

Illegittima l'ordinanza di diffida all'attivazione degli interventi di bonifica di siti contaminati rivolta al proprietario incolpevole

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 10 novembre 2021, n. 2491 - Cozzi, pres.; Nasini, est. - Condominio di via Savona 104/A (avv. Fantigrossi) c. Città Metropolitana di Milano (avv.ti Ferrari, Gabigliani, Zimmitti) ed a.

Ambiente - Ordinanza di diffida all'attivazione degli interventi di bonifica di siti contaminati - Proprietario incolpevole - Illegittimità del provvedimento.

(*Omissis*)

FATTO

La Città Metropolitana di Milano, con provvedimento datato 15 settembre 2015, ha comunicato al Condominio di via Savona 104/A l'avvio del procedimento per l'emissione di ordinanza di diffida, nei confronti del Condominio medesimo, all'attivazione degli interventi di bonifica di cui al Titolo V, Parta Quarta, d.l.gs. n. 152/2006, ss. mm. ii. in materia di bonifica di siti contaminati, ai sensi dell'art. 244 del medesimo decreto.

In particolare l'Amministrazione ha dato conto del fatto, con specifico riferimento alla posizione del Condominio ricorrente, che:

- il superamento dei limiti di concentrazione per il cromo esavalente, rispetto al d.p.r. n. 236 del 1988, allora vigente, era stato evidenziato in data 16.12.1997 nel corso di un monitoraggio eseguito in due piezometri (PZ1 e PZ2) realizzati all'interno del sito e i valori rinvenuti erano eccedenti rispetto ai limiti tabellari stabiliti sia dal d.m. n. 471 del 1999, sia dal d.lgs. n. 152 del 2006;
- la causa primaria della contaminazione dei terreni e delle acque di falda era da attribuire alle attività di galvanizzazione svolte presso il sito dalla società Cromotecnica Ambrosiana;
- la società Sares srl, che aveva acquisito l'area assumendo l'onere di condurre le attività di bonifica, aveva concorso all'attuale situazione di contaminazione della falda non completando le attività previste, in quanto non aveva mantenuto in esercizio il pozzo di sbarramento autorizzato dal Comune di Milano;
- i condòmini di Via Savona n.104/A, nonostante le richieste ripetutamente formulate dagli Enti e i provvedimenti ordinatori assunti dal Comune di Milano, da ultimo con diffida PG 552316 in data 29.08.2013, non avevano attivato le misure di prevenzione previste dall'art. 245, d.lgs. n. 152 del 2006.

Sono seguite le memorie difensive inviate dal Condominio in data 21/10/2015.

In data 15 dicembre 2015 la Città Metropolitana di Milano ha emanato l'ordinanza dirigenziale n. 311587/2015 diffidando il Condominio ricorrente <<ad attuare le misure necessarie per evitare il pericolo di diffusione delle sorgenti di contaminazione attivando le misure di prevenzione di cui all'art. 245 c. 2 del d.lgs 152/06>>, mentre ha diffidato Giorgio Ferrari e la società Sares srl, in qualità di responsabili della contaminazione riscontrata presso il sito in Milano, via Savona 104/A (con ubicazione catastale in via Savona 106), ai sensi dell'art. 244 del d.lgs. 152/06, a provvedere all'identificazione e riattivazione del pozzo di sbarramento utilizzato in passato entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento; nonché a predisporre e presentare agli Enti un progetto di bonifica della falda entro novanta giorni dalla notifica del medesimo atto.

A fondamento del provvedimento, quindi, la Città metropolitana, con specifico riferimento al Condominio ricorrente, oltre a ribadire quanto già indicato nella comunicazione di avvio del procedimento, ha dato conto del fatto che, anche in risposta alle osservazioni di parte ricorrente:

- il Condominio non aveva provveduto a riattivare lo sbarramento idraulico nonché all'identificazione delle sorgenti secondarie e alla campagna di monitoraggio delle acque di falda secondo quanto stabilito in Conferenza di Servizi, come più volte sollecitato e ordinato dagli Enti;
- con diffida del Comune di Milano del 27/08/2013, PG 552316/2013, prot. Prov. 29/08/2013 n. 213792, era stato intimato al Condominio di ottemperare ai provvedimenti ordinatori comunali del 17/11/2010 e 19/04/2011;
- nonostante i ripetuti solleciti, non era stato attivato alcun intervento richiesto, né il Condominio aveva dato seguito alle attività indicate nelle comunicazioni dell'amministratore *pro tempore* dell'08/03/2011, del 22/11/2011, del 29/12/2011, del 25/09/2012;
- i condòmini di Via Savona n.104/A, nonostante le richieste ripetutamente formulate dagli Enti e i provvedimenti ordinatori assunti dal Comune di Milano, da ultimo con diffida prot. 552316 in data 29.08.2013, non avevano attivato le misure di prevenzione previste dall'art. 245, comma 2, d.lgs 152/06.

Avverso il provvedimento che precede il Condominio ha proposto impugnazione, con ricorso depositato in data 9 febbraio 2016, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

1. l'ordinanza sarebbe illegittima in quanto impone l'adozione di "misure di prevenzione" al Condominio, il quale, però,



è solo il proprietario, incolpevole, del sito, privo di alcuna responsabilità in ordine all'origine del fenomeno dannoso contestato; si tratterebbe, quindi, della violazione del divieto di imposizione, a privati che non siano i responsabili diretti del problema, di attività di recupero e di risanamento, in conformità agli artt. 242, 245 e 250, d.lgs. n. 152 del 2006; secondo parte ricorrente è possibile chiedere al proprietario incolpevole la messa in opera delle c.d. misure di prevenzione, poste dall'Amministrazione in capo all'odierno ricorrente, solo quando a) vi sia la minaccia imminente di un danno non ancora verificatosi; b) vi sia la concreta possibilità di adottare interventi realizzabili in situazioni di urgenza ed entro 24 ore; per contro, va esclusa l'adozione di misure di prevenzione quando il danno si sia già verificato, ad es., quanto la contaminazione rappresenti un fenomeno già in essere da tempo, in tal caso dovendosi adottare le misure di sicurezza, atte a limitare le conseguenze del danno in attesa delle opere di bonifica, le quali ultime, d'altronde, devono essere poste a carico del solo responsabile dell'inquinamento;

2. secondo parte ricorrente, poi, l'ordinanza della Città Metropolitana sarebbe generica e contraddittoria nella parte in cui diffida il Condominio ad adottare le "misure necessarie per evitare il pericolo di diffusione delle sorgenti di contaminazione" "attivando le misure di prevenzione di cui all'art. 245, comma 2, del D.lgs n. 152/2006", quando, però, le misure atte a evitare il pericolo di diffusione delle sorgenti di contaminazione integrano l'ipotesi della c.d. messa in sicurezza d'emergenza, ai sensi dell'art. 240 Cod. Ambiente, e non quelle di prevenzione, pertanto da porre in capo ai responsabili dell'inquinamento (insieme alle opere di bonifica), peraltro già individuati; inoltre, non avendo l'Amministrazione dato specifiche istruzioni al Condominio per la corretta esecuzione delle misure di prevenzione richieste si verrebbe a creare il rischio che il proprietario incolpevole vada a compiere le medesime opere che spettano, invece, ai responsabili dell'inquinamento, con sovrapposizione fra attuazione delle misure di sicurezza ed attuazione di quelle di prevenzione, laddove l'Amministrazione, avrebbe dovuto indicare precisamente quali "misure di prevenzione" fossero attribuibili al Condominio, anche sulla base di una stima dell'onerosità degli interventi richiesti.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Milano e la Città Metropolitana di Milano, contestando l'ammissibilità e fondatezza del ricorso, e chiedendone il rigetto.

Le parti hanno depositato memorie difensive.

All'esito dell'udienza di smaltimento del 2 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I motivi di ricorso possono essere esaminati congiuntamente.

A prescindere dai più recenti arresti giurisprudenziali del Consiglio di Stato, che sembrerebbero "ampliare" l'ambito degli obblighi posti a carico del proprietario/detentore, non incolpevole, dei beni "inquinati", nel caso di specie è pacifico, per averlo chiaramente puntualizzato lo stesso provvedimento impugnato, che il Condominio, ai fini che qui interessano, deve essere considerato "proprietario incolpevole", come tale, quindi, non obbligato ad adottare misure di bonifica ovvero anche misure di sicurezza definitiva.

È, al riguardo, orientamento giurisprudenziale sufficientemente consolidato quello secondo il quale, comunque, il proprietario del terreno sul quale sono depositate sostanze inquinanti, che non sia responsabile dell'inquinamento (cd. proprietario incolpevole), è nondimeno tenuto ad adottare le misure di prevenzione, di cui all'art. 240, comma 1, lett. i) e le misure di messa in sicurezza d'emergenza, di cui all'articolo citato, lett. m), restando la messa in sicurezza definitiva, gli interventi di bonifica e quelli di ripristino ambientale a carico del responsabile della contaminazione, ossia di colui al quale sia imputabile l'inquinamento (in tal senso, TAR Lombardia, sez. III, 5 novembre 2020, n. 2064 che richiama Cons. Stato, sez. V, 12 marzo 2020, n. 1759).

Proprio in quanto proprietario incolpevole, il Condominio, come accennato nella parte in fatto che precede, è stato espressamente diffidato dalla Città Metropolitana, con il provvedimento impugnato, ad eseguire le "misure di prevenzione di cui all'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006", in quanto "misure necessarie per evitare il pericolo di diffusione delle sorgenti di contaminazione".

L'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, citato, prevede che «<fatti salvi gli obblighi del responsabile della potenziale contaminazione di cui all'articolo 242, 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. La provincia, una volta ricevute le comunicazioni di cui sopra, si attiva, sentito il comune, per l'identificazione del soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica. È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità>>».

Ai sensi dell'art. 242, comma 1, d.lgs. n. 152 del 2006, «<al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione>>».



L'art. 240, comma 1, lett. i, d.lgs. n. 152 del 2016, poi, definisce le misure di prevenzione, <<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>>.

Le successive lettere m, n, o, descrivono, invece, le diverse tipologie di "misure di sicurezza", in particolare:

- messa in sicurezza d'emergenza: ogni intervento immediato o a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lettera t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito e a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente;
- messa in sicurezza permanente: l'insieme degli interventi atti a isolare in modo definitivo le fonti inquinanti rispetto alle matrici ambientali circostanti e a garantire un elevato e definitivo livello di sicurezza per le persone e per l'ambiente. In tali casi devono essere previsti piani di monitoraggio e controllo e limitazioni d'uso rispetto alle previsioni degli strumenti urbanistici.

L'interpretazione letterale, teleologica e sistematica delle disposizioni che precedono, alla luce del sopra ricordato insegnamento del Consiglio di Stato in ordine agli obblighi del proprietario incolpevole, porta a ritenere che l'intervento posto a carico del proprietario assuma un necessario carattere "emergenziale" di fronte al verificarsi di un evento che comporti l'insorgenza di un pericolo di contaminazione o di diffusione della contaminazione ovvero, in caso di contaminazioni storiche, l'insorgenza di un pericolo di aggravamento della situazione di contaminazione.

Nel caso di specie, è pacifico che la situazione di contaminazione in loco è presente da decenni prima dell'adozione del provvedimento in contestazione, nel quale d'altronde, la Città Metropolitana non ha dato conto di un peggioramento, al momento dell'adozione dell'atto contestato, o di un pericolo di aggravamento immediato della situazione di inquinamento o del verificarsi di un evento recente dal quale evincere tale pericolo o peggioramento.

In tal senso, quindi, il provvedimento impugnato nella parte in cui diffida anche il Condominio ricorrente per le ragioni ricordate non risulta sufficientemente motivato e ancor prima difetta di un'adeguata istruttoria, non avendo l'Ente proceduto, prima dell'adozione del provvedimento, ad eseguire delle verifiche atte ad accertare la presenza di elementi di fatto dai quali evincere l'insorgenza di un pericolo di aggravamento della contaminazione storica.

Sotto altro profilo, poi, con riguardo alle misure concretamente imposte al Condominio, l'Amministrazione resistente, come detto, si è limitata a fare riferimento a "misure di prevenzione alle quali era tenuto ai sensi dell'art. 245, comma 2, TUA" atte a "evitare il pericolo di diffusione delle sorgenti di contaminazione".

Ebbene, se non si può escludere la sufficienza di un tale disposto laddove, individuato con precisione un evento tale da far insorgere un pericolo di contaminazione o di aggravamento della stessa, ai sensi degli artt. 242 e 240, lett. i, d.lgs. n. 152 del 2006, venga rimessa in sostanza al proprietario l'individuazione precisa degli atti da porre in essere, al contrario deve ritenersi che l'Amministrazione abbia un dovere di "clare loqui" qualora con il medesimo provvedimento venga ad imporre attività diverse per titoli differenti, specialmente laddove, come nel caso di specie, vengano specificamente imposte ai responsabili dell'inquinamento puntuali misure aventi un certo grado di definitività.

Ciò evidentemente, al fine sia di garantire l'efficacia dell'azione a tutela dell'interesse alla salute e all'ambiente - perché individuando le precise attività imposte a ciascun "obbligato" l'Amministrazione esclude profili di opinabilità delle misure da adottare -, sia di evitare il rischio di pericolose sovrapposizioni tra le attività imposte ai soggetti obbligati a diverso titolo, e di evitare che l'attività posta in essere dall'uno, e rimessa alla sua discrezionalità, finisca per incidere negativamente, anche solo in relazione al risultato finale utile perseguito, con quella imposta in modo specifico all'altro obbligato.

Nell'ambito del provvedimento impugnato, la P.a., per un verso, ha precisato quello che viene richiesto ai soggetti ritenuti responsabili, ovvero, a) provvedere all'identificazione e riattivazione del pozzo di sbarramento utilizzato in passato; b) predisporre e presentare agli Enti un progetto di bonifica della falda. Si tratta, quindi, di misure definitive, tanto più in relazione al progetto bonifica.

Diversamente, con riferimento al Condominio, come detto, l'Amministrazione non ha specificato quali siano le misure di prevenzione che concretamente esso dovrebbe mettere in atto, rimettendo alla discrezionalità dello stesso la valutazione. Tale incertezza in ordine alle misure concrete da attuare a carico del Condominio si acuisce o, comunque, emerge in modo più evidente se esaminano le diffide inviate negli anni precedenti al Condominio ricorrente dal Comune di Milano, diffide richiamate nella motivazione del provvedimento impugnato.

L'Ente municipale, infatti, aveva imposto al Condominio, oltre di procedere all'identificazione delle sorgenti secondarie e alla campagna di monitoraggio delle acque di falda, anche di <<riattivare lo sbarramento idraulico>>, che, sostanzialmente, risulta coincidere con quanto nel provvedimento impugnato è stato imposto ai responsabili dell'inquinamento.

Anche sotto questo profilo, quindi, deve ritenersi sussistere il difetto di motivazione adeguata del provvedimento impugnato.

Alla luce di quanto precede, il ricorso deve essere accolto, nei limiti e per le ragioni sopra esposte e, per l'effetto, il provvedimento impugnato deve essere annullato nella parte in cui ha diffidato il Condominio ricorrente ad attuare le

misure necessarie per evitare il pericolo di diffusione delle sorgenti di contaminazione attivando le misure di prevenzione di cui all'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152/06.

Le spese di lite devono essere compensate attesa la particolarità della controversia.

(Omissis)

