

AMBIENTE: Sito inquinato – Obblighi di misure di riparazione – Distinzione con le misure di prevenzione – Possibilità di desistere per i proprietari (non responsabili) del sito inquinato dall'intrapresa volontaria di talune misure di riparazione.

Tar Lombardia – Milano, Sez. III, 4 gennaio 2022, n. 156

- in *Giurisprudenza italiana*, 7, 2022, pag. 1705 e ss., con commento a cura di Lorenzo Ieva, *Distinzione tra misure di prevenzione e misure riparatorie dei siti inquinati*.

1. “[...] sebbene il proprietario non responsabile dell'inquinamento sia tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, del D. Lgs. n. 152 del 2006, ad adottare soltanto le misure di prevenzione di cui al precedente art. 240, comma 1, lett. i – ovvero “le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o minimizzare il realizzarsi di tale minaccia” – e le misure di messa in sicurezza d'emergenza e non anche la messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale, si fa eccezione nella “ipotesi in cui il proprietario, ancorché non responsabile – presumibilmente motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area sub specie di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie – abbia attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, assumendo spontaneamente l'impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica [...]”

2. “[...] L'assunzione volontaria dell'obbligo di caratterizzazione o di bonifica da parte del proprietario interessato pertanto impone allo stesso di portare a termine tale incombenza, senza potersi sottrarre, ma gli consente tuttavia di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute [...] e “non esclude né il potere/dovere dell'Amministrazione di individuare il responsabile dell'inquinamento, né, a fortiori, elide il dovere di quest'ultimo di porre rimedio all'inquinamento stesso” [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia e del Comune di Pavia;

Vista l'ordinanza n. 922/2015 con cui è stata respinta la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

Vista la richiesta dei difensori delle parti costituite di passaggio in decisione della causa senza discussione;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Nessun difensore presente, all'udienza di smaltimento del 14 dicembre 2021, svolta ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm. e dell'art. 13-quater delle norme di attuazione al cod. proc. amm., come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 29 maggio 2015 e depositato l'8 giugno successivo, la società ricorrente ha impugnato il Decreto del Dirigente della Struttura Pianificazione dei rifiuti e delle bonifiche della Regione Lombardia n. 2080 del 18 marzo 2015, notificato in data 10 aprile 2015, avente ad oggetto l'approvazione, ai sensi dell'art. 242, comma 3, del D. Lgs. n. 152 del 2006, delle indagini integrative relative all'area in corrispondenza della tangenziale ovest di Pavia, FS Milano-Voghera e Canale Gravellone, ubicata nei Comuni di Pavia e San Martino Siccomario, e la contestuale autorizzazione alla Società Milano Serravalle - Milano Tangenziale S.p.A. per la realizzazione degli interventi in esso previsti.

La società ricorrente è proprietaria in località Rottino, al confine fra il Comune di Pavia e il Comune di San Martino Siccomario (PV), di alcune aree accessorie a opere autostradali, acquisite nel 1999 nell'ambito della realizzazione della Tangenziale Ovest di Pavia. Nel corso di indagini preliminari sulla predetta area, svolte nel 2011, è stata rilevata la contaminazione della stessa, probabilmente in ragione della presenza di una discarica di rifiuti solidi urbani autorizzata dal Comune di Pavia negli anni dal 1969 al 1975 e di una pregressa attività estrattiva di inerti da parte di un privato. Dopo che la ricorrente, in data 13 giugno 2011, ha informato le Amministrazioni competenti ai sensi dell'art. 242 del D. Lgs. n. 152 del 2006, evidenziando che "il materiale inquinante ritrovato esula completamente dalle attività connesse al proprio oggetto sociale", sono stati effettuati diversi sopralluoghi in contraddittorio tra essa ricorrente e gli Enti competenti, cui ha fatto seguito la presentazione del Piano di caratterizzazione in data 17 agosto 2011, recepito dalla Conferenza di servizi e poi approvato dai Comuni di Pavia e di San Martino Siccomario. In data 24 settembre 2013, in sede di esame da parte della Conferenza di servizi dell'esito della caratterizzazione effettuata per conto della ricorrente, si è ritenuto di disporre indagini integrative al fine di delimitare più precisamente l'estensione della contaminazione; la ricorrente ha accettato di svolgere le predette indagini. In data 24 ottobre 2014, quest'ultima ha presentato la propria proposta

di Piano di indagini integrative, impegnandosi a terminare la caratterizzazione del sito. Tale proposta è stata valutata positivamente nella Conferenza di servizi tenutasi in data 20 gennaio 2015, i cui esiti sono stati recepiti e approvati nel Decreto regionale del 18 marzo 2015, n. 2080, impugnato nella presente sede.

Assumendo l'illegittimità del predetto provvedimento, ritenuto eccessivamente gravoso anche in relazione alla propria estraneità rispetto alle cause poste all'origine dell'inquinamento del sito, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento per violazione e falsa applicazione degli artt. 242, 244, comma 2, e 245, comma 2, del D. Lgs. n. 152 del 2006, per eccesso di potere, per contraddittorietà, per illogicità e per violazione dei principi di proporzionalità ed economicità di cui all'art. 1 della legge n. 241 del 1990.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lombardia e il Comune di Pavia, che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

Con l'ordinanza n. 922/2015 è stata respinta la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa del Comune di Pavia ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità e/o l'improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione di atti presupposti e per acquiescenza.

All'udienza di smaltimento del 14 dicembre 2021, svoltasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, il Collegio, preso atto della richiesta di passaggio in decisione della causa sugli scritti formulata dai difensori delle parti costituite, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. Si può prescindere dall'esame dell'eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità del gravame formulata dalla difesa del Comune di Pavia, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

2. Con l'unico motivo del ricorso si assume l'illegittimità del provvedimento regionale impugnato poiché lo stesso avrebbe posto a carico della società ricorrente degli obblighi di bonifica, pur essendo pacifica la non riconducibilità dell'inquinamento alla stessa società.

2.1. La doglianza è infondata.

In punto di fatto, deve evidenziarsi che la società ricorrente, pur non essendo stata individuata quale soggetto responsabile dell'inquinamento del sito di sua proprietà, con comunicazione del 24 luglio 2014, ha segnalato alle Amministrazioni competenti che, "in riferimento all'incontro tenutosi presso i Vs uffici in data 06/05/2014 ed alla Vs richiesta di riscontro inviata a mezzo pec in data 17/07/2014, la Scrivente informa che procederà al completamento del piano di caratterizzazione per

delimitare l'estensione del corpo rifiuti, anche in profondità e chiarire gli aspetti idrogeologici e valuterà sulla base dei risultati gli interventi necessari a mettere in sicurezza il sito. In autunno sarà selezionata l'impresa che definirà il completamento del PdC ed eseguirà i lavori" (all. 5 della Regione); successivamente, in data 24 ottobre 2014, la predetta ricorrente ha comunicato agli Enti responsabili che "vi confermiamo che la Scrivente ha predisposto il documento relativo alle indagini ambientali integrative, che si allega. Si coglie l'occasione per ribadire che Milano Serravalle, proprietaria del terreno potenzialmente contaminato, a propria tutela, si è impegnata a terminare la caratterizzazione esclusivamente per verificare che non sussistano pericoli immediati per la salute pubblica, essendo già stato individuato dagli Enti preposti il Comune di Pavia, quale responsabile dell'inquinamento. Anche alla luce di quanto emerso nel corso dell'incontro presso gli uffici regionali in data 06/05/2014 e dalle ricostruzioni storiche riportate dal Comune di Pavia nel ricorso presentato al TAR, si ribadisce che la scrivente, incolpevole dell'inquinamento dell'area, intende rivalersi sullo stesso per tutti gli oneri fino ad ora sostenuti, che ammontano a circa € 88.000, indagini integrative escluse" (all. 3 della Regione).

In conseguenza di ciò, la Regione Lombardia, recependo l'esito favorevole della Conferenza di servizi, attraverso il provvedimento impugnato, ha espressamente approvato, ai sensi del comma 3 dell'art. 242 del D. Lgs. n. 152 del 2006 la proposta di "Indagini integrative presso l'area sita a margine della carreggiata sud della Tangenziale Ovest di Pavia, compresa tra linea FS Milano-Voghera e il Canale Gravellone" e ubicata nei Comuni di Pavia e San Martino Siccomario (PV), presentata dalla società Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A. ed acquisita agli atti regionali in data 31 ottobre 2014.

L'assunzione volontaria degli oneri connessi alla caratterizzazione del sito – che è procedimento preliminare a quello di bonifica o di messa in sicurezza (cfr. artt. 240, comma 1, lett. p, e 242 del D. Lgs. n. 152 del 2006 e Allegato 2 Parte IV del Titolo V: Consiglio di Stato, V, 10 aprile 2019, n. 236) – rende legittimo il provvedimento adottato dalla Regione Lombardia, per mezzo del quale è stato semplicemente approvato il Piano di caratterizzazione proposto spontaneamente dalla ricorrente, come segnalato dalla stessa attraverso le comunicazioni richiamate in precedenza.

Difatti, come rilevato dalla più recente giurisprudenza, sebbene il proprietario non responsabile dell'inquinamento sia tenuto, ai sensi dell'art. 245, comma 2, del D. Lgs. n. 152 del 2006, ad adottare soltanto le misure di prevenzione di cui al precedente art. 240, comma 1, lett. i – ovvero "le iniziative per contrastare un evento, un atto o un'omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o per l'ambiente intesa come rischio sufficientemente probabile che si verifichi un danno sotto il profilo sanitario o ambientale in un futuro prossimo, al fine di impedire o

minimizzare il realizzarsi di tale minaccia” – e le misure di messa in sicurezza d’emergenza e non anche la messa in sicurezza definitiva, né gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale, si fa eccezione nella “ipotesi in cui il proprietario, ancorché non responsabile – presumibilmente motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull’area sub specie di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie – abbia attivato volontariamente gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale, assumendo spontaneamente l’impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica.

In tale caso, il progetto di bonifica dovrà essere eseguito in conformità alle misure proposte dall’istante e approvate dall’Amministrazione, come integrate dalle eventuali ulteriori prescrizioni poste dalla stessa autorità amministrativa che siano rispettose dei canoni della prevedibilità, dell’adeguatezza e della proporzionalità” (Consiglio di Stato, VI, 4 agosto 2021, n. 5742; IV, 26 luglio 2021, n. 5542; IV, 7 settembre 2020, n. 5372; IV, 1° aprile 2020, n. 2195).

L’assunzione volontaria dell’obbligo di caratterizzazione o di bonifica da parte del proprietario interessato pertanto impone allo stesso di portare a termine tale incombenza, senza potersi sottrarre, ma gli consente tuttavia di rivalersi nei confronti del responsabile dell’inquinamento per le spese sostenute (cfr. Consiglio di Stato, IV, 26 luglio 2021, n. 5542), e “non esclude né il potere/dovere dell’Amministrazione di individuare il responsabile dell’inquinamento, né, a fortiori, elide il dovere di quest’ultimo di porre rimedio all’inquinamento stesso” (Consiglio di Stato, VI, 4 agosto 2021, n. 5742; IV, 1° aprile 2020, n. 2195).

Quindi, nella specie, la società ricorrente è tenuta a concludere la procedura di caratterizzazione, assunta volontariamente, secondo le prescrizioni stabilite dalle Autorità competenti, potendo successivamente agire in regresso nei confronti del responsabile dell’inquinamento (che deve essere individuato in tempi congrui da parte delle predette Autorità).

2.2. Ciò determina il rigetto della scrutinata censura e quindi dell’intero ricorso.

3. Le peculiarità della controversia e la sua risaleza giustificano la compensazione delle spese di giudizio sia tra le parti costituite che non costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 14 dicembre 2021, svolta ai sensi dell'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm. e dell'art. 13-quater delle norme di attuazione al cod. proc. amm., con l'intervento dei magistrati:

Stefano Celeste Cozzi, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Roberto Lombardi, Consigliere

L'ESTENSORE

Antonio De Vita

IL PRESIDENTE

Stefano Celeste Cozzi

IL SEGRETARIO