

Publicato il 22/11/2024

N. 09398/2024REG.PROV.COLL.
N. 01593/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

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 1593 del 2024, proposto da **
*****, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dall'avvocato Teodora Marocco, con domicilio
digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Città Metropolitana di Venezia, in persona del Sindaco *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Fabio Francario, Roberta Brusegan e
Katia Maretto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia;

nei confronti

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (già Ministero della
Transizione Ecologica), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato
e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in
Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Regione Veneto, Comune di Venezia e Agenzia Regionale per la

Prevenzione e Protezione Ambientale del Veneto (Arpav), non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione Seconda, n. 00956/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Città Metropolitana di Venezia e del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 luglio 2024 il Cons. Rosario Carrano e uditi per le parti gli avvocati come da verbale.

FATTO e DIRITTO

1. – La società ***** è titolare del diritto di superficie di un'area di circa 64.000 mq ricompresa nella parte sud dell'area industriale di Porto Marghera, ove è collocata un'industria chimica dalla stessa gestita.

Deduce la ricorrente che l'area in questione è connotata da una situazione di contaminazione storica o diffusa, compresa all'interno del perimetro del S.I.N. di Porto Marghera.

All'interno del suddetto stabilimento di proprietà della ricorrente, il 15 maggio 2020, mentre era in corso un intervento di manutenzione da parte di una ditta esterna, ad impianto fermo, si è sviluppato un incendio di notevoli dimensioni che ha determinato l'interruzione di tutte le attività produttive in sito.

La società ***** ha avviato le attività necessarie per la messa in sicurezza dei luoghi, nonché per la verifica delle cause e delle conseguenze dell'evento, trasmettendo la comunicazione ex art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, in qualità di gestore non responsabile dell'inquinamento, avente ad oggetto le informazioni in ordine alla potenziale contaminazione del sito con sostanze utilizzate nel ciclo

produttivo derivante dallo sversamento delle acque utilizzate per le operazioni di spegnimento.

La stessa società, inoltre, ha avviato le operazioni di caratterizzazione del sito rilevando una

contaminazione riferibile al suddetto evento soltanto in corrispondenza del piezometro P250, ove venivano riscontrati superamenti dei parametri di Xilene e Acetone.

2. – Con il provvedimento impugnato (nota del 14 marzo 2022), la Città Metropolitana di Venezia ha individuato la ricorrente come *“responsabile della contaminazione delle acque sotterranee ed originata dalla fuoriuscita di sostanze chimiche dello stabilimento quale conseguenza dell’evento occorso in data 15/05/2022”*, imponendole di *“mettere in atto le eventuali misure di prevenzione necessarie al fine di evitare il propagarsi della contaminazione al di fuori dell’area sopra identificata e di avviare il procedimento di cui all’art. 242 del D. Lgs. 152/2006”*, precisando che in difetto *“la scrivente amministrazione provvederà ad emanare ordinanza di bonifica ai sensi dell’art. 244 del D. Lgs. 152/2006”*.

3. – Con il ricorso di primo grado, la società ha impugnato la suddetta sentenza deducendo i seguenti motivi di censura: 1) la Città Metropolitana di Venezia avrebbe omesso di espletare una compiuta istruttoria in ordine alla riconducibilità causale dell’inquinamento originatosi dalle operazioni di spegnimento dell’incendio all’attività della ricorrente, trascurando la circostanza che l’incendio si sarebbe sviluppato per cause imprevedibili nel corso di attività di manutenzione dell’impianto realizzate da altra società alla quale la ricorrente aveva appaltato i lavori; 2) il provvedimento impugnato sarebbe privo di istruttoria e motivazione sugli elementi espressamente rappresentati dalla società per escludere la propria responsabilità, inerenti alle circostanze in cui si è verificato l’evento, il fatto che non vi fosse attività produttiva continuativa in essere, che le cause dell’evento stesso siano ancora in corso di accertamento e che nei terreni

non siano state rinvenute sostanze contaminanti, oltre alla situazione di contaminazione storica dell'area, non riconducibile alle attività di **
*****; 3) il provvedimento sarebbe perplesso non essendo chiaro per quale contaminazione la Città Metropolitana di Venezia abbia inteso individuare la società ricorrente quale soggetto responsabile, atteso che le acque di falda sono oggetto di contaminazione storica, lasciando così sottintendere una responsabilità di ***** quale responsabile della contaminazione generale delle acque di falda in contrasto con quanto statuito dalla sentenza della Corte di Appello di Venezia passata in giudicato, che ne ha escluso la responsabilità per l'inquinamento delle acque sotterranee; 4) l'imposizione delle misure di prevenzione necessarie per evitare il propagarsi della contaminazione sarebbe affetta dallo stesso vizio di istruttoria che caratterizza il procedimento in questione, poiché dalla relazione tecnica del 11 gennaio 2022 non emergerebbe alcuna necessità di porre in essere misure di prevenzione.

4. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha respinto il ricorso ritenendo sufficiente, ai fini della responsabilità della contaminazione, la pacifica riconducibilità delle sostanze inquinanti (“Composti Aromatici” e “Acetone”) alle attività svolte dalla ricorrente (cfr. pag. 6 della sentenza impugnata), mentre non sarebbe sufficiente ad interrompere il nesso causale il fatto che l'incendio sia avvenuto quando l'impianto non era operativo e durante operazioni di manutenzione affidate a società esterna, in quanto l'incendio non rappresenta un evento eccezionale ed imprevedibile in relazione ad attività industriali pericolose come quella in esame (cfr. pag. 7 della sentenza impugnata).

In secondo luogo, ha respinto il terzo motivo di ricorso ritenendo che il provvedimento impugnato faccia esclusivo riferimento all'evento del 15 maggio 2020, con conseguente esclusione di ogni valutazione in ordine alla contaminazione storica delle acque sotterranee e alle sostanze non

riconducibili all'attività produttiva svolta dalla ricorrente sul sito (cfr. pag. 8 della sentenza impugnata).

Infine, ha respinto il quarto motivo di ricorso, in quanto il provvedimento non individua alcuna specifica prescrizione a carico della società, limitandosi a richiamare le conseguenze discendenti direttamente dalla legge nei confronti del soggetto individuato come responsabile dell'inquinamento (cfr. pag. 8 della sentenza impugnata).

5. – Con atto di appello, la società ha impugnato la suddetta sentenza, reiterando in chiave critica i quattro motivi di primo grado.

6. – Con apposite memorie, si sono costituite le amministrazioni resistenti, che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

7. – All'udienza pubblica del 25 luglio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

8. – I primi due motivi di appello, sostanzialmente incentrati sul difetto di istruttoria e di motivazione del provvedimento impugnato, possono essere trattati congiuntamente in quanto intimamente connessi e devono ritenersi fondati per le seguenti ragioni.

9. – Come è noto, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), prevede che, una volta ricevuta la comunicazione da parte di una pubblica amministrazione relativa al superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione in un determinato sito (art. 244, comma 1), la Provincia deve svolgere le *“opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento”* e, sentito il Comune, diffida *“con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere”* (art. 244, comma 2), notificando tale provvedimento anche al proprietario del sito *“ai sensi e per gli effetti dell'art. 253”* (art. 244, comma 3).

Analogo onere di comunicazione sussiste in capo al proprietario o al gestore dell'area che rilevi un superamento (o un pericolo, concreto e attuale, di superamento) della concentrazione soglia di contaminazione (CSC), dovendo in tal caso *“darne comunicazione”* agli enti territoriali

competenti, oltre a dover “*attuare le misure di prevenzione*” (art. 245, comma 2).

Anche in tale ipotesi, la Provincia, una volta ricevute tali comunicazioni, “*si attiva, sentito il comune, per l’identificazione del soggetto responsabile*” ai fini degli interventi di bonifica (art. 245, comma 2).

Infine, la stessa disposizione prevede un termine perentorio per la conclusione del procedimento di identificazione del responsabile della contaminazione (60 giorni dal ricevimento delle risultanze della caratterizzazione validate dall’A.R.P.A. competente) nel caso in cui il soggetto non responsabile “*esegua volontariamente il piano di caratterizzazione*” in maniera tempestiva (art. 245, comma 2), ossia entro il termine di sei mesi decorrente dall’approvazione del piano in sede di conferenza di servizi regionale (art. 242, comma 3) o dalla comunicazione di inizio attività al Ministero dell’Ambiente per i siti di interesse nazionale (art. 252, comma 4).

10. – Ciò posto, nel caso di specie, la comunicazione con cui la Città metropolitana (già Provincia) di Venezia ha provveduto ad individuare il responsabile della contaminazione conseguente all’incendio avvenuto in data 15 maggio 2020 si fonda esclusivamente sulla circostanza secondo cui “*la Società ***** ha la totale responsabilità della gestione e della sicurezza dello stabilimento*” (pag. 3 del provvedimento impugnato).

Inoltre, la stessa sentenza impugnata dà atto che la motivazione posta a fondamento dell’individuazione del soggetto responsabile consiste solo nella sua qualità di soggetto che ha la “*totale responsabilità della gestione e della sicurezza dello stabilimento*” (pag. 5 della sentenza impugnata).

11. – A ben vedere, si tratta di una motivazione insufficiente, che disvela anche un difetto di istruttoria, in quanto non tiene conto delle ulteriori circostanze in fatto già evidenziate dalla società durante la fase del contraddittorio procedimentale e reiterate in sede giurisdizionale.

In particolare, come evidenziato nell'atto di appello (cfr. pag. 16), la società ricorrente con comunicazione del 22 maggio 2020 (ex art. 245, comma 2, cod. amb.), aveva evidenziato che l'incendio si era innescato *“Durante l'attività di manutenzione svolta dalla ditta esterna *****
*****”* precisando inoltre che *“Non sono al momento note le cause scatenanti l'evento”* (cfr. doc. 4 fascicolo di primo grado).

Si tratta, tuttavia, di un rilievo che non trova adeguata risposta nella nota impugnata del 14 marzo 2022, che sul punto non prende posizione alcuna, né argomenta in ordine ai motivi che in ipotesi potrebbero condurre ad escludere ogni rilevanza causale alle suddette circostanze.

12. – Tale difetto di istruttoria e di motivazione non può nemmeno essere sanato in sede giurisdizionale, stante il divieto di motivazione postuma, come invece avvenuto nella specie.

Infatti, con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha respinto il ricorso ritenendo sufficiente, ai fini della responsabilità della contaminazione, la pacifica riconducibilità delle sostanze inquinanti (*“Composti Aromatici”* e *“Acetone”*) alle attività svolte dalla ricorrente (cfr. pag. 6 della sentenza impugnata), mentre non sarebbe sufficiente ad interrompere il nesso causale il fatto che l'incendio sia avvenuto quando l'impianto non era operativo e durante operazioni di manutenzione affidate a società esterna, in quanto l'incendio non rappresenta un evento eccezionale ed imprevedibile in relazione ad attività industriali pericolose come quella in esame (cfr. pag. 7 della sentenza impugnata).

13. – A ben vedere, però, l'accertamento contenuto in sentenza non trova alcun riscontro nella nota impugnata, che si è limitata a ritenere che la società *“ha la totale responsabilità della gestione e della sicurezza dello stabilimento”*, senza alcuna specificazione in ordine alle circostanze dell'incendio e a quelle dello spegnimento e senza specificare se l'attività della società sia da qualificare come attività pericolosa o meno, se rientra o meno in quelle previste dall'Allegato 5 al codice dell'ambiente ai fini della

responsabilità oggettiva, oppure se è necessaria anche la colpa (il cui onere della prova è comunque in capo alla amministrazione) e senza alcuna autonoma valutazione in ordine al nesso di causalità.

Quella contenuta in sentenza, quindi, rappresenta una inammissibile motivazione postuma di un provvedimento viziato da un accertamento sommario di responsabilità basato sulla sola qualità di gestore dell'area.

14. – Sul punto, giova richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui è *“necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione e tale accertamento presuppone un'adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità”* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 4 agosto 2021, n. 5742; Cons. Stato, sez. IV, 7 maggio 2021, n. 3575; Cons. Stato, IV, 7 gennaio 2021, n. 172; Cons. Stato, Sez. V, 30 luglio 2015, n. 3756).

15. – I restanti motivi di appello (terzo e quarto motivo), invece, sono infondati.

Invero, come già rilevato dal primo giudice, il provvedimento impugnato fa esclusivo riferimento all'evento del 15 maggio 2020, con conseguente esclusione di ogni valutazione in ordine alla contaminazione storica delle acque sotterranee e alle sostanze non riconducibili all'attività produttiva svolta dalla ricorrente sul sito (cfr. pag. 8 della sentenza impugnata).

Allo stesso modo, deve confermarsi la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto il quarto motivo di ricorso, in quanto il provvedimento non individua alcuna specifica prescrizione a carico della società, limitandosi a richiamare le conseguenze discendenti direttamente dalla legge nei confronti del soggetto individuato come responsabile dell'inquinamento (cfr. pag. 8 della sentenza impugnata).

Si tratta di considerazioni che non risultano essere scalfite dalle censure contenute nell'atto di appello.

16. – In conclusione, quindi, l'appello deve essere accolto nei limiti di cui in motivazione e, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado e, per l'effetto, deve disporsi l'annullamento del provvedimento impugnato.

17. – Le spese di lite, per il doppio grado di giudizio, seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado e annulla il provvedimento impugnato.

Condanna la Città metropolitana di Venezia al pagamento delle spese di lite per il doppio grado di giudizio in favore della società ***** che si liquidano in € 5.000,00, oltre al rimborso forfettario delle spese generali nella misura del 15%, di IVA e di CPA.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Rosario Carrano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Rosario Carrano

IL PRESIDENTE
Vincenzo Lopilato

IL SEGRETARIO