

# Soggetto responsabile della potenziale contaminazione di un'area (area utilizzata come discarica nella quale venivano conferiti i rifiuti urbani)

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 9 aprile 2019, n. 794 - Di Benedetto, pres.; Cozzi, est. - Comune di Pavia (avv.ti Baroni e Fedeli) c. Provincia di Pavia (avv. Bernardo) ed a.

**Ambiente - Soggetto responsabile della potenziale contaminazione di un'area - Area utilizzata come discarica nella quale venivano conferiti i rifiuti urbani.**

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

Con ordinanza 28 marzo 2014 prot. N. 21277, la Provincia di Pavia ha individuato il Comune di Pavia (odierno ricorrente) come soggetto responsabile dell'inquinamento di un'area, attualmente di proprietà della società Milano Serravalle - Milano Tangenziali s.p.a., situata in parte nel territorio dello stesso Comune di Pavia (foglio 9 part. 60 - 61~306 - 307 - 309 - 310 - 311 - 312 - 313 - 314 - 315) ed in parte nel territorio del confinante Comune di San Martino Siccomario (foglio 3, part. 1 - 216 - 229 - 240).

Secondo la Provincia di Pavia, l'inquinamento sarebbe stato causato dal fatto che il Comune di Pavia, a partire dall'anno 1969 e sino all'anno 1975, avrebbe utilizzato la predetta area come discarica nella quale venivano conferiti i rifiuti urbani. Contro l'ordinanza del 28 marzo 2014 è principalmente diretto l'atto introduttivo del presente giudizio.

Si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso, la Provincia di Pavia. Sono inoltre intervenuti, per opporsi all'accoglimento delle domande proposte dalla ricorrente, la società Milano Serravalle - Milano Tangenziali s.p.a., il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, la società Calcestruzzi Pavia s.r.l. (precedente proprietaria dell'area) ed il sig. Roberto Re (erede del sig. Guerrino Re, appaltatore del servizio di gestione della discarica per conto del Comune di Pavia).

In data 23 aprile 2015, il Comune di Pavia ha inoltrato alla Provincia una nota con la quale - rilevando un difetto di istruttoria in quanto a suo dire non si sarebbero compiute sufficienti indagini volte a chiarire la responsabilità dell'allora proprietario e dell'appaltatore del servizio di gestione della discarica - ha chiesto l'annullamento in autotutela dell'ordinanza impugnata con il ricorso introduttivo.

La Provincia di Pavia ha respinto la domanda con atto del 7 maggio 2015.

Contro tale atto il Comune di Pavia ha proposto i primi motivi aggiunti.

Infine, con nota in data 22 dicembre 2017 n. Class/Fasc. 2017.009.005.13., la Provincia di Pavia - rispondendo ad una istanza della società Milano Serravalle - Milano Tangenziali s.p.a. che le chiedeva di attivarsi nei confronti del Comune di Pavia per obbligarlo a portare a compimento la bonifica dell'area di cui è causa - ha confermato l'efficacia e la vigenza dell'ordinanza del 28 marzo 2014. Questa nota è stata anch'essa impugnata dal Comune di Pavia mediante la proposizione dei secondi motivi aggiunti.

La Sezione, con ordinanza n. 921 del 10 luglio 2015, ha respinto l'istanza cautelare proposta con i primi motivi aggiunti. In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie, insistendo nelle loro conclusioni.

Tenutasi la pubblica udienza in data 22 gennaio 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

Con il primo motivo del ricorso introduttivo, viene dedotta la violazione dell'art. 242, comma 12, e dell'art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, giacché la Provincia di Pavia, in ritenuta violazione delle suddette norme, avrebbe emesso l'atto impugnato senza coinvolgere il presunto responsabile dell'inquinamento e senza acquisire il parere dei Comuni nel cui territorio ricade l'area inquinata.

In proposito si osserva quanto segue.

Stabilisce l'art. 244, secondo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006 che, una volta ricevuta la comunicazione riguardante il superamento dei valori di concentrazione soglia di contaminazione (CSC), la provincia interessata deve provvedere alla individuazione del responsabile del potenziale inquinamento e diffidarlo a provvedere per porre rimedio alla situazione di pericolo creatasi. In applicazione delle norme generali contenute negli artt. 7 e seguenti della legge n. 241 del 1990, il procedimento deve svolgersi in contraddittorio con il presunto responsabile.

Lo stesso art. 244, secondo comma, stabilisce inoltre che la diffida a provvedere, emessa nei confronti del responsabile dell'abuso, deve essere emanata dopo aver acquisito il parere dei Comuni interessati.

Infine, l'art. 242, comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che le indagini e le attività istruttorie riguardanti le procedure operative ed amministrative, che si debbono attivare successivamente alla contaminazione di un'area, sono condotte dalla provincia che <<...si coordina con le altre amministrazioni>>.



Ciò premesso, il Collegio deve evidenziare la peculiarità della fattispecie in esame, nella quale il soggetto responsabile dell'inquinamento è stato individuato nel Comune sul cui territorio ricade la più ampia porzione dell'area inquinata. Il Comune di Pavia assume dunque la duplice veste di ente interessato alla bonifica (che in tale qualità partecipa attivamente al procedimento) e soggetto ritenuto responsabile dell'abuso.

Ritiene il Collegio che questa doppia veste non imponga lo sdoppiamento degli adempimenti che debbono eseguirsi nell'ambito dei procedimenti disciplinati dai richiamati artt. 242 e 244 del d.lgs. n. 252 del 2006. Pertanto, una volta assicurato il coinvolgimento procedimentale dell'Ente nella sua qualità di autorità interessata alla bonifica, ben può tale coinvolgimento soddisfare le esigenze di garanzia volte a tutelarla nella sua posizione di presunto autore dell'inquinamento. Ciò che rileva infatti è che, nella sostanza, il soggetto interessato sia venuto a conoscenza dell'inizio del procedimento e della circostanza che l'esito dello stesso possa essere per lui pregiudizievole; rileva inoltre che tale soggetto abbia potuto far valere, nel corso del procedimento stesso, le proprie argomentazioni in modo da influire sulle determinazioni dell'amministrazione competente. Giova a questo proposito richiamare il pacifico orientamento giurisprudenziale secondo il quale l'omessa formale comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento non incide sulla validità del provvedimento finale ove la conoscenza dell'inizio del procedimento sia comunque intervenuta (cfr. fra le tante Consiglio di Stato, sez. V. 8 giugno 2015, n. 2796).

Si deve ritenere, in tale quadro, che la censura in esame non possa trovare accoglimento.

Va invero osservato che il Comune di Pavia è stato coinvolto nel procedimento sin dal suo inizio. Invero, la Provincia di Pavia, mediante nota n. 45124 del 9 luglio 2012, inviata subito dopo l'apertura del procedimento, ha chiesto a diversi enti, fra cui proprio il Comune di Pavia, di fornire informazioni e documentazione utili ad individuare il responsabile della potenziale contaminazione.

A questa richiesta il Comune di Pavia ha dato riscontro con nota n. 23089/2012/U del 17 luglio 2012, con la quale si è comunicato che, a seguito di verifiche esperite presso gli uffici comunali, non sono emersi dati utili.

Nel corso del procedimento poi, lo stesso Ente ha preso conoscenza delle risultanze dell'istruttoria condotta dal Corpo Forestale dello Stato che, nella relazione conclusiva del 5 luglio 2013 e nella relazione integrativa del 12 marzo 2014, dà atto della copiosa documentazione acquisita presso gli uffici comunali da cui è emerso come l'area in questione fosse stata per anni utilizzata dallo stesso Comune come discarica. Il Comune di Pavia sapeva quindi che le risultanze dell'istruttoria lo individuavano come possibile responsabile ed era dunque nella condizione di tutelare la propria posizione fornendo alla Provincia tutti gli elementi ritenuti utili allo scopo.

Non si capisce pertanto come lo stesso Comune possa, in questa sede, lamentare le lesioni delle sue garanzie partecipative; ed anzi stupisce che il medesimo, pur essendo evidentemente a conoscenza del fatto che sul sito di cui si discute fossero stati per anni conferiti i rifiuti urbani, abbia ommesso di collaborare spontaneamente con la Provincia sostenendo, nella nota del 17 luglio 2012, di non essere a conoscenza di informazioni utili all'individuazione delle cause del potenziale inquinamento e alla individuazione del responsabile.

Non solo, come riconosciuto nel ricorso, il Comune di Pavia ha partecipato attivamente all'istruttoria prendendo parte ai sopralluoghi effettuati nel corso del procedimento, convocando la conferenza di servizi deputata alla valutazione del piano di caratterizzazione predisposto dalla società proprietaria, approvando insieme al Comune di San Martino Siccomario il suddetto piano ed, infine, convocando la conferenza di servizi preposta alla valutazione degli esiti dell'attività di indagine compiuta.

Va pertanto ribadito che il Comune di Pavia, non solo ha partecipato, ma ha anche svolto un ruolo attivo nel procedimento volto all'individuazione del responsabile della contaminazione; l'Ente era dunque nella condizione di esprimere ogni valutazione e parere, sia nella sua veste di autorità amministrativa interessata al superamento della situazione di inquinamento creatasi, che nella veste di soggetto potenzialmente individuabile come responsabile dell'inquinamento stesso. Appare pertanto pretestuosa la lamentata lesione delle garanzie partecipative nonché, più nello specifico, la lamentata violazione dell'art. 244, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006 per la mancata acquisizione del parere previsto da tale norma.

Per tutte queste ragioni la censura in esame non può essere accolta.

Con il secondo motivo di ricorso, parte ricorrente sostiene che il responsabile dell'inquinamento dovrebbe essere individuato nel sig. Re Guerrino che, come anticipato, dall'anno 1969 all'anno 1975, aveva gestito la discarica nell'interesse del Comune di Pavia. A questo proposito, la parte evidenzia che dagli atti dell'istruttoria sarebbe emerso che i rifiuti rinvenuti nel sito avrebbero origine ospedaliera: si tratterebbe pertanto di rifiuti non autorizzati che il gestore della discarica avrebbe abusivamente ammesso a smaltimento. Rileva, inoltre, il ricorrente che l'Ufficiale Sanitario, a seguito di un sopralluogo effettuato nell'anno 1974, aveva potuto accertare come l'area adibita a discarica fosse già stata bonificata e che a risultare ancora inquinata era altra area adiacente alla discarica stessa. Evidenzia infine la parte che – contrariamente da quanto riportato nella relazione redatta dal Corpo Forestale dello Stato – la discarica era stata avviata nel rispetto della vigente normativa.

Ritiene il Collegio che anche questa censura sia infondata per le ragioni di seguito esposte.

Si deve innanzitutto escludere che sia stata raggiunta la prova che l'inquinamento dell'area di cui è causa sia stata provocata solo da rifiuti ospedalieri.



Il ricorrente adduce a suffragio di tale conclusione un passaggio contenuto nella relazione dell'indagine ambientale effettuata dall'attuale proprietaria dell'area nella quale si afferma che "i materiali sembrano prevalentemente di tipo ospedaliero anche se sono presenti molti contenitori in vetro riconducibili ad alimenti per bambini e pezzi di giocattoli". Come si vede, tuttavia, in questo passaggio si riconosce che i rifiuti rinvenuti nel sito non erano solo di tipo ospedaliero ma anche di altro tipo; e ciò è confermato nelle conclusioni della relazione laddove si attesta che dalle indagini effettuate è emersa la presenza di un interrimento di rifiuti assimilabili a solidi urbani. Va inoltre aggiunto che il sopralluogo eseguito in data 15 luglio 2011, al quale ha partecipato anche il Comune di Pavia, ha evidenziato la presenza di rifiuti eterogenei interrati.

In ogni caso, ciò che appare al Collegio decisivo è il fatto che sia incontestato che sull'area in questione vi era una discarica comunale. Non è pertanto dubitabile che la stessa area, in esecuzione di una decisione assunta dall'Amministrazione comunale, sia stata per diversi anni destinataria del conferimento dei rifiuti urbani i quali – evidentemente – non possono non aver svolto un ruolo determinante nel causare l'inquinamento.

A questo proposito si deve richiamare il pacifico orientamento giurisprudenziale, dal quale il Collegio non ha motivo per discostarsi, secondo cui la prova del nesso causale fra l'attività svolta dal soggetto ritenuto responsabile e l'inquinamento può essere fornita anche attraverso le presunzioni di cui all'art. 2729 cod. civ., secondo il criterio civilistico del "più probabile che non" (cfr. T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 20 novembre 2018, n. 1100; T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, sez. II, 15 febbraio 2017, n.125). E, come detto, non si può contestare che il deposito pluriennale su un sito dei rifiuti urbani provenienti da un grosso centro urbano come quello del Comune di Pavia costituisca probabile causa di contaminazione.

Per quanto concerne poi la riferita effettuazione della bonifica, si deve rilevare che nell'atto redatto dall'Ufficiale sanitario in data 21 agosto 1974 emerge come la parola "bonifica" sia stata in quella sede utilizzata in un significato del tutto diverso rispetto a quello successivamente attribuitole dall'art. 240, lett. p), del d.lgs. n. 152 del 2006 secondo cui la bonifica consiste nell' <<...insieme degli interventi atti ad eliminare le fonti di inquinamento e le sostanze inquinanti o a ridurre le concentrazioni delle stesse presenti nel suolo [...] ad un livello uguale o inferiore ai valori di concentrazione della soglia di rischio>>. La nota dell'Ufficiale Sanitario fa infatti riferimento alle modalità di recupero indicate dalla circolare regionale del 17 luglio 1974 che prevede il semplice interrimento dei rifiuti. Dagli accertamenti espletati nel corso dell'istruttoria che ha condotto all'emissione dell'atto impugnato è, invece, emerso che le fonti di inquinamento, sebbene interrate come disponeva la circolare regionale, sono ancora presenti sull'area dell'ex discarica; è inoltre emerso che il livello dei fattori inquinanti è superiore ai valori CSC. Non si può pertanto ritenere che l'area sia stata bonificata.

In questo quadro risulta poi del tutto irrilevante il riferimento, contenuto nella nota dell'Ufficiale sanitario, all'inquinamento di altra area adiacente a quella che qui interessa, non essendo contestato che anche quest'ultima risulta tutt'oggi contaminata.

Irrilevante è anche il fatto che la discarica sia stata attivata nel rispetto della vigente normativa.

Al riguardo vale osservare che, secondo la prevalente giurisprudenza, le disposizioni contenute nella parte IV-Titolo V del d.lgs. n. 152 del 2006 si applicano anche per i cosiddetti inquinamenti storici, risalenti a prima dell'entrata in vigore di detta normativa: in tal senso depone la disciplina contenuta nei commi 1 e 11 dell'articolo 242 dello stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 10 settembre 2015, n. 4225; T.A.R. Emilia-Romagna Bologna, sez. II, 15 febbraio 2017, n.125). Ne consegue che se, in base i parametri indicati dall'attuale disciplina, un sito risulta inquinato, occorre necessariamente porre in essere le procedure previste dagli artt. 242 e segg. del ridetto d.lgs. n. 152 del 2006, e ciò anche nel caso in cui l'attività che ha causato l'inquinamento era autorizzata. A questo proposito va osservato che l'obbligo di bonifica non ha solo finalità sanzionatoria, ma è anche funzionale alla tutela dei valori costituzionali di tutela dell'ambiente e di tutela della salute di cui agli artt. 9 e 32 Cost. Non ha alcuna rilevanza quindi il fatto che l'attività inquinante sia stata in passato autorizzata giacché è anche in questa ipotesi necessario intervenire per assicurare l'adeguamento a quei parametri oggi considerati di imprescindibile rispetto ai fini della tutela dei suindicati valori.

Né si può ritenere che tale interpretazione si risolva nell'applicazione retroattiva delle norme, atteso che le disposizioni in esame sono dirette a risolvere situazioni esistenti di inquinamento ambientale, a prescindere dalla data della loro insorgenza (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 15 aprile 2015, n. 940).

A questo punto si deve evidenziare che i principi appena illustrati sono stati affermati dalla giurisprudenza nazionale anche a seguito della sentenza della Corte di Giustizia UE 4 marzo 2015 resa nella causa C-534/13, nella quale si è chiarito che la direttiva 2004/35/CE non si applica per i danni cagionati prima dello scadere del termine per la sua attuazione. Ciò si spiega in quanto, a differenza della normativa europea, la normativa nazionale non contiene norme che ne limitano l'applicabilità in caso di condotte tenute prima della sua entrata in vigore; ed inoltre in quanto l'inapplicabilità della direttiva non esclude l'applicabilità della normativa nazionale più rigorosa (si veda a questo proposito l'art. 16 della direttiva stessa).

Per tutte queste ragioni va ribadita l'infondatezza delle censure in esame.

Con l'ultimo motivo del ricorso introduttivo, parte ricorrente sostiene che, trattandosi nella fattispecie di contaminazione "storica", dovrebbe ritenersi che obbligato alla bonifica sia l'attuale proprietario dell'area, ancorché non responsabile dell'inquinamento. In tal senso deporrebbe l'art. 242, comma 11, del d.lgs. n. 152 del 2006 che fa riferimento al soggetto

interessato e non al responsabile dell'inquinamento. Il ricorrente richiama poi l'ordinanza dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 21 del 2013, con la quale si è posto il dubbio di compatibilità con la normativa comunitaria della normativa contenuta negli artt. 240 e segg. del d.lgs. n. 152 del 2006 nella parte in cui – in caso di mancata individuazione del responsabile – impedisce di addossare al proprietario incolpevole dell'inquinamento l'obbligo di procedere a bonifica. Ritiene il Collegio che questa censura sia del tutto infondata in quanto, come detto, anche in caso di contaminazione storica, occorre applicare la normativa contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006 che, come ripetuto, impone di addossare l'obbligo di bonifica al responsabile dell'inquinamento che, si badi bene, nella fattispecie concreta, non è ignoto ma è stato individuato nel Comune di Pavia.

E' poi del tutto irrilevante il richiamo all'art. 242, comma 11, del d.lgs. n. 152 del 2006 giacché il riferimento al "soggetto interessato" e non al "responsabile dell'inquinamento", contenuto in tale norma, si spiega con il fatto che, una volta rilevata la sussistenza di un inquinamento storico, più sono i soggetti che possono attivarsi per porre rimedio alla situazione di potenziale contaminazione, fra i quali anche il proprietario incolpevole il quale, tuttavia, non è tenuto ad effettuare la bonifica. Va difatti osservato che, ai sensi dell'art. 245, primo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006, l'attivazione del proprietario incolpevole è del tutto facoltativa; sicché, qualora sopravvenga la sua indisponibilità, la procedura si arresta e riprende vigore l'obbligo del responsabile dell'inquinamento, non potendo l'amministrazione neppure imporre al proprietario la continuazione dell'attività intrapresa (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sent. n. 940 del 2015, cit.; id, sez. IV, 8 luglio 2014, n. 1768).

Che questa sia l'esatta interpretazione è confermato dal fatto che il comma 11 dell'art. 242 rimanda ai precedenti commi 4 seguenti i quali fanno espresso riferimento al responsabile dell'inquinamento.

Va dunque ribadita l'infondatezza della censura.

Essendo tutti i motivi infondati, il ricorso introduttivo deve essere respinto.

Per quanto riguarda i primi ed i secondi motivi aggiunti, al di là di ogni considerazione circa la loro ammissibilità (posto che come eccepito dalle parti resistenti essi sembrano avere ad oggetto atti privi di valenza provvedimentale), il Collegio deve rilevarne l'infondatezza. Essi ripropongono infatti in sostanza le medesime censure contenute nel ricorso introduttivo che, come visto, non sono meritevoli di accoglimento.

Né si può ritenere che tali atti siano affetti dal vizio di difetto di istruttoria e/o difetto di motivazione in quanto, come ampiamente illustrato, la decisione della Provincia di individuare nel Comune di Pavia il responsabile dell'inquinamento appare pienamente giustificata.

E' infine inammissibile la censura riguardante la decisione di inviare una segnalazione all'autorità giudiziaria in quanto trattasi di decisione non direttamente lesiva (sarà infatti quest'ultima autorità che autonomamente stabilirà se aprire o meno un procedimento nei confronti del Comune e/o dei suoi organi).

In conclusione, per tutte le ragioni illustrate, il ricorso ed i motivi aggiunti vanno respinti.

Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

*(Omissis)*