare, la società Capitolina, a sostegno della propria estraneità rispetto alla controversia, ha dedotto di aver acquistato, nel 1996, una porzione del compendio immobiliare su cui sorgeva l’impianto gestito da Ecoambiente, mediante contratto di compravendita con la società Immobiliare Giulia Srl, a sua volta, avente causa della Ecomont Srl. Quest’ultima società, infatti, aveva trasferito l’area a Immobiliare Giulia Srl nel 1994. Nel 1998, il suddetto compendio veniva ceduto in locazione alla Ecoambiente. I contratti di vendita tra le citate società venivano successivamente dichiarati nulli con sentenze passate in giudicato, stante l’azione proposta dalla Curatela del Fallimento Ecomont, la quale, conseguentemente, ne otteneva il rilascio. In ultimo, nel 2016, il Tribunale di Roma disponeva la confisca definitiva dei terreni nonché delle quote sociali di Capitolina. In sostanza, la nullità dei contratti di compravendita proverebbe l’insussistenza di una responsabilità diretta nella gestione delle discariche, non essendo mai stata la società proprietaria legittima dei terreni. La confisca “distanzierebbe” ulteriormente la società dalle responsabilità gestionali, non detenendo alcun controllo sui beni. In riferimento alla ritenuta responsabilità di Ecoambiente per l’inquinamento e la bonifica, essa risulterebbe connessa alla gestione del sito e provata dalle molteplici analisi condotte da ARPA a partire dal 2005, da cui deriverebbe, con ragionevole certezza, che Ecoambiente abbia, quantomeno, concorso a generare il danno ambientale. Né, d’altro canto, l’appellante avrebbe fornito adeguata prova a sostegno della deduzione che l’inquinamento sarebbe avvenuto prima del 2001, periodo in cui la stessa ha iniziato a disporre del fondo. Il carattere spontaneo dell’attività di bonifica posta in essere dal soggetto che materialmente dispone dell’area, inoltre, apparirebbe “conseguenza ineludibile della ragionevole certezza che anche questo soggetto ha contribuito all’inquinamento del sito stesso.

Anche la Ind.Eco Srl ha chiesto il rigetto dell’appello, sostenendo la propria estraneità rispetto alla posizione dell’appellante e ai fatti di inquinamento rilevati nell’area, che risulterebbe provata sulla scorta delle seguenti argomentazioni.

Le statuizioni di precedenti sentenze confermerebbero l’assenza di prove circa la responsabilità e l’insussistenza di

obblighi di bonifica, unitamente al passaggio in giudicato, in quanto non oggetto di contestazione dell'appellante, del passaggio motivazionale della sentenza gravata, laddove si accerta che Ecoambiente ha assunto l'onere di esecuzione e, pertanto, non assume rilevanza nel giudizio la posizione di terzi nella responsabilità della contaminazione ambientale, quale la posizione di IND. ECO che è invece oggetto di altro e diverso contenzioso.

La società, inoltre, è stata prosciolta in sede penale per l'inquinamento di Borgo Montello.

La memoria evidenzia che, pur insistendo nella stessa area, gli impianti di discarica sono autonomi e ben definiti sia nella loro collocazione fisica che negli aspetti gestionali. IND.ECO gestisce bacini impermeabilizzati (S4, S5, S6, S7, S8) che sono stati realizzati con sistemi di impermeabilizzazione e reti di raccolta del percolato. La società, inoltre, non ha mai gestito l'invaso S0.

La responsabilità di Ecoambiente in relazione, quantomeno, alla prosecuzione e aggravamento dei fatti di inquinamento, è dovuta alla gestione inefficiente dei bacini non impermeabilizzati (S1, S2, S3), attese le disfunzioni della barriera di contenimento del percolato da essa realizzata.

Alla pubblica udienza di smaltimento del 5 febbraio 2025 la causa è stata trattenuta per la decisione.

5. L'appello è infondato.

6. I primi tre motivi di appello possono essere esaminati congiuntamente in quanto connessi al tema della responsabilità da inquinamento.

In proposito, va ribadito che 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 competente sia più probabile della sua negazione.

Nel caso di specie, dalla documentazione in atti emerge il pieno coinvolgimento della società odierna appellante nella gestione dell'area inquinata; infatti, Ecoambiente subentrava nella gestione dei bacini coinvolti, a seguito di contratto di locazione del 1998, con il quale aveva acquisito dalla Società Capitolina la disponibilità delle aree; inoltre, risulta accertata una coincidenza tra le sostanze lavorate ed i materiali inquinanti ritrovati nel sito inquinato.

Una volta accertato il coinvolgimento nelle attività prodromiche all'inquinamento, le ulteriori censure si scontrano con la contraddittorietà del comportamento della stessa società che, dopo aver assunto l'impegno alle attività di bonifica, ne ha poi contestato le puntuali indicazioni provenienti dalle amministrazioni competenti.

7. Anche le restanti censure sono infondate.

Il quarto motivo è incentrato sulla critica alla sentenza nella parte in cui ha ommesso di pronunciarsi in riferimento alla censura relativa al silenzio delle Amministrazioni sulle istanze di Accordo di programma, di cui agli art 242 e 246 TUA. L'appellante, in qualità di soggetto interessato e non obbligato alla bonifica, avrebbe diritto al perfezionamento di tale accordo, in funzione di un equo bilanciamento tra il principio di precauzione e il principio di proporzionalità.

Se per un verso la stessa premessa della censura si scontra con quanto sopra rilevato in termini di accertata responsabilità, per un altro verso non sussiste alcun obbligo di provvedere in ordine all'esercizio di attività pacificamente discrezionale, quale quella relativa alle valutazioni rimesse all'amministrazione circa l'eventuale attivazione di accordi di programma.

Infine, parimenti infondato è il quinto motivo di appello, con cui la sentenza viene criticata per aver escluso il carattere autonomamente lesivo degli atti infraprocedimentali impugnati con i secondi motivi aggiunti di cui al ricorso RG 284/2014, e con il ricorso RG n. 133/2020.

Va condivisa la conclusione dei Giudici di prime cure, nel senso che trattasi di atti interni al procedimento di rinnovo dell'A.I.A., al procedimento di verifica delle attività di bonifica, nonché alle attività svolte in sede di conferenza di servizi. La relativa rilevanza istruttoria e di indirizzo non ne muta il carattere privo di definitività, presupposto di ammissibilità della relativa impugnativa.

8. La presente decisione viene quindi assunta tenendo conto dell'ormai consolidato "principio della ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

9. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello va pertanto respinto.

Le spese del presente grado di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio in favore delle parti appellate, liquidate per ciascuna in complessivi euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori dovuti per legge.

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

(Omissis)

