

TAR Campania, n. 3727/2009 sulla portata e sugli effetti dei principi di tutela ambientale (precauzione e proporzionalità) nel T.U.A. e succ. mod.

Il principio di precauzione, secondo cui è consentito alla P.A. di adottare i provvedimenti necessari laddove paventi il rischio di una lesione di un interesse tutelato, anche in mancanza di un rischio concreto, deve armonizzarsi con il principio di proporzionalità, secondo cui le pubbliche autorità non possono imporre, con atti normativi e amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà dei cittadini in misura superiore a quella strettamente necessaria al raggiungimento dello scopo.

Ne consegue che tutte le decisioni adottate dalle autorità, competenti in materia ambientale, devono essere assistite da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di un'attività istruttoria parimenti ineccepibile.

È esclusa, nel nostro ordinamento, qualsiasi "responsabilità da posizione" per eventi di inquinamento (TAR Sicilia – Catania sent. 1254/2007).

Anche volendo superare la natura di risarcimento in forma specifica degli obblighi di bonifica, accentuandone l'aspetto sanzionatorio, la disciplina dell'illecito ambientale non può essere invocata per giustificare l'eventuale qualificazione della responsabilità ambientale in termini di responsabilità oggettiva, perché – in materia di sanzioni amministrative – la legge non la prevede.

L'imputazione dell'evento pregiudizievole, inoltre, non può mai prescindere dalla verifica del nesso eziologico tra l'attività dell'impresa e la lesione del bene ambientale/sanitario.

La dimostrazione della sussistenza del nesso di causalità in concreto deve fondarsi su una previa, rigorosa indagine scientifica, che individui cause ed effetti dei fenomeni naturali sui quali devono essere assunte le determinazioni dell'Autorità, dietro ponderata valutazione amministrativa, senza che tra i due piani – quello scientifico e quello discrezionale politico-amministrativo – si verifichino inaccettabili commistioni.

(Nella specie, il G.A. ha annullato i provvedimenti comunali di sospensione *ad horas* di ogni ciclo di produzione connesso all'attività di un'impresa di recupero di biomasse organiche mediante naturale metodo di trasformazione delle sostanze organiche per via microbiologica. Su segnalazione della locale ASL, ed a seguito di un monitoraggio dell'ARPAC svolto sui livelli di ammoniaca presenti nell'aria nei pressi dell'azienda, il Comune aveva concluso che la lavorazione svolta nello stabilimento fosse all'origine dei composti acidi e solforati costituenti le frazioni odorigene a maggior impatto olfattivo, causa delle molestie riscontrate nei dintorni dell'insediamento, non abbattibili anche nelle migliori condizioni di utilizzo.

In sede di consulenza tecnica, rileva il G.A., è emerso, però, che il valore più elevato di ammoniaca era riscontrabile a 500 m dall'impianto mentre in prossimità dello stesso la concentrazione della sostanza era più bassa e che il pH della soluzione di acido solforico presentava, alla determinazione, un valore compatibile con le prescrizioni del manuale d'uso dell'impianto.

Inoltre, la circostanza che dal monitoraggio non fosse possibile stabilire se l'effettiva provenienza delle maleodoranze fosse riconducibile all'impresa ricorrente o al contesto limitrofo - area agricola ove è utilizzato concime e sulla quale insistono impianti di smaltimento di liquami e CDR – ha indotto il G.A. ad escludere la dimostrazione del nesso causale tra condotta ed evento).

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania
(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui ricorsi riuniti nn.159-172 e 173/2009 R.G. proposti da Eurocompost S.r.l. in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli Avv. Michele Costagliola, Anita Tagliatela e Anna Maria Covelli ed elettivamente domiciliata presso il loro studio in Napoli, Viale Gramsci n.19;

contro

Comune di Orta di Atella, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Fulvio Savastano ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli, Via A. Depretis n.19;

Asl Caserta 2, in persona del legale rappresentante pro tempore ,rappresentata e difesa dall'avv. Luigi Diego Perifano e con domicilio eletto presso Luigi Diego Perifano in Napoli, via Toledo 156 c/o Avv. R.Soprano;

Provincia di Caserta in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Arturo Testa ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Napoli, Via Nevio n.84;

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Rosaria Palma e con domicilio eletto presso Rosaria Palma in Napoli, via S.Lucia 81 ;

Ministero della Difesa e Comando Generale dei Carabinieri in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato e domiciliati ope legis presso l'Ufficio in Napoli, Via A. Diaz n.11;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Campania, , in persona del legale rappresentante pro tempore,rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Scotto Di Carlo e con domicilio eletto presso Giovanni Scotto Di Carlo in Napoli, via Vicin.S.Maria del P.C.Pol. T.1;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Cinciripini Cesira, Mormile Paolo, Di Caprio Romualdo, Cristofaro Valerio, Cristofaro Eduardo, Capuano Nicola, Giuliano Giovanni, Iannicelli Raffaele, Saponaro Caterina e Scelzo Carmina, rappresentati e difesi dall'Avv. Leandro Boccuti eed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Napoli, Via Giacinto Gigante n.174;

ad opponendum:

Russo Santina, Del Prete Nicola, Russo Carolina, Russo Maria Carmela, Russo Roberto, Del Prete Rosa Maria, Di Donato Tommaso, Vitale Raffaelina, Mozzillo Teresa, Balasco Franco, Russo Giuseppina, Mozzillo Assunta, Grimaldi Maria, Lampitelli Luigi, Liguori Consiglia, D'Angelo Maria, D'Aniello Filomena, Di Pasquale Carmine, Russo Teresa, Saiello Rita, Acampora Rosaria e Chiatto Anna, rappresentati e difesi dagli Avv. Vittorio Scaringia e Andrea Orefice ed elettivamente domiciliati presso il loro studio in Napoli, Parco Comola Ricci n.165; Comune di Caivano in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Giuliano Agliata ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Napoli, Centro Direz. Is. G8;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

Quanto al ricorso n.159/2009:

dell'ordinanza n.72 del 17/11/2008 della Commissione Straordinaria del Comune di Orta di Atella di sospensione ad horas di ogni ciclo di produzione connesso all'attività aziendale esercitata, nonché di tutti gli atti presupposti, tra cui il verbale di sopralluogo del 7/11/2008 e la nota dell'8/11/2008 del Comando dei Carabinieri in cui si rilevava una grave inadempienza al corretto funzionamento del sistema di abbattimento delle emissioni in atmosfera e l'assenza di idonei corridoi di transito nel capannone di stabilizzazione; la nota dell'ASL CE 2 n.1802 dell'11/11/2008 di sospensione dell'attività in attesa di nulla osta; la nota dell'A.R.P.A.C. n.516 del 13/11/2008 con allegata relazione tecnica.

Quanto al ricorso n.172/2009:

dell'atto n.0181080 del 12/11/2008 della Provincia di Caserta di diffida ex art.216, comma 4, del Decr. Legisl. n.152/2006; dell'atto n.0183498 del 18/11/2008 della Provincia di Caserta di integrazione del precedente atto, nonché di tutti gli atti presupposti, tra cui il verbale di sopralluogo del 7/11/2008 e la nota dell'8/11/2008 del Comando dei Carabinieri in cui si rilevava una grave inadempienza al corretto funzionamento del sistema di abbattimento delle emissioni in atmosfera e l'assenza di idonei corridoi di transito nel capannone di stabilizzazione; la nota dell'ASL CE 2 n.1802 dell'11/11/2008 di sospensione dell'attività in attesa di nulla osta; la nota dell'A.R.P.A.C. n.516 del 13/11/2008 con allegata relazione tecnica, nonché, attraverso motivi aggiunti, della determinazione 11/w del 25 febbraio 2009 che ha disposto la cancellazione della ricorrente dal registro delle imprese, con divieto di prosecuzione dell'attività di recupero dei rifiuti.

Quanto al ricorso n.173/2009:

del provvedimento n.0988574 del 25/11/2008 della Giunta Regionale della Campania di diffida a ripristinare il corretto uso e funzionamento dei sistemi di abbattimento autorizzati e di sospensione dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, nonché di tutti gli atti presupposti, tra cui il verbale di sopralluogo del 7/11/2008 e la nota dell'8/11/2008 del Comando dei Carabinieri in cui si rilevava una grave inadempienza al corretto funzionamento del sistema di abbattimento delle emissioni in atmosfera e l'assenza di idonei corridoi di transito nel capannone di stabilizzazione; la nota dell'ASL CE 2 n.1802 dell'11/11/2008 di sospensione dell'attività in attesa di nulla osta; la nota dell'A.R.P.A.C. n.516 del 13/11/2008 con allegata relazione tecnica, nonché, attraverso motivi aggiunti, del Decreto Dirigenziale n. 38 del 18.03.2009 adottato dalla Giunta della Regione Campania - Settore Provinciale Ecologia, Tutela Ambiente, Disinquinamento e Protezione civile - Caserta che denega alla ricorrente l'autorizzazione alla continuazione delle emissioni in atmosfera e vieta alla stessa la prosecuzione delle emissioni suddette e di tutti gli atti presupposti e consequenziali.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli interventi ad adiuvandum di Cinciripini Cesira, Mormile Paolo, Di Caprio Romualdo, Cristofaro Valerio, Cristofaro Eduardo, Capuano Nicola, Giuliano Giovanni, Iannicelli Raffaele, Saponaro Caterina e Scelzo Carmina;

Visti gli interventi ad opponendum di Russo Santina, Del Prete Nicola, Russo Carolina, Russo Maria Carmela, Russo Roberto, Del Prete Rosa Maria, Di Donato

Tommaso, Vitale Raffaelina, Mozzillo Teresa, Balasco Franco, Russo Giuseppina, Mozzillo Assunta, Grimaldi Maria, Lampitelli Luigi, Liguori Consiglia, D'Angelo Maria, D'Aniello Filomena, Di Pasquale Carmine, Russo Teresa, Saiello Rita, Acampora Rosaria e Chiatto Anna, nonché del Comune di Caivano;

Viste le memorie depositate dal Comune di Orta di Atella;

Vista la costituzione dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato;

Visto l'atto di costituzione della Provincia di Caserta;

Viste le memorie depositate dalla Provincia di Caserta;

Viste le memorie depositate dall'ASL Caserta 2;

Vista la memoria di costituzione della Regione Campania;

Vista la memoria di costituzione dell'ARPAC;

Vista l'ordinanza istruttoria di questo Tribunale n.108 del 2009 con la quale veniva anche disposta la riunione dei ricorsi in oggetto;

Visti i ricorsi per motivi aggiunti avverso la determinazione della Provincia di Caserta n.11/w del 25.2.2009 che ha disposto la cancellazione della ricorrente dal registro delle imprese, con divieto di prosecuzione dell'attività di recupero dei rifiuti, nonché avverso il Decreto Dirigenziale n. 38 del 18.03.2009 adottato dalla Giunta della Regione Campania - Settore Provinciale Ecologia, Tutela Ambiente, Disinquinamento e Protezione civile - Caserta che denega alla ricorrente l'autorizzazione alla continuazione delle emissioni in atmosfera e vieta alla stessa la prosecuzione delle emissioni suddette;

Visti i Decreti presidenziali nn.819, 820 e 821 del 2009 con cui è stata tra l'altro disposta la sospensione degli atti impugnati con motivi aggiunti, ciò al fine del completamento del recupero dei materiali già presenti nello stabilimento;

Vista l'ordinanza di questo Tribunale n.907 del 2009 di accoglimento delle domande cautelari come proposte con motivi aggiunti, fino al completamento del recupero dei materiali già presenti nello stabilimento, prorogando di giorni 30 il termine già assegnato al Consulente Tecnico per l'espletamento delle operazioni

peritali e reiterando l'ordine istruttorio già impartito all'ASL competente;

Viste le note tecniche di parte ricorrente;

Vista la relazione di consulenza tecnico-scientifica d'ufficio;

Vista la consulenza tecnica di parte depositata da parte ricorrente;

Vista la consulenza tecnica di parte depositata dall'ARPAC;

Visto il controricorso sui motivi aggiunti depositato dall'ASL Caserta 2;

Vista la documentazione depositata da parte ricorrente;

Viste le controdeduzioni alla consulenza tecnica d'ufficio come depositate dall'ASL Caserta 2;

Vista la memoria depositata dall'ARPAC;

Viste le note tecnico-scientifiche depositate dalla Provincia di Caserta;

Vista l'ulteriore memoria della Provincia di Caserta;

Vista la memoria degli interventori ad adiuvandum;

Viste le ulteriori memorie di parte ricorrente;

Vista la memoria della Regione Campania;

Vista l'ulteriore memoria dell'ASL Caserta 2;

Viste le note del Comune di Caivano;

Vista l'ulteriore memoria del comune di Orta di Atella;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato relatore il Consigliere Gabriele Nunziata alla pubblica udienza del 2 luglio 2009, ed ivi uditi gli Avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Quanto al ricorso n.159/2009:

Esponde in fatto parte ricorrente di svolgere nell'impianto in Orta di Atella attività di recupero delle biomasse organiche mediante il naturale metodo di trasformazione delle sostanze organiche per via microbiologica, all'esito del quale si ottiene un prodotto fertilizzante naturale utilizzato nel settore agricolo (cd. Ammendante compostato misto); detta attività viene svolta fuori dal centro abitato in virtù di autorizzazione sanitaria del Comune di Orta di Atella n.1/1999 per l'esercizio di attività di disidratazione di biomasse organiche. Tuttavia, a partire dall'ordinanza sindacale n.50 del 5/10/2007, la ricorrente ha subito provvedimenti di sospensione della propria attività di compostaggio sul presupposto che tale attività fosse causa delle maleodoranze avvertite nel centro abitato, provvedimenti gravati di impugnazione innanzi al T.A.R. di Napoli ed annullati o comunque sospesi.

Con l'ordinanza impugnata il Comune di Orta di Atella ha imposto la sospensione di ogni ciclo di produzione connesso all'attività aziendale esercitata nell'opificio industriale dell'Eurocompost dopo che l'ASL CE 2 ha sospeso la stessa attività in quanto mancherebbe adeguata autorizzazione all'esercizio di industria insalubre e l'A.R.P.A.C. ha reso noti i risultati dell'attività di monitoraggio svolta dal 17/10/2008 al 27/10/2008 circa i livelli di ammoniaca presenti nell'aria nei pressi dello stabilimento e la conclusione che la lavorazione attualmente svolta nell'insediamento dà origine a composti acidi e solforati costituenti la frazione odorigene a maggior impatto olfattivo alla base delle molestie riscontrate nei dintorni dell'insediamento e non abbattibili anche nelle migliori condizioni di utilizzo.

Quanto al ricorso n.172/2009:

Richiamate le circostanze di cui al precedente ricorso, si rappresenta che, con atto n.0181080 del 12/11/2008 e atto n.0183498 del 18/11/2008 di integrazione del precedente, la Provincia di Caserta ha diffidato la ricorrente ex art.216, comma 4, del Decr. Legisl. n.152/2006 per mancato rispetto delle norme tecniche intimando la predisposizione di corridoi di transito fra i cumuli di rifiuti presenti nel capannone definito di stabilizzazione.

Quanto al ricorso n.173/2009:

Richiamate le circostanze di cui ai precedenti ricorsi, si rappresenta che, con atto n.0988574 del 25/11/2008, la Giunta Regionale della Campania ha diffidato la ricorrente a ripristinare il corretto uso e funzionamento dei sistemi di abbattimento autorizzati e di sospensione dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera.

L'Avvocatura Distrettuale dello Stato si è costituita per resistere ai ricorsi, mentre la Regione Campania e l'ARPAC hanno sostenuto in maniera articolata l'infondatezza dei gravami; la Provincia di Caserta si è costituita in giudizio per resistere al ricorso R.G. n.172/2009, sostenendo l'infondatezza delle censure di parte ricorrente attesa la persistente inidoneità del capannone di inizio processo di stabilizzazione al rivoltamento dei rifiuti ivi stoccati; il Comune di Orta di Atella per il ricorso R.G. n.159/2009 ha replicato alle singole censure insistendo per la legittimità dell'operato dell'Amministrazione; l'ASL Caserta 2, con particolare riguardo ai motivi aggiunti per il ricorso R.G. n.172/2009, ha sottolineato la legittimità dei provvedimenti assunti dalla Provincia di Caserta e dalla Regione Campania; gli intervenienti ad adiuvandum hanno rappresentato di essere dipendenti o liberi professionisti che collaborano con parte ricorrente e di avere interesse all'accoglimento dei ricorsi, mentre gli intervenienti ad opponendum hanno rappresentato di essere cittadini residenti nel Comune di Orta di Atella e lesi dalla condotta illegittima di parte ricorrente perché costretti a subire emissioni maleodoranti.

Con ordinanza n.108 del 5/2/2009 questo Tribunale, previa riunione dei ricorsi, rigettava le domande di sospensione e fissava l'udienza pubblica del 2 luglio 2009, disponendo una consulenza tecnica d'ufficio che, con riguardo alle vicende in contestazione ed alla relazione tecnica di parte che, tra l'altro, negasse alcuna influenza o presenza delle emissioni Eurocompost sul territorio circostante, esprimesse un parere tecnico-scientifico in termini di congruità, di esattezza e di coerenza di quanto a vario titolo esposto dalle parti, nonché delle indicazioni fornite dall'ASL CE 2 e dall'ARPAC e recepite nei provvedimenti impugnati, in particolare con riguardo alla presenza di ammoniaca, all'abbattimento delle emissioni "scrubber", alla riconduzione del pH nel normale "range" in caso di aggiunta di acido ed al nesso tra i composti acidi e solforati presenti nell'insediamento e le maleodoranze avvertite nei dintorni. Successivamente è stata depositata la relazione di consulenza tecnica.

Con successivi motivi aggiunti sono stati impugnati la determinazione della Provincia di Caserta del 25.2.2009 che ha disposto la cancellazione della ricorrente dal registro delle imprese, con divieto di prosecuzione dell'attività di recupero dei rifiuti, ed il Decreto Dirigenziale del 18.03.2009 adottato dalla Regione Campania che ha negato alla ricorrente l'autorizzazione alla continuazione delle emissioni in atmosfera e la stessa la prosecuzione delle emissioni suddette; tali provvedimenti sono stati sospesi, con ordinanza di questo Tribunale n.907 del 9/4/2009, fino al completamento del recupero dei materiali già presenti nello stabilimento, prorogandosi di giorni 30 il termine già assegnato al Consulente Tecnico per l'espletamento delle operazioni peritali. Successivamente è stata depositata la relazione di consulenza tecnico-scientifica d'ufficio.

Alla pubblica udienza del 2 luglio 2009 le cause sono state chiamate e trattate per la decisione come da verbale.

DIRITTO

1. Con i ricorsi in esame parte ricorrente lamenta tra l'altro la violazione degli artt. 1 e 3 della Legge n.241/1990, dell'art.41 Cost., degli artt.216 e 217 del R.D. n.1265/1934, del DM 5/9/1994, del R.D. n.45/1901, l'istruttoria inadeguata e il travisamento dei fatti.

2. In via preliminare il Collegio ritiene che, ancor prima di delibare in ordine alle copiose documentazioni versate in atti dalle parti intervenute nei presenti giudizi e alla relazione di consulenza tecnica per come acquisita, sia indispensabile riassumere le vicende che hanno coinvolto l'odierna parte ricorrente.

3. Eurocompost S.r.l., impresa che svolge nell'impianto in Orta di Atella attività di recupero delle biomasse organiche mediante il naturale metodo di trasformazione delle sostanze organiche per via microbiologica, all'esito del quale si ottiene un prodotto fertilizzante naturale utilizzato nel settore agricolo, riceveva la notifica di un'ordinanza datata 21/9/2006, n. 44, con la quale il Sindaco del Comune di Orta di Atella ingiungeva, ai sensi del Decr. Legisd. n.267/2000, di provvedere alla chiusura ad horas dell'omonimo opificio, sito nel territorio comunale, in località Viaggiano. Tale provvedimento veniva gravato di impugnazione con ricorso R.G. n.7467/2006 ma, poichè l'Amministrazione comunale, a mezzo della Commissione Straordinaria, aveva adottato successiva ordinanza datata 14/11/2008, n. 72, depositata in separato ricorso, di sospensione ad horas di ogni ciclo di produzione connesso all'attività aziendale esercitata nel predetto opificio industriale, questo

Tribunale con sentenza 27/1/2009, n.434 dichiarava l'improcedibilità del ricorso.

3.1 Successivamente, con ordinanza sindacale datata 12/10/2007, n.56, veniva ordinato " di interrompere immediatamente ogni ciclo di produzione connesso all'attività dell'azienda, avviando contestualmente tutte le operazioni tecniche, sanitarie e scientifiche previste per garantire la bonifica totale dell'intero sito aziendale ..."; con ordinanza sindacale datata 5/10/2007, n.50 veniva invece ordinato al sig. Mormile di effettuare entro trenta giorni tutte quanto necessario ad eliminare il fetore irritante e nauseabondo proveniente dall'impianto preavvisando che in mancanza si provvederà ad emettere Ordinanza di chiusura dello stabilimento"; ancora con ordinanza sindacale datata 29/1/2008, n.6 veniva ordinato " di interrompere immediatamente ogni ciclo di produzione connesso all'attività dell'azienda, avviando contestualmente tutte le operazioni tecniche, sanitarie e scientifiche previste per garantire la bonifica totale dell'intero sito aziendale ...". Questi provvedimenti venivano impugnati con ricorso R.G. n.6983/2007 che, con sentenza 31/1/2008, n.376, questa Sezione in parte dichiarava improcedibile perché gli atti impugnati erano stati sostituiti dall'ordinanza sindacale datata 29/1/2008, n.6, in parte accoglieva per illegittimità di tale ultima ordinanza, dal momento che il verbale dell'ARPAC (Servizio Territoriale Provinciale di Caserta) del 10/1/2008 riferiva che "all'ispezione, il capannone di rivoltamento risulta saturo di rifiuti. Le vasche di digestione aerobica dei rifiuti, alloggiato nel capannone/serra contengono il materiale in fase di trattamento per uno spessore medio di circa 1,5 metri per l'intero sviluppo delle vasche. Le macchine rivoltatrici sono ferme. Lo scrubber che tratta l'aria aspirata dai due capannoni dove avviene il processo non risulta in funzione. Al momento del sopralluogo non si avvertono maleodoranze".

3.2 Alcuni mesi dopo, con ordinanza sindacale datata 4/3/2008, n.14, il Comune di Orta di Atella (CE) ingiungeva all'odierna ricorrente di interrompere immediatamente ogni ciclo di lavorazione ed avviare contestualmente tutte le operazioni tecniche, sanitarie e scientifiche previste per garantire la bonifica totale dell'intero sito aziendale, precisandosi che l'amministrazione comunale, per quanto di propria competenza e per garantire la salvaguardia dell'ordine pubblico, avrebbe adottato tutte le misure necessarie di controllo e/o repressione previste dalla normativa vigente. Tale provvedimento veniva gravato di impugnazione con ricorso R.G. n.1497/2008 ma, poichè l'Amministrazione comunale, a mezzo della Commissione Straordinaria, aveva adottato successiva ordinanza datata 14/11/2008, n. 72, depositata in separato ricorso, di sospensione ad horas di ogni ciclo di produzione connesso all'attività aziendale esercitata nel predetto opificio

industriale, questo Tribunale con sentenza 27/1/2009, n.435 dichiarava l'improcedibilità del ricorso.

3.3 Successivamente, con determinazione del 29/8/2008, n. 87 , il Responsabile del Settore Politiche del Territorio del Comune di Orta di Atella disponeva l'interruzione immediata per il periodo di giorni trenta di ogni ciclo di lavorazione all'interno della struttura. Anche tale provvedimento veniva gravato di impugnazione con ricorso R.G. n.4536/2008 ma, poichè l'Amministrazione comunale, a mezzo della Commissione Straordinaria, aveva adottato successiva ordinanza datata 14/11/2008, n. 72, depositata in separato ricorso, di sospensione ad horas di ogni ciclo di produzione connesso all'attività aziendale esercitata nel predetto opificio industriale, questo Tribunale con sentenza 27/1/2009, n.436 dichiarava l'improcedibilità del ricorso.

3.4 Interveniva poi l'ordinanza del 25/9/2008, n. 61 con la quale la Commissione Straordinaria del Comune di Orta di Atella disponeva l'interruzione ad horas di ogni ciclo di produzione connesso all'attività aziendale esercitata nel predetto opificio industriale con divieto di acquisire ulteriore materiale da compostare. Anche tale provvedimento veniva gravato di impugnazione con ricorso R.G. n.5239/2008 ma, poichè la stessa Commissione Straordinaria aveva adottato la successiva ordinanza datata 14/11/2008, n. 72 che provvedeva successivamente a depositare e che disciplinava ex novo il rapporto, questo Tribunale con sentenza 27/1/2009, n.437 dichiarava l'improcedibilità del ricorso.

4. A questo punto si collocano i provvedimenti gravati di impugnazione con i presenti ricorsi, anche attraverso motivi aggiunti, in ordine ai quali questo Tribunale ha prima rigettato le domande di sospensione e disposto una consulenza tecnica d'ufficio che esprimesse un parere tecnico-scientifico in termini di congruità, di esattezza e di coerenza di quanto a vario titolo esposto dalle parti, nonchè delle indicazioni fornite dall'ASL CE 2 e dall'ARPAC e recepite nei provvedimenti impugnati, in particolare con riguardo al nesso tra i composti acidi e solforati presenti nell'insediamento e le maleodoranze avvertite nei dintorni, poi accolto la domanda di sospensione dei provvedimenti impugnati con motivi aggiunti, ciò fino al completamento del recupero dei materiali già presenti nello stabilimento.

5. La Sezione ritiene preliminarmente di ribadire (27.1.2009, n.408) in via generale come il principio comunitario "chi inquina paga", piuttosto che ricondursi alla fattispecie illecita integrata dal concorso dell'elemento soggettivo del dolo o

della colpa e dall'elemento materiale, imputi il danno a chi si trovi nelle condizioni di controllare i rischi, cioè imputa il costo del danno al soggetto che ha la possibilità della "cost-benefit analysis", per cui lo stesso deve sopportarne la responsabilità per essersi trovato, prima del suo verificarsi, nella situazione più adeguata per evitarlo in modo più conveniente.

5.1 Prima della riforma della materia operata per mezzo del Decr. Legisl.

n.152/2006, non mancavano oscillazioni tra pronunce tese a sostenere che tale principio avesse meramente valore programmatico e fosse insuscettibile di trovare applicazione nell'Ordinamento statale interno, e pronunciamenti di segno opposto, questi ultimi prevalenti soprattutto nella giurisprudenza penale (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, I, 5.2001, n.300; 3.3.1999, n.86; Cass. Pen., III, 13.10.1995, n. 11336; 24.4.1995, n.7690). Proprio questa Sezione (5.7.2007, n.6526) ebbe ad affermare il carattere meramente programmatico, potendo dunque essere utilizzato in funzione interpretativa ma non quale regola specifica per la soluzione del caso non regolato, del principio stabilito dall'art.130 del Trattato di Maastricht; tuttavia, dopo l'auspicio espresso in sede di parere (Cons. Stato, sez. consult., 5.11.2007, n.3838) circa l'inserimento nel Codice dell'ambiente dei principi di prevenzione e correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, del principio "chi inquina paga" nonché del principio precauzionale, nessuno più dubita della piena vigenza del principio "chi inquina paga" in tutti i procedimenti amministrativi in corso laddove non si sono prodotti diritti quesiti o comunque effetti definitivi.

5.2 Quando, pertanto, la decisione amministrativa inerisce ad una ripartizione di oneri finanziari, allora nessun effetto definitivo può dirsi ancora consolidato nel procedimento in itinere relativamente all'aspetto "in danno" alle aziende, ovvero a loro carico; perciò i relativi costi devono essere addossati ai responsabili dell'inquinamento e questo è un dato di indagine del tutto non compromesso dallo stato del procedimento al momento dell'entrata in vigore della nuova norma. Non può dunque considerarsi legittimo l'accollo indifferenziato delle attività e degli oneri di bonifica di un sito contaminato sui produttori che in esso operano, senza il preventivo accertamento, con procedimento partecipato, delle relative responsabilità per l'inquinamento riscontrato.

5.3 Nei casi di cui alle presenti controversie trova poi margine di applicazione il principio generale di proporzionalità, principio che, come è noto, si attaglia particolarmente alla materia delle limitazioni del diritto di proprietà, della attività di autotutela, delle ordinanze di necessità ed urgenza, delle irrogazione di sanzioni e, appunto, della tutela ambientale (Cons. Stato, IV, 22.3.2005, n. 1195): in base ad

esso la Pubblica Amministrazione deve adottare la soluzione idonea ed adeguata, comportante il minor sacrificio possibile per gli interessi compresenti e si risolve, in buona sostanza, nell'affermazione secondo cui le autorità comunitarie e nazionali non possono imporre, sia con atti normativi, sia con atti amministrativi, obblighi e restrizioni alle libertà del cittadino, tutelate dal diritto comunitario, in misura superiore, cioè sproporzionata, a quella strettamente necessaria nel pubblico interesse per il raggiungimento dello scopo che l'autorità è tenuta a realizzare, sì che il provvedimento emanato sia idoneo, cioè adeguato all'obiettivo da perseguire e necessario, nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace, ma meno negativamente incidente, sia disponibile (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, VI, 6.3.2007, n. 1736).

5.4 E' poi significativo che il recente Decr. Legisl. n.152/2006 rimarchi, sotto il versante delle tecniche di intervento, l'importanza del principio comunitario della sostenibilità dei costi: principio che, in buona sostanza, è correlato a quello di proporzionalità. Similmente, alla stregua del principio di precauzione che trova origine nei procedimenti comunitari posti a tutela dell'ambiente, è consentito all'Amministrazione precedente adottare i provvedimenti necessari laddove essa paventi il rischio di una lesione ad un interesse tutelato anche in mancanza di un rischio concreto: è evidente che questo secondo principio deve armonizzarsi, sul versante della concreta applicazione, con il primo, cioè con il principio di proporzionalità, non potendo chiaramente prefigurarsi la prevalenza del primo sul secondo, ma dovendosi ricercare un loro equilibrato bilanciamento in relazione agli interessi pubblici e privati in giuoco. Conseguentemente tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale devono essere assistite - in relazione, per l'appunto, alla pluralità ed alla rilevanza degli interessi in giuoco - da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga conto di una attività istruttoria parimenti ineccepibile.

6. Nella fattispecie, detto che l'impresa ricorrente produce un ammendante compostato misto servendosi come materie prime della frazione organica dei RSU, avuto riguardo alle maleodoranze avvertite nel centro abitato ed all'incidenza delle emissioni dell'impianto di compostaggio Eurocompost sul territorio circostante, in sede di consulenza tecnica, dalle cui risultanze il Collegio ritiene di non avere motivi per discostarsi nonostante le osservazioni formulate da più parti, è stato accertato che il valore maggiormente elevato di ammoniaca si riscontra a 500 metri dal sito di produzione, mentre, avvicinandosi all'impianto, le concentrazioni ambientali di ammoniaca si riducono; un andamento quasi opposto si è registrato quanto alle concentrazioni ambientali di idrogeno solforato, anche se il pH della

soluzione di Acido Solforico ha presentato alla determinazione un valore di 3.15 compatibile con le prescrizioni del manuale d'uso dell'impianto, per cui non appare necessario aggiungere o sostituire la soluzione attualmente in essere nell'impianto.

6.1 Il Capannone "A" non è risultato un capannone dove avviene la biostabilizzazione, ma piuttosto un capannone di "messa in riserva del materiale" e, come tale, non soddisfa del tutto i requisiti previsti dalle Linee guida della Regione Campania per simili capannoni in quanto asservono una funzione "R13". Sia il Capannone "A" che il Capannone di "Compostaggio" hanno poi evidenziato una depressione insufficiente e, come tale, suscettibile di provocare una dispersione che potrebbe, in determinate condizioni, generare una fuoriuscita del flusso aeriforme.

6.2 Premesso che la legislazione italiana non prevede un valore limite negli ambienti di vita per le maleodoranze, mentre la Regione Campania contempla un sistema di abbattimento attraverso Linee guida pubblicate sul BURC del 16/2/2004, il monitoraggio ambientale nella zona perimetrale della sede operativa di EUROCOMPOST di ammoniaca ed idrogeno solforato, in quanto ottimi markers, ha evidenziato la presenza di valori di ammoniaca largamente superiori a quelli riscontrati dall'ARPAC nei medesimi punti nell'ottobre 2008, ma comunque non ha reso possibile stabilire se l'effettiva provenienza delle maleodoranze debba ricondursi all'impianto di EUROCOMPOST ovvero al contesto limitrofo ove si rinvenivano concime utilizzato nelle zone agricole, cumuli di rifiuti giacenti, impianti di smaltimento di liquami e CDR. L'Impresa ricorrente dovrebbe comunque provvedere alla realizzazione di idonee flange per le attività di campionamento dello "Scrubber Venturi" indispensabili per la valutazione dell'effettivo rendimento di abbattimento dell'impianto, fornendo per altro verso evidenza certa che sistematicamente siano soddisfatti tutti i parametri manutentivi dell'impianto di abbattimento.

7. Ciò premesso, il Collegio ritiene che i ricorsi in argomento meritino accoglimento nella misura in cui non è risultato possibile confermare che effettivamente le maleodoranze debbano ricondursi all'impianto di EUROCOMPOST; in particolare va censurata la mancata adeguata istruttoria circa l'eventualità che la causa delle maleodoranze dovesse ricercarsi nel contesto limitrofo che, anche in sede di consulenza tecnica d'ufficio, è risultato contrassegnato da concime utilizzato nelle zone agricole, cumuli di rifiuti giacenti, impianti di smaltimento di liquami e CDR.

Restano in particolare i dati inconfutabili che il valore maggiormente elevato di

ammoniaca si riscontra a 500 metri dal sito di produzione, mentre, avvicinandosi all'impianto, le concentrazioni ambientali di ammoniaca si riducono, mentre il pH della soluzione di Acido Solforico ha presentato alla determinazione un valore di 3.15 compatibile con le prescrizioni del manuale d'uso dell'impianto, per cui non appare necessario aggiungere o sostituire la soluzione attualmente in essere nell'impianto.

7.1 Si è dunque accertato che nella condotta dell'EUROCOMPOST non sono ravvisabili neanche gli estremi della "colpa", dal momento che manca la prova della lesione del bene ambientale/sanitario.

Certo, la Sezione non nega che, in tema di danno ambientale, si è sostenuto che la responsabilità oggettiva sarebbe più efficace nel tutelare il valore dell'ambiente, rispetto al modello tradizionale della responsabilità per colpa; in altri termini, considerato l'attuale livello di sviluppo tecnologico e commerciale, sarebbe necessario addossare i rischi per danni in capo a coloro che possiedono i mezzi per farvi fronte e, soprattutto, hanno un potere di controllo sulle fonti produttive di rischi, effettivi o anche solo potenziali, per rendere effettiva la prevenzione e, in caso di accadimenti lesivi, la ristorazione delle posizioni soggettive, private o pubbliche, eventualmente incise. Tuttavia la natura "oggettiva" della responsabilità non esclude certamente che si debba verificare ed accertare il presupposto causale della stessa, ossia l'avvenuto inquinamento "imputabile" come nesso eziologico all'impresa ed alla sua attività, tanto più che il nuovo quadro normativo impone sotto differenti profili di escludere che il responsabile della bonifica - ovvero del danno ambientale - possa essere individuato solo in virtù del rapporto esistente tra un determinato soggetto e l'apparato produttivo esistente nel terreno inquinato. Va quindi esclusa qualsiasi responsabilità "da posizione" che non può configurarsi surrettiziamente neppure con riferimento ai "vantaggi" connessi all'esercizio di un'impresa (T.A.R. Sicilia, Catania, I, 20.7.2007, n.1254).

7.2 Anche volendo superare la natura di risarcimento in forma specifica degli obblighi di bonifica ed accentuandone l'aspetto sanzionatorio, la disciplina dell'illecito ambientale non può essere invocata per giustificare l'eventuale qualificazione della responsabilità ambientale in termini di responsabilità oggettiva, perché, in materia di sanzioni amministrative, la legge non la prevede, a differenza del codice civile, in nessuna tipologia o forma. Ecco perché tutte le decisioni adottate dalle competenti autorità in materia ambientale devono essere assistite - in relazione, per l'appunto, alla pluralità degli interessi in giuoco, che non sono di poco momento - da un apparato motivazionale particolarmente rigoroso, che tenga

conto di una attività istruttoria parimenti ineccepibile.

7.3 Il Collegio ritiene che la puntuale osservanza delle precise disposizioni normative - in tema di provvedimenti di sospensione dell'attività di compostaggio sul presupposto che tale attività sia causa delle maleodoranze avvertite nel centro abitato - assicura la piena tutela del diritto alla salute, senza sacrificare il diritto alla iniziativa economica e la libertà di impresa, se non nei limiti imposti proprio dall'abuso di queste ultime.

Va, quindi, riaffermato che il diritto alla salute, sebbene rivesta un predominante valore costituzionale, nel campo della tutela dell'ambiente dall'inquinamento va realizzato e tutelato previo adeguato contemperamento con il diritto di libertà economica e di iniziativa di impresa, che, nella gerarchia dei valori costituzionali viene immediatamente dopo l'art. 32 Cost. Tale tutela va assicurata non con una ingiustificata compromissione del diritto di impresa, bensì con l'equo contemperamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, in attesa adesione alle scelte operate dal Legislatore in materia.

7.4 Nel caso specifico il Collegio ritiene che la Pubblica Amministrazione avrebbero dovuto offrire una dimostrazione stringente in ordine alla necessaria ed esclusiva riconduzione delle maleodoranze all'impianto di EUROCOMPOST, ciò previa indagine scientifica "libera" tesa a ricercare ed indagare i presupposti, le caratteristiche ed i rimedi da adottare per contrastare efficacemente le situazioni di inquinamento; correlativamente, spettava invece all'attività amministrativa adoperarsi per apprestare i mezzi, le risorse e le tecnologie necessarie al pubblico scopo ed interesse, avvalendosi dei risultati della ricerca, ma senza ovviamente poterne condizionare l'andamento, a pena di inaccettabili commistioni tra discrezionalità politico-amministrativa e rigore scientifico. In simili circostanze è infatti necessario che dapprima vengano posti in essere tutti gli studi necessari a fornire all'organo amministrativo o politico procedente la completa cognizione di causa, individuando cause ed effetti dei fenomeni scientifici sui quali devono essere assunte le determinazioni dell'Autorità, e poi che queste ultime vengano assunte dietro ponderata valutazione amministrativa delle risultanze degli studi scientifici, volta ad apprestare ed organizzare i mezzi tecnici e finanziari ed a valutare altresì quegli apporti tecnici, scientifici e consultivi che le parti interessate o controinteressate possono fornire.

8. Ritenuto che nella fattispecie sia mancato il principale presupposto dell'accertamento della responsabilità dell'inquinamento, ossia l'esistenza della

concatenazione causale tra produzione ed inquinamento, che è garanzia di tutela del preminente interesse alla salute ed alla salubrità ambientale ed è stata gravemente compromessa dall'azione superficiale della P.A. procedente, i ricorsi come proposti anche attraverso motivi aggiunti e riuniti dal Tribunale vanno accolti, fermo restando l'obbligo per la ricorrente di porre in essere gli accorgimenti tecnici volti ad ottimizzare lo svolgimento dell'attività di compostaggio, come ad esempio l'unione del Capannone "A" e del Capannone di "Compostaggio" mediante un efficiente sistema di compartimentalizzazione, captazione e convogliamento con una struttura amovibile telonata e porta d'ingresso avvolgibile a comando obbligato, la realizzazione di idonee flange per le attività di campionamento dello "Scrubber Venturi" indispensabili per la valutazione dell'effettivo rendimento di abbattimento dell'impianto e la dimostrazione certa che sistematicamente siano soddisfatti tutti i parametri manutentivi dell'impianto di abbattimento. A tali adempimenti dovranno, come è ovvio, sovrintendere le Autorità preposte.

In considerazione della evidenziata incapacità delle Amministrazioni preposte di accertare l'origine delle indiscusse maleodoranze quali si avvertono nel Comune di Orta di Atella, anche con riguardo alla presenza di concime utilizzato nelle zone agricole, di cumuli di rifiuti giacenti, di impianti di smaltimento di liquami e di CDR, si dà mandato alla Segreteria di trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica competente per territorio.

Attesa la complessità della vicenda, sussistono giusti motivi per disporre la compensazione tra le parti delle spese di giudizio, mentre le spese relative alla consulenza tecnica d'ufficio vengono poste definitivamente a carico dell'ARPAC, anche in considerazione degli accertamenti del relativo Servizio Territoriale Provinciale di Caserta del 10/1/2008 che riferivano che "...al momento del sopralluogo non si avvertono maleodoranze" e della divergenza tra i valori di ammoniacca riscontrati in sede di consulenza tecnica e quelli accertati dall'ARPAC nei medesimi punti nell'ottobre 2008.

P.Q.M.

Il TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CAMPANIA - Sede di Napoli - V[^] Sezione - previa riunione dei ricorsi come proposti anche attraverso motivi aggiunti, li accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti oggetto di impugnazione come da motivazione, fatto salvo l'obbligo della ricorrente di adeguare l'impianto.

Spese di giudizio compensate; condanna l'ARPAC al pagamento delle spese di consulenza tecnica, determinate in € 5.000,00 ed anticipate da parte ricorrente.

Si dà mandato alla Segreteria di trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica competente per territorio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

La sentenza è depositata presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 2 luglio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Antonio Onorato, Presidente

Andrea Pannone, Consigliere

Gabriele Nunziata, Consigliere, Estensore

IL PRESIDENTE

L'ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/07/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO