

Sulla discrezionalità tecnica esercitata dall'Amministrazione in tema di valutazione del superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC)

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. I 7 marzo 2025, n. 228 - Carpentieri, pres.; Falferi, est. - Comune di Finale Emilia (avv. Ceruti) c. Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Emilia Romagna (avv.ti Fantini, Onorato) ed a.

Ambiente - Bonifica di siti contaminati - Impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi - Dichiarazione di non contaminazione del sito - Discrezionalità tecnica esercitata dall'Amministrazione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato in data 20.7.2023, il Comune di Finale Emilia ha impugnato la determinazione n. 2553/2023 avente ad oggetto “Artt. 240, 244 e 245 del D. Lgs. 152/06, Bonifica di Siti Contaminati. Ditta “Feronia S.r.l.” - Impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita in comune di Finale Emilia (MO), via Canaletto Via Rovere 18/A. Assunzione dei valori di fondo naturale e conclusione procedimenti aperti ai sensi della Parte IV, Titolo V del D.Lgs. 152/06 s.m.i” con cui l’Agenzia Regionale per la prevenzione, l’ambiente e l’energia dell’Emilia Romagna (di seguito solo “Arpae”) ha disposto: (i) di assumere “unicamente per l’area oggetto di studio del presente procedimento e per i parametri Ferro, Manganese, Arsenico, Nichel, Boro, Nitriti e Solfati, ai sensi e per gli effetti dell’art. 240, comma 1, lettera b) ultimo periodo del Titolo V, Parte IV del D. Lgs. 152/06, le nuove concentrazioni soglia di contaminazione pari ai valori di fondo riportati nella tabella riportata in premessa ...”; (ii) di dichiarare conclusi “i procedimenti istruttori avviati ai sensi degli art. 244 e 245 del D. Lgs. 152/06 in merito ai superamenti per i parametri Nichel, Nitriti e Manganese rilevati dal Gestore nelle acque sotterranee nel corso del 2021, di cui alle notifiche trasmesse dalla ditta ai sensi dell’art. 245 del D. Lgs. 152/06 con prot. 54559 del 08/04/2021, prot. 130747 del 24/08/2021 e prot. 184034 del 30/11/2021, e per i parametri Ferro, Manganese, Arsenico, Nichel, Boro, Nitriti e Solfati rilevati e notificati da APA Centro ai sensi dell’art. 244 con prot. 19688 del 07/02/2022”; (iii) di dare atto “che sulla base dei valori di fondo di cui al precedente punto 1, verranno aggiornate le nuove CSC (livelli di contaminazione) delle acque sotterranee previste dall’AIA di cui alla Det. 3448 del 23/07/2020 al paragrafo D3.7 Monitoraggio e Controllo delle acque sotterra”; (iv) di disporre “il proseguimento delle indagini volte all’accertamento dei livelli di contaminazione per i parametri Antimonio, Triclorometano nei piezometri (PzNord e PzNordbis) e Solfati nei piezometri PzA14bis, PzD14bis, Pz4bis ed altri eventuali che dovessero essere rilevati nell’ambito del monitoraggio, per un periodo adeguato e congruo di osservazione (...); (v) di disporre che “l’istruttoria di cui al punto precedente sia svolta all’interno di un nuovo procedimento ex art. 244 D.Lgs. 152/06 s.m.i.”; (vi) di disporre che “i monitoraggi prescritti al gestore della discarica all’interno dell’AIA siano considerati parte integrante delle indagini a supporto del procedimento di cui al precedente punto”; (vii) di dare atto che “sulla base della prosecuzione dei periodici monitoraggi della discarica in oggetto e del conseguente ampliamento del data set disponibile, i valori di fondo di cui al punto 2 potrebbero essere suscettibili di ri-valutazione e/o aggiornamento”.

Nelle premesse in fatto l’Amministrazione comunale ricorrente ha esposto quanto segue:

-nel Comune di Finale Emilia è presente una discarica per rifiuti speciali non pericolosi gestita dalla ditta Feronia S.r.l. (di seguito anche “il Gestore”) e costituita da due corpi distinti, il primo denominato “Feronia 0” approntato negli anni '70-'80 e utilizzato fino al dicembre 2000 e il secondo, denominato “Feronia 1”, attivo dal gennaio 2012 a dicembre 2015, autorizzato dalla Provincia di Modena con Determinazione n. 93/2010 recante Autorizzazione Integrata Ambientale;

-con delibera di Giunta Regionale n. 356 del 11.03.2019 era approvato il PAUR - Provvedimento Autorizzatorio Unico Ambientale relativo al “Progetto per l’ottimizzazione con ampliamento della volumetria dell’area tecnologica della discarica esistente” comprendente valutazione di impatto ambientale positiva, modifica sostanziale dell’autorizzazione integrata ambientale, permesso a costruire, autorizzazione alla gestione rifiuti, variante allo strumento urbanistico comunale, autorizzazione sismica;

-durante il monitoraggio della discarica il Gestore comunicava ad Arpae Sac di Modena, ai sensi dell’art. 245 del D. Lgs. n. 152/2006, il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (in sigla “CSC”) per il parametro Nichel in corrispondenza del piezometro di controllo PzI16 posto a Sud Sud-Ovest della discarica (nota dell’8.4.2021), il superamento delle CSC del parametro Nitriti in corrispondenza del piezometro di controllo aree esterne PzOvest (nota del 24.8.2021), il superamento del valore di fondo per il parametro Manganese in corrispondenza del piezometro di controllo PzI-21 (nota del 30.11.2021);

-con nota del 7.2.2022 il Servizio Sistemi Ambientali e il Servizio Territoriale di Modena di Arpae comunicavano, ai sensi dell’art. 244, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006, al Servizio Autorizzazioni e Concessioni di Arpae Modena, di aver

rilevato, nell'ambito della propria attività di monitoraggio e controllo della discarica in oggetto, con riferimento agli anni 2020-2021 e per le acque sotterranee, superamenti dei valori delle CSC di cui alla Tabella 2 dell'Allegato 5 alla Parte IV del Titolo V del D. Lgs. 152/06 per i parametri Ferro, Manganese, Arsenico, Nichel, Boro, Antimonio, Triclorometano, Nitriti, Solfati;

-con nota dell'11.2.2022 Arpae Sac di Modena avviava il procedimento ex art. 244, comma 2, del D. Lgs. n. 152/2006 volto a identificare il responsabile dei superamenti nel sito in oggetto, richiedendo contestualmente al Comune di Finale Emilia, al Servizio Territoriale di Modena, al Servizio Sistemi Ambientali dell'APA Centro e al Gestore del sito di fornire, per quanto di competenza, tutti gli elementi ritenuti utili per chiarire l'origine dei suddetti superamenti;

-Arpa Sac di Modena indicava, pertanto, la conferenza dei servizi col coinvolgimento delle Amministrazioni pubbliche interessate (Regione Emilia-Romagna, Arpae, Comune di Finale Emilia, AUSL, Prefettura di Modena e Vigili del Fuoco) e del soggetto privato, che si svolgeva nelle sedute di data 8.2.2022, 23.6.2022, 9.3.2023 e 2.5.2023;

-a seguito di espressa richiesta, la ditta Feronia trasmetteva ad Arpae una relazione tecnica dal titolo "Relazione sui Valori di Fondo" con cui proponeva valori di fondo per Ferro, Manganese, Solfati, Nichel, Arsenico, Boro e Nitriti determinati per la falda superficiale e di Manganese e Nitriti calcolati per la falda profonda, che era illustrata e valutata nella seduta di Conferenza dei Servizi del 23.6.2022;

- con nota del 19.7.2022 Arpae Sac di Modena richiedeva documentazione tecnica integrativa al Gestore il quale trasmetteva una relazione tecnica integrativa che era valutata da Apa Centro con il supporto del Gruppo di Lavoro "Valori di fondo Acque sotterranee e Suolo" istituito presso la Direzione Tecnica di Arpae;

-in data 9.3.2023 si teneva la seduta della Conferenza dei Servizi istruttoria al fine di illustrare i dati complessivamente raccolti, le elaborazioni e le relative valutazioni tecniche svolte dal suddetto Gruppo di Lavoro, il quale trasmetteva il documento (dal titolo "Valutazione delle acque sotterranee relativa all'impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi "Feronia", sito in Comune di Finale Emilia, via Comunale Rovere 18/A, ed individuazione dei valori di fondo") con cui definiva i valori di fondo dell'area in questione per i parametri sopra indicati;

-in data 2.5.2023 si teneva la seduta conclusiva della Conferenza dei Servizi al fine di illustrare, alla luce degli approfondimenti svolti e delle relazioni ricevute, la conclusione dell'istruttoria svolta da Arpae nell'ambito dei procedimenti ex artt. 244 e 245 del D. Lgs. n. 152/2006;

-con nota del 23.6.2023 il Comune di Finale Emilia contestava e puntualizzava alcuni contenuti del verbale della Conferenza dei Servizi in particolare in ordine alle dichiarazioni espresse dal consulente dell'ente locale, chiedendone l'integrazione che tuttavia Arpae rifiutava di apportare;

-con l'impugnata determinazione Arpae Sac di Modena ha assunto le nuove concentrazioni soglia di contaminazione pari ai valori di fondo definiti dal citato Gruppo di lavoro; sono stati, quindi, dichiarati conclusi i procedimenti avviati ai sensi degli art. 244 e 245 del D. Lgs. n. 152/2006 senza assunzione di alcuna ordinanza di messa in sicurezza e bonifica.

Tanto premesso il Comune di Finale Emilia ha denunciato i seguenti vizi: "1. Violazione degli artt. 240, 244, 245 d.lgs. 152/2006 - violazione del d.lgs. 36/2003 - eccesso di potere per carenza di istruttoria ed illogicità manifesta in relazione ai piezometri considerati ai fini del raggiungimento del livello di guardia per gli inquinanti; 2. Violazione degli artt. 240, 244, 245 d.lgs. 152/2006 - eccesso di potere per carenza di istruttoria ed illogicità manifesta in relazione al periodo considerato di superamenti di parametri inquinanti; 3. Violazione degli artt. 240, 244, 245 d.lgs. 152/2006 - eccesso di potere per travisamento dei fatti e carenza di istruttoria in relazione all'esclusione di ogni responsabilità della discarica nella contaminazione delle acque sotterranee; 4. Violazione degli artt. 240, 244, 245 d.lgs. 152/2006 - eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria ed illogicità manifesta in relazione all'inidoneità delle indagini poste a fondamento dell'esclusione di responsabilità della discarica nella contaminazione; 5. Ulteriore violazione degli artt. 240, 244, 245 d.lgs. 152/2006 - eccesso di potere per difetto di motivazione, travisamento dei fatti, carenza di istruttoria, illogicità manifesta e violazione delle "linee guida per la determinazione dei valori di fondo per i suoli e per le acque sotterranee" S.N.P.A. n. 8/2018 in relazione alle supposte cause della contaminazione delle acque sotterranee".

Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 16.4.2024, il Comune di Finale Emilia ha impugnato la determinazione di Arpae n. 771 del 9.2.2024 recante la ratifica della conclusione positiva del procedimento formulata dalla Conferenza di Servizi del 19.12.2023, avviato ex art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006, a seguito di notifica di potenziale contaminazione trasmessa da Feronia srl il 9.9.2021, con l'approvazione dell'Analisi di Rischio Sito Specifica, le cui risultanze indicano che "i limiti di accettabilità del rischio non sono superati".

Nelle premesse in fatto il Comune ha evidenziato quanto segue:

-i motivi aggiunti riguardano il procedimento conseguente ad una notifica di potenziale contaminazione, ex art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006, trasmessa da Feronia srl il 9.9.2021, per la rottura accidentale della tubazione di raccolta del percolato, con conseguente aumento delle concentrazioni dei parametri Antimonio, Boro, Nichel, Cromo totale, Ferro, Manganese e Arsenico all'interno della condotta delle acque di drenaggio;

-con nota 24.5.2023 Feronia s.r.l. dichiarava di aver eseguito le misure di prevenzione e di messa in sicurezza a seguito della fuoriuscita del percolato e di aver svolto le opportune indagini sulle matrici ambientali;

-con nota del 5.9.2023 Arpae Sac di Modena comunicava che il procedimento non poteva ritenersi concluso e precisava che il gestore avrebbe dovuto predisporre, ai sensi del comma 3 dell'art. 242 del D. Lgs. n. 152/2006, un'Analisi di

Rischio Sito Specifica, per verificare l'accettabilità del rischio igienico-sanitario e ambientale e la determinazione delle Concentrazioni Soglia di Rischio (CSR);

-con nota del 22.11.2023 Arpae convocava la Conferenza di servizi per la valutazione dell'Analisi di Rischio Sito Specifica nell'ambito delle procedure operative e amministrative dei siti contaminati, allegando la relazione di "Analisi di Rischio di secondo livello per la Salute Umana e per l'Ambiente" presentata da Feronia s.r.l. l'8.11.2023, nonché una relazione tecnica di Arpae - Servizio Territoriale di Modena del 16.8.2023 recante la valutazione dell'autocertificazione prodotta a suo tempo dal gestore;

-alla riunione della Conferenza di Servizi del 19.12.2023, cui partecipava il Comune ricorrente (con il proprio consulente tecnico di fiducia), Arpae APA (Area Prevenzione Ambientale Centro) esponeva i contenuti di un contributo istruttorio (non consegnato al Comune né prima della conferenza né in occasione della riunione stessa) sull'Analisi di rischio presentata dal gestore;

-nonostante le richieste di chiarimenti e i rilievi critici dei rappresentanti del Comune ricorrente, la Conferenza dei Servizi approvava l'Analisi di Rischio Sito Specifica trasmessa l'8.11.2023 da Feronia srl e concludeva positivamente il procedimento ai sensi del comma 5 dell'art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006, ritenendo il sito "non contaminato" ai sensi dell'art. 240, comma 1, lett. f) del medesimo decreto "in quanto le massime concentrazioni di Fe e Mn riscontrate, benché superiori alle CSC di Tab 2 del D.Lgs. 152/06, risultano inferiori alle CSR determinate mediante AdR approvata";

-ricevuta in data 21.12.2023 la bozza del verbale della suddetta Conferenza, il Comune ricorrente trasmetteva ad Arpae specifiche osservazioni (con riferimento alla mancata trasmissione di un documento redatto da Arpae, con conseguente impossibilità di poter produrre le proprie osservazioni e alla mancata verbalizzazione dei rilievi del consulente e del Sindaco) al verbale medesimo, esprimendo parere negativo alla conclusione positiva del procedimento;

-con nota del 12.1.2024 Arpae riscontrava la suddetta nota comunale, contestandone il contenuto;

- il procedimento si concludeva con l'impugnata determinazione n. 771 del 9.2.2024 con la ratifica della conclusione positiva della Conferenza di Servizi del 19.12.2023.

Tanto premesso il Comune ricorrente ha dedotto i seguenti vizi: "1. Violazione dell'art. 242, comma 4, D.Lgs. 152/2006 e dei principi costituzionali di buon andamento e leale collaborazione tra amministrazioni ex art. 97 Cost., nonché di pubblicità e dei principi di trasparenza dell'azione amministrativa ex art. 1 della l. 241/1990 - eccesso di potere per carenza di istruttoria in relazione alla mancata messa a disposizione del comune ricorrente della valutazione tecnica di Arpae APA sull'analisi di rischio prodotta dal gestore ed oggetto della conferenza di servizi; 2. Incompetenza di A.R.P.A.E. ad esercitare le funzioni amministrative di convocazione, conduzione ed assunzione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi per l'approvazione del documento di Analisi di Rischio Sito Specifica e la dichiarazione di conclusione positiva del procedimento e di sito "non contaminato" ex art. 242, commi 4 e 5, D.Lgs. 152/2006 - questione di legittimità costituzionale degli artt. 14 e 16 della L.R. Emilia Romagna 13/2015 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione; 3. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta e carenza di istruttoria in relazione all'erroneo presupposto che il percolato fuoriuscito non avrebbe contaminato il sottosuolo e le acque sotterranee; 4. Ulteriore eccesso di potere per illogicità manifesta e travisamento dei fatti con riferimento alla ritenuta adeguatezza di un'analisi del rischio limitata alla porzione soggiacente la discarica "Feronia 1" sulla base dell'erroneo presupposto che quest'ultima sarebbe racchiusa da una "diaframmatura perimetrale" che contiene ogni fuori uscita di inquinanti; 5. Violazione dell'Allegato I, Titolo V, parte quarta, D.Lgs. 152/2006 in relazione all'omessa determinazione delle C.S.R. equivalenti alle C.S.C. (al punto di conformità) come prescritto per l'analisi di rischio delle acque sotterranee; 6. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta e violazione delle linee tecniche di settore in relazione alla validazione ed approvazione di una analisi di rischio di secondo livello che ha omissa di utilizzare i parametri sito specifici richiesti (avendo invece applicato i parametri di default del software utilizzato)".

Si è costituita in giudizio l'Agenzia Regionale per la Prevenzione, l'Ambiente e l'Energia dell'Emilia Romagna (Arpae), la quale ha puntualmente ricostruito la vicenda per cui è causa, contestando le censure avversarie e chiedendone l'inammissibilità e il rigetto per infondatezza.

Parimenti, anche Feronia srl si è costituita in giudizio, contestando puntualmente le censure di cui al ricorso introduttivo e ai motivi aggiunti, chiedendone il rigetto.

Si è costituita in giudizio anche la Regione Emilia Romagna, che ha concluso per il rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti.

Infine si è costituito in giudizio anche il Ministero dell'Interno - Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco - Vigili del Fuoco di Modena chiedendo il rigetto di ogni domanda svolta nei confronti dell'Amministrazione Statale.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato ulteriori memorie difensive e di replica con cui hanno ribadito le proprie argomentazioni e contestato quelle avversarie.

Alla Pubblica Udienza del 4 dicembre 2024, il ricorso è stato trattenuto in decisione, come da verbale di causa.

Il ricorso come integrato dai motivi aggiunti non può trovare accoglimento.

In linea generale, tenuto conto della tipologia di censure articolate dal Comune ricorrente e della stessa complessità tecnica dei procedimenti che hanno condotto all'adozione dei provvedimenti impugnati, pare opportuno ricordare che, per giurisprudenza consolidata, la discrezionalità tecnica è sindacabile in sede giurisdizionale solo per macroscopici vizi di

illegittimità e travisamento dei fatti, per manifesta illogicità o per inadeguatezza dell'istruttoria o della motivazione (esprimono questi principi, *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 20 ottobre 2024, n. 8621; *id.*, 20 ottobre 2024, n. 8443; *id.*, sez. VII, 4 settembre 2024, n. 7421; *id.*, sez. V, 3 ottobre 2023, n. 8640; *id.*, sez. IV, 16 gennaio 2023, n. 500). Va, altresì, precisato che il sindacato giurisdizionale sugli apprezzamenti tecnici della Pubblica Amministrazione può svolgersi in base non solo al mero controllo formale ed estrinseco dell'iter logico seguito dall'Autorità amministrativa, bensì anche alla verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo; però, tutte le volte in cui non emergono vizi di logicità e di ragionevolezza, la motivazione espressa dall'organo tecnico, costituendo il frutto di discrezionalità tecnica, non può essere sostituita con il diverso avviso del giudice (Consiglio di Stato, sez. VII, 24 ottobre 2024, n. 8515; *id.*, sez. VI, 8 aprile 2022, n. 2598). Recente giurisprudenza, inoltre, ha delineato un metodo più ampio di indagine e di sindacato sulla discrezionalità tecnica esercitata dall'Amministrazione, affermando la pienezza del sindacato giurisdizionale, in particolare, quando "i campi del sapere ai quali fa rinvio la norma incompleta e ai quali deve attingere l'Amministrazione ai fini del provvedere, appartengano all'area delle così dette <scienze esatte>, suscettibili di prova sperimentale ripetibile, e non all'area delle così dette <scienze sociali> o <scienze umane>, che presentano, invece, margini molto ampi di opinabilità (Cons. Stato, Sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836; *id.*, 18 aprile 2023, n. 3892; sez. VI, 9 maggio 2023, n. 4686). In questa prospettiva, dunque, in special modo nel caso, quale quello qui in trattazione, nel quale vengono in rilievo scienze e conoscenze propriamente tecniche, della chimica, della medicina, della biologia, della tecnologia farmaceutica, della psichiatria, dell'etnobotanica, sarebbe possibile pervenire a una piena sindacabilità dei fatti opinabili, anche sulla base di un criterio di <maggiore attendibilità> della tesi emergente in giudizio, alla luce delle deduzioni e delle produzioni di parte, rispetto a quella fatta propria dall'Amministrazione nell'atto impugnato (Consiglio di Stato, sez. III, 20 novembre 2023, n. 9897, che richiama Consiglio di Stato, sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167).

Ebbene, tanto precisato in linea generale, si osserva che, anche volendo applicare l'orientamento che ammette un più ampio metodo di indagine e di sindacato sulla discrezionalità tecnica esercitata dall'Amministrazione, il Collegio ritiene che le deduzioni di parte ricorrente (supportate dalla relazione del Consulente tecnico) non solo non evidenzino palesi illogicità e/o erroneità nell'operato dell'Amministrazione, ma non presentino nemmeno quella "maggiore attendibilità" idonea a far dubitare dell'attendibilità tecnico-scientifica dell'istruttoria svolta da Arpa e delle conseguenti conclusioni cui la medesima è pervenuta; a tale proposito, va anche tenuto conto del fatto che la suddetta istruttoria, che ha riguardato un ambito estremamente specialistico, è stata particolarmente articolata e approfondita e ha impegnato, per un notevole lasso di tempo, diverse strutture organizzative di Arpa, oltre che le ulteriori amministrazioni interessate (Azienda Usl di Modena, Regione Emilia Romagna, Comune di Fianle Emilia, Corpo dei Vigili del Fuoco, Prefettura di Modena).

In tal modo individuate le coordinate ermeneutiche che devono connotare l'esame delle censure formulate dal Comune di Finale Emilia, con il primo motivo del ricorso introduttivo parte ricorrente lamenta, in estrema sintesi, che l'individuazione dei valori di fondo sarebbe inficiata da difetto istruttoria e illogicità manifeste; in particolare, la distinzione tra piezometri di "controllo" e di "gestione" – ove solo i primi sono presi in considerazione per il superamento dei livelli di guardia, mentre i secondi rilevano solo per il completamento del quadro conoscitivo dell'area – non troverebbe fondamento normativo, per cui sarebbe illegittimo, per difetto istruttorio, illogicità manifesta e violazione del D.Lgs n. 36/2003, non considerare, ai fini del superamento dei livelli di guardia degli inquinanti, i piezometri di gestione.

La doglianza non può trovare accoglimento.

Sotto un primo profilo va osservato che – come eccepito dalle difese di Arpa e di Feronia srl – con la determinazione n. 3448 del 23.7.2020 – recante "D.Lgs. 152/06, L.R. 21/04. Ditta Feronia s.r.l. Discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita in comune di Finale Emilia (MO). (rif. int. n. 175/03158250369). Autorizzazione integrata ambientale: modifica sostanziale" – (di seguito "AIA 2020"), l'Arpa dell'Emilia Romagna, nel disporre una modifica sostanziale dell'Autorizzazione Integrata Ambientale già rilasciata a Feronia srl, ha tra l'altro definito le modalità di "Monitoraggio e Controllo delle acque sotterranee" della discarica, con adempimenti a carico sia del Gestore che dell'APA di Arpa, nell'ambito delle quali sono stati dettagliatamente indicati anche i piezometri da utilizzare per il monitoraggio e controllo delle acque sotterranee (in particolare cfr. paragrafo D3.7 dell'Allegato 1, det. n. 3448/2020). Tale determinazione, pur essendo ben nota al Comune ricorrente, non risulta essere mai stata oggetto di gravame in relazione ai suddetti profili. Non pare, pertanto, ammissibile che solo ora l'Amministrazione Comunale si dolga delle modalità di utilizzo dei piezometri nell'ambito del monitoraggio e controllo della discarica, pur essendo da tempo a conoscenza delle relative regole di utilizzo, a suo tempo approvate (avendo partecipato alle presupposte Conferenze dei Servizi); tra l'altro, proprio in esecuzione di tali disposizioni il Gestore ha provveduto alla segnalazione, ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs n. 152/2006, del superamento delle CSC per le acque sotterranee.

In ogni caso, per quanto riguarda la rete di piezometri in questione, non emergono le violazioni della disciplina di settore lamentate in ricorso.

In relazione al Piano di sorveglianza e controllo – acque sotterranee, il D.Lgs n. 36/2003 dispone che "Obiettivo del monitoraggio è quello di rilevare tempestivamente eventuali situazioni di inquinamento delle acque sotterranee sicuramente riconducibili alla discarica, al fine di adottare le necessarie misure correttive. Devono essere individuati punti di monitoraggio rappresentativi e significativi, anche in relazione all'estensione della discarica, in modo tale che

siano presenti almeno un pozzo a monte (a distanza sufficiente dal sito per escludere influenze dirette) e due a valle, tenuto conto della direzione di falda. Nei punti di monitoraggio individuati deve essere rilevato il livello di falda. È opportuno installare una sonda per il rilevamento in continuo del livello della falda in caso di modesta soggiacenza della falda (...)” (Allegato2, par. 5.1).

Nella determinazione impugnata è precisato che l’AIA n. 667/2019, integralmente sostituita dalla determinazione n. 3448/2020 (AIA 2020), recepisce integralmente, tra le altre, le disposizioni di cui al D.Lgs. n. 36/2003, quali BAT (Migliori Tecniche Disponibili) di settore e prevede un articolato Piano di monitoraggio e Controllo; la rete di monitoraggio delle acque sotterranee “è costituita da coppie di piezometri di cui un piezometro, a 5 m di profondità, per il monitoraggio della falda superficiale (acquitardo) e il secondo, a 15-20 m di profondità, captante la falda profonda (confinato superiore). L’AIA prevede una rete di controllo che è strutturata in: piezometri di controllo tipici delle discariche per verificare eventuali impatti della discarica sulle acque sotterranee, piezometri di gestione, che forniscono ulteriori elementi informativi al gestore per individuare tempestivamente eventuali problematiche riconducibili alla discarica e piezometri di controllo aree esterne utilizzati come <bianco> per confrontare le caratteristiche delle acque sotterranee nell’areale circostante l’impianto”.

Ebbene, la rete di monitoraggio sopra descritta appare pienamente conforme alla richiamata disciplina normativa, in quanto prevede piezometri in aree non interessate dalla presenza della discarica - “piezometri di controllo aree esterne” - e piezometri significativi per verificare eventuali impatti della discarica - “piezometri di controllo”; il numero di piezometri che integra la rete di controllo è ampiamente superiore a quello previsto dal D.Lgs. n. 36/2003, in modo da consentire un monitoraggio che permette di rilevare tempestivamente eventuali impatti della discarica sull’ambiente circostante. I piezometri di “gestione”, già presenti e mantenuti all’interno del sito, forniscono elementi integrativi, svolgendo una funzione conoscitiva.

In ogni caso, e il rilievo appare comunque dirimente, le parti resistenti hanno evidenziato che anche nei piezometri di gestione non si è mai verificato un superamento dei valori di fondo, affermazione che non è stata documentalmente smentita dal Comune ricorrente.

Con il secondo motivo si lamenta che Arpaè, in relazione alla nota del 7.2.2022 del Servizio Sistemi Ambientali e del Servizio Territoriale di Modena, avrebbe del tutto illogicamente preso in considerazione solo i superamenti dei parametri inquinanti (Ferro, Manganese, Arsenico, Nichel, Boro, Antimonio, Triclorometano, Nitriti, Solfati) per gli anni 2020-2021 e non per gli anni precedenti e per il 2022, anni nei quali risultano superamenti non solo dei “livelli di guardia” ma anche delle CSC, con conseguente difetto di istruttoria.

La censura è destituita di fondamento.

Richiamato quanto sopra premesso, in linea generale, relativamente alle questioni e gli apporti tecnici delle parti, si rileva che dallo studio del Gruppo di Lavoro di Arpaè “Valori di fondo Acque sotterranee e Suolo” denominato “Valutazione delle acque sotterranee relativa all’impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi “Feronia” sito in comune di Finale Emilia, via Comunale Rovere 18/a ed individuazione dei valori di fondo” del gennaio 2023 (sub doc. n. 21 fascicolo Arpaè) emerge che, per le ragioni ivi ampiamente espresse, “si è proceduto al ricalcolo dei valori di fondo a scala locale, utilizzando i dati disponibili del monitoraggio svolto dal 2019 al 2022, per il sistema idrico superficiale, e dal 2014 al 2022, per il sistema idrico confinato”.

Tali conclusioni risultano confermate dalle controdeduzioni tecniche (alla Relazione del Consulente del Comune ricorrente) predisposte dalla Direzione Tecnica di Arpaè, dalle quali emerge che “per il calcolo dei Valori di Fondo del sistema idrico sotterraneo superficiale sono state utilizzate le risultanze analitiche riferite all’intervallo temporale 2019-2022, in quanto i piezometri ritenuti utili al calcolo sono stati realizzati a partire dall’anno 2019. Mentre per il calcolo dei Valori di Fondo del sistema idrico sotterraneo confinato, sono state utilizzate le risultanze analitiche riferite all’intervallo temporale 2014-2022 in quanto i piezometri ritenuti utili al calcolo sono stati realizzati a partire dall’anno 2014 come sopra riportato. Risulta pertanto chiara e comprensibile la motivazione di Arpaè di utilizzare i dati di monitoraggio dal 2014, quindi ben prima dell’anno 2019 indicato nella Relazione del Consulente. Non risulta invece possibile utilizzare i dati del periodo 2012-2014 per la valutazione dei Valori di Fondo in quanto sono tutti dati che si riferiscono a piezometri interni all’impianto e quindi non idonei per questa specifica attività (...)” (doc. sub n. 42 fascicolo Arpaè).

Dunque, quanto sostenuto nel motivo di ricorso appare smentito dalle risultanze documentali; come precisato dalla stessa difesa dell’Amministrazione resistente, la scelta di utilizzare, ai fini del procedimento ex art. 244, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006, valori riferiti al biennio 2020-2021 (dati più aggiornati disponibili) non risulta inficiata da alcun profilo di illogicità e non determina l’illegittimità della determinazione dei valori di fondo, che sono basati su tutti i dati disponibili dei piezometri ritenuti utili a tali misurazioni.

Con il terzo motivo, il Comune ricorrente lamenta che sarebbe sfornita di fondamento e smentita dai fatti l’affermazione di Arpaè nell’atto impugnato con cui si precisa che non vi è alcuna evidenza di contaminazione di acque sotterranee riconducibili a perdite di percolato dalla discarica, né di altro processo imputabile all’attività di gestione della discarica; dalle analisi chimiche eseguite per legge, infatti, si sarebbe accertata la presenza nelle acque sotto-telo di contaminanti, tra cui il Cromo il cui contenuto nelle acque DR (ossia di drenaggio sotto-telo) sarebbe aumentato drasticamente proprio

in occasione di due eventi incidentali che Feronia ha dichiarato, nel 2020 e nel 2021, oltre ad accertate contaminazioni sotterranee da PCB (Policlorobifenili) e Paratoluidina; sarebbe, pertanto, evidente che i superamenti delle CSC di queste sostanze sarebbero riconducibili alla discarica.

La doglianza non è condivisibile.

Va premesso che la presenza delle sostanze in questione è stata rilevata esclusivamente nelle vasche di raccolta delle acque di sotto telo, quale conseguenza dell'evento di rottura di un elemento della tubazione di raccolta e allontanamento del percolato, segnalato da Feronia Srl (doc. sub n. 24 fascicolo Arpae) e in relazione al quale era presentato e approvato un progetto di messa in sicurezza di emergenza. Feronia srl ha precisato (e documentato) che a seguito dell'intervento di messa in sicurezza, sono state condotte analisi sulle acque di drenaggio che hanno evidenziato un quadro sulla qualità delle acque di drenaggio confrontabile a quello precedente.

Dunque, non si sono mai registrate variazioni dei parametri marker nei piezometri di controllo e di gestione, come dimostrato dagli accertamenti risultanti dallo studio denominato *“Valutazione delle acque sotterranee relativa all'impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi “Feronia” sito in comune di Finale Emilia, via Comunale Rovere 18/a ed individuazione dei valori di fondo”* del gennaio 2023;

Appare del tutto ragionevole, pertanto, il rilievo di Arpae in ordine all'evidenza che il superamento delle CSC delle tre sostanze in discussione –che è stato riscontrato, appare opportuno ribadirlo essendo aspetto determinante, esclusivamente nel pozzetto di raccolta delle acque sotto telo- non costituisce dimostrazione di un nesso causale tra l'attività della discarica e la presenza nelle acque sotterranee di altri parametri chimici, diversi dai suddetti markers, oggetto della definizione dei valori di fondo; la presenza, invero, nei piezometri di controllo di alcuni parametri a livello superiori alle CSC (nichel, nitriti, ferro, manganese, arsenico, boro e solfati) non è risultata riconducibile alla discarica, essendo stati accertati valori di fondo più elevati già nei piezometri a monte della discarica medesima.

Con il quarto motivo il Comune ricorrente lamenta che l'esclusione della responsabilità nella contaminazione in capo alla discarica sarebbe trattato, nell'impugnato provvedimento, in base a rilievi censurabili; in particolare: -le indagini isotopiche sarebbero inidonee a rilevare inquinanti in tracce e, quindi, il superamento delle CSC; -l'università di Modena – a differenza di quanto affermato nel provvedimento di Arpae- non avrebbe escluso la propagazione di percolato sotto la discarica, avendo invece suggerito delle indagini che il gestore ha ritenuto di non eseguire.

Le censure non sono condivisibili.

Emerge dallo stesso tenore letterale del provvedimento impugnato che le indagini isotopiche, ivi richiamate, non esauriscono ma si aggiungono a tutte le verifiche effettuate da Arpae in ordine alla valutazione del rispetto delle CSC, verifiche condotte attraverso le prescritte analisi chimiche.

In buona sostanza e come rilevato dalle parti resistenti, le indagini isotopiche costituiscono uno strumento integrativo ma non sostitutivo delle indagini chimiche più tradizionali, che consente di ampliare l'ambito conoscitivo in relazione alle plurime sorgenti di contaminazione, sia naturali che antropogeniche.

Dunque, appare del tutto infondata la doglianza con cui si lamenta l'inidoneità delle indagini isotopiche a rilevare il superamento delle CSC, in quanto il provvedimento gravato non si basa (solo) su tale tipologia di indagini.

Con riferimento al secondo profilo di censura, inerente la proposta dell'Università di Modena, si osserva che nella Conferenza dei Servizi dell'8.2.2022, cui hanno partecipato tutte le Amministrazioni interessate, è stato precisato, a tal proposito, che *“le elaborazioni indipendenti a cura dell'Università (...) hanno evidenziato le ambiguità a livello interpretativo dei risultati ottenuti e hanno portato UNIMORE-DSCG a proporre un campionamento invasivo in corrispondenza di una delle 2 anomalie al fine di calibrare l'interpretazione dei dati geoelettrici e dipanare ogni dubbio in merito alla propagazione di percolato nel sottosuolo. Il gestore della discarica ha preferito non procedere in tal senso per scongiurare l'eventualità di lacerare la geomembrana in fase di scavo al di sotto del corpo della discarica ma si è adoperato per la realizzazione di un piezometro nei pressi dello spigolo sud-ovest di Feronia 1 al fine di acquisire elementi utili all'interpretazione dei dati geofisici attraverso il campionamento e la caratterizzazione analitica delle acque dello strato soffre torboso presente sotto l'area di sedile. Il Piezometro (denominato PzM21bis) è stato realizzato internamente al sistema di confinamento ad una profondità di 4,5 m dal pc fino al raggiungimento delle argille limose compatte presenti al di sotto del livello torboso ed è stato equipaggiato con un tratto fessurato per 2,5 m (da 2 a 4,5 m). In base al modello idrogeologico del sottosuolo i campionamenti di tale piezometro sono stati considerati rappresentativi dei fluidi che circolano al di sotto di Feronia 1 e, nello specifico, in corrispondenza dell'anomalia conduttiva rilevata dalle indagini geoelettriche in prossimità dello spigolo sud-ovest. In data 17/9/2021 stato eseguito il campionamento delle acque e le analisi chimico-fisiche condotte da Arpae e dal Gestore mostrano che valori rilevati non sono compatibili con la presenza di percolato (....). Arpae ST chiede che l'utilizzo delle geoelettriche rimanga come sistema di controllo periodico della tenuta del fondo della discarica lasciandolo come prescrizione all'interno dell'Autorizzazione. Il Gestore conferma che le prescrizioni vigenti prevedono l'indagine con frequenza annuale.”*

Dunque, anche le censure relative alla dedotta mancata ottemperanza alle indagini suggerite dall'Università di Modena in relazione alla possibile propagazione del percolato, appaiono superate da quanto emerge dal verbale della Conferenza dei Servizi dell'8.2.2022, che ben evidenzia le ragioni sottese alla scelta operata.

Con il quinto e ultimo motivo del ricorso introduttivo, il Comune di Finale Emilia lamenta che l'indagine diretta a

verificare le cause dei superamenti di CSC –una volta esclusa, in maniera illogica, la responsabilità della discarica – giungerebbe a conclusioni errate: -non sarebbe provato che le (asserite) torbe del sottosuolo sarebbero responsabili della geochimica delle acque; -l'attribuzione della presenza di inquinanti ad altre attività antropiche sarebbe del tutto generica e sprovvista di puntuale verifica, con conseguente difetto istruttorio.

Anche tale ultimo motivo non è accoglibile.

Va premesso che, una volta accertata la mancanza di nesso causale tra la discarica e i valori di fondo riscontrati – circostanza incontestabile stante l'accertata presenza di contaminanti a monte della discarica -, le censure in esame non paiono assumere rilevanza; peraltro, nell'impugnata determina n. 2553/2023 è disposto il proseguimento delle indagini in relazione all'accertamento dei livelli di contaminazione, all'interno di un nuovo procedimento ex art. 244 del D.Lgs n. 152/2006.

In ogni caso, quanto al merito, si osserva, sotto un primo profilo, che il provvedimento impugnato richiama, anche in relazione a tale aspetto, il già menzionato studio del Gruppo di Lavoro di Arpa denominato *"Valutazione delle acque sotterranee relativa all'impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi "Feronia" sito in comune di Finale Emilia, via Comunale Rovere 18/a ed individuazione dei valori di fondo"* del gennaio 2023, ove è, tra l'altro, dedicato apposito paragrafo (par. 2.6) alla *"presenza di torbe nel primo sottosuolo e interazione con le acque sotterranee"*. In tale paragrafo è precisato che *"Un ruolo importante nella valutazione del chimismo delle acque sotterranee contenute nei primi metri del sottosuolo è la presenza di uno strato esteso e pressoché continuo di torbe di colore nero (...). Questo strato di torbe, oltre a permettere una maggiore mobilità dell'acqua rispetto le litologie fini e più compatte, riveste anche un ruolo importante nella geochimica delle acque sotterranee, in quanto può influire amplificando le variazioni redox delle acque sotterranee superficiali, incidendo sulla stabilità e relativa mobilità nelle stesse di diversi parametri chimici, come ad esempio ferro, manganese, arsenico. Oltre la giacitura di questo strato di torbe è interessante osservare il rapporto dello stesso con i livelli delle acque di falda misurate nei piezometri, dal quale emerge che vi è una forte variabilità dei livelli minimo e massimo tra i diversi piezometri, a dimostrazione di una interazione della falda con lo strato torboso differenziata procedendo da ovest verso est. (...)"*.

Dunque, contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, il provvedimento impugnato appare adeguatamente supportato sia sotto il profilo motivazionale che istruttorio, né gli argomenti tecnici spesi dalla parte ricorrente risultano idonei a intaccare, sotto il profilo della logicità e ragionevolezza, quanto esposto nello Studio realizzato dal Gruppo di Lavoro di Arpa.

Sotto distinto profilo, non risulta sussistente l'asserita carenza istruttoria (per genericità e difetto di verifica) in relazione al riferimento (operato nel provvedimento gravato) alla presenza di altre attività antropiche. Anche relativamente a tale aspetto, infatti, è richiamato lo studio del Gruppo di Lavoro di Arpa del gennaio 2023 nel quale è effettuato uno specifico approfondimento circa tutti i fattori che insistono sull'area di interesse, alcuni riconducibili ad attività antropiche, altri aventi origine naturale. In particolare, al par. 8 (*"Conclusioni"*), lett. f) (*"Individuazione delle componenti naturali e antropiche con analisi statistica fattoriale"*) è precisato che *"Le risultanze dell'analisi statistica multivariata nel sistema idrico superficiale permettono di identificare diversi processi in atto nell'area circostante l'impianto di discarica che hanno effetto sulla qualità delle acque sotterranee. In particolare risultano almeno due componenti naturali che incidono sulla qualità delle acque, ovvero la composizione a cloruri e solfati rappresentata dal fattore 1 per la zona a ovest e sud della discarica, e la componente ridotta (fattore 6), determinata dalla presenza di sostanza organica e torbe nelle zone a est e poco a sud dell'impianto. Influiscono sulla qualità delle acque sotterranee anche le attività agricole che vengono svolte in modo diffuso nelle zone circostanti, potendo distinguere sia attività riconducibili allo spandimento di reflui zootecnici (fattore 2), in particolare nella zona sud e ovest rispetto l'impianto della discarica con arricchimento di nichel e boro, oltre che di ione ammonio, sia attività antropiche riconducibili ad attività di fertilizzazione chimica e/o con ammendanti (fattore 5), che avviene generalmente durante i periodi tardo estivi o autunnali, quando il livello della falda è basso. Questo effetto è più evidente nella zona a sud ed ovest rispetto l'impianto, comportando un contributo nelle acque di potassio, nichel e solfati. Un ulteriore processo (fattore 4) è determinato dalla presenza nella zona del canale ad uso irriguo che viene periodicamente invasato e svasato nel corso dell'anno che influisce sulla variabilità del chimismo delle acque (...)"*.

Giova, altresì, evidenziare che proprio in conclusione del sub-paragrafo di cui alla lett. f) è specificato che *"Nessuno dei processi sopra descritti è direttamente riconducibile alla presenza e alle attività connesse alla gestione della discarica"*. Anche sotto tale profilo, pertanto, le censure articolate dal Comune ricorrente non sono condivisibili, atteso che il ricordato Studio risulta ben documentato e adeguatamente motivato sia con riferimento alle torbe, sia in relazione alle attività agricole e zootecniche.

Quanto, infine, all'asserita insufficienza istruttoria dell'atto impugnato rispetto alle *Linee guida per la determinazione dei valori di fondo per i suoli e per le acque sotterranee* S.N.P.A.-Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente n. 8/2018, si rileva che la censura appare formulata in maniera eccessivamente generica e indeterminata e, come tale, inammissibile.

In conclusione, alla luce di tutto quanto sopra esposto, il ricorso introduttivo va respinto.

Passando all'atto per motivi aggiunti –con i quali, come detto, è gravata la determinazione di Arpa n. 771 del 9.2.2024

di approvazione analisi rischio ex art. 242, comma 5, del D.Lgs. n. 152/2006-, con il primo motivo si lamenta, in sintesi, che Arpae non avrebbe fornito al Comune di Finale Emilia il documento "Valutazione tecnica" redatto Arpae APA sull'analisi del rischio prodotto da Feronia srl; il suddetto documento sarebbe stato fornito e reso disponibile solo dopo la conclusione della Conferenza dei Servizi, a seguito di formale richiesta di accesso; sarebbero, quindi, violati i principi di buon andamento, di collaborazione, di trasparenza e pubblicità; inoltre, vi sarebbe un difetto di istruttoria a causa dell'impossibilità del Comune ricorrente di proporre osservazioni.

Le doglianze vanno disattese.

Va ricordato che dopo aver eseguito (in data 9.9.2021) la notifica ai sensi dell'art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006 di potenziale contaminazione, Feronia srl trasmetteva autocertificazione del 24.5.2023 di completamento degli interventi di ripristino del sistema di rilancio del percolato e degli accertamenti ambientali eseguiti presso il sito in questione; con nota del 5.9.2023, in riscontro dell'autocertificazione, Arpae comunicava che il procedimento non poteva ritenersi concluso; a seguito della produzione da parte di Feronia srl (in data 8.11.2023) dell'elaborato di Analisi di Rischio, Arpae convocava (con nota del 22.11.2023), la Conferenza di Servizi per la valutazione dell'Analisi di Rischio Sito Specifica.

Tanto premesso, il comma 4 dell'art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006 dispone che il Documento di Analisi di rischio (A.d.R.) sia *"inviato ai componenti della conferenza di servizi almeno venti giorni prima della data fissata per la conferenza"*. Ebbene, in conformità alla suddetta previsione e nel rispetto dei termini ivi stabiliti, con la ricordata nota di data 22.11.2023 Arpae ha convocato la Conferenza di Servizi per il giorno 19.12.2023 ai fini della valutazione dell'elaborato di Analisi di Rischio Sito Specifica trasmesso da Feronia S.r.l., documento che è stato correttamente allegato alla convocazione medesima (unitamente alla Relazione Tecnica di Arpae ST del 28.8.2023 inerente la non sufficienza dell'autocertificazione presentata dal Gestore).

Sotto tale profilo, pertanto, non è riscontrabile alcuna violazione dell'art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006.

Quanto al documento "Valutazione tecnica" redatto Arpae APA, sui cui si concentra la censura dell'Amministrazione comunale, si osserva che esso risulta essere stato acquisito (e adeguatamente illustrato) all'interno della Conferenza di Servizi, come emerge dalla data di protocollo (PG/2023/215114) del 19.12.2023; in particolare, dal verbale della Conferenza di Servizi del 19.12.2023 risulta che *"in merito all'analisi di rischio presentata, ARPAE APA espone i contenuti del proprio contributo tecnico istruttorio, agli atti della scrivente Agenzia con prot. PG/2023/215114 (<disarcia per rifiuti non pericolosi disarcia di Finale Emilia (MO)- Analisi Di Rischio per la Salute Umana e per l'Ambiente. Valutazione tecnica>)"*. Dunque, in disparte il rilievo che la disposizione normativa di riferimento richiede unicamente la trasmissione dell'analisi di rischio specifico, il contributo tecnico di Arpae APA non avrebbe potuto essere inviato 20 giorni prima della data della Conferenza dei Servizi come, invece, preteso dal Comune ricorrente.

Non risultano, dunque, violati i principi di buon andamento, collaborazione, trasparenza e pubblicità, né appare compromessa l'istruttoria a base del provvedimento gravato.

Invero, a prescindere da ogni rilievo in ordine alla eccepita (dalle parti resistenti) incompetenza del Comune ricorrente in materia ambientale (spettando ad esso unicamente una competenza amministrativa come autorità sanitaria per ordinanze contingibili e urgenti, nonché un ruolo politico quale rappresentante della collettività locale), si rileva che l'Amministrazione comunale ben avrebbe potuto formulare le proprie osservazioni, deduzioni e richieste a seguito dell'invio della convocazione della Conferenza di Servizi con allegata l'Analisi di Rischio Sito Specifica elaborata da Feronia S.r.l., in tal modo integrando e completando la dedotta (in sede giurisdizionale) carenza istruttoria. Diversamente, il Comune, a fronte della suddetta convocazione, riteneva di non formulare alcuna osservazione, né di proporre richieste istruttorie di alcun tipo.

Solo dopo la formale chiusura della Conferenza di Servizi, il Comune inviava, tramite il Sindaco, una nota con cui lamentava la mancata trasmissione del documento istruttorio esposto da Arpae APA in sede di Conferenza di Servizi, oltre a lacune nella verbalizzazione, nota alla quale faceva seguito il riscontro di Arpae.

Dunque, non risultano violati i principi generali invocati dal Comune ricorrente, né emergono profili di difetto di istruttoria.

Pare opportuno solo aggiungere che nell'impugnato provvedimento finale n. 771/2024 si dà atto della nota comunale pervenuta dopo la chiusura della Conferenza di Servizi, nonché del riscontro trasmesso al Comune da Arpae, specificando che i relativi contenuti sono integrativi della motivazione del provvedimento medesimo.

Il primo motivo aggiunto va, dunque, respinto.

Con il secondo motivo il Comune di Finale Emilia denuncia il difetto di competenza di Arpae che avrebbe esercitato competenze (indizione della Conferenza di Servizi) che l'art. 242 D.Lgs. n. 152/2006 riserverebbe solo alla Regione; Arpae, infatti, ha applicato il combinato disposto di cui agli artt. 14, comma 1, lett. c) e 16, comma 2, della L.R. E.R. n. 13 del 2015, pur in presenza di una pronuncia della Corte Costituzionale (n. 160/2023) che ha annullato una previsione normativa della Regione Lombardia attributiva di funzioni amministrative in materia di bonifiche di siti inquinati ai Comuni (tra cui anche la convocazione della Conferenza di Servizi), laddove il legislatore statale attribuisce tali competenze in via esclusiva alle Regioni; inoltre, l'art. 22 del D.L. n. 104/2023 consente che le competenze siano delegate a enti locali ma non ad Agenzie regionali (come Arpae); da tali argomenti discenderebbe la non manifesta infondatezza e la rilevanza della questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni della L.R. n. 13/2015 per violazione

dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost.

I rilievi del Comune ricorrente non sono condivisibili.

La questione di costituzionalità degli artt. 14, comma 1, e 16, comma 2, della L.R. n. 13 del 2015 è già stata vagliata da questo Tribunale con pronuncia n. 765/201, confermata in sede di appello con sentenza n. 1761/2022.

In particolare, il Consiglio di Stato, dopo aver richiamato la sentenza n. 132/2017 con cui la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 della legge della Regione Molise 4 maggio 2016, n. 4 con il quale era stato previsto l'ampliamento delle attribuzioni dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise, ha avuto modo di precisare che *“i poteri attribuiti ad ARPAE non sono contrassegnati da discrezionalità in senso proprio - ovverosia da una discrezionalità basata sulla comparazione degli interessi coinvolti – bensì sono vincolati o, eventualmente, si profilano al più quali esercizio di discrezionalità tecnica”* e che *“Le disposizioni della legge regionale (in particolare dell'art. 16, comma 2, e dell'art. 14, comma 1, della L.R. n. 13/2015) – e la relativa attuazione che ne è stata data – presentano quindi chiari tratti distintivi rispetto alle disposizioni della legge regionale molisana, investite dalla sentenza della Corte costituzionale n. 132/2017. Per questo sono esenti dalle censure mosse dagli appellanti e risulta manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale da loro prospettata. Questa conclusione è coerente con i principi ribaditi più di recente dalla Corte costituzionale in una vicenda che presenta elementi di analogia con quella odierna (cfr. sentenza n. 189 del 2021)”*; è stato ulteriormente precisato che *“ARPAE svolge anzitutto funzioni di supporto tecnico ed istruttorio a favore della Regione, pienamente in linea con le previsioni dell'art. 1 del decreto-legge n. 496/1993, ripreso dalla legge regionale n. 44/1995, che ricomprende tra le funzioni dell'Agenzia, all'art. 5, comma 1, lettera p), quella di “fornire il supporto tecnico alle attività istruttorie connesse alla approvazione di progetti e al rilascio di autorizzazioni in materia ambientale”. In materia di VIA la competenza decisoria è saldamente ancorata in capo all'organo politico regionale, mentre la competenza attribuita ad ARPAE al rilascio dell'AIA e della concessione di derivazione idrica sotterranea configura esercizio di discrezionalità di tipo tecnico, ferma restando la sottoposizione al potere regionale di indirizzo, pianificazione e programmazione”* (Consiglio di Stato, sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1761). Tali argomenti appaiono attagliarsi al caso di cui si discute, inerente l'approvazione del documento di Analisi di Rischio Sito Specifica e della dichiarazione di “sito non contaminato”, atti che, indubbiamente, non sono connotati dall'esercizio di una discrezionalità in senso proprio (o “discrezionalità amministrativa”), con valutazione comparativa dei plurimi interessi coinvolti, ma costituiscono, invece, espressione di una competenza prettamente tecnica che si esplica in una verifica alla luce di parametri tecnico-scientifici.

Ben diverso era il caso oggetto della pronuncia della Corte Costituzionale n. 160/2023, la quale ha censurato la disciplina legislativa della Regione Lombardia che aveva trasferito ai comuni le funzioni che, a livello statale, l'art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006 ha attribuito alle regioni, evidenziando che *“la potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario (sentenza n. 189 del 2021 e, ivi richiamate, sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione <la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale>”* (Corte Cost. n. 160/2023).

Pertanto, alla luce degli esposti argomenti, non sussiste il denunciato difetto di competenza di Arpa in relazione all'indizione della Conferenza di Servizi finalizzata all'approvazione dell'Analisi di Rischio Sito Specifica, stante la disciplina di cui alla L.R. n. 13/2015, né sussiste la violazione dell'art. 242 del D.Lgs. n. 152/2005.

Con il terzo motivo, in sintesi, il Comune ricorrente lamenta - sulla base di quanto affermato dalla relazione tecnica di parte- che sarebbe tecnicamente inverosimile quanto sostenuto da Arpa in ordine alla circostanza che il percolato conseguente alla rottura della tubazione sarebbe rimasto confinato nella tubazione di estrazione delle acque di drenaggio sotto -telo della discarica e non avrebbe raggiunto il sottosuolo e le acque naturali soggiacenti la discarica.

La doglianza non è accoglibile.

Va richiamato quanto in precedenza premesso in ordine ai limiti della sindacabilità di valutazioni prettamente tecniche e di particolare complessità. Invero, il sindacato giurisdizionale è subordinato alla dimostrazione che le valutazioni espresse dall'Amministrazione risultino scientificamente inaccettabili e che siano connotate da evidente erroneità, irragionevolezza o illogicità, non potendo assumere rilievo la mera divergenza di opinioni.

Nel caso in esame, come già evidenziato, non si ritiene che le valutazioni tecniche espresse dal consulente di parte del Comune ricorrente siano tali da inficiare, nei termini sopra chiariti, quanto accertato da Arpa nell'ambito dell'approfondita istruttoria compiuta.

Tanto precisato, l'Amministrazione ha evidenziato che l'incidente in questione ha coinvolto esclusivamente componenti interni dell'impianto, in una parte confinata della discarica e che l'incremento delle concentrazioni di Cromo –valorizzato nei motivi aggiunti – è stato registrato nelle acque prelevate dal pozzetto di raccolta delle acque di saturazione sotto-telo (DR) che si erano miscelate al percolato nella condotta di raccolta. Dalle analisi chimiche e da quelle isotopiche effettuate da Arpa e da Feronia è emersa l'assenza di impatti sulle acque dei piezometri, consentendo all'Amministrazione di affermare che non vi sia stata fuoriuscita di percolato dal sistema di contenimento della discarica, affermazione che non appare inficiata da grave erroneità, illogicità o travisamento dei fatti.

Con il quarto motivo, si lamenta che sarebbe illogico e errato l'assunto di Arpae che ha ritenuto adeguata l'analisi di rischio presentata da Feronia limitatamente alla porzione sottostante la discarica "Feronia 1" sul presupposto che quest'ultima sarebbe racchiusa da una "diaframmatrice perimetrale" che dovrebbe contenere le fuoriuscite di inquinanti, come dimostrato dalla perizia di parte redatta dal consulente tecnico del Comune ricorrente.

Richiamati anche in relazione a tale censura i limiti al sindacato giurisdizionale sopra esposti, si osserva che nel documento redatto dal Gruppo di Lavoro di Arpae denominato *"Valutazione delle acque sotterranee relativa all'impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi "Feronia" sito in comune di Finale Emilia, via Comunale Rovere 18/a ed individuazione dei valori di fondo"* del gennaio 2023 (sub doc. n. 21 fascicolo Arpae) è precisato che *"Al fine di aumentare la sicurezza idraulica dell'impianto "Feronia 0" e garantire un maggiore isolamento di "Feronia 1", sono stati realizzati nei mesi di maggio e giugno 2011, due diaframmi bentonitici lungo ciascun perimetro delle due discariche (Figura 2.1). I due diaframmi hanno raggiunto una profondità di circa 5.5 m dal piano campagna e garantiscono la totale separazione del sistema idrico superficiale interno ai diaframmi rispetto all'esterno. Ciò significa che all'interno dei due diaframmi, le acque sotterranee del sistema idrico superficiale possono provenire dalle sole precipitazioni meteoriche, pertanto i diaframmi bentonitici costituiscono una barriera al potenziale flusso idrico sotterraneo con l'esterno e viceversa"* (par. 2.1 *"Presidi permanenti realizzati per aumentare la sicurezza idraulica dell'impianto"*). Peraltro, Arpae ha considerato anche l'assenza della diaframmatrice perimetrale precisando che *"L'Agenzia ha comunque valutato la potenzialità di migrazione della falda superficiale, sia in senso orizzontale che verticale, così da determinare gli effetti di migrazione di Ferro e Manganese, introducendo ipotesi molto cautelative (assenza di barriera perimetrale, continuità dell'acquifero superficiale, migrazione verso l'acquifero confinato in pressione). In merito alla possibilità di migrazione orizzontale, il modello esprime un rischio in condizione di stato stazionario. Introducendo però la variabile tempo, passando dal regime stazionario a quello transitorio, il modello consente di stimare l'orizzonte temporale entro cui si manifesta la contaminazione in falda evidenziando tempi estremamente elevati: per percorrere 1 metro in senso orizzontale il Fe impiega 24.500 anni, il Mn 66.400 anni"* (Relazione Arpae APA del 19.12.2023, sub doc. n. 36 fascicolo Arpae); proprio in ragione di tali rilievi l'Agenzia ha concluso che *"per quanto attiene agli aspetti di natura ambientale (migrazione orizzontale e verticale), pur con le assunzioni cautelative introdotte (in particolare l'assenza di barriera), è possibile concludere che vi è assenza di rischio in relazione ai lunghi tempi di migrazione di Ferro e Manganese"* (Relazione Arpae APA cit.).

Anche il quarto motivo, quindi, non può trovare accoglimento.

Con il quinto motivo dell'atto per motivi aggiunti il Comune ricorrente sostiene che l'impugnata determinazione non sarebbe conforme alle norme tecniche vigenti nella parte in cui dichiara il sito "non contaminato", ritenendo adeguata l'Analisi di Rischio di Feronia srl, pervenendo alla conclusione che il rischio sarebbe accettabile con CSR-Concentrazioni Soglie di Rischio sino ad un contenuto in Ferro di 745.208 µg/l e in Manganese di 149.042 µg/l, a fronte di CSC-Concentrazioni Soglie di Contaminazione previste dalla legge (Allegato 5 della parte quarta del D.lgs. 152/2006) rispettivamente di 200 µg/l e di 50 µg/l.; in caso di contaminazione delle acque sotterranee, infatti, la normativa vigente prevedrebbe che per ciascuna sostanza contaminante dovrebbero essere rispettati valori di CSR equivalenti alle CSC.

La doglianza non è condivisibile.

Giova ribadire, come già evidenziato in relazione all'esame del terzo motivo, che a seguito dell'incidente determinato dalla rottura della condotta di percolato, l'aumento di contaminanti è stato riscontrato solo nella vasca di raccolta di acque di drenaggio e, quindi, in un punto all'interno del sito e, più precisamente, all'interno dell'impianto; alcuna contaminazione è stata, invece, rilevata nell'ambiente esterno circostante la discarica.

Proprio in ragione di quanto sopra precisato, dal verbale della Conferenza di Servizi del 19.12.2023 (analoghe considerazioni vengono svolte nel gravato provvedimento n. 771/2024) risulta che *"Nell'elaborazione dell'analisi di rischio è stata considerata come principale via di esposizione unicamente l'ingestione di acqua contaminata da parte dei lavoratori che, mensilmente, prelevano i campioni di acqua per il monitoraggio della qualità dei punti di drenaggio. In particolare, il proponente considera un recettore adulto lavoratore, esposto per 12 giorni lavorativi all'anno e in grado di ingerire potenzialmente 1 L di acqua contaminata dai drenaggi per ogni giorno di esposizione (esposizione 12 gg/anno). La ditta non valuta il trasporto in falda in quanto la discarica in oggetto risulta delimitata da una diaframmatrice perimetrale che costituisce un limite fisico di discontinuità rispetto all'area circostante (la cui tenuta è regolarmente monitorata). I risultati dell'elaborazione dell'analisi di rischio sito specifica mostrano quanto segue: - Modalità diretta: i limiti di accettabilità del rischio non sono superati. -Modalità inversa: i valori di CSR calcolati risultano superiori alle massime concentrazioni rilevate in sito: -CSR Ferro pari a 745.208 µg/L; - CSR Manganese pari a 149.042 µg/L."*

Pare opportuno evidenziare che è stata presa in considerazione un'ipotesi estrema -ingestione di 12 litri all'anno delle acque del DR - per quanto evidentemente irrealistica, atteso che tali acque non sono potabili; Arpae ha, altresì, precisato che trattandosi di inquinanti non volatili, il percorso di esposizione per volatilizzazione non è stato valutato, non potendosi realizzare; in particolare, nella valutazione dell'analisi di rischio effettuata da Arpae APA è precisato che *"è sostanzialmente convalidato l'elaborato tecnico del gestore, presentato al fine di descrivere il profilo di rischio sanitario, nella metodologia e nelle assunzioni adottate. Escluso il percorso di inalazione vapori in quanto Ferro e Manganese sono*

parametri non volatili, il solo percorso di esposizione attivabile è l'ingestione. Nell'ipotesi che il lavoratore, durante il monitoraggio DR, ingerisca 12 litri di acqua all'anno, si calcola un rischio sanitario accettabile e si individua un dato di CSR. “ (CSR Ferro pari a 745.208 µg/L; - CSR Manganese pari a 149.042 µg/L) ”Anche utilizzando i dati in possesso dell'Agenzia, la risultanza pur in questa condizione estrema (ingestione), mostra assenza di rischio di natura sanitaria”. In definitiva, considerato che il superamento dei valori è stato rilevato nella vasca di raccolta delle acque di drenaggio e non nell'ambiente e nelle acque sotterranee, anche tale valutazione espressa da Arpae non pare irragionevole, né fondata su gravi erroneità, né è dato riscontrare la violazione della disciplina di settore.

Con il sesto e ultimo motivo dell'atto per motivi aggiunti, il Comune ricorrente lamenta che l'Analisi di Rischio presentata da Feronia srl sarebbe stata condotta utilizzando non i parametri sito specifico (livello 2), ma quelli proposti di default dal software utilizzato (“Risk-net”), con geometrie e caratteristiche idrogeologiche diverse dalla realtà effettiva del sito specifico.

Anche tale ultima censura non è condivisibile.

Pur volendo prescindere dal rilievo che l'utilizzo di un software di default (“Risk-net” o altri) non è, di per sé solo, idoneo a dimostrare l'inattendibilità dell'analisi di rischio, si osserva che la valutazione dell'Analisi di Rischio effettuata da Arpae APA del 19.12.2023 ha evidenziato che *“Per la stima del movimento orizzontale dell'acqua, occorre utilizzare le grandezze fisiche che caratterizzano l'acquifero: conducibilità idraulica, gradiente idraulico e porosità efficace. I dati corrispondono al default di Risk-net sulla base della litologia silty clay e sono in linea con i dati sito specifici, il gradiente idraulico è stato invece desunto da bibliografia”*; quanto alla diffusione verticale, è stato precisato che *“Per descrivere il fenomeno di migrazione verticale, non potendosi utilizzare Risknet in quanto non prevede questa possibilità, è stato utilizzato il modello Leach8 (...). Nel caso in esame è stato utilizzato un segmento di calcolo che permette di calcolare i tempi di attraversamento della barriera geologica naturale (corrispondente al terzo strato) di spessore 2,9 m e conducibilità $K = 10$. Come assunzione preliminare si è dovuto porre l'acquifero profondo di bersaglio non in pressione, ma freatico (condizione non reale, ma cautelativa)”*.

Dunque, a differenza di quanto sostenuto dal Comune ricorrente, la valutazione di Arpae ha tenuto conto anche di plurimi parametri del sito specifico.

La doglianza va, dunque, rigettata.

In conclusione, alla luce di tutto quanto sopra esposto, il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, va respinto.

Stante la indubbia complessità delle questioni esaminate, le spese di causa possono essere compensate tra tutte le parti costituite in giudizio

(Omissis)