

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 8546 del 23 dicembre 2021 (ud. del 16 dicembre 2021)

Pres. Giovagnoli, Est. Rotondo

Rifiuti. Inquinamento bonifica e rifiuto. Artt. 192, 239 comma 2, lett. a) d. lgs. n. 152/2006.

Il concetto di inquinamento e quello di bonifica sono strettamente correlati e interdipendenti ma distinti da quello di rifiuto; infatti, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lettera a), del d. lgs. 152/2006 la disciplina delle bonifiche non si applica "all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del ... decreto". Ciò risponde evidentemente a logica, prima che a diritto, perché non necessariamente l'abbandono di un rifiuto genera un inquinamento in senso proprio e richiede una bonifica. Si tratta però di un'eventualità possibile, e quindi il legislatore dispone, anche qui, che come regola i rifiuti abbandonati vadano senz'altro rimossi, ai sensi dell'art. 192 del decreto, e dispone poi con l'art. 239, comma 2, lettera a), seconda parte che "qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale".

Cons. di Stato, Sez. IV, sent. n. 8546 del 23 dicembre 2021 (ud. del 16 dicembre 2021)

N. 08546/2021REG.PROV.COLL.

N. 02651/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2651 del 2021, proposto da Moligean S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Eugenio Lequaglie, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Bolognano, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, non costituiti in giudizio;

Ministero della Transizione Ecologica, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Edison S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Andreina Degli Esposti, Wladimir Francesco Troise Mangoni, Riccardo Villata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Riccardo Villata in Roma, via G. Caccini n. 1;

Provincia di Pescara, Regione Abruzzo, Arta Abruzzo, Ispra – Istituto Superiore per la Protezione e La Ricerca Ambientale, Istituto Superiore di Sanita', non costituiti in giudizio; Inail, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Andreina Amato, Vito Zammataro, Renata Tomba, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima) n. 00011/2021, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Edison S.p.A., Inail e Ministero della Transizione Ecologica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2021 il Consigliere Giuseppe Rotondo e uditi per le parti gli avvocati Eugenio Lequaglie e Riccardo Villata;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La questione controversa concerne l'accertamento di responsabilità da inquinamento di un'area – sita in Bolognano, loc. Piano d'Orta di Bolognano – precedentemente appartenuta alla Montecatini-Montedison (ora Edison S.p.a.) che ivi aveva realizzato una importante fabbrica di prodotti chimici e pesticidi, definitivamente chiusa nel 1965.

2. L'odierna appellante è l'attuale proprietaria del sito a far data dall'anno 1978.

2. Accertata la contaminazione del suolo - dopo una pregressa, laboriosa istruttoria – all'esito della conferenza di servizi, il Ministero dell'ambiente (oggi della transizione ecologica) ha individuato nella società "Edison" il soggetto responsabile della contaminazione del sito, imputandogli il ripristino ambientale, e nella società appellante ("Moligean") il soggetto invece tenuto a demolire gli immobili sovrastanti il sito contaminato, così da consentire la bonifica del sottosuolo.

3. La società contesta il provvedimento con il quale è stata individuata quale soggetto tenuto a demolire gli immobili sovrastanti il sito inquinato, nonostante dovesse ritenersi estranea a qualsiasi inquinamento, invece causato da “Edison” negli anni passati e in epoca precedente l’acquisito dell’area nel 1978.

3.1. Essa non contesta la demolizione in sé, bensì, il fatto che debba provvedervi in luogo del soggetto che avrebbe inquinato l’area (Edison); ritiene che ci sarebbe stretta e causale interferenza tra bonifica del sito inquinato e demolizione degli immobili sul sito sovrastanti.

4. Nel giudizio di primo grado, la società Moligeon avversava i divisati provvedimenti affidando il ricorso a quattro motivi di doglianza così compendati: 1) i provvedimenti impugnati sono illegittimi perché impongono alla ricorrente delle attività che, invece, a tutto voler concedere, andrebbero imposte ad Edison S.p.a.; 2). in via subordinata, i provvedimenti dovranno essere annullati per difetto di competenza del Ministero nella materia dei rifiuti ed in quella edilizia; 3). in via ulteriormente subordinata, i provvedimenti sono affetti da un radicale difetto di istruttoria e di motivazione. 4) i provvedimenti eludono, comunque, la normativa comunitaria di imputabilità soggettiva degli oneri di bonifica e messa in sicurezza.

4.1. Si costituivano il Comune di Bolognano, l’INAIL e la società Edison per resistere al ricorso.

4.2. Il Tar accoglieva il ricorso:

-quanto all’ordinanza di demolizione, sul presupposto, non già della estraneità della appellante alla demolizione bensì, che il provvedimento, nell’individuare la Moligeon quale soggetto tenuto a demolire gli immobili, sarebbe incorso nel difetto di istruttoria e proporzionalità non avendo correttamente individuato, anche secondo la regola della responsabilità, le opere da demolire;

-quanto alla rimozione degli “inerti”, sul presupposto che non sarebbe stata fornita dal Comune e dal Ministero dell’ambiente l’imputabilità alla ricorrente proprietaria del fondo del deposito degli scarti da demolizione, così imponendo all’Amministrazione civica di “rimodulare la propria ordinanza nel senso di consentire al proprietario di provvedere ex articolo 188, D.Lgs n. 152 del 2006”.

5. Appella la società Moligeon, che contesta la sentenza avuto riguardo specifico alle statuizioni del Tar che ha ritenuto di individuare nell’appellante società il soggetto legittimamente destinatario dell’ordine di demolizione/messa in sicurezza del sito nonché responsabile della rimozione degli inerti presenti sull’area contaminate.

5.1. La società ripropone i vizi dedotti nel ricorso di primo grado.

5.2. Si sono costituiti il Ministero della transizione ecologica, l’INAIL e la società Edison.

5.3. Le parti hanno depositato documenti e memorie.

6. All’udienza del 16 dicembre 2021, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

7.L'appello è infondato.

8. La disciplina della bonifica dei siti contaminati è principalmente contenuta nella Parte IV, Titolo V del D.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale). La “procedura ordinaria” di bonifica è regolamentata dall'art. 242, il quale, in ossequio al principio di derivazione unionale “chi inquina paga”, pone a carico del soggetto (persona fisica o giuridica) effettivamente responsabile dell'evento l'obbligo di provvedere al risanamento ambientale del sito interessato e di sopportarne per intero i costi. Al proprietario del sito ed agli altri soggetti interessati non responsabili è, invece, attribuita una mera facoltà, ma non l'obbligo, di avviare di propria iniziativa le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale del sito.

Premessa la fonte normative, giova esporre alcune nozioni di comune esperienza nel settore della scienza ambientale (Cons.Stato, sez. V, sentenza n. 5768/2021).

8.1. Si definisce inquinamento una situazione in cui, in via alternativa o cumulativa, si verifica un'accelerazione dei processi chimici inorganici ovvero un rallentamento dei processi chimici organici. Un esempio del primo tipo di inquinamento è dato dalla contaminazione da metalli pesanti, come il mercurio, che normalmente in natura ha un ciclo chimico molto lungo, ma in condizioni appunto di contaminazione raggiunge in breve tempo concentrazioni pericolose per gli esseri viventi. Un esempio del secondo tipo di inquinamento è dato dalla contaminazione da sterco animale, che sempre normalmente in natura si degrada in breve tempo, ma in condizioni di contaminazione persiste per molto tempo nell'ambiente, con evidenti conseguenze negative.

L'inquinamento riguarda una matrice ambientale, ovvero in termini scientifici l'elemento, o l'insieme di elementi, maggiormente rappresentativo dell'ambito spaziale in esame: in termini comuni, sono all'evidenza matrici ambientali il suolo, le acque e l'aria. L'inquinamento si verifica appunto quando le sostanze inquinanti in esame raggiungono nella matrice concentrazioni superiori a determinati valori (‘valori soglia’).

La bonifica è poi il processo tecnico con cui si elimina l'inquinamento, ovvero, nella definizione dell'art. 240, comma 1, lettera p) del d. lgs. 152/2006, è l'insieme “degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee ad un livello uguale o inferiore ai valori delle concentrazioni soglia di rischio”.

Con la bonifica, quindi, si interviene sulla matrice per eliminare da essa gli inquinanti e restituirla alle condizioni naturali (ad esempio, bonificare un terreno inquinato da mercurio significa, in linea di principio, eliminare da esso questa sostanza in modo da restituirlo alle condizioni originarie di terreno salubre, eventualmente fruibile per attività umane).

Il concetto di inquinamento e quello di bonifica sono strettamente correlati e interdipendenti ma distinti da quello di rifiuto; infatti, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lettera a), del d. lgs. 152/2006 la disciplina delle bonifiche non si applica "all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del ... decreto".

Ciò risponde evidentemente a logica, prima che a diritto, perché non necessariamente l'abbandono di un rifiuto genera un inquinamento in senso proprio e richiede una bonifica. Si tratta però di un'eventualità possibile, e quindi il legislatore dispone, anche qui, che come regola i rifiuti abbandonati vadano senz'altro rimossi, ai sensi dell'art. 192 del decreto, e dispone poi con l'art. 239, comma 2, lettera a), seconda parte che "qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale".

8.2. Sulla scorta di tali premesse, correttamente il Tar ha ritenuto che, ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del Testo Unico dell'ambiente, "una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità" richiamando sul punto la giurisprudenza del Consiglio di Stato (*ex multis*, Cons. Stato, sentenza 7121 del 2018).

8.3. E invero, una volta appurato, all'esito delle istruttorie condotte dal Ministero e dal Comune, nonché della conferenza di servizi istruttoria, che la integrale demolizione degli edifici in rovina e rimozione dei residui edilizi, già peraltro, parzialmente demoliti, si poneva come necessaria per la messa in sicurezza del sito e che tale finalità, a sua volta, erano funzionali alla esecuzione della caratterizzazione e della bonifica del sito, ne consegue che, giusta rapporto causa ad effetto, il motivo della demolizione è da imputare alla pericolosità delle strutture che non consentirebbero a Edison di provvedere alla bonifica in condizioni di sicurezza.

8.4. La divisata demolizione degli edifici si pone in rapporto di causa-effetto con la bonifica delle aree, non già in quanto strettamente afferente e condizionata alle attività prodromiche e funzionali al risultato da conseguire bensì, perché pericolanti e, in quanto tali, di ostacolo alla bonifica medesima. Il rapporto di causalità immediata ed efficiente colto negli atti impugnati, esaminato secondo lo schema fatto-condotta-evento, impinge, in via principale e causativa, lo stato di vetustà delle strutture esistenti e la condizione di pericolo imminente che da esso deriva, costituendo, detta condizione dei

luoghi, interferenza (condizioni di pericolosità per l'incolumità degli agenti) per la bonifica e non attività propedeutica né conseguenza-evento della messa in sicurezza del sito.

8.5. Correttamente, quindi, il Tar ha accertato che gli “inerti” e gli edifici sovrastanti il sito da mettere in sicurezza non potevano rientrare tra gli elementi che avevano causato la contaminazione del suolo cui sono riferite le operazioni di bonifica che incombono su “Edison”.

9. La statuizione, in parte qua, è coerente con le risultanze fattuali emerse nel corso del giudizio, ove tenuto conto che:

a) riguardo agli “inerti”, (i) la Regione Abruzzo aveva espresso parere negativo al nulla osta relativo al progetto di bonifica da parte dell'Ente, proprio a cagione di criticità riscontrate “inter alia”, ovvero per la “presenza di scarti di lavorazione misti a materiale inerte denominati anche materiali di tipo R2 con elevato grado di tossicità”; (ii)- la stessa Regione, nel corso dell'iter istruttorio, aveva sollecitato (*rectius*, intimato) “la rimozione integrale e celere” di tali materiali perché di interferenza con la bonifica; (iii)-il Ministero, a sua volta, aveva riscontrato, sulla scorta di foto aeree, la presenza nell'area di “rifiuti da demolizione in aree un tempo occupate da edifici abbattuti da Moligean”; (iv) non sussistevano vincoli particolari sugli immobili (esclusi dal Comune di Bolognano e dalla Soprintendenza);

b) riguardo agli edifici non demoliti, il Ministero, aveva accertato che “l'accesso ad aree non di proprietà e non sicure” era “a rischio per la presenza di strutture pericolanti” e avvertiva Edison sulla necessità di “procedere all'abbattimento di edifici non di proprietà”;

c) riguardo alla ordinanza di demolizione, (i) il Comune di Bolognano aveva dato pedissequa esecuzione a quanto accertato in sede istruttoria dal Ministero (sullo stato e condizione dei luoghi) laddove erano state individuate criticità tali da interferire con la messa in sicurezza del sito, cui l'Ente locale ha doverosamente ovviato ordinando la “eliminazione dei pericoli per l'incolumità pubblica, mediante la messa in sicurezza degli immobili e delle strutture pericolanti e demolizione delle parti in dissesto, lo sgombero del materiale di risulta presente, e delle masserizie, riguardanti le unità immobiliari ubicate in località Piano d'Orta”, attività queste implicanti la eliminazione del “pericolo dovuto dalla presenza di dissesti strutturali nei fabbricati”, non più procrastinabile in punto di sicurezza pubblica nonché indispensabile per “poter riprendere e portare a compimento le attività di bonifica del sito inquinato conosciuto come SIN Bussi Sul Tirino”; (ii) i Vigili del fuoco, nel rapporto eseguito in esito ad una ispezione del 29 novembre 2019, avevano rilevato la presenza di “fabbricati [...] in condizioni di abbandono con porzioni lesionate (cornicioni, pareti in muratura, crolli interni di parti in cemento armato [...]);

d) nessuna acquiescenza – come paventato in tesi dall'appellante - si era mai inverata a motivo delle comunicazioni fornite da Edison, siccome tutte ispirate dalla finalità di risolvere il problema andando

incontro e cercando di superare, mediante adozione di iniziative comuni ed efficienti, le difficoltà tecniche palesate dalla proprietaria delle aree e dei manufatti.

10. Per quanto concerne, invece, gli “inerti” – la cui rimozione l’appellante intende porre a carico della Edison in quanto afferenti, a suo dire, alla contaminazione del sito in qualità di attività propedeutiche alla messa in sicurezza (id est, articoli 244 e seguenti del d.lgs. 152 del 2006” – essi s’appalesano, in realtà, quali scarti della demolizione-abbattimento-cedimento dei manufatti di proprietà dell’appellante e rientrano, pertanto, più propriamente, nella categoria dei materiali da riporto da smaltire a carico del responsabile della loro produzione.

10.1. Tanto si evince dalla documentazione istruttoria versata in atti: 1) sopralluoghi e accertamenti ARTA Abruzzo; 2) risalenza degli edifici costruiti da Montecatini (1900-1930); 3) dismissione dell’attività industriale (1964/1965); 4) documentata (da foto) presenza dei manufatti nella loro originaria consistenza ancora negli anni 1974-1975; 5) avvenuta cessione dell’area in questione alla Moligean nel 1978; 6) documentato (da foto) avvio di demolizioni di alcuni edifici negli anni 1985/1986; 7) documentato (da foto) completamento di alcune demolizioni nel 2002.

10.2. Alla stregua delle risultanze fattuali e documentali, la presenza attuale degli inerti sulle aree de quibus deve escludersi che possa essere imputata alla Edison essendo, piuttosto, logico, ragionevole e sufficientemente comprovato che essa sia dovuta alle attività di demolizioni (avviate dalla Moligean su taluni edifici) oppure a cedimenti dovuti alla vetustà dei medesimi successivamente al 1978, allorquando la società era divenuta proprietaria dell’area e dei manufatti sovrastanti.

10.2. Ne consegue, da quanto sin qui esposto, che correttamente il Sindaco è intervenuto, quale autorità competente fornita del relativo potere, per ordinare alla Moligean:

- la demolizione degli edifici pericolanti, avvalendosi dei poteri extra ordinem attribuitigli dal T.U. Enti locali (D.Lgs n. 267/2000); il provvedimento è stato ben istruito e adeguatamente motivato in ragione di un ben preciso e conclamato presupposto, inverte la fattispecie astratta delineata dalla norma attributiva del potere, ovvero l’immanente e contingente pericolo rappresentato per la incolumità pubblica a cagione della presenza nell’area di edifici molto pericolanti e, quindi, della concreta possibilità che gli stessi potessero collassare ovvero cedere a un occasionale urto oppure crollare per un qualsiasi smottamento (naturale o anche provocato dai lavori di bonifica), mettendo in pericolo le persone presenti sul sito;

- lo sgombero del materiale di risulta presente e delle masserizie, quest’ultimo ordinato anch’esso a cagione dello stato di pericolo rappresentato dai materiali (artt. 50-54, D.Lgs n. 267/2000) nonché in applicazione dell’articolo 192 del D.Lgs n. 152/2006, sul presupposto della (sopra chiarita) imputazione causale circa l’appartenenza dei materiali medesimi al proprietario dell’area.

11. Altrettanto legittime, sotto il profilo della competenza, s'appalesano le determinazioni del Ministero dell'ambiente (oggi della transizione ecologica) avuto riguardo alle procedure finalizzate alla rimozione dei rifiuti da demolizione presenti sull'area, atteso che detto Ministero, a mente dell'art. 244, D.Lgs n. 152/2006, ha competenza per la gestione della procedura di bonifica e, quindi, di avvio e gestione del relativo procedimento, incluse le conferenze di servizi e i pertinenti esiti.
12. Per le argomentazioni dirimenti che precedono, l'appello in esame s'appalesa infondato.
13. Le spese del grado di giudizio possono essere compensate, in ragione della complessità della controversia.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore