

Pubblicato il 29/12/2021

N. 08702/2021REG.PROV.COLL.

N. 02048/2014 REG.RIC.

N. 00966/2015 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 Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 2048 del 2014, proposto da

Ind.Eco S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Riccardo Montanaro e Guido Francesco Romanelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Guido F. Romanelli in Roma, via Cosseria n. 5;

contro

Comune di Latina, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Paolo Cavalcanti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di Latina, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Roberto De Tilla, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via S. Nicola Da Tolentino n. 50;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Lazio, Arpa Lazio - Sezione Provinciale di Latina, Azienda Unità Sanitaria Locale di Latina, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Ecoambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Abbamonte e Luigi Marino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Abbamonte in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

Latina Ambiente S.p.a., non costituita in giudizio;

sul ricorso in appello numero di registro generale 966 del 2015, proposto da

Comune di Latina, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Paolo Cavalcanti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Silvia Scopelliti in Roma, via Salaria n. 400;

contro

Ind.Eco S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Riccardo Montanaro e Giampaolo Torselli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giampaolo Torselli in Roma, via Cosseria n. 5;

nei confronti

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Teresa Chieppa, domiciliataria ex lege in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27;

Agenzia Reg. per la Protezione dell'Ambiente del Lazio Direz. Gen., Agenzia Reg. per la Protezione dell'Ambiente - Sez. Prov. di Latina, Azienda Unità Sanitaria Locale Latina, Latina Ambiente Spa, non costituiti in giudizio;

Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*; Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*; Ministero dell'Ambiente, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Ecoambiente S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Abbamonte e Luigi Marino, con domicilio eletto presso lo studio Andrea Abbamonte in Roma, via degli Avignonesi n. 5;

Capitolina S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Scacchi, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Crescenzo n. 19;

Provincia di Latina, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Franco Sassu, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Alessandro Pieri in Roma, viale Mazzini n. 41;

per la riforma, quanto al ricorso n. 2048 del 2014:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Sezione Seconda-Ter, 29 maggio 2013, n. 6953, resa tra le parti;

quanto al ricorso n. 966 del 2015:

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, 3 aprile 2014, n. 375, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Latina, della Provincia di Latina, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, della Regione Lazio e di Ecoambiente S.r.l., Ind.Eco S.r.l. e Capitolina S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2021 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati Abbamonte, Montanaro e Capozzi su delega di Cavalcanti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. - La società *Ind.Eco S.r.l.* gestisce una discarica per rifiuti urbani e rifiuti speciali assimilabili, in località Borgo Montello, nel Comune di Latina, denominata “*BACINI S4, S5 e raccordo funzionale al Bacino S5*”, in una zona assoggettata a procedura di bonifica per pregressi inquinamenti. Con ordinanze del Sindaco del 20 maggio 2005 (avente ad oggetto: “*Decreto Legislativo 05/02/1997 n. 22 art. 17 —Decreto ministeriale 25/10/1999 n. 471 — Discariche rifiuti solidi in Località Borgo Montello— Strada Monfalcone — Interventi di messa in sicurezza di emergenza — Prescrizioni*”), integrata con ordinanza del 22 giugno 2005, il Comune di Latina ha imposto alla *Ind.Eco S.r.l.* di svolgere operazioni di monitoraggio, anche esterne all'area di pertinenza, assumendo a proprio carico i relativi oneri.

2. - Le predette ordinanze sono state impugnate dalla società con ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, deducendo essenzialmente l'illegittimità per difetto di istruttoria posto che l'amministrazione comunale non avrebbe dimostrato la responsabilità della *Ind.Eco S.r.l.* nel causare l'inquinamento, presupposto necessario per imporre alla medesima società gli obblighi di bonifica o gli obblighi strumentali alla successiva bonifica delle aree interessate. In particolare, la società sottolineava che i propri impianti erano stati realizzati a regola d'arte e che le rilevazioni operate a valle dell'impianto gestito dalla *Ind.Eco* non registravano alcuna anomalia.

Con sentenza 29 maggio 2013, n. 6953, il Tribunale amministrativo ha dichiarato improcedibile il ricorso per il sopravvenuto difetto di interesse, quale effetto dei provvedimenti adottati dal Comune di Latina successivamente al ricorso (e, nella specie, della determinazione n. 913 del 19 maggio 2009, che ha recepito le determinazioni conclusive della conferenza di servizi che ha adottato il progetto integrato di bonifica dell'area, coinvolgente anche la posizione della *Ind.Eco*), con i quali è stato approvato l'intervento di riqualificazione e messa in sicurezza del sito.

3. - La soccombente *Ind.Eco S.r.l.* ha interposto appello (R.G. n. 2048/2014), chiedendo la riforma della sentenza per l'erronea declaratoria di improcedibilità del ricorso di primo grado; e, nel merito, riproponendo i motivi del ricorso di primo grado non esaminati dal primo giudice.

3.1. - L'appellante riferisce, peraltro, che, dopo la proposizione del ricorso definito con la citata sentenza del T.a.r. per il Lazio, la società ha presentato i richiesti programmi di monitoraggio, nonché il piano di caratterizzazione (approvato il 30 gennaio 2006) e l'analisi di rischio. All'esito delle valutazioni effettuate dall'amministrazione comunale seguivano altri atti, e in specie: il provvedimento 8 aprile 2008, con il quale il Comune di Latina (ricependo le conclusioni della conferenza di servizi) ordinava alle imprese operanti nell'area di presentare un progetto degli interventi di bonifica per l'intero sito inquinato; la determinazione del 19 maggio 2009, che approvava il progetto di bonifica presentato da *Ecoambiente S.r.l.* (altra società operante nell'area), riguardante tutto il sito (compresi, quindi, anche i bacini gestiti dalla *Ind.Eco*).

3.2. - Gli atti e provvedimenti sopra richiamati sono stati impugnati dalla società *Ind.Eco* con quattro ricorsi, decisi dal T.a.r. per il Lazio, sezione staccata di Latina, con sentenza del 23 maggio 2014, n. 375, che ha dichiarato inammissibile il ricorso R.G. n. 733/2008 (stante la natura di atto endoprocedimentale dell'impugnato verbale della conferenza di servizi, di approvazione del documento di analisi dell'ARPA Lazio); e ha accolto gli altri ricorsi, annullando i provvedimenti con i quali il Comune di Latina aveva accertato la responsabilità di *Ind.Eco* nella contaminazione dell'area in questione e aveva imposto alla società la presentazione e l'attuazione (con oneri a carico di tutte le società operanti nel sito) di un progetto unitario di bonifica e riqualificazione. Provvedimenti che, secondo il primo giudice, non hanno dimostrato la sussistenza dell'essenziale presupposto che la società *Ind.Eco* fosse corresponsabile della contaminazione e fosse pertanto obbligata a farsi carico degli oneri di bonifica unitamente agli altri soggetti operanti nel sito contaminato.

3.3. - Nonostante la sentenza di accoglimento da ultimo richiamata, la società *Ind.Eco* sottolinea di essere attualmente interessata alla decisione nel merito dell'appello avverso la sentenza del T.a.r. Lazio n. 9653 del 2013, sia al fine di accertare la sua estraneità, sotto il profilo causale, all'inquinamento delle aree di cui trattasi, sia in vista della conseguente azione risarcitoria per il recupero delle spese sopportate per la progettazione e per gli altri obblighi imposti.

4. - Con il ricorso in appello R.G. n. 966/2015, il Comune di Latina ha impugnato la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sezione staccata di Latina, 23 maggio 2014, n. 375, chiedendone la riforma sulla scorta di plurime censure che saranno esaminate in proseguo.

5. - Si sono costituiti, nel giudizio di appello proposto da *Ind.Eco*, il Comune di Latina, la Provincia di Latina, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la Regione Lazio ed Ecoambiente S.r.l., concludendo per il rigetto dell'appello.

5.1. - Nel giudizio di appello proposto dal Comune di Latina si è costituita anche la Capitolina S.r.l.

5.2. - Nel medesimo giudizio la società *Ind.Eco*, oltre a concludere per il rigetto dell'appello del Comune di Latina, ha proposto appello incidentale con il quale, per un verso, ripropone i motivi dei quattro ricorsi di primo grado, respinti con la sentenza appellata; per altro verso, ai sensi dell'art. 101, comma 2, del Codice del processo amministrativo, reitera le censure dichiarate assorbite dal primo giudice.

6. - Con ordinanze istruttorie del 12 aprile 2021, n. 2992 (resa nell'appello *Ind.Eco*), e del 12 marzo 2021, n. 2255 (resa nell'appello del Comune di Latina), sono stati ordinati incumbenti cui il Comune di Latina ha adempiuto.

7. - All'udienza pubblica del 14 ottobre 2021, le cause sono state trattene in decisione.

8. - In via preliminare, va disposta la riunione degli appelli in epigrafe considerato che le sentenze impugnate incidono su una vicenda che ha natura unitaria, con evidenti connessioni sia sotto il profilo soggettivo che sul piano oggettivo.

9. - Iniziando l'esame dall'appello della *Ind.Eco* (R.G. n. 2048/2014), è fondata la censura con la quale l'appellante deduce l'ingiustizia della sentenza per aver dichiarato improcedibile il ricorso di primo grado per il ritenuto difetto di interesse alla decisione. Come accennato, l'appellante sottolinea che anche dopo l'adozione dei provvedimenti comunali di esame e approvazione del progetto di bonifica dell'area di Borgo Montello, sussisteva (e sussiste) l'interesse alla decisione sulle ordinanze comunali del 2005 sia per il profilo relativo alla attribuzione della responsabilità alla *Ind.Eco*, sia in vista di future azioni risarcitorie conseguenti all'annullamento.

9.1. - Come noto, il ricorso deve essere dichiarato improcedibile per il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione solo se il giudice accerti la sopravvenienza (rispetto al momento della proposizione del ricorso) di una situazione di fatto o di diritto tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza (*ex multis v. Consiglio di Stato*, sez. V, 15 gennaio 2019, n. 376).

9.2. - Nel caso di specie, è dirimente rilevare, al fine di accertare la persistenza dell'interesse all'annullamento delle citate ordinanze comunali del 2005, che in queste si afferma la responsabilità della *Ind.Eco* per l'inquinamento dell'area. E' pur vero che tale profilo è stato oggetto di ulteriori accertamenti tecnici effettuati da ARPA Lazio (di cui al documento di "Osservazioni sui documenti di Analisi di Rischio sito specifica applicata al sito delle discariche di Borgo Montello-Latina", esaminato nella conferenza di servizi del 4 febbraio 2008, le cui conclusioni sono state recepite con la determinazione dirigenziale n. 64 dell'8 aprile 2008), ma non è stato sostanzialmente rimesso in discussione dai provvedimenti successivamente adottati dal Comune di Latina, i quali comunque muovono dal presupposto che, con le ordinanze 20 maggio 2005 e 22 giugno 2005, la società *Ind.Eco S.r.l.* (insieme alle altre società *Ecoambiente S.r.l.* e *Ecotecna S.r.l.*) fosse stata già individuata come soggetto obbligato alla bonifica.

9.3. - Inoltre, sulla base di quanto imposto dalle ordinanze comunali del 2005, la società *Ind.Eco* aveva provveduto a predisporre e presentare il piano della caratterizzazione e altri documenti tecnici, sul presupposto che a ciò fosse tenuta in forza delle statuizioni delle impugnate ordinanze.

9.4. - Ne consegue che l'annullamento dei provvedimenti successivi (e in particolare della determinazione n. 64 dell'8 aprile 2008 e della determinazione n. 913 del 19 maggio 2009) non sarebbe stato sufficiente per conseguire i fini perseguiti dalla *Ind.Eco* con l'impugnazione delle citate ordinanze del 2005, ossia l'accertamento della sua estraneità alla causazione dei fatti di inquinamento dell'area in questione e l'eventuale risarcimento per le spese sopportate in base a provvedimenti illegittimi.

9.5. - Pertanto, l'appello di *Ind.Eco* (R.G. n. 2048/2014) va accolto, con la conseguente riforma della sentenza impugnata.

10. - Passando all'esame dei vizi sostanziali dedotti con i motivi di appello, la questione fondamentale (e comune ai due giudizi) è costituita dall'accertamento della responsabilità della società *Ind.Eco* nell'aver causato l'inquinamento dell'area oggetto dei provvedimenti comunali che hanno ordinato la bonifica a carico della stessa società.

10.1. - In particolare, il Comune di Latina censura la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sezione staccata di Latina, 23 maggio 2014, n. 375, che ha accolto il ricorso di *Ind.Eco*, denunciandone l'ingiustizia per aver erroneamente inteso il contenuto del documento dell'ARPA Lazio relativo all'analisi di rischio specifico del sito, sulla cui base sono stati adottati i provvedimenti di imposizione degli obblighi di bonifica. Al contrario di quanto ritenuto dal primo giudice, gli accertamenti effettuati dall'ARPA dimostrerebbero che la contaminazione dell'area non deriva dal solo invaso denominato S0 (gestito da *Ecoambiente* ma inattivo da diversi anni) ma anche dagli invasi o siti gestiti

da *Ind.Eco* (indicati come B2, S4, S5, S6); il che giustificerebbe sia la decisione di considerare unitariamente l'area al fine di predisporre un unico progetto di bonifica, sia l'imputazione dei relativi obblighi di bonifica anche alla *Ind.Eco*.

10.2. - Quest'ultima, sia nella veste di appellante (nel giudizio promosso avverso la sentenza del T.a.r. Lazio, n. 9653 del 2013) che in quella di appellata (nell'appello proposto dal Comune di Latina), richiamando le relazioni peritali di parte (relazioni della prof.ssa Chiavola e dell'Ing. D'Amato dell'Università La Sapienza di Roma), ha sottolineato come nell'area, in cui sono ubicati anche i siti gestiti dalla *Ind.Eco*, vi era un inquinamento "storico" determinato dagli invasi più risalenti nel tempo (gestiti dalla *Ecoambiente*, che a sua volta aveva gli invasi della Ecomont) sui quali la struttura realizzata da *Ecoambiente* per contenere l'inquinamento (c.d. *polder*) non ha dato i risultati attesi e l'inquinamento ha continuato ad estendersi anche alle aree limitrofe, tra cui quelle dei bacini *Ind.Eco*.

Questa circostanza, seppure esclude che la *Ecoambiente* abbia dato luogo all'inquinamento originario (causalmente riconducibile, secondo l'appellante, alla precedente gestione di Ecomont e alla gestione comunale del bacino S0),

comporta tuttavia che alla *Ecoambiente* dovrebbe essere ascritta la prosecuzione dei fatti di inquinamento successivi alla realizzazione del “*polder*” e determinati dalla disfunzione dello stesso.

10.3. - Da tale ricostruzione dell’origine e dello sviluppo delle fonti di inquinamento dell’area, la società *Ind.Eco* fa derivare l’illegittimità della prima ordinanza comunale del 20 maggio 2005 e della determinazione dirigenziale n. 76/2009 del 19 maggio 2009, in particolare per l’affermazione secondo cui «*stante l’impossibilità di individuare i responsabili della contaminazione riscontrata nella falda sotterranea*», la responsabilità dell’inquinamento andrebbe ascritta a «*tutti i soggetti aventi titolo e/o che attualmente esercitano la loro attività di smaltimento nel sito delle discariche di Borgo Montello*»; e quindi per il solo fatto di avere impianti nell’area. L’affermazione, secondo *Ind.Eco*, contrasta con il principio europeo “chi inquina paga”, già recepito nel combinato disposto dell’art. 17 del D.lgs. 22 del 1997 e dell’art. 8 del D.M. n. 471 del 1999, e poi ribadito dall’art. 244, comma 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, il quale impone all’amministrazione di accertare la responsabilità dell’inquinamento. Ne deriverebbe, altresì, l’illegittimità dei provvedimenti comunali anche per il mancato svolgimento dell’attività istruttoria diretta alla individuazione del responsabile, e segnatamente all’accertamento della responsabilità o meno di *Ind.Eco*, prima di procedere alla imposizione degli obblighi di bonifica.

11. - L’appello del Comune di Latina è infondato.

11.1. - È necessario muovere dal quadro normativo applicabile alla fattispecie in esame, e segnatamente:

a) dall’art. 244 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, secondo cui la Provincia o il Comune, secondo le rispettive competenze, ricevuta la comunicazione della esistenza di siti con livelli di contaminazione superiori ai valori di concentrazione soglia «*dopo aver svolto 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 ai sensi del presente titolo. [...] Se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall’amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall’articolo 250*»;

b) dall’art. 245 del d.lgs. n. 152 del 2006, ai cui sensi: «*Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili*» ed «*è comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell’ambito del sito in proprietà o disponibilità*»;

c) dall’art. 253 del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui «*Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d’ufficio dall’autorità competente ai sensi dell’articolo 250. L’onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica*» (comma 1); «*Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell’articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull’immobile*» (comma 2); «*Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell’inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell’autorità competente che giustifichi, tra l’altro, l’impossibilità di accertare l’identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l’impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità*» (comma 3); «*In ogni caso, il proprietario non responsabile dell’inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l’osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall’autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell’esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell’inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell’inquinamento per le spese sostenute e per l’eventuale maggior danno subito*» (comma 4);

d) ai sensi dell’art. 250 del d.lgs. n. 152 del 2006: «*Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all’articolo 242 sono realizzati d’ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l’ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati, individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica*».

11.2. - Alla luce della disciplina richiamata, emerge quindi che secondo il d.lgs. n. 152 del 2006, l’obbligo di bonifica è in capo al responsabile dell’inquinamento che le autorità amministrative hanno l’onere di individuare, attraverso una adeguata attività istruttoria e di accertamento. Nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari da parte di altri soggetti interessati, le opere di bonifica sono realizzate dalle amministrazioni competenti (art. 250) che, a fronte delle spese sostenute, si vedono riconosciuto un privilegio speciale immobiliare sul fondo (art. 253) (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 9 gennaio 2013, n. 56).

11.3. - Il proprietario dell’area non identificato quale responsabile dell’inquinamento, salva la facoltà di intervenire in qualsiasi momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica (art. 245, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006), è tenuto a rimborsare le spese per gli interventi effettuati d’ufficio dall’amministrazione solo «*nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell’esecuzione degli interventi medesimi*» (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2018, n. 502; Sez. V, 10 ottobre 2018, n. 5604);.

Sulla posizione rivestita dal proprietario del sito contaminato, la più autorevole giurisprudenza ha ulteriormente precisato che - alla stregua del principio "chi inquina paga", che si ricava sia dalla normativa nazionale che eurounitaria - l'amministrazione «non può imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), D.Lgs. n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, stesso D.Lgs. n. 152 del 2006, in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare. Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV, del D.Lgs. n. 152 del 2006 (artt. da 239 a 253) operano, infatti, una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione» (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25).

11.4. - Nel caso di specie, l'amministrazione comunale – come esattamente osservato dal primo giudice – non ha dimostrato la riconducibilità alla *Ind.Eco* dei fatti di inquinamento rilevati nell'area oggetto del progetto di bonifica; in altri termini, non risulta provato il contributo all'inquinamento dell'area causalmente imputabile alla società *Ind.Eco*, come richiesto dall'art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che pone a carico dell'amministrazione, che adotti l'ordinanza di provvedere alla bonifica, la prova della identificazione «del responsabile dell'evento di superamento [e del] responsabile della potenziale contaminazione».

11.5. - Né è sufficiente il richiamo fatto dall'appellante Comune di Latina al documento predisposto dall'ARPA Lazio in vista della conferenza di servizi del 4 febbraio 2008; documento che non contiene una puntuale dimostrazione degli apporti all'inquinamento provenienti dalle aree del sito gestite dalla *Ind.Eco* ma giunge ad affermare la responsabilità di questa «in base [...] alla direzione di falda», sull'assunto che la falda «nell'attraversare il corpo dell'intera discarica, si arricchisca degli inquinanti sopradetti»; e sul presupposto che il sito delle discariche di Borgo Montello debba essere considerato «come un sito unico».

11.6. - È pur vero che secondo la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (cfr. sentenza 24 giugno 2008, causa C-188/07, *Commune de Mesquer*) e secondo la giurisprudenza nazionale il contributo causale può limitarsi alla prova dell'aumento del rischio del verificarsi dell'inquinamento e che l'amministrazione preposta alla tutela ambientale può avvalersi anche di presunzioni semplici di cui all'art. 2727 cod. civ. (Consiglio di Stato, sez. V, 16 giugno 2009, n. 3885). Tuttavia, in linea generale, va osservato che il ricorso agli elementi indiziari o di natura presuntiva non può essere lo strumento per supplire ad accertamenti istruttori insufficienti o inadeguati; il ricorso alla prova presuntiva da parte dell'amministrazione pubblica, nei casi in cui su di essa gravi l'onere di effettuare una completa istruttoria, presuppone la dimostrazione da parte dell'amministrazione che gli accertamenti sono stati esaustivi e che, nonostante ciò, non si è riusciti - per limiti tecnici o condizioni materiali – a dare la prova diretta del nesso causale fra il fatto dell'inquinamento e una determinata condotta commissiva od omissiva che potrebbe averlo causato.

Nella fattispecie in esame, dal richiamato documento di ARPA Lazio, posto a base dei provvedimenti comunali impugnati, emerge come sia mancata una specifica attività di accertamento della riconducibilità delle fonti di inquinamento (anche) alla società *Ind.Eco* (per quel che rileva nel caso di specie).

12. - Sotto altro profilo, l'appellante Comune di Latina deduce l'ingiustizia della sentenza per non aver considerato che la società *Ind.Eco* è proprietaria delle aree ove insistono i bacini di discarica e quindi, secondo la disciplina di cui agli articoli 240 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006, è comunque tenuta a effettuare le attività di bonifica del sito inquinato nelle ipotesi in cui il responsabile dell'inquinamento non sia in concreto individuabile o non provveda.

12.1. - Il motivo è infondato.

12.2. - Come si è veduto, la qualità di proprietario del sito, ove non sia dimostrata la responsabilità per l'inquinamento, comporta le sole conseguenze giuridiche prescritte dall'art. 253 del d.lgs. n. 152 del 2006, e in particolare l'obbligo di rimborsare le spese per gli interventi effettuati d'ufficio dall'amministrazione «nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi»; ma non l'obbligo di provvedere alla bonifica.

13. - Alla stregua delle osservazioni svolte:

- l'appello proposto da *Ind.Eco* avverso la sentenza del T.a.r. Lazio, Roma, Sezione Seconda-Ter, 29 maggio 2013, n. 6953, va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza, va accolto il ricorso di primo grado e annullate le ordinanze comunali impugnate;

- l'appello del Comune di Latina avverso la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sezione staccata di Latina, 3 aprile 2014, n. 375, va respinto e, per l'effetto, va confermata la sentenza impugnata;

- l'appello incidentale della società *Ind.Eco* è improcedibile per il sopravvenuto difetto di interesse alla decisione.

14. - La complessità delle questioni dedotte in giudizio giustificano l'integrale compensazione tra le parti delle spese del grado di appello, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, definitivamente pronunciando sugli appelli, come in epigrafe proposti, previa riunione, accoglie l'appello proposto da *Ind.Eco* (R.G. n. 2014/2048) e, per l'effetto, in riforma della sentenza T.a.r. Lazio, Roma, sezione seconda-ter, 29 maggio 2013, n. 6953, accoglie il ricorso di primo grado e annulla le ordinanze comunali impugnate;

rigetta l'appello del Comune di Latina (R.G. n. 966/2015) e, per l'effetto, conferma la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sezione staccata di Latina, 3 aprile 2014, n. 375;

- dichiara improcedibile l'appello incidentale della società *Ind.Eco*.

Compensa tra le parti le spese giudiziali per il doppio grado, nell'appello R.G. n. 2014/2048.

Compensa tra le parti le spese giudiziali del presente grado nell'appello R.G. 966/2015.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Luciano Barra Caracciolo, Presidente

Angela Rotondano, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giovanni Grasso, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giorgio Manca

IL PRESIDENTE

Luciano Barra Caracciolo

IL SEGRETARIO