

Sull'individuazione del soggetto responsabile della potenziale contaminazione di terreni per riempimenti non autorizzati con il riporto di materiali risultati contaminati

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 6 marzo 2020, n. 202 - Gabbricci, pres.; Garbari, est. - Servizi Ambientali Bassa Bergamasca - S.A.B.B. S.p.A. (avv.ti Mossali e Grassi) c. Provincia di Bergamo (avv.ti Vavassori, Pasinelli e Nava) ed a.

Ambiente - Area destinata alla realizzazione di una piattaforma per il pretrattamento di rifiuti - Riempimento con materiali da riporto costituiti da detriti di demolizione, di scavo e di materiale lapideo - Riempimenti non autorizzati con il riporto di materiali risultati contaminati - Soggetto responsabile della potenziale contaminazione - Individuazione.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso in epigrafe Servizi Ambientali Bassa Bergamasca s.p.a. insta per l'annullamento in *parte qua* dell'ordinanza con la quale la Provincia di Bergamo ha intimato ai soggetti ritenuti responsabili dell'inquinamento della cd. ex cava Vailata, sita in Treviglio, di eseguire, secondo le modalità e le tempistiche di cui al Titolo V, parte IV del d.lgs. 152/2006 quanto necessario per la bonifica dell'area.

Esponde la ricorrente di aver acquistato nel dicembre del 1995 un'area nell'estremità nord della Cava della Vailata, posta ad un'altitudine di circa 120 metri s.l.m., al fine di realizzarvi una piattaforma per il pretrattamento di rifiuti. La sua dante causa C.V.T. Edil S.r.l. si era impegnata ad effettuare, prima del rogo, il livellamento del terreno nella parte sud-est dell'area, riempiendo con materiale inerte una depressione di circa 7 metri esistente rispetto al piano di campagna (per un totale di circa 2.000 mq).

Dopo l'approvazione del relativo progetto di ripristino ambientale presentato da SO.GIMCO (socio di CVT Edil), SABB S.r.l. stipulava un contratto di comodato con SO.GE.PA. S.r.l. (a cui SO.GIMCO aveva ceduto le proprie quote di partecipazione in CVT Edil S.r.l.), committente dei lavori di recupero dell'area.

Il 5 agosto 1996 la polizia municipale di Treviglio redigeva un verbale per violazione amministrativa (n. 119) contestando a SO.GE.PA s.r.l., Lodi Agostino S.r.l. (esecutrice dei lavori) e SABB s.p.a. il riempimento, nel lato nord est della cava della fascia depressa dell'area "*mediante riempimento con materiali da riporto costituiti da detriti di demolizione, di scavo e di materiale lapideo per un volume di circa 38.400 mq (6400 mq x 6 m. ca. di profondità)*" in difformità alla delibera autorizzativa.

Il 23 ottobre 1996 venivano effettuati 9 sondaggi in tre distinte zone dell'area. Gli esami escludevano il superamento delle soglie di contaminazione. Nonostante ciò, sulla base di un prelievo effettuato il 20 maggio 1996, che aveva rilevato per 2 campioni il superamento delle CSC per i limiti di rame ed arsenico, su sollecitazione della Provincia, il Sindaco del Comune di Treviglio con ordinanza n. 36 del 28 aprile 1997 prescriveva all'odierna ricorrente di presentare un progetto di bonifica e messa in sicurezza dell'area. Il progetto di bonifica veniva approvato ed autorizzato dal Comune il 29 giugno 1998 e quindi veniva eseguito; i campioni prelevati dopo le operazioni di bonifica nel corso del 1999 e del 2000 presentavano valori sotto le soglie attualmente previste dall'allegato 5 parte IV d.lgs. 152/2006.

Dopo un periodo di inutilizzo la parte meridionale dell'area di proprietà di SABB nel dicembre 2013 veniva ceduta a Te.Am s.p.a., che aveva acquistato gran parte dell'ex cava per realizzarvi una discarica di smaltimento rifiuti speciali.

La situazione di contaminazione che originava il provvedimento qui impugnato emergeva allorché, nell'esprimere parere positivo di compatibilità ambientale sul progetto di discarica presentato da Te.Am s.p.a., con decreto VIA del 30 luglio 2012 l'amministrazione provinciale imponeva un approfondimento delle indagini già svolte sulla qualità dei terreni presenti sul fondo. Le indagini realizzate tra agosto e settembre 2013 evidenziavano superamenti dei valori di concentrazione soglia di contaminazione di cui alla Tabella 1 Colonne A e B dell'allegato 5 al Titolo V della Parte IV del d.lgs. 152/2006 e la non conformità ai test di cessione.

A seguito delle indagini effettuate, sentito il comune di Treviglio, la Provincia di Bergamo individuava come responsabili con riferimento ai superi riconducibili allo stato di fatto dell'area successivo al 14.3.1994 (rappresentato dalla tavola allegata all'istanza per il recupero ambientale dell'area presentata ex articolo 46 della legge regionale 18/82 ad aprile 1994 dalla SO.GIMCO S.r.l.):

- SO.GIMCO S.r.l., che nell'aprile 1994 aveva presentato il progetto per il recupero ambientale dell'area e che a novembre 1994 aveva iniziato i lavori di bonifica imposti con l'ordinanza comunale;

- SO.GE.PA S.r.l., Lodi Agostino S.r.l. e S.A.B.B. S.p.A., destinatarie del verbale di violazione amministrativa n. 119 emesso dalla Polizia Municipale di Treviglio per il riempimento (realizzato in assenza di autorizzazioni) della parte Nord del sito, nelle loro qualità rispettivamente di committente dei lavori e comodataria dell'area (SO.GE.PA S.r.l.), esecutrice dei lavori (Lodi Agostino S.r.l.) e proprietaria dell'area (S.A.B.B. S.p.A.). In particolare con riferimento a SABB la Provincia, pur riconoscendo che i superamenti dei valori limite e la bonifica nel periodo tra il 1996 e il 1999 avevano riguardato un'area più a nord rispetto a quella poi ceduta a Te.aM spa, rilevava che anche quest'ultima area era stata oggetto del riempimento non autorizzato per il quale il comune aveva al riguardo emesso verbale di accertamento di violazione amministrativa n. 119/1996.

Con ricorso depositato in data 25 febbraio 2015 SABB S.r.l. impugnava quindi gli atti in epigrafe, denunciandone l'illegittimità per *“Violazione degli artt. 239 e 244 d.lgs. 152/2006 –violazione del principio “chi inquina paga” di cui alla direttiva 2004/35/CE – Violazione degli artt. 1, 3, 6, 7 e 10 legge 241/1990 – violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità della P.A. – Violazione del criterio probatorio del “più probabile che non” – Violazione del principio di proporzionalità – eccesso di potere per carenza d'istruttoria, travisamento dei presupposti di fatto e diritto, contraddittorietà ed irragionevolezza dell'azione amministrativa, sviamento ed ingiustizia manifesta”*.

Con tale unico articolato motivo la ricorrente lamenta che la sua individuazione tra i soggetti responsabili della contaminazione non è corroborata da alcun elemento: la società non ha mai svolto attività produttiva *in loco* e gli inquinanti rinvenuti sono presenti in diversi punti dell'area indagata, anche più a sud dei terreni un tempo appartenuti alla ricorrente. Il provvedimento è inoltre viziato per insufficienza dell'istruttoria, in quanto l'infrazione di cui al verbale n. 119/1996, cui la Provincia ha attribuito rilievo dirimente, si riferisce ad un'area più a nord di quella poi ceduta a Te.aM, i lavori di riempimento sono inoltre stati eseguiti dalla ditta Lodi Agostino S.r.l. su incarico della committente SO.GE.PA S.r.l., all'epoca comodataria dell'area, come tale eventualmente responsabile in luogo di SABB.

Si è costituita per resistere al ricorso la provincia di Bergamo, ribadendo che SABB spa è stata individuata tra i soggetti responsabili della contaminazione non in quanto abbia svolto attività produttiva *in loco* ma perché all'epoca dei riempimenti non autorizzati era proprietaria dell'area e l'esistenza di un contratto di comodato non la esime da responsabilità.

Con successive memorie depositate in vista della trattazione di merito l'amministrazione provinciale ha inoltre dato conto delle vicende intervenute dopo la proposizione del ricorso, evidenziando che:

- con decreto dirigenziale n. 13827 del 20/03/2017 il Comune di Treviglio ha approvato il progetto di bonifica dell'area presentato da Te.aM S.p.A.; nel corso del sopralluogo di aprile 2019 peraltro è emerso che detta società dopo l'iniziale allestimento del cantiere e l'approntamento di alcune opere propedeutiche non ha poi svolto lavori all'interno dell'area da bonificare;

- la ricorrente S.A.B.B. S.p.A., subentrata alla società Te.aM S.p.A. di cui è socio al 49%, ha quindi presentato una proposta alternativa al progetto di bonifica in qualità di soggetto interessato ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. 152/2006, prevedendo la messa in sicurezza permanente dell'area e il suo recupero ambientale mediante apporto di terre e rocce da scavo;

- dopo un primo formale assenso degli enti pubblici coinvolti, con nota del 7/10/2019 S.A.B.B. S.p.A. ha chiesto al Comune di Treviglio l'approvazione del Progetto, subordinato peraltro all'acquisizione da parte della stessa ricorrente della titolarità dell'area ex Cava Vailata entro il 31/12/2019.

Ha eccepito quindi l'amministrazione che, essendosi la ricorrente da ultimo proposta di bonificare non solo l'area cui fa riferimento l'ordinanza impugnata, ma l'intero sito dell'ex Cava Vailata, il ricorso deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse.

Ha replicato SABB spa che il progetto proposto non implica alcuna assunzione di responsabilità per la contaminazione né acquiescenza rispetto ai provvedimenti avversati, e che la verifica della possibilità di una soluzione alternativa, peraltro subordinata all'acquisizione della proprietà dell'area ex cava, è analoga ad altre iniziative da ultimo ipotizzate da altri soggetti. Cita all'uopo l'iniziativa posta in essere dalla stessa amministrazione di Treviglio con l'approvazione dell'ordine del giorno n. 105 del 17/12/2019 con cui il consiglio comunale ha previsto un approfondimento della percorribilità giuridica ed economica dell'ipotesi di acquisizione delle azioni della società TE.AM da parte dello stesso ente pubblico, al fine di realizzare sul terreno di cui è questione un'area a verde attrezzato.

Si è costituita Holcim calcestruzzi S.r.l., che ha chiesto disporsi ex articolo 70 c.p.a. la riunione del presente giudizio con quello dalla stessa promosso avverso la medesima ordinanza qui gravata, rubricato sub NRG 383/2015 e, nel merito, instando per l'accoglimento del gravame e il conseguente annullamento dell'ordinanza impugnata, che individua anche detta società tra i responsabili dell'inquinamento dell'ex Cava Vailata.

La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 5 febbraio 2020 e ivi trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'odierno contenzioso investe la legittimità dei provvedimenti con i quali la provincia di Bergamo ha individuato, tra gli altri, la società S.A.B.B. S.p.A. quale soggetto responsabile della potenziale contaminazione dell'ex Cava Vailata, in



riferimento alla parte nord dell'area, in quanto nel periodo in cui la società ne era proprietaria (1996) sono stati realizzati dei riempimenti non autorizzati con il riporto di materiali risultati contaminati all'esito delle indagini condotte nel 2013. In via preliminare va scrutinata l'istanza formulata da Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l. di riunione del presente giudizio con quello sub NRG 383/2015, dalla stessa radicato avanti a questo Tribunale. La domanda viene respinta in quanto i due gravami, pur investendo il medesimo provvedimento, lo censurano in *parte qua* e si fondano su censure e posizioni sostanziali del tutto difformi.

Va evidenziato al riguardo che la riunione dei ricorsi connessi "*attiene ad una scelta facoltativa e discrezionale del giudice, come si ricava chiaramente dalla formulazione testuale dell'art. 70 c.p.a. ("Il collegio può, su istanza di parte o d'ufficio, disporre la riunione di ricorsi connessi") e risponde ad una scelta di mera opportunità in funzione dell'economicità e della speditezza dei giudizi, nonché al fine di prevenire la possibilità di contrasto tra giudicati (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, Sez. IV, sentenza n. 1005 del 3 marzo 2017). In ogni caso, anche la riunione di cause connesse lascia inalterata l'autonomia dei singoli giudizi (Cons. St., sez. IV, sentenza n. 3056 del 4 giugno 2013), sicché l'esercizio (o il mancato esercizio) di una facoltà attinente esclusivamente al buon governo dei processi non può nemmeno condizionarne l'esito.*" (Consiglio di Stato sez. IV, 7 marzo 2019, n.1573; id. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 7 agosto 2019, n.1860).

Nel merito il ricorso in epigrafe è fondato per le ragioni di seguito esposte.

La resistente amministrazione ha imposto all'odierna ricorrente l'attivazione delle procedure di bonifica della contaminazione riscontrata nel sito dell'ex cava Vailata, nel comune di Treviglio, in ragione della mera titolarità in passato di una parte dell'area, che peraltro all'epoca dei riempimenti non autorizzati (individuati quali causa della contaminazione) erano stati dalla società dati in comodato.

Per consolidata giurisprudenza, ai sensi degli articoli 242 e seguenti del TUA e in conformità al principio di matrice europea "chi inquina paga", una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti solo ai responsabili dell'inquinamento, ovvero a coloro che lo abbiano in tutto o in parte determinato attraverso un comportamento commissivo od omissivo. Non è quindi configurabile una responsabilità "oggettiva", di mera posizione, in capo al proprietario del sito inquinato che, pure, come ogni altro soggetto interessato, ha facoltà di intervenire volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari. (Conformi, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089; TAR Lazio, sez. III, 5 luglio 2019, n. 8968).

Infatti "*dal quadro normativo emergono le seguenti regole: 1) il proprietario, ai sensi dell'art. 245, comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione; 2) gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano solo sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (articolo 244, comma 2); 3) se il responsabile non è individuabile o non provveda gli interventi necessari sono adottati dall'amministrazione competente (articolo 244, comma 4); 4) le spese sostenute per effettuare tali interventi possono essere recuperate agendo in rivalsa verso il proprietario, che risponde nei limiti del valore del mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4); 5) a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato da un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare (art. 253, comma 2)" (così C.d.S., VI, 5 ottobre 2016, n. 4099, la quale rinvia alla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 4 marzo 2015 - sez. terza, nella causa C-534/13 - e l'ordinanza del medesimo organo del 6 ottobre 2015 - sez. ottava, nella causa C-592/13; cfr. anche TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 13 ottobre 2016, n. 1860)." (Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 6 novembre 2017, n. 2088; Consiglio di Stato ad. plen., 13 novembre 2013, n. 25).*

La Provincia era tenuta quindi ad attivarsi, sentito il comune, per identificare il soggetto responsabile sulla base di un'adeguata istruttoria e di un rigoroso accertamento in merito al nesso eziologico fra condotte imputabili ed evento dannoso; ai fini di tale individuazione infatti "*la giurisprudenza amministrativa, sulla scorta delle indicazioni derivanti dalla Corte di Giustizia UE, esclude l'applicabilità di una impostazione "penalistica" (incentrata sul superamento della soglia del "ragionevole dubbio") , trovando invece applicazione, ai fini dell'accertamento della sussistenza del nesso di causalità tra attività industriale svolta nell'area ed inquinamento dell'area medesima, il canone civilistico del "più probabile che non" (cfr., ancora, in termini la sentenza n. 5668 del 2017 ed i precedenti ivi indicati). La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nell'interpretare il principio "chi inquina paga" (che consiste nell'addossare ai soggetti responsabili i costi cui occorre far fronte per prevenire, ridurre o eliminare l'inquinamento prodotto), ha fornito una nozione di causa in termini di aumento del rischio, ovvero come contribuzione da parte del produttore al rischio del verificarsi dell'inquinamento. Per poter presumere l'esistenza di un siffatto nesso di causalità "l'autorità competente deve disporre di indizi plausibili in grado di dar fondamento alla sua presunzione, quali la vicinanza dell'impianto dell'operatore all'inquinamento accertato e la corrispondenza tra le sostanze inquinanti ritrovate e i componenti impiegati da detto operatore nell'esercizio della sua attività. Quando disponga di indizi di tal genere, l'autorità competente è allora in condizione di dimostrare un nesso di causalità tra le attività degli operatori e l'inquinamento diffuso rilevato.*" (Cons. Stato, Sez. IV, 18 dicembre 2018, n. 7121)

Nel caso di cui è qui questione l'amministrazione resistente, fondando il coinvolgimento della società ricorrente sulla mera situazione di titolarità dell'area contaminata, ha operato in violazione delle norme del Codice dell'ambiente e dei



principi comunitari e nazionali che escludono una responsabilità di carattere oggettivo in capo al proprietario dei terreni inquinati.

Il ricorso va conseguentemente accolto e, per l'effetto, i provvedimenti impugnati vanno annullati *in parte qua*.

Deve essere respinta invece la domanda risarcitoria genericamente formulata in via accessoria nel ricorso introduttivo. Infatti anche l'acclarata illegittimità di un provvedimento amministrativo non è di per sé sufficiente ai fini della condanna al risarcimento del danno, a fronte della mancata prova in giudizio della sussistenza di tutti gli ulteriori elementi costitutivi della fattispecie di cui all'art.2043 c.c., il cui onere grava sulla parte ricorrente ai sensi dell'art.2697 c.c.

La ricorrente non ha del resto provato alcun danno subito in ragione dell'ordinanza impugnata.

Le spese sono liquidate in dispositivo secondo soccombenza con riferimento alla resistente Provincia; sono invece compensate rispetto a Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l. considerata la posizione processuale di tale società e l'attività defensionale da questa svolta.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- 1) respinge l'istanza di riunione del presente ricorso N.R.G. 387/2015 con il ricorso N.R.G. 383/2015, che verrà quindi definito con separata pronuncia;
- 2) accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla *in parte qua* i provvedimenti impugnati;
- 3) respinge la domanda di risarcimento dei danni;
- 4) condanna la Provincia di Bergamo alla refusione alla ricorrente delle spese di lite, che liquida nell'importo di euro 3.000,00 (tremila/00), oltre ad oneri di legge. Compensa le spese nei confronti di Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(*Omissis*)

