

Bonifica di un Sito di interesse nazionale: in capo al proprietario e gestore del sito sussiste l'obbligo di monitoraggio e attuazione delle misure di prevenzione indipendentemente dalla riconducibilità dell'inquinamento alla sua responsabilità

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 17 giugno 2021, n. 1492 - Di Benedetto, pres.; De Vita, est. - Vetrobalsamo S.p.A. e Sarca S.r.l. (avv.ti Soldano e Bulfoni) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Bonifica di sito di interesse nazionale - Disposizioni prescrittive - soggetti proprietari e gestori del sito - Violazione del principio «chi inquina paga» - Non sussiste - Obbligo di monitoraggio e attuazione delle misure di prevenzione finalizzate a impedire che si verifichino rischi per la salute

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato in data 14 novembre 2014 e depositato il 2 dicembre successivo, le società ricorrenti hanno impugnato il Decreto della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche del Ministero dell'Ambiente n. prot. 5202/TRI/DI/B del 4 agosto 2014, contenente il provvedimento finale di adozione delle determinazioni conclusive della Conferenza di servizi decisoria del 31 luglio 2014, relativa al Sito di bonifica di interesse nazionale di Sesto San Giovanni, unitamente al verbale della Conferenza di servizi decisoria del 31 luglio 2014 e di tutti gli atti, pareri e provvedimenti allo stesso allegati, nella parte in cui contengono disposizioni prescrittive nei loro confronti.

Vetrobalsamo S.p.A., esercente attività di industria vetraria, e Sarca S.r.l., società commerciale, sono proprietarie di aree industriali site nel territorio di Sesto San Giovanni, su cui insistevano e, in parte, esistono ancora opifici industriali dismessi dalle imprese del gruppo ex-EFIM, il cui patrimonio immobiliare è stato, infine, definitivamente trasferito alla Ligestra S.r.l., alla Fintecna S.p.A. ed alla Fintecna Immobiliare S.r.l. (ex CIMI Montubi S.p.A.); Vetrobalsamo ha acquistato, in data 4 dicembre 1995, il compendio, ricevendo la garanzia di intervenuta bonifica del sito da parte dei precedenti proprietari, che si sono peraltro impegnati nei confronti delle Amministrazioni precedenti ad assumersi tutti gli eventuali costi in tal senso, in attuazione delle previsioni della legge regionale n. 30 del 1994, che avrebbe addebitato tutti i costi della bonifica in capo a questi ultimi, cui sarebbe stato erogato altresì un contributo; Sarca S.r.l. ha acquistato nel luglio 1997 l'area in seguito ad un'asta coattiva scaturita dalla liquidazione dell'originaria società proprietaria, senza però prendere parte alla procedura di risanamento, avviata con la sola partecipazione degli affittuari delle aree e non con il suo coinvolgimento. Le predette aree sono state ricomprese, con D.M. 31 agosto 2001, in un sito da bonificare, qualificato di interesse nazionale (denominato Sesto San Giovanni), cui ha fatto seguito la convocazione nel corso del tempo, a cura del Ministero dell'Ambiente, di diverse e numerose Conferenze di servizi, che avrebbero visto la partecipazione delle sole ricorrenti e non anche dei precedenti proprietari, quali effettivi responsabili dell'inquinamento delle aree. All'esito della Conferenza di servizi decisoria del 3 marzo 2011, è stato imposto alle società ricorrenti di partecipare alla messa in sicurezza dell'acqua di falda con riguardo alle aree di proprietà; nello specifico, con Decreto direttoriale del Ministero del 23 marzo 2011 è stato approvato, ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990, il verbale della predetta Conferenza, con le relative prescrizioni, e con nota del 16 maggio 2011, l'A.R.P.A. della Lombardia, in attuazione delle disposizioni di cui al § e), nn. 6), 7), 8) e 9) del verbale di detta Conferenza ha imposto alle ricorrenti di provvedere agli interventi di messa in sicurezza d'emergenza per la falda sottostante alle aree di loro proprietà. Le ricorrenti hanno impugnato, con separati ricorsi, i predetti provvedimenti; con sentenza n. 1711 del 19 giugno 2012, questo Tribunale, previa riunione dei citati ricorsi, ha dichiarato (i) la tardività dell'impugnazione relativa al Decreto direttoriale n. 1208/2011, (ii) la conseguente inammissibilità dei ricorsi, nella parte in cui è stata contestata la richiesta di messa in sicurezza di emergenza per la falda, disposta dall'A.R.P.A. Lombardia in data 16 maggio 2011, (iii) l'irricevibilità dei gravami contro tutti gli atti pregressi e (iv) il rigetto della domanda risarcitoria. Con sentenza n. 81 del 3 gennaio 2019, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha confermato la statuizione resa in prima grado, respingendo l'appello proposto dalle società odierne ricorrenti. In seguito alla sentenza di questo Tribunale, il Comune di Sesto San Giovanni, in data 17 dicembre 2012, ha trasmesso al Ministero dell'Ambiente il progetto esecutivo dei primi due lotti della barriera idraulica; nel corso dell'istruttoria è emerso che le acque risultavano già inquinate a monte, sicché la Conferenza di servizi istruttoria del 24 febbraio 2014, aggiornata al 6 marzo 2014, ha ritenuto di dover riconsiderare il progetto e fondarlo su una diversa definizione degli interventi di bonifica delle acque sotterranee, privilegiando la preventiva individuazione e rimozione delle fonti di contaminazione. Quindi, la Conferenza di servizi ha invitato le ricorrenti a riprendere i monitoraggi semestrali delle acque di falda, adottando le misure di prevenzione eventualmente



necessarie ai sensi dell'art. 245 del D. Lgs. n. 152 del 2006. Tale proposta è stata recepita dalla Conferenza di servizi decisoria, tenutasi in data 31 luglio 2014, in cui sono stati approvati i verbali e le determinazioni della Conferenza istruttoria del 24 febbraio 2014, nonché una proposta di variante di miglioramento qualitativo del Progetto definitivo di bonifica (lotto funzionale 1°) a carico della sola Milanosesto S.p.A. Nella determinazione finale, impugnata nella presente sede, la Conferenza di servizi ha altresì dato atto che Sarca ha aderito volontariamente al procedimento di bonifica dell'area di proprietà, mentre nessuna adesione è intervenuta da parte di Vetrobalsamo.

Assumendo l'illegittimità dell'ordine di riprendere i monitoraggi semestrali delle acque di falda adottando, ove necessario, le misure di prevenzione, le ricorrenti ne hanno chiesto l'annullamento, in primo luogo, per violazione degli artt. 239, 242, 244 e 245 del D. Lgs. n. 152 del 2006 e per eccesso di potere per travisamento dei fatti e per difetto dei presupposti di diritto.

Ulteriormente sono stati dedotti la violazione, sotto altro profilo, degli artt. 239, 242, 244 e 245 del D. Lgs. n. 152 del 2006 e l'eccesso di potere per difetto di motivazione e per difetto di adeguata istruttoria.

Ancora sono stati dedotti la violazione, sotto altro profilo, degli artt. 239, 242, 244 e 245 del D. Lgs. n. 152 del 2006, la violazione del principio di buon andamento, economicità e proporzionalità dell'azione amministrativa e l'eccesso di potere per illogicità e per irragionevolezza.

Infine, è stato dedotto l'eccesso di potere per illogicità e per difetto assoluto del presupposto.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Fintecna S.p.A. e Ligestra S.r.l., che hanno chiesto il rigetto del ricorso.

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 i difensori delle parti resistenti hanno eccepito, in via preliminare, la parziale o totale inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, mentre nel merito ne hanno chiesto il rigetto; la difesa delle ricorrenti ha contestato la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità formulata dalle controparti ed ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza di smaltimento del 25 maggio 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, convertito in legge n. 176 del 2020, come modificato dall'art. 6, comma 1, lettera e, del decreto legge n. 44 del 2021, la controversia è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Si può prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dalle difese delle parti resistenti, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

2. Con le prime due censure del ricorso, da trattare congiuntamente stante la loro stretta connessione, si assume l'illegittimo coinvolgimento delle società ricorrenti nella procedura di bonifica, in violazione del principio "*chi inquina paga*", nonostante le medesime non sarebbero responsabili – in assenza peraltro di contraria dimostrazione, fondata sul previo esperimento di un'adeguata istruttoria – dell'inquinamento e invece sarebbero certamente noti gli effettivi autori dello stesso, ovvero i precedenti proprietari delle aree interessate dal procedimento di ripristino ambientale.

2.1. Le doglianze sono infondate.

Le ricorrenti lamentano che, illegittimamente, la Conferenza di servizi avrebbe loro imposto di riprendere i monitoraggi semestrali delle acque di falda adottando, ove necessario, le misure di prevenzione di cui all'art. 245 del D. Lgs. n. 152 del 2006, previo contraddittorio con l'A.R.P.A. (all. 3 al ricorso, pagg. 36-37). Per completezza va aggiunto che Sarca S.r.l. ha aderito volontariamente al Progetto unitario di bonifica della falda, formalizzato con il Decreto del Ministro del 10 giugno 2008 (cfr. all. 4 al ricorso), mentre Vetrobalsamo S.p.A. non vi ha preso parte. Inoltre, come segnalato dalla difesa delle ricorrenti nella memoria depositata il 23 aprile 2021 (pag. 6), l'A.R.P.A. ha proposto a Vetrobalsamo di effettuare un nuovo monitoraggio nel mese di maggio 2021, non più su base semestrale, ma annuale.

Passando ad esaminare la vicenda contenziosa, va sottolineato come attraverso le prescrizioni impuginate è stato imposto alle ricorrenti, nella loro veste di soggetti proprietari e gestori del sito e indipendentemente dalla riconducibilità dell'inquinamento alla loro responsabilità, l'obbligo di monitoraggio e attuazione delle misure di prevenzione finalizzate a impedire che si verificino rischi per la salute; le predette attività, va precisato, non sono finalizzate alla bonifica del sito, come si ricava dall'esame dell'art. 245 del D. Lgs. n. 152 del 2006, secondo il quale *«il proprietario o il gestore dell'area che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC) deve darne comunicazione alla regione, alla provincia ed al comune territorialmente competenti e attuare le misure di prevenzione secondo la procedura di cui all'articolo 242»*.

Difatti, laddove sia stato rilevato un fenomeno di inquinamento, fermi restando gli obblighi di bonifica in capo al soggetto responsabile dello stesso, il proprietario o gestore dell'area, seppure incolpevole in ordine all'inquinamento della stessa, deve attuare (almeno) le misure di prevenzione, al fine di scongiurare rischi per la salute degli individui e minimizzare l'impatto negativo per l'ambiente (cfr. Consiglio di Stato, Ad. plen., ord. 25 settembre 2013, n. 21, par. 25; VI, 16 luglio 2015, n. 3544; T.A.R. Lombardia, Milano, III, 2 dicembre 2015, n. 2508; 28 agosto 2015, n. 1914; T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 3 luglio 2014, n. 577). A prescindere dagli obblighi gravanti sul soggetto inquinatore, *«sul proprietario/gestore*



dell'area inquinata grava comunque un obbligo di prevenzione, la qual cosa si giustifica in considerazione del fatto che, avendo il proprietario/gestore un potere di uso e custodia dell'area inquinata, conseguente alla signoria che egli esercita su di essa, egli deve ritenersi soggetto indicato per l'adozione degli interventi di carattere preventivo, finalizzati ad evitare l'aggravarsi delle conseguenze dannose dell'accertata situazione di inquinamento e la diffusione dello stesso attraverso il vettore costituito dalla falda acquifera» (T.A.R. Puglia, Lecce, I, 21 maggio 2015, n. 1709).

Tale obbligo, finalizzato a evitare o limitare l'aggravarsi delle conseguenze dannose dell'inquinamento, prescinde dalla colpevolezza in ordine al fenomeno che lo ha causato e non determina il venir meno dell'obbligo di bonifica in capo all'obbligato; inoltre, la disposizione chiarisce che le misure preventive debbano essere attuate anche dal gestore dell'area e non solo dal proprietario.

Va evidenziato, inoltre, che l'obbligo di adottare le necessarie misure di prevenzione sussiste anche in relazione alle contaminazioni storiche, giacché non rileva a tal fine la risalenza dello stesso, quanto le conseguenze che nell'immediato possono prodursi (T.A.R. Lombardia, Milano, III, 2 dicembre 2015, n. 2508; 28 agosto 2015, n. 1914; T.A.R. Puglia, Lecce, I, 21 maggio 2015, n. 1709).

Quindi appare perfettamente legittima l'imposizione in capo alle ricorrenti, attraverso i provvedimenti impugnati nel giudizio de quo, del compito di provvedere al monitoraggio dei siti di proprietà, al fine di verificare il possibile superamento dei livelli massimi previsti dalla legge per alcuni componenti nelle acque sotterranee e, in caso di accertamento, adottare le misure di emergenza.

Le suesposte considerazioni sono state condivise anche dal Consiglio di Stato, allorché si è pronunciato sul pregresso giudizio instaurato dalle ricorrenti avverso le (sostanzialmente) identiche prescrizioni imposte loro nel 2011 dalla Conferenza di servizi: «ai sensi dell'art. 245, comma 2 del D.lgs. 152/2006, la messa in sicurezza di un sito inquinato non ha di per sé natura sanzionatoria, ma costituisce una misura di prevenzione dei danni e rientra, pertanto, nel genus delle precauzioni, in una col principio di precauzione vero e proprio e col principio dell'azione preventiva, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità ripristinatoria, non presuppone l'accertamento del dolo o della colpa in capo al proprietario (cfr. così Cons. St., V, 14 aprile 2016 n. 1509; id., VI, 5 ottobre 2016 n. 4119; id., V, 8 marzo 2017 n. 1089); in questi termini e nei limiti dell'utiliter coeptum si può predicare l'onere delle appellanti, in base ai principi solidaristici dell'utilità sociale della proprietà e dell'attività d'impresa» (Consiglio di Stato, VI, 3 gennaio 2019, n. 81).

Tale orientamento è stato a più riprese ribadito dal Giudice d'appello, che ha sottolineato come «in via generale deve ritenersi che la messa in sicurezza di un sito inquinato costituisce una misura di prevenzione dei danni, espressione del principio di precauzione e del principio dell'azione preventiva, che grava sul proprietario o sul detentore o sul gestore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente e, non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, non presuppone affatto l'accertamento del dolo o della colpa (cfr. Cons. Stato, sez. V, n.1089/2017). Pertanto, essa "può essere imposta a prescindere dall'individuazione dell'eventuale responsabile (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 8656/2019 e n. 1509/2016)"; [del resto] la messa in sicurezza del sito è una misura di correzione dei danni che rientra nel genus delle precauzioni, che gravano sul proprietario o detentore del sito da cui possano scaturire i danni all'ambiente. Pertanto, la relativa ordinanza non ha finalità sanzionatoria o ripristinatoria e può essere imposta a prescindere dall'individuazione dell'eventuale responsabile (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 8656/2019 e n. 1509/2016).

In sostanza, l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi può essere adottato anche nei confronti del proprietario o del detentore incolpevole, dato che l'adempimento degli obblighi di custodia, manutenzione e messa in sicurezza sono correlati alla sua situazione di attuale possessore o detentore del bene (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 1961/2020)» (Consiglio di Stato, VI, 28 dicembre 2020, n. 8391; anche, IV, 7 settembre 2020, n. 5372).

2.2. Ciò determina il rigetto delle suesposte doglianze.

3. Con le successive censure, terza e quarta, pure da esaminare congiuntamente, si assume che l'ordine impartito alle ricorrenti sarebbe generico, contraddittorio, sproporzionato e affetto da una carente motivazione.

3.1. Le doglianze sono infondate.

Le ricorrenti tentano, inammissibilmente, di istituire un collegamento diretto tra gli obblighi discendenti dalla messa in esecuzione del procedimento di bonifica – estranei al presente giudizio, in quanto derivati da atti pregressi non impugnati in questa sede, ai quali la ricorrente Sarca S.r.l. ha prestato adesione – e l'imposizione delle misure di monitoraggio e messa in sicurezza di emergenza, discendenti dagli atti impugnati nella presente sede. È evidente che le asserite indeterminatezza e incertezza in ordine agli atti relativi ad altri procedimenti, anche presupposti, non possono essere de plano riversate sugli atti oggetto di scrutinio nella presente sede, tanto più se dal loro esame non emergono i vizi denunciati nel ricorso.

Con riguardo all'area Metalcam/Sarca, la Conferenza di servizi ha sollecitato, nelle more della realizzazione del progetto unitario di bonifica della falda, la proprietà «a riprendere, in forma propria o associata, il monitoraggio semestrale delle acque sotterranee e a dare evidenza degli interventi di m.i.s.e. della falda richiesti al sottopunto 1.1, MATTM al prot. n. 11917/TRI/DI del 23/04/2012 (allegato C), la Certificazione rilasciata dalla Provincia, relativa alla bonifica con misure di sicurezza dei suoli»; quanto all'area di Vetrobalsamo, si è chiesto a quest'ultima «di riprendere, nelle more della realizzazione del progetto unitario di bonifica della falda, a monitorare le acque sotterranee e di adottare, se del caso,

idonei interventi di m.i.s.e. della falda, evidenziando che l'art. 245 del D. Lgs. 152/2006 pone a carico del proprietario di un sito inquinato un vero e proprio dovere di garanzia di adottare tutte le misure di prevenzione necessarie per impedire la diffusione della contaminazione» (all. 3 al ricorso, pagg. 36-37).

Il contenuto degli obblighi posti in capo alle ricorrenti risulta abbastanza chiaro e tale da non dar luogo ad equivoci; in ogni caso, laddove le prescrizioni dovessero ingenerare dubbi in fase attuativa, sarebbe quella la sede deputata alla risoluzione delle questioni emergenti volta per volta, dovendosi coinvolgere in tale procedimento tutti i soggetti delegati dalla Conferenza di servizi a presidiare la fase esecutiva, come ad esempio l'A.R.P.A. o la Provincia, non potendo tali eventuali evenienze di carattere materiale/operativo dar luogo all'illegittimità dell'attività amministrativa posta a presupposto di tali adempimenti.

3.2. Ne discende il rigetto anche di tali doglianze.

4. In conclusione, all'infondatezza di tutte le censure del ricorso segue il rigetto dello stesso.

5. Avuto riguardo alle peculiarità della fattispecie, le spese di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti.

(Omissis)

