

Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 7709 del 18 novembre 2021 (ud. del 30 settembre 2020)

Pres. De Felice, Est. Toschei

Rifiuti. Contaminazioni storiche ed obblighi di bonifica. Artt. 242, 244 d. lgs. n. 152/2006.

Le norme in materia di obblighi di bonifica non sanzionano ora per allora, la (risalente) condotta di inquinamento, ma pongono attuale rimedio alla (perdurante) condizione di contaminazione dei luoghi, per cui l'epoca di verifica della contaminazione è, ai fini in discorso, del tutto indifferente. Del resto, la risalenza dell'evento generatore dell'inquinamento funge da fattore di esclusione dell'applicazione della normativa del d.lgs. n. 152 del 2006 con esclusivo riferimento agli istituti delineati dalla Parte VI, mentre gli articoli 242 e 244 sono dettati nell'ambito della Parte IV (cfr., in proposito, l'art. 303, lett. f] e g], del decreto n. 152); inoltre, l'art. 242 menziona espressamente i casi di contaminazioni cosiddette "storiche" (cfr. i commi 1 e 11). In proposito, deve ribadirsi che l'articolo 242, comma 1, del codice dell'ambiente, nel fare riferimento specifico anche alle "contaminazioni storiche", ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatasi in momenti storici passati, non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo (quantomeno) di "aggravamento della situazione" sia ancora attuale.

Cons. di Stato, Sez. VI, sent. n. 7709 del 18 novembre 2021 (ud. del 30 settembre 2020)

N. 07709/2021REG.PROV.COLL.

N. 04182/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4182 del 2018 proposto dalla società Balbinot Costruzioni generali S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Longo, domiciliata presso l'indirizzo PEC come da Registri di giustizia

ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avvocato Marcello Clarich in Roma, viale Liegi, n. 32;

contro

- il Comune di Montereale Valcellina, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Ciliberti, Alessia Fugaro e Andrea Manzi, domiciliato presso l'indirizzo PEC come da Registri di giustizia ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avvocato Andrea Manzi, in Roma, via Federico Confalonieri, n. 5;

- l'Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 - "Friuli Occidentale", in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Vittorina Colò, domiciliata presso l'indirizzo PEC come da Registri di giustizia ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avvocato Andrea Manzi, in Roma, via Federico Confalonieri, n. 5
- l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) del Friuli Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

nei confronti

delle società Roberto & Diego Immobiliare S.r.l. e Immobiliare Basel S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* nonché dei signori Edio Gingillino e Luigi Torresin, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 13 febbraio 2018 n. 34, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Montereale Valcellina e dell'Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 - "Friuli Occidentale" nonché i documenti prodotti;

Esaminate le ulteriori memorie, anche di replica e le note d'udienza depositate nonché i documenti con esse prodotti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del 30 settembre 2021 il Cons. Stefano Toschei;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso in appello n. R.g. 4182/2018 la società Balbinot Costruzioni generali S.r.l. ha chiesto a questo Consiglio la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 13 febbraio 2018 n. 34, con la quale è stato respinto il ricorso introduttivo (R.g. n. 273/2016) e il ricorso recante motivi aggiunti proposti dalla predetta società

ai fini dell'annullamento dei seguenti atti e provvedimenti: (con il ricorso introduttivo) a) dell'ordinanza sindacale n. 2697 del 14 luglio 2016, prot. 7295/7296/PEC, recante l'ordine di "immediata sospensione di tutti i lavori sull'intera area interessata"; b) del verbale della conferenza di servizi del 13 luglio 2016; c) del parere dell'A.S.S. n. 5 prot. n. 44466/P del 29 giugno 2016; d) della nota/parere ARPA Friuli Venezia Giulia prot. n. 21935/P/GEN/PRA_PN del 29 giugno 2016; (con il ricorso recante motivi aggiunti) e) della nota trasmessa a mezzo pec il 30 maggio 2017, recante il diniego all'accoglimento dell'istanza di ritiro/annullamento dell'ordinanza sindacale n. 2697 del 14 luglio 2016. Alla richiesta di annullamento dei suddetti provvedimenti e atti era aggiunta la domanda di risarcimento dei danni subiti.

2. – La vicenda che fa da sfondo al presente contenzioso in grado di appello può essere sinteticamente ricostruita sulla scorta dei documenti e degli atti prodotti dalle parti controvertenti nei due gradi di giudizio nonché da quanto sintetizzato nella parte in fatto della sentenza qui oggetto di appello, come segue:

- l'area oggetto della vicenda, nel territorio del Comune di Montereale Valcellina, fino al 1994 era di proprietà della società Sivocci Est S.r.l., che destinava il complesso edilizio, ivi esistente, ad uso industriale per la produzione di guarnizioni per motori di autoveicoli;
- successivamente, la curatela fallimentare della Sivocci Est S.r.l. in liquidazione presentava al Comune di Montereale Valcellina una SCIA per la demolizione totale del predetto fabbricato ad uso industriale e i lavori venivano affidati alla società Roberto & Diego Immobiliare S.r.l.;
- la società Balbinot Costruzioni Generali S.r.l. e la società Immobiliare Basel S.r.l., nelle more subentrate *pro parte* alla curatela fallimentare nella titolarità della medesima area, presentavano due distinte istanze di rilascio di permesso di costruire per realizzare altrettanti complessi residenziali sul sito in questione;
- in particolare, la società Balbinot Costruzioni generali S.r.l. preannunciava l'inizio delle operazioni di rimozione della copertura dei fabbricati, affidate alla società specializzata Vatamanu Coperture S.r.l., da realizzarsi in ottemperanza alle prescrizioni contenute nel piano di rimozione depositato presso l'AAS n. 5 e alle autorizzazioni ricevute;
- con ordinanza n. 2697 del 14 luglio 2016, adottata in seguito alle conclusioni raggiunte dalle amministrazioni competenti all'esito della conferenza di servizi svoltasi il 13 luglio 2016, il Sindaco del Comune di Montereale Valcellina, in considerazione del fatto che la società Sivocci Est S.r.l. nella sua attività di produzione impiegava l'amianto, ordinava alla società Balbinot S.r.l., alla società Immobiliare Basel S.r.l. e alla società Roberto & Diego Immobiliare S.r.l.: a) l'immediata sospensione dei lavori di demolizione; b) la presentazione di un programma di indagini preliminari per verificare l'eventuale presenza di amianto; c) l'affidamento della

demolizione a impresa qualificata ove fosse stata riscontrata la presenza di amianto; d) la tracciabilità del materiale di demolizione in uscita dal cantiere e la qualifica del materiale fino a quel momento riportato; e) una volta terminata la demolizione, la presentazione di una nuova indagine preliminare sul suolo e sottosuolo prima di avviare l'edificazione.

3. – La Balbinot proponeva dunque ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia chiedendo l'annullamento dell'ordinanza sindacale in quanto illegittima per i seguenti motivi: I) violazione di legge per violazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241, Mancata indicazione delle ragioni di fatto e di diritto fondanti il provvedimento sindacale gravato. Violazione di legge per violazione degli artt. 50, comma 5, e 54, comma 4, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Insussistenza dei presupposti per l'adozione di un provvedimento contingibile e urgente; II) eccesso di potere per travisamento di fatto e carenza istruttoria, falsa rappresentazione della realtà, illogicità e contraddittorietà; III) violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell'art. 242 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambiente – TUA, insussistenza delle condizioni per richiedere una indagine preliminare sui parametri oggetto di inquinamento; IV) violazione di legge per violazione dell'art. 1 l. 241/1990, violazione dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza dell'azione amministrativa.

Nelle more dello svolgimento del processo la Balbinot S.r.l. formulava una motivata istanza di annullamento della gravata ordinanza sindacale, ma il Comune respingeva l'istanza.

Il provvedimento di reiezione dell'istanza di autotutela veniva impugnato con ricorso recante motivi aggiunti deducendo: I) violazione di legge per violazione dell'art. 3 l. 241/1990, difetto di motivazione. Eccesso di potere per travisamento di fatto, contraddittorietà e difetto di istruttoria; II) violazione di legge per violazione dell'art. 1 l. 241/1990, violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa.

Il giudice di primo grado respingeva il ricorso introduttivo perché (secondo quanto si legge da pag. 6 della sentenza qui oggetto di appello):

- a) nel capannone industriale da demolire la società Sivocci Est S.r.l. produceva guarnizioni di amianto e sughero per motori e altre parti di autoveicoli;
- b) le indagini ambientali svolte sin dagli anni '80 del secolo scorso avevano richiamato l'attenzione sui possibili rischi alla salute derivanti dall'impiego di quel materiale;
- c) la curatela fallimentare aveva rappresentato alla Provincia la presenza di rifiuti interrati non qualificati, né identificati, probabilmente contenenti amianto presso la sede sociale;
- d) l'area ove sorge il capannone *de quo* è stata riclassificata come residenziale e si trova in una zona centrale rispetto all'abitato e vicino ad un complesso scolastico;

e) quindi la decisione del Comune di disporre la sospensione dei lavori di demolizione e di disporre un'adeguata campagna di indagini risulta pienamente giustificate e legittima in quanto l'art. 242 d.lgs. 152/2006 prevede che, al verificarsi di un evento potenzialmente idoneo a contaminare un sito ovvero alla scoperta di contaminazioni storiche, sia svolta un'indagine preliminare sui parametri oggetto di inquinamento e, nel caso di specie, la scoperta di rifiuti interrati nel sito produttivo insieme con il tipo di materiale utilizzato per la produzione costituiscono evento potenzialmente contaminante, che imponeva l'esecuzione dei necessari accertamenti;

f) l'atto con il quale il Comune ha esercitato i poteri precauzionali di cui all'art. 242 d.lgs. 152/2006 è stato pienamente motivato;

g) peraltro il piano di lavoro presentato all'amministrazione per la rimozione di lastre contenenti amianto ha riguardato solamente la copertura dell'opificio industriale, mentre il rischio che l'ordinanza tendeva ad accertare è che residui di amianto si trovassero (o meno) anche nella restanti strutture e negli impianti, oltre che nel suolo e nel sottosuolo;

e) d'altronde le analisi svolte dalla Leochimica S.r.l., per conto della Balbinot S.r.l., non possono ritenersi utili a soddisfare l'obbligo di indagine preliminare imposto dall'amministrazione, perché effettuate al di fuori di qualsivoglia protocollo procedurale che ne garantisca la attendibilità e perché sono state svolte da un laboratorio non accreditato (tra le altre) per le analisi sull'amianto;

f) a quanto sopra va aggiunto che le misure di precauzione ben possono essere imposte al proprietario dell'area che non sia anche responsabile dell'inquinamento (non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, prescindendo dall'accertamento del requisito del dolo o della colpa), visto che il solo obbligo di bonifica non può essere imposto al proprietario incolpevole.

4. - Il giudice di primo grado respingeva anche il ricorso recante motivi aggiunti in quanto (secondo quanto si legge da pag. 10 della sentenza qui oggetto di appello):

- il diniego di autotutela è motivato dalla necessità di effettuare i campionamenti in contraddittorio con l'Azienda sanitaria, seguendo le procedure stabilite dalla stessa AAS e dall'ARPA per la loro validazione;

- peraltro l'ordinanza sindacale, impugnata con il ricorso introduttivo, conteneva (non soltanto l'ordine di sospendere la demolizione e di eseguire indagini preliminari) anche (altre) prescrizioni che hanno mantenuto la loro utilità pur dopo l'esito delle analisi effettuate, sicché *“non appare per nulla irragionevole la decisione di effettuare il campionamento in contraddittorio data la delicatezza degli interessi coinvolti, segnatamente quello alla salubrità dell'ambiente e quello alla salute pubblica”*.

5. – La sentenza n. 34/2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia viene ora fatta oggetto di appello dalla Balbinot S.r.l. riproducendo gli stessi motivi già dedotti in

primo grado e respinti dal Tribunale amministrativo, ovviamente costruiti secondo il percorso impugnatorio e censorio delle decisioni assunte dal TAR per il Friuli Venezia Giulia, che possono qui di seguito elencarsi (con l'avvertenza che i primi 5 motivi sono dedicati alla parte della sentenza oggetto di appello con la quale è stato respinto il ricorso introduttivo con il quale era stata impugnata l'ordinanza sindacale e gli ultimi due attengono a quella parte della sentenza con la quale sono state respinte le censure, proposte con ricorso recante motivi aggiunti, avverso il provvedimento di reiezione dell'istanza di annullamento in autotutela dell'ordinanza sindacale):

1) violazione di legge per violazione dell'art. 88 c.p.a.. Imprecisa ricostruzione delle circostanze di fatto condizionante il giudizio "in diritto" reso;

2) violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell'art. 242 d.lgs. 152/2006. Erronea ricostruzione e applicazione dell'istituto;

3) violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 241/1990. Violazione di legge per violazione e falsa applicazione degli artt. 50, comma 5, e 54, comma 4, d.lgs. 267/2000. Travisamento di fatto;

4) travisamento di fatto ed erronea lettura degli atti gravati. Mancata rilevazione dell'eccesso di potere per travisamento di fatto e carenza istruttoria nonché della falsa rappresentazione della realtà, ed illogicità e contraddittorietà dell'azione amministrativa;

5) violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell'art. 1 l. 241/1990, Mancata rilevazione della violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa; travisamento di fatto nella lettura degli atti gravati;

6) violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l. 241/1990, Mancata rilevazione del difetto di motivazione e del vizio di eccesso di potere per travisamento di fatto, contraddittorietà e difetto di istruttoria e travisamento di fatto nella lettura degli atti gravati;

7) violazione di legge per violazione e falsa applicazione dell'art. 1 l. 241/1990. Mancata rilevazione della violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa.

6. - Si sono costituiti nel giudizio di appello il Comune di Montereale Valcellina e l'Azienda per l'assistenza sanitaria n. 5 - "Friuli Occidentale".

Il Comune, al fine di confermare la correttezza delle procedure svolte per giungere ad adottare i provvedimenti impugnati in primo grado con il ricorso introduttivo e con il ricorso recante motivi aggiunti nonché della ineccepibilità delle conclusioni alle quali è giunto il giudice di primo grado nella sentenza qui oggetto di appello, elenca gli eventi che si sono verificati in epoca successiva alla proposizione dell'appello qui in decisione, che hanno dimostrato la puntualità delle valutazioni espresse dal comune sulla scorta delle indicazioni provenienti dall'ARPA Friuli Venezia Giulia.

Ed infatti è accaduto (in sintesi e per come illustrato nella nota della suindicata ARPA dell'11 giugno 2021, prot. 0017711/P/GEN/PN e negli atti ad essa allegati, tutti prodotti in giudizio nonostante la mancata costituzione dell'ARPA) che:

- premesso che il Comune di Montereale Valcellina aveva parzialmente revocato l'ordinanza sindacale impugnata in primo grado con il ricorso introduttivo, al solo fine di consentire la prosecuzione dei lavori di demolizione delle strutture e in ragione dell'esito delle analisi effettuate dall'AAS n. 5, dalle quali sembrava potersi escludere la presenza di amianto in dette strutture, sarebbe stato comunque necessario adempiere alle prescrizioni impartite dall'ARPA FVG con nota 16 marzo 2017, al fine di verificare l'eventuale presenza di amianto nel suolo e nel sottosuolo;
- in data 20 novembre 2018, viene acquisita dall'ARPA FVG la "Nota tecnica sulle operazioni di campionamento nell'area ex Sivocci", a firma del geologo A. Canziani e trasmessa dal Comune di Montereale Valcellina;
- seguiva uno scambio di note in merito tra l'ARPA il predetto comune;
- in data 25 febbraio 2020 quando il Comune di Montereale Valcellina accedeva, su autorizzazione del Giudice, ad una relazione del CTU, ing. Carlo Segà, depositata nell'ambito della causa n. 3444/17, pendente, tra la società appellante ed un suo fornitore, presso il Tribunale di Pordenone nella quale si legge: "*(...) si sono effettuati numero tre scavi (concordati con i CTP). Il materiale prelevato in tali scavi è risultato costituito da terreno e da numerosi scarti di lavorazione dell'attività esercitata nello stabilimento ex Sivocci Est Milano. Tra questi, sono risultati presenti, in notevole quantità, scarti di lavorazioni di guarnizione e rivestimenti costituiti da materiale contenente amianto. Di fatto si è constatata la presenza di rifiuti speciali e rifiuti tossico nocivi in particolare amianto. Questo in tutta la profondità strato verificato (superiore a mt. 2,00). Questo comporta, allo stato attuale, l'inedificabilità dei terreni oggetto di causa e la necessità, prima di ogni altro utilizzo, di una bonifica generale del terreno.*";
- veniva in seguito trasmessa al comune, una proposta di indagine ambientale integrativa dell'area ex Sivocci, del consulente tecnico di parte della odierna appellante, che è stata avviata in data 23 aprile 2021, alla presenza anche dei tecnici dell'ARPA;
- dalle operazioni di sondaggio emergeva che un fabbricato della ex fabbrica Sivocci Est non era ancora stato abbattuto (e pertanto i lavori di demolizione non potevano essere dichiarati conclusi) e che si era riscontrata la presenza di un ammasso disordinato, apparentemente abbandonato, di rifiuti costituiti da materiali di demolizione, su gran parte del sedime della ex azienda Sivocci Est, oltre alla presenza di rifiuti interrati, anche nel sottosuolo della platea in calcestruzzo presente, in parte dispersi nel *top soil* nonché nell'immediato sottosuolo entro 1,5 m dal p.c. e in parte raccolti in agglomerati di 50-100 litri circa;

- all'esito del campionamento e dell'analisi di tali scarti (operazioni effettuate dal Laboratorio specialistico dell'Agenzia) emergeva la presenza, in buona parte dei campioni prelevati, di fibre di amianto (nonché la probabile dispersione di fibre di amianto in tutta l'area della ex fabbrica Sivocci, percepibile dalla circostanza che in un campione di materiale prelevato sulla superficie del suolo è stata rilevata la presenza di fibre di amianto solo sulla superficie del campione);
- concludeva le operazioni l'ARPA segnalando, in una nota dell'11 giugno 2021, che: *“Sulla base di quanto rilevato, la scrivente Agenzia ritiene pertanto congrua l'ipotesi di richiedere, ex art. 192, D. Lgs. 152/2006, la messa in sicurezza di tutta l'area “ES SIVOCCHI EST (...), nonché di richiedere la redazione di un piano di indagine accurato che comprenda tutto il sedime della ex azienda Sivocci Est, al fine di accertare le responsabilità dell'abbandono di tutti i rifiuti presenti nonché individuare con certezza se nell'area possano essere stati interrati altri rifiuti ed eventualmente accertarne la natura e la pericolosità.”*

In ragione di quanto sopra il Comune di Montereale Valcellina ritiene ampiamente dimostrato, anche dai fatti successivi alla vicenda qui oggetto di appello, la correttezza dell'operato dell'amministrazione, contestando quindi la fondatezza dei singoli motivi di appello dedotti dalla Balbinot.

7. - Anche l'Azienda sanitaria si è costituita in giudizio contestando la fondatezza dei motivi di appello dedotti e chiedendo la reiezione del mezzo di gravame proposto dalla società appellante. Le parti costituite hanno prodotto memorie, anche di replica e note d'udienza, con documentazione ulteriore, con le quali hanno confermato le conclusioni già rassegnate nei precedenti atti processuali.

8. - Va preliminarmente rilevato come la ricostruzione delle vicende che hanno condotto al presente contenzioso, che il Collegio ha ritenuto di ripercorrere in modo analitico, si è resa necessaria per illustrare meglio il percorso decisionale che conduce alla reiezione del mezzo di gravame proposto e ciò in disparte dalle vicende che hanno seguito la proposizione dell'appello qui in scrutinio.

Orbene va rilevato che l'ordinanza sindacale n. 2697 del 14 luglio 2016 è stata preceduta da una conferenza di servizi, riunitasi il giorno precedente, dalla quale era emerso che:

- la demolizione delle strutture presenti nell'area ex Sivocci era iniziata ma non aveva ancora interessato le strutture di più vecchia data dell'opificio (per le quali era solo stata rimossa la copertura in cemento amianto);
- in ragione di quanto sopra e stabilendo di non impedire la prosecuzione delle opere di demolizione si individuavano alcune prescrizioni prudenziali da assegnare alla società che stava svolgendo l'intervento, atteso che non emergevano elementi certi al fine di escludere la presenza

di fibre di amianto nelle strutture della parte più vecchia dell'opificio e negli impianti ad esse connessi (cavidotti, reti di scarico, impiantistiche diverse);

- le prescrizioni prudenziali si coagulavano nel disporre che il proponente dell'opera avrebbe dovuto presentare un programma di indagine preliminare alla demolizione, effettuata da ditta qualificata e, nell'ipotesi in cui dall'indagine preliminare fosse emersa la presenza di fibre di amianto, la demolizione avrebbe dovuto essere effettuata da una ditta qualificata, secondo un piano di lavoro approvato dagli enti coinvolti nella Conferenza di servizi, per la predisposizione del quale il proponente avrebbe dovuto presentare prova della tracciabilità del materiale di demolizione in uscita dall'area di cantiere e della qualifica del materiale riportato;

- le prescrizioni prudenziali indicate dalla Conferenza di servizi si completavano con l'indicazione che il proponente, a demolizione conclusa e al fine di verificare la qualità dei suoli e l'eventuale presenza di rifiuti interrati, avrebbe dovuto presentare una proposta di indagine preliminare alla realizzazione dei nuovi edifici residenziali (secondo le indicazioni contenute nelle note ARPA FVG n. 21935 del 29 giugno 2016 e AAS 5 n. 44466 del 29 giugno 2016).

Va poi ricordato che all'esito dei lavori della Conferenza di servizi, alcuni delegati dell'ARPA effettuavano, nello stesso 13 giugno 2016, un sopralluogo nell'area ex Sivocci, redigendo un verbale di sopralluogo nel quale evidenziavano che: 1) il cantiere al momento non risultava attivo e che in esso erano presenti due macchine operatrici (pala meccanica gommata ed escavatore cingolato); 2) presso il cantiere risultavano ancora esistenti un capannone a doppia volta e una ridotta porzione di struttura edilizia (pilastri e cordoli) di un corpo di fabbrica costruito in aderenza alla parete ovest dello stesso capannone; 3) solo una porzione della parete nord del capannone a doppia volta risultava già demolita.

Fermo quanto sopra (evincibile dalla lettura della documentazione richiamata e acquisita agli atti del presente giudizio), non può ritenersi fondato il primo motivo di appello con il quale la società appellante contesta la ricostruzione "in fatto" delle vicende che hanno provocato il presente contenzioso e la incidenza di tale asserita non corretta ricostruzione fattuale che eventuali illegittimità imputabili alla adozione dell'ordinanza sindacale impugnata con il ricorso introduttivo, atteso che con ordinanza sindacale n. 2697, in data 14 luglio 2016, si dettavano le prescrizioni precauzionali che erano state ritenute indispensabili dagli enti competenti nel corso della Conferenza di servizi svoltasi il giorno precedente e accompagnata dal pressoché contestuale sopralluogo dei tecnici dell'ARPA che avevano "fotografato" lo stato dei luoghi, nel relativo verbale di sopralluogo, ivi compreso lo stato delle demolizioni ancora non completate.

Indubbiamente assume rilievo, anche nel presente contenzioso, la circostanza, segnalata in modo approfondito dalla parte appellante, che la situazione potenzialmente inquinante dell'area in

questione per la presenza di fibre di amianto, era stata più volte paventata nel corso degli anni e quindi nel 2016 rappresentava un “fatto possibile”. Nondimeno non si può fare a meno di rilevare che, obiettivamente, l’attualizzazione di siffatte supposizioni si sia concretizzata nel momento in cui la Balbinot, riattivando la SCIA a suo tempo presentata dal curatore fallimentare della dante causa, aveva preannunciato e avviato in data 11 luglio 2016, comunicandolo al comune, l’inizio delle operazioni di rimozione della copertura dei fabbricati.

Tale evento ha posto in luce (se vogliamo, finalmente, dopo anni di mancati approfondimenti sul tema, per come correttamente contestato dalla società oggi appellante) il “problema” della presenza di fibre di amianto nell’area ove si stava intervenendo con le opere edilizie, con la inevitabile conseguenza che gli enti preposti alla tutela della sicurezza e della salute pubblica non potevano restare inerti. Da qui la convocazione *ad horas* della Conferenza di servizi (in data 13 luglio 2016) e l’adozione (in data 14 luglio 2016) dell’ordinanza sindacale impugnata con il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

9. - Precisato quanto sopra, con la conseguente esclusione della fondatezza del primo motivo di appello dedotto dalla società appellante, viene in emersione anche la infondatezza del secondo motivo di appello dedotto, concentrato sull’asserita violazione del disposto recato dall’art. 242 del Codice dell’ambiente, atteso che, ad avviso del Collegio, l’avvio dei lavori di cui alla risalente SCIA va considerato fatto scatenante del “*verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito*” (per come recita, testualmente il comma 1, primo periodo, dell’art. 242 citato), potendosi anche ricondurre la fattispecie in questione all’ipotesi, pure contemplata dalla suddetta disposizione, in ragione della quale “*La medesima procedura si applica all’atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione*” (così il terzo periodo del comma 1 sopra in parte riprodotto). D’altronde va rammentato che, in linea con il consolidato orientamento della giurisprudenza di questo Consiglio e dalla quale non vi è ragione di discostarsi (Cons. Stato, Ad. pl., 22 ottobre 2019 n. 10 Sez. IV, 7 maggio 2019 n. 2926 e Sez. VI, 10 settembre 2015 n. 4225) nonché della Corte di Cassazione (cfr. Cass. civ., Sez. III, 10 dicembre 2019 n. 32142), le norme in materia di obblighi di bonifica “*non sanzionano ora per allora, la (risalente) condotta di inquinamento, ma pongono attuale rimedio alla (perdurante) condizione di contaminazione dei luoghi, per cui l’epoca di verifica della contaminazione è, ai fini in discorso, del tutto indifferente (...). Del resto, la risalenza dell’evento generatore dell’inquinamento funge da fattore di esclusione dell’applicazione della normativa del d.lgs. n. 152 del 2006 con esclusivo riferimento agli istituti delineati dalla Parte VI, mentre gli articoli 242 e 244 sono dettati nell’ambito della Parte IV (cfr., in proposito, l’art. 303, lett. f] e g], del decreto n. 152); inoltre, l’art. 242 menziona espressamente i casi di*

contaminazioni cosiddette "storiche" (cfr. i commi 1 e 11)" (cfr., in termini, anche Cons. Stato, Sez. IV, 8 ottobre 2018 n. 5761).

In proposito, deve ribadirsi che l'articolo 242, comma 1, del codice dell'ambiente, nel fare riferimento specifico anche alle "contaminazioni storiche", ha inteso affermare il principio per cui la condotta inquinante, anche se risalente nel tempo e verificatasi in momenti storici passati, non esclude il sorgere di obblighi di bonifica in capo a colui che ha inquinato il sito, ove il pericolo (quantomeno) di "aggravamento della situazione" sia ancora attuale.

Quanto poi alla contestazione, riprodotta nella sede di appello, fondata sulla circostanza che l'amministrazione non avrebbe potuto prescrivere le indagini preliminari previste dal comma 2 del sopra citato art. 242 Codice dell'ambiente, senza la preventiva individuazione e indicazione delle necessarie misure di prevenzione da adottare nell'immediatezza va detto che:

- sebbene sia vero che, per i siti in attività, i "Criteri generali per la selezione e l'esecuzione degli interventi" di cui all'Allegato III al Titolo V della Parte IV, prevedono che *"laddove un intervento di bonifica intensivo comporterebbe delle limitazioni se non l'interruzione delle attività di produzione, il soggetto responsabile dell'inquinamento o il proprietario del sito può ricorrere, in alternativa, ad interventi altrettanto efficaci di messa in sicurezza dell'intero sito, finalizzati alla protezione delle matrici ambientali sensibili mediante il contenimento degli inquinanti all'interno dello stesso, e provvedere gradualmente all'eliminazione delle sorgenti inquinanti secondarie in step successivi programmati, rimandando la bonifica alla dismissione delle attività"*;

- tuttavia, nel caso di specie, il Comune di Montecelio Valcellina, sulla scorta degli esiti della Conferenza di servizi, non ha imposto misure puntuali incompatibili con l'attività aziendale ma si è limitata ad imporre un obbligo di risultato sicché incombeva alla Balbinot di predisporre e presentare un "programma di indagini preliminare alla demolizione" in modo da porre gli enti competenti ad individuare eventuali ulteriori accorgimenti tecnico operativi, necessari per rendere effettiva l'attività di bonifica e consentire di realizzare gli interventi edilizi in sicurezza.

In ogni caso, dalla ricostruzione dei fatti per come rappresentata nella documentazione prodotta nei due gradi di giudizio, non sono stati adottati elementi idonei a dimostrare che le scelte del comune e degli enti coinvolti nella preventiva Conferenza di servizi non siano state proporzionate alla gravità oggettiva della situazione ambientale in esame, bilanciando le esigenze della messa in sicurezza e della bonifica del sito con le necessità di prosecuzione dell'attività svolta dalla odierna appellante.

Per mero spirito di completezza va comunque rammentato l'insegnamento che recentemente l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sentenza 26 gennaio 2021 n. 3) ha espresso in ordine alla imputabilità delle attività (e dei relativi costi) della messa in sicurezza e della bonifica di un

sito inquinato, chiarendo che, partendo dal principio stabilito dall'art. 14 della direttiva europea in materia, 2008/98/CE, per cui secondo il *“principio “chi inquina paga”, i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti”*, perché si debbano sopportare i costi dello smaltimento, ciò che importa è la disponibilità materiale dei beni ovvero la titolarità di un titolo giuridico, quale che esso sia, che *“consenta (o imponga) l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati”*, e quindi, in via logica, anche la proprietà del fondo.

In tali termini, la possibilità di essere ritenuti esenti da responsabilità per assenza di dolo o di colpa si qualifica come un'esimente, e non può essere presunta. Viceversa, è la prova della colpevolezza che si può raggiungere in via logica e indiziaria, perché altrimenti, sempre secondo l'Adunanza plenaria, *“i costi della bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività incolpevole”* e il principio *“chi inquina paga”* sarebbe vanificato.

10. – Neppure il terzo motivo di appello può trovare condivisione quanto ai suoi contenuti.

Infatti l'ordinanza sindacale impugnata in primo grado manifesta, nella necessaria sinteticità della redazione di un provvedimento amministrativo nel quale tuttavia compaiono tutti gli elementi raccolti durante l'istruttoria che sorregge la motivazione, con completezza i temi giuridici e fattuali in merito ai quali viene adottata l'ordinanza di sospensione dei lavori e di adeguamento alle indicazioni provenienti dalla Conferenza di servizi, accompagnando la descrizione degli eventi con richiami documentali di riferimento.

In più parti dello stesso provvedimento si specifica la *“problematica”* ambientale che ha reso necessaria l'adozione dell'ordinanza sindacale di sospensione dei lavori, riferendo puntualmente circa la potenziale presenza di *“fibre di amianto nelle strutture della parte più vecchia dell'opificio e negli impianti ad essi connessi (...)”* (così, testualmente, nella richiamata ordinanza).

Quanto sopra esclude, in radice, che il mancato espresso richiamo alle disposizioni contenute nell'art. 242 del Codice dell'ambiente possa costituire un serio argomento di illegittimità dell'atto impugnato.

Nello stesso tempo perdono di rilevanza, ad avviso del Collegio, anche il quarto e il quinto motivo di appello, dal momento che, proprio per effetto dei risultati della Conferenza di servizi svoltasi in data 13 luglio 2016 e in ragione del successivo sopralluogo, al momento dell'adozione dell'ordinanza sindacale e nonostante le indicazioni, anche di natura tecnica e specifiche (anche con riferimento al piano di lavoro sul quale l'AAS n. 5 e l'ARPA non avevano rilevato alcun elemento nuovo da cui dedurre la presenza di asbesto nell'edificio o nel suolo), provenienti dalla società interessata, non poteva dirsi raggiunta la certezza che fibre amianto non fossero presenti nell'intera area degli stabilimenti, sicché si presenta proporzionata la decisione assunta dal Sindaco

del Comune di Montereale Valcellina di disporre “*la immediata sospensione di tutti (i) lavori sull’intera area interessata e censita (...)*”

11. – Quanto poi ai (due ultimi) motivi di appello attraverso i quali si è contestata la correttezza della parte della sentenza di primo grado con la quale è stato respinto il ricorso recante motivi aggiunti, avverso il diniego di riesame dell’ordinanza sindacale di cui sopra si è ampiamente detto, anch’essi non possono essere accolti.

In primo luogo la circostanza che il “fatto nuovo” che avrebbe dovuto indurre il comune a ritirare il precedente provvedimento sindacale non poteva (saldamente) essere costituito dagli esiti degli esami in laboratorio effettuati dalla Leochimica sia perché quest’ultima era priva del necessario accreditamento per lo svolgimento di analisi sull’amianto sia perché lo svolgimento di tali operazioni era avvenuto in assenza di contraddittorio con l’AAS n. 5.

Inoltre, la circostanza per cui la ditta Roberto & Diego Immobiliare S.r.l. aveva presentato un piano di indagine ed eseguito i campionamenti, accompagnata dalla surriferita attività di analisi da parte di un laboratorio non specificamente accreditato, costituiscono elementi che non portano ad escludere (neppure all’epoca dei fatti) che sul sito fossero presenti fibre di amianto.

12. – In ragione delle suesposte osservazioni i motivi di appello dedotti non si presentano fondati, il che conduce alla reiezione dell’appello proposto e alla conferma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 13 febbraio 2018 n. 34, con la quale è stato respinto il ricorso introduttivo (R.g. n. 273/2016) nonché il ricorso recante motivi aggiunti, a suo tempo proposti dalla odierna appellante.

In ragione della peculiarità delle questioni giuridiche trattate e della complessità della vicenda sottostante sussistono i presupposti, di cui all’art. 92 c.p.c., per come espressamente richiamato dall’art. 26, comma 1, c.p.a., per compensare le spese del grado di appello tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull’appello (n. R.g. 4182/2018), come indicato in epigrafe, lo respinge e, per l’effetto, conferma la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 13 febbraio 2018 n. 34, con la quale è stato respinto il ricorso (R.g. n. 273/2016) proposto in primo grado.

Spese del grado di appello compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 settembre 2021 con l’intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere

Alessandro Maggio, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere, Estensore