

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, sent. n. 1820 del 7 ottobre 2020 (ud. del 22 settembre 2020)

Pres. Di Benedetto, Est. Gatto Costantino

Rifiuti. Interventi di bonifica assunti volontariamente. Gestione di affari altrui. Art. 2028 c.c. . Art. 245 comma 1, 252 comma 5 d. lgs. n. 152/2006.

L'intervento di bonifica assunto volontariamente ai sensi dell'art. 245 comma 1, nonché dell'art. 252 comma 5, del d. lgs. n. 152/2006, costituisce una gestione di affari altrui, che, in applicazione analogica della norma generale ex art. 2028 c.c., deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento. Lo stesso vale se l'assunzione dell'intervento di bonifica da parte del proprietario incolpevole o di altri soggetti è avvenuta ai sensi dell'art. 9 del DM 25 ottobre 1999 n. 471.

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, sent. n. 1820 del 7 ottobre 2020 (ud. del 22 settembre 2020)

N. 01820/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00745/2014 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 745 del 2014, proposto da Immobiliare Promez S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Sala, Maria Sala, con domicilio eletto presso lo studio Claudio Sala in Milano, via Hoepli ,3;

contro

Comune di Arese, in persona del Sindaco, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Gian Maria Menzani, Gianpaolo Menzani, con domicilio eletto presso lo studio Gian Maria Menzani in Milano, largo Augusto, 7;

nei confronti

Provincia di Milano, Regione Lombardia, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Lombardia non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del sollecito di intervento di bonifica di sito contaminato prot. n. 24786/2013 VI.9n.3/2013 del 25.10.2013, nonché nota di riscontro prot.110/2014 VI.9 n. 3/2013 del 3.01.2014 ed ogni atto ad esso preordinato e connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Arese;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza smaltimento del giorno 22 settembre 2020 il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società Immobiliare PROMEZ Srl è proprietaria di un'area meglio identificata catastalmente in atti che ricade in Comune di Arese, denominata "area ex Trefiori"; una porzione di tale area era occupata in passato da una cava, riempita negli anni di materiale inerte in forza di specifica autorizzazione. Terminata l'estrazione, la società Tre Fiori Sas (successivamente incorporata nella Immobiliare PROMEZ) presentava alla Regione Lombardia la dovuta denuncia per discarica esaurita ex art. 28 della LR 94/1980, rilevando lo smaltimento di rifiuti industriali e materiali inerti provenienti da scavi e demolizioni (denuncia del 9.9.1980).

Subentrata nella proprietà dell'area, la PROMEZ nel 2002 avviava la procedura per la messa in sicurezza e la caratterizzazione secondo le disposizioni allora vigenti (DM 471/99; progetto preliminare dell'8.5.2002, approvato dalla Conferenza dei servizi del 26.6.2002, con prescrizioni e poi con atto del Responsabile del Settore Gestione del Territorio ed Attività Produttive nr. 18818 del 27.06.2002).

Nella fase di predisposizione del progetto definitivo, la società appositamente incaricata della ricorrente (Garassino Srl), rilevava l'intervenuta approvazione della Convenzione per la realizzazione di opere di regimazione del fontanile Cagnola (22.04.2002) costituito da una vasca volano nell'area limitrofa a quella interessata dalla bonifica; l'Amministrazione comunale di Arese, dal canto suo, avviava un procedimento finalizzato all'esproprio per la realizzazione della vasca volano (che comportava anche una proposta di cessione da parte del Comune del 15.6.2005 in ordine alla quale la ricorrente e l'Amministrazione intavolavano trattative, pervenendo ad un atto unilaterale di impegno nel 2012).

Afferma quindi la ricorrente che il progetto approvato nella conferenza dei servizi del 26.6.2002 non era più attuabile.

Con nota del 19.3.2013, prot. 7036, ricevuta il 25 successivo, la ricorrente apprendeva che la cessione dell'area per la vasca era stata superata da un procedimento di ricollocazione dell'opera. Del tutto inopinatamente, il Comune di Ardea intimava alla ricorrente di predisporre un piano idoneo ai sensi di legge per la bonifica del sito, senza preventivo avviso nè alcun coinvolgimento della proprietà, entro il termine di giorni trenta dalla notifica dell'atto (perfezionatasi ex art. 140 c.p.a. il 4.12.2013 e pervenuto comunque il 6 successivo).

Rimaneva senza esito una richiesta di dilazione del termine, contenente osservazioni sulla genericità dell'ordinanza, che il Comune respingeva con nota del 3.1.2014, prot.110/2014.

La ricorrente chiede dunque l'annullamento dell'atto impugnato, che censura per le seguenti ragioni.

- 1)Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, violazione del giusto procedimento ed illegittimità derivata (il sollecito di intervento trae fondamento da una comunicazione di Cap Holding Spa del 7.10.2013, allegata allo stesso, in cui si prospetta un "ulteriore stato di contaminazione nell'area di cui trattasi"; la Cap Holding - società esterna all'Ente, da quest'ultimo incaricata di effettuare rilievi per altre finalità - ha effettuato sondaggi in punti diversi nei terreni della proprietà della ricorrente, senza alcun preavviso e senza alcuna autorizzazione, in violazione sia del diritto di proprietà che delle garanzie di partecipazione al procedimento nel contraddittorio).
- 2) Eccesso di potere per erroneità della motivazione e dei presupposti, violazione dei doveri di

efficienza, efficacia, correttezza dell'azione amministrativa ai sensi della l. 241/90, eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, difetto di motivazione sotto altro profilo, irragionevolezza (l'area in questione è una ex Cava il riempimento della quale con materiale inerte è stato autorizzato nel tempo dalla stessa Amministrazione ed il cui uso è stato regolarmente dismesso; l'Amministrazione non avrebbe regolarmente avviato il procedimento per la caratterizzazione e successiva bonifica dell'area, sarebbero inoltre inesistenti le indicazioni circa modalità e tempistiche; il progetto a suo tempo proposto si era rivelato inadeguato per la concomitante procedura inerente la realizzazione della vasca ed altresì per la sussistenza di un'area di salvaguardia per la procedura di bonifica prescritta da ARPA; il termine di trenta giorni sarebbe poi del tutto irragionevole ed impossibile da rispettare).

Si è costituito il Comune che resiste al ricorso del quale chiede il rigetto, deducendo quanto segue. In fatto, precisa che il procedimento apertosi con l'approvazione del progetto preliminare del 27.6.2002, con autorizzazione nr. 2/2002, si era di fatto interrotto in quanto la struttura regionale deputata alla regimazione delle acque del Rio Cagnola ed al conferimento dell'appalto per la costruzione di una vasca volano (sulle aree limitrofe a quelle della attuale ricorrente) aveva manifestato al Comune la possibilità di valutare una diversa ed alternativa ubicazione della anzidetta infrastruttura idraulica, nel senso di localizzarla sulle aree di proprietà della ricorrente, denominate "Trefiori". Tuttavia, la localizzazione era subordinata all'assunzione da parte della odierna ricorrente dell'impegno irrevocabile a vendere "purchè la cessione al Comune venga definita entro il 31.12.2012" (impegno risultante dal documento allegato in atti dalla ricorrente sub 6 del ricorso).

Non venendo perfezionata la vendita come la ricorrente esigeva entro il 31.12.2012, la Stazione appaltante regionale optava nuovamente per la prima e diversa localizzazione, per cui l'attuale ricorrente con decorrenza 01.01.2013 e senz'alcuno specifico sollecito avrebbe dovuto dar corso all'impegno di presentazione del progetto definitivo, al quale si era già impegnata. Non avendovi proceduto fino a tutto il 24.10.2013, il Comune il 25.10.2013 inviava alla Società l'impugnata lettera di sollecito per la messa in sicurezza e per la presentazione di idoneo piano entro gg.30 per la bonifica del sito contaminato, contestualmente dando atto della completa conoscenza in capo all'attuale ricorrente dello stato di contaminazione dell'area e l'intervenuta successiva segnalazione al Comune da parte del Consorzio Acqua Potabile per i Comuni della Provincia di Milano (CAP Holding s.p.a.) di "*...un ulteriore stato di contaminazione dell'area...*".

In diritto, la difesa del Comune insiste sul fatto che trattasi di dar corso a procedure afferenti a prevalenti ed essenziali interessi pubblici, sanitari ed ambientali per effetto dell'esistente e situazione di inquinamento; tale condizione sarebbe comprovata– oltre che dalle risultanze del progetto preliminare di bonifica approvato dalla Conferenza dei Servizi in data 26.06.2002 – anche dalla documentazione prodotta dalla stessa ricorrente nel presente giudizio (quale il doc.3, relativo alla denuncia di "Discarica esaurita" del 09.09.1980 nel quale risultava riportato l'intervenuto smaltimento nella predetta discarica "Trefiori" anche di rifiuti industriali, oltrechè di inerti provenienti da demolizioni).

Ne conseguirebbe che i depositi di materiali nel soprassuolo avvenuti successivamente ed imputati dalla ricorrente all'opera di terzi, non potrebbero svolgere un ruolo escludente della responsabilità della proprietà in relazione al particolare precedente utilizzo delle aree stesse.

Le parti hanno ulteriormente precisato le proprie conclusioni con memorie scambiate in vista dell'udienza di trattazione della causa.

Nella pubblica udienza del 22 settembre 2020, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, le parti controvertono in ordine all'impugnato sollecito che il Comune ha indirizzato alla ricorrente affinché quest'ultima eseguisse le operazioni di bonifica previste nel piano appositamente approvato in precedenza e che erano rimaste inattuato.

Rileva il Collegio che è pacifico tra le parti che il piano approvato con la determina nr. 18818 del 27.06.2002 aveva ad oggetto sia la messa in sicurezza, che la bonifica del sito.

Tanto emerge anche dal provvedimento impugnato, laddove si ordina di procedere ad entrambe le attività, in esecuzione del suddetto piano.

Secondo il principio “chi inquina paga”, il soggetto tenuto ad effettuare interventi di bonifica ambientale (e connesse attività preparatorie) è il responsabile dell’inquinamento, non la proprietà dell’area, che non può essere considerata come destinataria di una fattispecie di responsabilità oggettiva (vedasi da ultimo T.A.R. , Roma , sez. I , 04/05/2020 , n. 4590), anche se, come verosimilmente deve ritenersi nel caso di specie, la matrice ambientale risulta compromessa per fatti risalenti ad epoche anteriori all’entrata in vigore del dlgs 152/2006 (essendo tale fattispecie regolata dagli artt. 242 e 244 di tale decreto, che impongono la bonifica quale rimedio ad una perdurante ed attuale situazione di inquinamento, cfr. Consiglio di Stato , sez. IV , 01/04/2020 , n. 2195).

Tuttavia, ancora secondo la giurisprudenza (cfr. TAR Brescia, I, 25/09/2019, n.831), *“l’intervento di bonifica assunto volontariamente ai sensi dell’art. 245 comma 1, nonché dell’art. 252 comma 5, del Dlgs. 152/2006, costituisce una gestione di affari altrui, che, in applicazione analogica della norma generale ex art. 2028 c.c., deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l’amministrazione non sia in grado di far subentrare l’autore dell’inquinamento. Lo stesso vale se l’assunzione dell’intervento di bonifica da parte del proprietario incolpevole o di altri soggetti è avvenuta ai sensi dell’art. 9 del DM 25 ottobre 1999 n. 471.”*, precisandosi altresì che *“Le ragioni private per cui un soggetto non obbligato, oppure obbligato solo per una parte, assume con il proprio comportamento l’impegno a eseguire un complessivo intervento di bonifica possono essere le più varie (ad esempio, evitare l’onere reale connesso alle opere di bonifica, se realizzate dall’amministrazione; eseguire accordi transattivi stipulati con i veri responsabili dell’inquinamento; tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie). Lo schema della gestione di affari richiede esclusivamente che vi sia la consapevolezza dello stato di contaminazione dell’area e della necessità di eseguire la bonifica secondo le direttive stabilite dall’amministrazione. Poiché la bonifica viene effettuata in sostituzione dell’autore dell’inquinamento, il soggetto che si intromette potrà rivolgersi a quest’ultimo per essere indennizzato delle spese, fermi restando gli accordi tra le parti private. Dal lato dell’amministrazione, l’impegno del soggetto incolpevole, o parzialmente colpevole, che volontariamente assume gli oneri della bonifica costituisce un risultato di interesse pubblico, e produce quindi un affidamento tutelabile. La legittimità di questa posizione di vantaggio non esime però l’amministrazione dall’obbligo di far eseguire la bonifica agli autori dell’inquinamento. Se vi è accordo tra le parti private, l’obbligo evidentemente decade, essendo ininfluenza che l’intervento sia realizzato da un soggetto diverso dagli autori dell’inquinamento, qualora non vi siano sostanziali differenze qualitative nel risultato. Se però tra le parti private non vi è un accordo, o è subentrata una situazione di disaccordo, l’amministrazione deve prevedere un percorso di ordinata transizione dai soggetti non responsabili dell’inquinamento a quelli responsabili. Tra i profili di interesse pubblico che possono essere presi in esame nell’impostazione di questo percorso vi è anche la stabilità degli interlocutori, ossia dei destinatari delle future direttive sulla bonifica. Questo consente all’amministrazione di attendere la conclusione delle controversie sull’individuazione degli autori dell’inquinamento e sui relativi gradi di responsabilità, in modo da operare in un quadro di certezza del diritto. Nel frattempo, rimane fermo l’obbligo di proseguire nell’attività di bonifica a carico del soggetto che ha assunto volontariamente questo impegno.”*

Tenuto conto di tali principi, nella fattispecie odierna i profili dedotti circa i presupposti in fatto dell’obbligo di procedere alla bonifica (secondo motivo di ricorso) il cui esame è pregiudiziale, sono intanto inammissibili perché il sollecito impugnato non ha carattere provvedimento autonomo: l’obbligo di procedere alla bonifica è infatti radicato nella presentazione ed

approvazione del progetto di bonifica del 2002, rispetto ai quali il sollecito è atto meramente consequenziale.

Si tratta comunque di doglianze anche infondate, perché l'odierna ricorrente si è vincolata, presentando il piano di intervento espressamente approvato dall'Amministrazione, all'esecuzione delle relative misure, nel senso sopra chiarito di cui alla sentenza del TAR di Brescia nr. 831/2019. Resta fermo che, una volta eseguita la bonifica, l'eventuale accertamento della alterità della responsabilità dell'inquinamento a carico della odierna ricorrente (che quest'ultima può promuovere e sollecitare, essendo comunque tale adempimento del tutto doveroso per l'Amministrazione) potrà comportare le necessarie azioni di recupero (incluso il recupero parziale dei costi a carico della stessa Amministrazione, tenuto conto che il proprietario incolpevole sopporta gli oneri della bonifica solo nei limiti dell'aumento di valore del fondo).

Quanto ai profili dedotti con il primo motivo di ricorso, l'azione è parimenti infondata.

Invero, eventuali profili di responsabilità della ditta incaricata dal Comune di effettuare le indagini sui terreni di proprietà della ricorrente potranno essere fatti valere da quest'ultima nelle sedi ordinarie; la mancata partecipazione al procedimento di indagine non consente di annullare gli atti che ne sono scaturiti, non essendo contestate nel merito le relative risultanze e non essendo quindi dimostrato quale sarebbe stato l'effetto utile di un diverso apporto partecipativo.

Inoltre, non vale ad esimere la ricorrente dall'obbligo di procedere all'esecuzione del piano di bonifica quanto dedotto in ordine al (mancato) accordo di cessione delle aree per la realizzazione delle opere di regimazione del fontanile Cagnola. Non è provato che dette opere impedissero in tutto o in parte l'esecuzione del piano di bonifica; aspetto che richiederebbe un adeguato approfondimento dal quale comunque si può prescindere perché, in ogni caso, è la stessa ricorrente a riferire che l'opera pubblica veniva comunque abbandonata in favore di altre soluzioni.

Pertanto, a tacere della mancata dimostrazione di come tale progetto avrebbe inciso sull'esecuzione della bonifica, quest'ultima non era più impedita dalle previsioni di intervento del Comune a far data dal 1 gennaio 2013, secondo quanto dedotto dalla difesa dell'Ente.

Nessuna ragione più ostava alla esecuzione della bonifica, con la conseguenza che il sollecito impugnato è stato fondatamente rivolto dall'Ente alla odierna ricorrente.

Per questi motivi, il ricorso va respinto, con ogni conseguenza in ordine alle spese di lite, che si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente alle spese di lite che liquida in euro 4.000,00, oltre accessori come per legge, se dovuti.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 22 settembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Ugo Di Benedetto, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Valentina Santina Mameli, Consigliere