

CONSIGLIO DI STATO – SENTENZA DEL 24 GENNAIO 2022 N.439: obblighi di bonifica, destinazione d'uso e limiti tabellari

«La Tabella 1 dell'allegato 7 al Titolo V della parte Quarta del d.lgs. n. 152 del 2006 individua le concentrazioni soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla "specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare"; le destinazioni d'uso sono – come detto – quella "a verde pubblico e privato e residenziale" nonché quella "ad uso commerciale e industriale".

È evidente che il legislatore non si è riferito, in tal modo, alla sola specifica destinazione impressa dalle norme urbanistiche (P.R.G. o altri strumenti di pianificazione), bensì ha inteso avere riguardo all'effettivo utilizzo dei terreni ai fini dell'individuazione dei valori soglia di contaminazione; il criterio dell'utilizzo reale e dello stato effettivo dei terreni vale, a maggior ragione, quando non vi sia una specifica destinazione impressa dalle disposizioni urbanistiche ovvero quando tale destinazione sia stata modificata nel corso del tempo.».

N. 00439/2022REG.PROV.COLL.

N. 03767/2021 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 3767 del 2021, proposto dalla Provincia di Brindisi, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Mario Marino Guadalupi, con domicilio digitale come da registri di giustizia;

contro

il signor Francesco Cervellera, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Grippa, con domicilio digitale come da registri di giustizia;

nei confronti

- del signor Vincenzo Di Coste, non costituito in giudizio;
 - della ditta Transeco s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;
-

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Lecce, n. 1497 del 30 dicembre 2020.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor Francesco Cervellera;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2021 il consigliere Emanuela Loria;

Vista l'istanza congiunta di passaggio in decisione depositata dagli avvocati Mario Marino Guadalupi e Nicola Grippa;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso è costituito dall'ordinanza prot. n. 773 del 13 gennaio 2020, emanata dalla Provincia di Brindisi ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 e s.m.i.

1.1. Dal provvedimento impugnato si rileva che:

a) è stata svolta una attività di campionamento del materiale depositato sulla parete della ex cava di proprietà della ditta Transeco s.r.l., catastalmente identificata al foglio 38 partt. 201 e 202 del Comune di Brindisi e in relazione alla quale risultava pendente un procedimento per

VIA/AIA per la realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi;

b) nell'ambito del suddetto procedimento per VIA/AIA, la ditta Transeco s.r.l. aveva dichiarato che *“nell'ambito di alcuni procedimenti penali, conclusi con sentenze passate in giudicato, sarebbe stata accertata la responsabilità dello sversamento di rifiuti sui terreni di proprietà da parte di alcuni soggetti terzi”*;

c) dai campioni di terreno prelevati l'8 ottobre 2010 sul sito della ex cava della ditta Transeco s.r.l., è risultato il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) previsto dalla Tabella 1, colonna A, allegato 5 alla parte Quarta del d.lgs. n. 152 del 2006;

d) in particolare, dal rapporto di prova 4621 del 2010 (campione terriccio fondo cava lato sud), sono risultati *“Idrocarburi pesanti C>12”*, dal rapporto di prova 4624 del 2010 (campione terriccio piazzale cava) sono risultati *“Vanadio e Idrocarburi pesanti C>12”*, dal rapporto di prova 4626 del 2010 (campione terriccio pendio lato ovest), sono risultati *“Vanadio, Idrocarburi pesanti C>12”*, tutti in valori superiori alle suddette soglie;

e) da un campione di filler prelevato, sempre in data 8 ottobre 2010, *“dal piazzale di pertinenza della Calcestruzzi e Conglomerati s.r.l. dal quale si accede alla cava di proprietà della società Transeco s.r.l.”* è emerso il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) previsti dalla Tabella 1, colonna A, allegato 5 alla parte Quarta del d.lgs. n. 152 del 2006;

f) dalle sentenze penali n. 2039 del 26 giugno 2014 e n. 2356 del 17 luglio 2014 del Tribunale di Brindisi, si evince che il sig. Cervellera Francesco, quale legale rappresentante della società Costruzioni e Conglomerati s.r.l., e il sig. Di Coste Vincenzo, in qualità di proprietario del sito su cui era ubicata l'attività della società Costruzioni e Conglomerati s.r.l., *“avrebbero effettuato il deposito incontrollato di filler proveniente dal trattamento dei fumi prodotti dalla lavorazione, nonché di numerosi pneumatici usurati e di numerosi fusti metallici contenenti sostanze oleose, già utilizzate nel ciclo di lavorazione”*;

g) poiché, per gli stessi inquinanti, sono stati rilevati i superamenti delle CSC per il suolo sia nel sito di proprietà della società Transeco s.r.l. che nel campione di filler prelevato nel piazzale di pertinenza della società di cui il ricorrente era il rappresentante legale (piazzale prospiciente il sito contaminato) e considerato che, in sede penale, il ricorrente, insieme al Sig. Di Coste, è stato ritenuto responsabile

del deposito incontrollato di rifiuti, si è pertanto ritenuto di poter ricondurre, ai predetti due soggetti, la responsabilità della contaminazione nella ex-cava di Transeco s.r.l.;

- h) ai due predetti soggetti (e al Sig. Di Coste anche quale proprietario del suolo) è stato quindi ordinato di adottare le misure di prevenzione necessarie e il piano di caratterizzazione.

2. Il signor Francesco Cervellera, in qualità di rappresentante legale della società “Costruzioni e Conglomerati s.r.l.” indicata nell’ordinanza, la quale

ha condotto in locazione l'impianto per la produzione di conglomerati bituminosi sito in Brindisi alla Contrada Autigno (sito di proprietà della Spazio Strade s.r.l.), dal 1 giugno 2007 e fino al 31 dicembre 2011, ha impugnato il citato provvedimento dinanzi al T.a.r. per la Puglia, sede di Lecce, deducendo tre motivi di ricorso:

1) Violazione e falsa applicazione del combinato disposto dell'art. 244, della Tabella 1 colonna A dell'allegato 5 (concentrazione soglia di contaminazione nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti) alla parte IV e dell'allegato 2, (criteri generali per la caratterizzazione dei siti contaminati), alla parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006 e s.m.i. Eccesso di potere per errata presupposizione ed errata valutazione delle risultanze istruttorie degli accertamenti eseguiti dall'ARPA Puglia.

2) Violazione dell'art. 184 bis del d.lgs. n. 152 del 2006. Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento di potere e del difetto di istruttoria e motivazione.

3) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 244 d.lgs. n. 152 del 2006, nonché eccesso di potere, con riferimento al soggetto responsabile del presunto inquinamento.

2.1. Il T.a.r. per la Puglia, sede di Lecce, con la sentenza impugnata ha accolto il ricorso e ha compensato le spese del giudizio.

In particolare, il primo giudice ha ritenuto dirimente ai fini della decisione della causa l'esame del primo motivo di ricorso, con cui si è denunciato che

i valori soglia da considerare avrebbero dovuto essere quelli della colonna B della Tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della Parte Quarta del d.lgs. n. 152 del 2006, riferiti a zone "*ad uso commerciale/industriale*".

Infatti, facendo riferimento a tale colonna B (e non alla colonna A, che invece è stata tenuta quale parametro di riferimento nell'ordinanza impugnata), gli accertamenti effettuati attesterebbero il rispetto dei valori delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC).

La Provincia di Brindisi ha dedotto che la zona in questione è classificata, dal punto di vista urbanistico, come zona "E agricola" e già questo deporrebbe nel senso dell'utilizzo della colonna A, che è relativa ai siti "*ad uso verde pubblico/privato e residenziale*". Inoltre, in ragione del non utilizzo del sito in quanto cava in disuso, non potrebbe valere il criterio, ai fini dell'applicazione della colonna A o B, dell'effettivo uso del sito ma correttamente l'Amministrazione avrebbe seguito il criterio della sola classificazione urbanistica).

2.2. Il T.a.r. non ha condiviso le deduzioni della Provincia, ritenendo invece che, in assenza di una specifica classificazione dei terreni *de quibus* ai fini della rilevazione dei tassi di contaminazione, non può che aversi riguardo, in carenza di altri parametri, all'effettivo utilizzo dei suoli; poiché l'effettivo uso dei terreni è stato, per numerosi anni, quello di una cava, destinata quindi ad usi più vicini a quelli commerciali/industriali che a "*verde pubblico, privato e residenziale*", il primo giudice ha stabilito che la Provincia avrebbe dovuto fare riferimento ai valori di cui alla colonna B per

verificare l'eventuale superamento dei medesimi; il riferimento alla colonna A è risultato quindi erroneo e per tale motivo il primo giudice ha annullato il gravato provvedimento ritenendolo assorbente.

3. La Provincia di Brindisi ha appellato la sentenza del Ta.r. di Lecce sopra indicata deducendo tre motivi di gravame (da pag. 8 a pag. 19):

1. Violazione e/o falsa applicazione artt. 240 - 244 d.lgs. n. 152 del 2006 dell'art. 2, comma 1, del D.M. 25 ottobre 1999, n. 471. Violazione e/o falsa applicazione della L.R. 5 luglio 2019, n. 22. Violazione e/o falsa applicazione dei parametri di cui alla colonna B della Tabella 1, Allegato 5 alla parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006. Legittimità dell'ordinanza impugnata.

1.A. Violazione e/o falsa applicazione artt. 240 -244 d.lgs. n. 152 del 2006 dell'allegato 3 al Titolo V, al d.lgs. n. 152 del 2006. Violazione e/o falsa applicazione dei parametri di cui alla colonna B della Tabella 1, Allegato 5 alla parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006. Legittimità dell'ordinanza impugnata. Sulla rilevanza della destinazione urbanistica.

1.B. Violazione e/o falsa applicazione artt. 240 - 244 d.lgs. n. 152 del 2006. Violazione e/o falsa applicazione dei parametri di cui alla colonna A della Tabella 1, Allegato 5 alla parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006. Sulla violazione e/o falsa applicazione del criterio dell'effettivo utilizzo.

3.1. Si è costituito in giudizio il signor Francesco Cervellera, eccependo, in primo luogo, l'inammissibilità dell'appello per il fatto che la Provincia di Brindisi avrebbe genericamente riproposto quali motivi d'appello le difese già prospettate nel giudizio di primo grado.

3.2. In secondo luogo, il medesimo ha eccepito un ulteriore motivo di inammissibilità dell'appello, rinvenibile nella violazione dell'art. 104 del codice del processo amministrativo.

L'appello promosso, infatti, introdurrebbe nuove eccezioni, in ordine alla *“violazione e falsa applicazione dell'art. 2 comma 1, del D.M. 25 ottobre 1999 n. 471, e violazione e falsa applicazione della L.R. 5 luglio 2019 n. 22”*, che costituirebbero nuovi temi di indagine che non sono stati né sottoposti né trattati dal giudice di primo grado (cita in termini, sent. Consiglio di Stato, sez. III, 25 marzo 2021, n. 2530).

3.3. L'intimato ha inoltre riproposto, in via subordinata, ai sensi e per gli effetti dell'art. 101 del codice del processo amministrativo, il terzo motivo del ricorso svolto in primo grado, ovvero: *“violazione e/o falsa applicazione dell'art. 244 d.lgs. n. 152 del 2006, nonché eccesso di potere, con riferimento al soggetto responsabile del presunto inquinamento”*, con il quale aveva sostenuto la carenza dell'istruttoria nell'individuare la responsabilità per l'inquinamento dell'area della ex cava.

4. Le parti hanno richiesto congiuntamente che la causa sia definita senza preventiva discussione orale.

4.1. Alla pubblica udienza del 12 settembre 2021 la causa è stata spedita in decisione.

5. In via preliminare il Collegio ritiene che per motivi di sinteticità e speditezza ex art. 3 c.p.a. nella trattazione delle questioni sottoposte al suo esame, non sia necessario esaminare le eccezioni di inammissibilità

dell'appello sollevate dal signor Francesco Cervellera giacché l'appello è infondato nel merito.

5.1. Con un primo motivo “preliminare e assorbente”, l'appellante ha impugnato la sentenza di primo grado con la quale l'ordinanza è stata annullata perché il giudice di prime cure avrebbe erroneamente ritenuto che il provvedimento sia illegittimo nella parte in cui ha applicato i parametri di rilevazione dell'inquinamento previsti dalla Tabella A del d.lgs. n. 152 del 2006 per le aree ad uso “*verde pubblico/privato e residenziale*” anziché la tabella B, ossia quella in cui sono espressi i valori da rispettare per le zone ad uso commerciale e industriali.

L'applicazione del criterio dell'effettivo utilizzo operata dal primo giudice, laddove consentita, non potrebbe essere parametrata nella sua interpretazione in rapporto all'uso precedente del sito come cava, ma si dovrebbe tenere conto dell'utilizzo presente della zona ossia del momento in cui è stata ordinata la bonifica dell'area.

5.2. Sulla base di tale impostazione, nel caso in esame non si sarebbe dovuto tenere conto dei parametri espressi per le zone in cui vi è una cava dismessa ma di quelli per la nuova destinazione impressa dal P.R.G., in conformità con una concezione “dinamica” del territorio che risulterebbe coerente con l'art. 240 d.lgs. n. 152 del 2006, nel quale si legge la seguente definizione di ripristino ambientale: “*gli interventi di riqualificazione ambientale e paesaggistica, anche costituenti complemento degli interventi di bonifica o messa in sicurezza permanente, che consentono di recuperare il*

sito alla effettiva e definitiva fruibilità per la destinazione d'uso conforme agli strumenti urbanistici" (ulteriori riferimenti in tal senso sarebbero costituiti dall'art. 2, comma 1, D.M. 25 ottobre 1999 n. 471 e all. 3, Titolo V, d.lgs. n. 152 del 2006) [Motivo d'appello sub. 1.A].

5.3. In ogni caso, il primo giudice avrebbe erroneamente applicato il criterio dell'effettivo utilizzo poiché avrebbe ignorato la destinazione legale, impressa dalle norme urbanistiche, del terreno al tempo in cui l'attività di bonifica deve essere effettuata ed ignorando le caratteristiche proprie delle cave, *"attribuendo importanza dirimente alle caratteristiche che il sito aveva al tempo dell'inquinamento o in tempi precedenti all'inquinamento stesso, anziché a quello in cui la bonifica deve essere eseguita"* (pag. 17 appello, motivo d'appello sub 1.B).

6. Il Collegio osserva preliminarmente che il *thema decidendum* del presente giudizio riguarda esclusivamente la parte della sentenza di primo grado relativa all'accoglimento del primo motivo di ricorso (punto 3.4.) non essendo stati gravati, neanche in via incidentale da parte dell'intimato, i capi relativi agli altri motivi di ricorso.

Il punto centrale della controversia è costituito dallo stabilire se l'ordinanza impugnata sia legittima sotto il profilo dell'applicazione della colonna A della Tabella 1 dell'allegato 5 al Titolo V della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006 relativa ai valori soglia di contaminazione nei *"siti ad uso verde pubblico/privato e residenziale"*.

Mentre la Provincia di Brindisi ha sostenuto la correttezza dell'applicazione dei valori soglia di contaminazione (CSC) della colonna A della Tabella 1 sopra indicata, che nel caso in esame sarebbero stati superati come è risultato dai campioni di terreno prelevati l'8 ottobre 2010 e dai rapporti di prova 4621 del 2010 e n. 4624 del 2010, l'intimato si è invece orientato per una diversa interpretazione delle disposizioni vigenti per cui i valori soglia da considerare avrebbero dovuto essere quelli della colonna B della Tabella 1 dell'allegato 5 Titolo V parte Quarta del d.lgs. n. 152 del 14 aprile 2006, ossia quelli più elevati dettati per i siti ad uso commerciale/industriale.

6.1. La tesi dell'appellante non può essere condivisa.

La Tabella 1 dell'allegato 7 al Titolo V della parte Quarta del d.lgs. n. 152 del 2006 individua le concentrazioni soglia di contaminazione nel suolo e nel sottosuolo riferiti alla *"specifica destinazione d'uso dei siti da bonificare"*; le destinazioni d'uso sono – come detto – quella *"a verde pubblico e privato e residenziale"* nonché quella *"ad uso commerciale e industriale"*.

E' evidente che il legislatore non si è riferito, in tal modo, alla sola specifica destinazione impressa dalle norme urbanistiche (P.R.G. o altri strumenti di pianificazione), bensì ha inteso avere riguardo all'effettivo utilizzo dei terreni ai fini dell'individuazione dei valori soglia di contaminazione; il criterio dell'utilizzo reale e dello stato effettivo dei terreni vale, a maggior ragione, quando non vi sia una specifica destinazione impressa dalle

disposizioni urbanistiche ovvero quando tale destinazione sia stata modificata nel corso del tempo.

6.2. Nel caso in esame la contaminazione dei terreni oggetto del provvedimento di bonifica è dipesa dai terreni limitrofi della ditta Transeco s.r.l. che risultano essere stati destinati per lungo tempo a cava e sulla cui natura di ex cava in disuso non vi è contestazione tra le parti (l'appellante lo ha affermato prima ancora che nell'atto di appello nella memoria di replica del 7 ottobre 2020 in prime cure).

La destinazione a cava (sia pure nel recente passato) del terreno, fa sì che il medesimo non possa che essere annoverato tra quelli commerciali/industriali anziché tra quelli a destinazione verde pubblico/privato (con le consequenziali differenziazioni in termini di valore limite degli inquinanti), per cui il fatto che il P.R.G. di nuova approvazione gli abbia conferito la destinazione agricola e il fatto che esso si inserisca in un contesto in cui vi sono anche terreni limitrofi a destinazione agricola, non rende l'area in questione soggetta ai limiti di contaminazione della Tabella A, come invece è stato sostenuto dalla Provincia.

Per quanto concerne l'area dove ha operato l'attività della ditta "Costruzioni e Conglomerati s.r.l.", risulta non contestato tra le parti che ivi si svolgeva un'attività di natura industriale e commerciale, per cui venendo in evidenza l'effettiva destinazione, l'amministrazione avrebbe dovuto

seguire i valori limitati indicati nella parte della Tabella relativa ai siti interessati da questa tipologia di attività.

7. Alla luce di tali dirimenti motivazioni, che conducono all'assorbimento di ogni altra censura riproposta dall'originario ricorrente (pag. 17 memoria di costituzione), l'appello deve essere respinto con conferma della sentenza gravata.

8. Le spese del giudizio sono poste, come di regola, a carico della parte soccombente e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello r.g.n. 3767/2021, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la Provincia di Brindisi a rifondere le spese di giudizio in favore del signor Francesco Cervellera, che liquida in complessivi euro 4.000,00 (quattromila), oltre accessori (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%) se dovuti.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Giovagnoli, Presidente

Daniela Di Carlo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Emanuela Loria

IL PRESIDENTE
Roberto Giovagnoli

IL SEGRETARIO
