

# Interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e/o bonifica di un'area inquinata (presenza di discariche abusive) e proprietario del sito non responsabile dell'inquinamento

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 15 gennaio 2021, n. 47 - Gabbricci, pres.; Tagliasacchi, est. - Immobiliare Generale S.r.l. in liquidazione (avv.ti Lancerotto, Loda e Codignola) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

**Sanità pubblica - Discariche abusive - Interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e/o bonifica dell'area inquinata - Proprietario del sito non responsabile dell'inquinamento.**

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

1.1. Nell'agosto 2001 le indagini svolte dalla Guardia di Finanza in collaborazione con ARPA portarono alla scoperta di due discariche abusive in via Caprera a Brescia (v. docc. 4 e 8 fascicolo di parte ricorrente): oggetto del presente giudizio è la discarica cd. "Nord".

1.2. L'area ove si trova detta discarica, poi divenuta – attraverso una serie di passaggi – di proprietà della società Immobiliare Generale S.r.l., sino al 23.05.1991 era appartenuta in comunione ai signori Giulio Bruno Togni, Camillo Togni, Anna Maria Togni, Candida Togni e Flaminio Togni (v. docc. 1 e 2 fascicolo di parte ricorrente).

Questi ultimi nel 1966 avevano concluso un accordo con la società Secol S.r.l. (poi divenuta Secol S.p.A.) per lo scavo di ghiaia nell'area di loro proprietà; per l'attività di escavazione e di ripristino la società Secol S.r.l. si era avvalsa della ditta individuale Gaffurini Mario; la cava era stata riempita di rifiuti (v. doc. 26 fascicolo di parte ricorrente).

1.3. Informato del ritrovamento della discarica, il Comune di Brescia aveva emesso una serie di provvedimenti nei confronti dell'ultima proprietaria dell'area, per l'appunto la società Immobiliare Generale S.r.l., oltre che dei soggetti che a vario titolo erano entrati in relazione con l'area medesima, affinché si provvedesse alla messa in sicurezza, alla caratterizzazione e alla bonifica (v. docc. 5, 10 e 11 fascicolo di parte ricorrente). Tali atti (in parte successivamente revocati in ragione della sopravvenienza di cui si dirà in appresso: v. doc. 12 fascicolo di parte ricorrente) sono stati oggetto di altri giudizi, già conclusi.

1.4. Con D.M. 24.02.2003 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio l'area delle due discariche di via Caprera veniva inserita nel perimetro del SIN (sito di bonifica di interesse nazionale) "Brescia-Caffaro": il Ministero subentrava al Comune quale Autorità procedente nel procedimento di bonifica.

1.5. In relazione alla discarica abusiva di cui si è detto la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia apriva un procedimento penale per il reato (allora) previsto e sanzionato dall'articolo 51, comma 3, D.Lgs. n. 22/1997, il quale si concludeva con l'archiviazione per tutti gli indagati (v. doc. 26 fascicolo di parte ricorrente cit.).

2.1. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio la società Immobiliare Generale S.r.l. (successivamente posta poi in liquidazione nella pendenza del giudizio) impugnava, chiedendone l'annullamento, i seguenti atti:

(a) il decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. prot. 3270/Qdv/DI/B del 19.01.2007;

(b) il decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. prot. 3271/Qdv/DI/B del 19.01.2007;

(c) per quanto occorrer possa, il decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. prot. 8399/Qdv/DI/B del 13.07.2009;

(d) per quanto occorrer possa, il decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. prot. 1198/TRI/DI/B del 15.03.2011;

(e) per quanto occorrer possa, il decreto direttoriale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. prot. 4389/TRI/DI/B del 10.07.2013;

(f) ogni altro atto presupposto o conseguente, in particolare i verbali delle conferenze di servizi decisorie del 14.06.2005, del 20.01.2006, del 29.09.2006, del 26.06.2009, del 1° 02.2011 e del 26.06.2013.

2.2.1. Avverso gli atti sub (a) e sub (b), concernenti l'adozione di misure di messa in sicurezza d'emergenza e il completamento dell'attività di caratterizzazione del sito contaminato, la società ricorrente rilevava:

- che il Ministero dell'Ambiente non avesse – in tesi - svolto alcuna attività istruttoria volta all'individuazione dei soggetti responsabili dell'inquinamento, unici obbligati alla messa in sicurezza d'emergenza e alla bonifica, che non avesse motivato in ordine alla disposta estensione degli obblighi ripristinatori a tutti i soggetti in qualche modo riconducibili alla proprietà dell'area contaminata, che non si fosse avveduto della impossibilità materiale – stante la diffusione e la risalenza

nel tempo dell'inquinamento - di procedere alla messa in sicurezza d'emergenza del sito, potendosi semmai solo procedere alla caratterizzazione e alla bonifica, di spettanza esclusiva dei responsabili dell'inquinamento (primo motivo di ricorso); - che essa fosse il proprietario incolpevole del sito inquinato, e che, tanto ai sensi del previgente D.Lgs. n. 22/1997, quanto ai sensi del sopravvenuto D.Lgs. n. 152/2006, i soggetti ai quali possono essere imposti gli obblighi ripristinatori ambientali, compresa la messa in sicurezza, siano esclusivamente i responsabili dell'inquinamento (secondo motivo di ricorso);

- che i due decreti in esame fossero contraddittori, perché le imponevano di sostenere un ulteriore esborso per la messa in sicurezza d'emergenza e la bonifica dei suoli, nonostante essa fosse il soggetto che, pur incolpevole, era stato maggiormente lesa dallo stato di contaminazione dell'area, in ragione delle spese già sostenute e dell'onere reale che gravava sull'area medesima, e che detti decreti fossero anche illogici, perché equiparavano il proprietario incolpevole al responsabile dell'inquinamento (terzo motivo di ricorso).

2.2.2. Avverso l'atto sub (c) la società Immobiliare Generale S.r.l. deduceva in via derivata gli stessi vizi dedotti in via diretta avverso gli atti sub (a) e sub (b).

2.2.3. Avverso l'atto sub (d), impugnato solamente in via prudenziale (in quanto parrebbe riferirsi alla sola discarica "Sud"), venivano proposte le stesse censure sollevate con riferimento all'atto sub (e) e di cui si tratterà al punto che segue.

2.2.4. Avverso l'atto sub (e) la società deducente lamentava:

- il vizio di "eccesso di potere e violazione di legge per difetto di istruttoria e carenza di motivazione – eccesso di potere per carenza dei presupposti";

- il vizio di "violazione e falsa applicazione del D. Lgs. n. 22/1997 e del D.M. n. 471/1999 e del D. Lgs. n. 152/2006";

- il vizio di "eccesso di potere per illogicità dei provvedimenti e contraddittorietà con le determinazioni precedenti".

Evidenziava la società ricorrente come nella corrispondenza tra Ministero e Comune emergesse la consapevolezza della necessità di procedere alla individuazione dei responsabili dell'inquinamento, all'evidenza ancora non effettuata.

3.1.1. Dei soggetti evocati in giudizio (tutti in epigrafe elencati) si costituivano il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la Provincia di Brescia, il Comune di Brescia, e i signori Flaminio Togni, Annamaria Togni, Paolina Cantoni Marca, Giacomo Ranzanici, Giulio Ranzanici, Giovanni Ranzanici.

3.1.2. Il Ministero eccepeva l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, non avendo gli atti impugnati quale destinatario la società Immobiliare Generale S.r.l..

3.1.3. I consorti Togni – Ranzanici, già proprietari dell'area de qua, concordavano con la ricorrente in ordine alla lamentata carenza di istruttoria in punto di individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento. Sostenevano altresì che tale carenza non poteva essere superata né dagli esiti (peraltro non ancora definitivi, pendendo l'appello) del giudizio civile instaurato dall'odierna ricorrente per la declaratoria di nullità ovvero l'annullamento del contratto di compravendita dell'area medesima, né dagli esiti del procedimento penale, sfociato in un'archiviazione.

3.1.4. Il Comune e la Provincia si limitavano a difese di stile.

3.2. Replicava con memorie la società Immobiliare Generale S.r.l., argomentando in ordine alla ammissibilità del ricorso e insistendo per l'accoglimento dello stesso.

4. Nel corso del giudizio decedevano prima la signora Annamaria Togni, alla quale subentrava nel giudizio in prosecuzione il figlio Giulio Tomaselli, e successivamente la signora Paolina Cantoni Marca, con conseguente interruzione - rispetto a questo secondo evento - del giudizio, disposta dal Tribunale con ordinanza collegiale n. 365/2020.

Il giudizio veniva tempestivamente riassunto. In luogo della defunta Paolina Cantoni Marca si costituivano in giudizio i signori Stefano Lado, Orsola Binelli, Camilla Binelli, Guglielmo Giuseppe Binelli, Ignazio Binelli, Martina Binelli, Maria Stefania Antonioli, Giovanni Antonioli, Elisabetta Montini e Chiara Montini.

5. All'udienza di merito del 25 novembre 2020, svoltasi con le modalità di cui all'articolo 25 D.L. n. 137/2020, la causa veniva trattenuta in decisione.

6. Preliminarmente, il Collegio deve farsi carico dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sollevata dall'Avvocatura dello Stato.

L'eccezione è infondata per le ragioni opposte da parte ricorrente.

Gli atti sub (a) e (b) al punto 2.1. recano tra i destinatari anche la società Immobiliare Generale S.r.l.. E' ben vero che la ricorrente afferma di non aver mai ricevuto detti decreti e di esserne venuta a conoscenza solamente a seguito di un accesso agli atti espletato per finalità di difesa nel giudizio civile di cui si è detto in precedenza (circostanza questa non contestata dai contraddittori, tant'è che nessuno dubita della tempestività del ricorso). Ma è altrettanto vero che questo costituisce un mero accidente che non modifica il fatto che sia stato emesso un ordine (di adozione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza e di completamento dell'attività di caratterizzazione del sito contaminato) nei confronti (anche) dell'odierna ricorrente.

Quanto agli atti sub (c), (d), (e), peraltro impugnati in via del tutto prudenziale, è ben vero che essi non hanno quali destinatari la società Immobiliare Generale S.r.l., ma è altrettanto vero che essi si inseriscono in una serie procedimentale in cui gli antecedenti – come visto – erano sempre stati indirizzati anche alla odierna ricorrente. Inoltre, essi mantengono una assoluta genericità nell'indicare i soggetti tenuti agli interventi di ripristino ambientale.

Né, del resto, è intervenuto in corso di causa, nonostante le affermazioni della difesa erariale, un atto formale dell'Amministrazione volto a chiarire che sulla società Immobiliare Generale S.r.l. non gravano gli obblighi di intervento ambientale ivi specificati.

Di talché la ricorrente ha interesse a impugnare anche detti atti.

7.1. Passando al merito, va, innanzitutto, considerato:

- che a mente dell'articolo 244 D.Lgs. n. 152/2006 spetta alla Provincia individuare il responsabile dell'inquinamento;
- che a mente dell'articolo 252 D.Lgs. n. 152/2006 nel caso in cui l'area contaminata sia qualificata come SIN (siti di interesse nazionale) la procedura di bonifica è di competenza del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;
- che a mente dell'articolo 245 D.Lgs. n. 152/2006 sul proprietario del sito non responsabile dell'inquinamento incombono esclusivamente un obbligo di comunicazione alla Regione, alla Provincia e al Comune della scoperta della contaminazione, e un obbligo di attuazione delle misure di prevenzione;
- che a mente dell'articolo 253 D.Lgs. n. 152/2006 il sito inquinato è gravato da onere reale per gli interventi di bonifica;
- che, anche in base al previgente articolo 17 D.Lgs. n. 22/1997, gli obblighi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale erano in capo al solo responsabile, anche in maniera accidentale, dell'inquinamento, fermo restando l'onere reale gravante sull'area inquinata;
- che in base al previgente D.M. n. 471/1999 del Ministero dell'Ambiente spettava al Comune l'emanazione dell'ordinanza di diffida al responsabile dell'inquinamento di eseguire i necessari interventi di messa in sicurezza d'emergenza, di bonifica e ripristino ambientale;
- che a mente dell'articolo 265 D.Lgs. n. 152/2006 la disciplina ivi contenuta si applica anche ai procedimenti in corso.

7.2. Così sinteticamente ricostruito il quadro normativo, va ribadito che, coerentemente al principio di matrice eurounitaria per cui 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» (così, T.A.R. Lombardia – Milano, Sez. III, sentenza n. 1820/2020; nello stesso senso, ex plurimis, T.A.R. Lazio – Roma, Sez. I quater, sentenza n. 4590/2020; C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 5447/2020).

Sul proprietario incolpevole incombe solamente una responsabilità patrimoniale, nei limiti del valore del fondo dopo gli interventi di ripristino ambientale, per il caso in cui non sia possibile individuare il responsabile dell'inquinamento ovvero non sia possibile ottenere da questi l'adempimento degli obblighi ripristinatori su di esso incombenti (cfr., C.d.S., Ad. pl., ordinanza n. 21/2013; C.d.S., Sez. V, sentenza n. 5604/2018).

Spetta alla Provincia (ovvero al Comune sotto la vigenza del D.Lgs. n. 22/1997), anche avvalendosi di elementi presuntivi, secondo il canone del “più probabile che non” che connota l'onere della prova nel processo amministrativo, (cfr. T.A.R. Abruzzo – Pescara, sentenza n. 204/2014), individuare il responsabile dell'inquinamento. Le esigenze di effettività della tutela ambientale consentono, in considerazione della improbabilità di cogliere l'autore sul fatto, di individuare il responsabile, tanto a titolo commissivo quanto a titolo omissivo, dell'inquinamento, sulla scorta di dati fattuali che rendano verosimile, secondo l'id quod plerumque accidit che un dato inquinamento sia stato causato da un determinato soggetto (cfr., C.d.S., Sez. V, sentenza n. 1489/2016).

La competenza della Provincia all'individuazione del responsabile dell'inquinamento, peraltro, permane immutata anche nel caso in cui l'area contaminata rientri nel perimetro di un SIN: l'articolo 252 D.Lgs. n. 152/2006, infatti, pone espressamente in capo al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare la sola procedura di bonifica e le norme derogatorie sono di stretta interpretazione (cfr., C.d.S., Sez. IV, sentenza n. 2195/2020).

7.3. Nel caso di specie non è in contestazione che nell'area di proprietà dell'odierna ricorrente siano stati depositati abusivamente rifiuti che hanno determinato la contaminazione del sito.

Nella richiesta della Procura della Repubblica di archiviazione del procedimento penale aperto in relazione al ritrovamento della discarica abusiva si legge che la consulenza tecnica disposta Procura medesima era giunta alla conclusione che la cava era stata coltivata a partire dal 1970 e che risultava chiusa in data anteriore al 1986 (v. doc. 26 fascicolo di parte ricorrente cit.).

Come ha condivisibilmente osservato la difesa di parte ricorrente, ancorché gli esiti del procedimento penale non facciano stato nel presente giudizio, il materiale probatorio ivi raccolto è liberamente valutabile dal Giudice. E il Collegio ritiene, anche in considerazione del fatto che nella copiosa documentazione prodotta in giudizio non solo non emergono elementi di segno contrario, ma anzi vi sono elementi (si vedano in particolare le consulenze, anche di parte, del giudizio civile) che le conclusioni dei periti della Procura siano fondate.

Dunque, è al periodo 1970-1985 che può farsi risalire secondo il canone del “più probabile che non” il deposito abusivo di rifiuti. E nel 1986 l'area era ancora di proprietà dei consorti Togni-Ranzanici (v. doc. 2 fascicolo di parte ricorrente cit.).

Può, quindi, concludersi che nel 1991, quando l'area è stata venduta dai consorti Togni-Ranzanici ai danti causa dell'Immobiliare Generale S.r.l., la discarica già esisteva e, a maggior ragione, esisteva nel 2001 quando l'area è acquistata dall'odierna ricorrente.

La società Immobiliare Generale S.r.l. è, in conclusione, proprietario incolpevole del sito incontaminato e dunque non può essere obbligata a provvedere agli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza e/o bonifica dell'area inquinata, così come dedotto dalla ricorrente.

8.1. Il ricorso è, pertanto, fondato e viene accolto: per l'effetto, nei limiti dell'interesse della ricorrente, gli atti impugnati sono annullati nella parte in cui pongono a suo carico gli obblighi di intervento ambientale sul sito contaminato ivi previsti.

8.2. Le spese seguono la soccombenza e sono poste, nella misura liquidata in dispositivo, a carico del Ministero e del Comune resistenti, quale Autorità procedenti nel procedimento per il risanamento ambientale del sito in questione.

*(Omissis)*

