Ordine di effettuare un'indagine ambientale preliminare volta a verificare la sussistenza di un potenziale inquinamento su un'area in passato utilizzata come discarica e proprietario incolpevole

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 20 luglio 2022, n. 1761 - (*Omissis*) (avv.ti C. e M. Sala e Barilli) c. Comune di Basiglio (avv.ti Pillitteri e Figura) ed a.

Ambiente - Intervento di bonifica o messa in sicurezza - Area in passato utilizzata come discarica - Ordine di effettuare un'indagine ambientale preliminare volta a verificare la sussistenza di un potenziale inquinamento - Proprietario incolpevole - Principio «chi inquina paga».

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti sono comproprietari di un'area situata nel territorio del Comune di Basiglio, identificata catastalmente al mappale 18 del foglio 2, in passato utilizzata come discarica.
Con il ricorso in esame, tali soggetti impugnano principalmente l'ordinanza n. 12 del 13 aprile 2021, con la quale il predetto Comune ha ordinato loro l'esecuzione di indagini preliminari finalizzate a verificare l'esistenza delle condizioni dalle quali dipende la necessità di effettuare sull'area un intervento di bonifica o messa in sicurezza, ai sensi della DGR n. 4423 del 2021.
Si è costituito in giudizio, per resistere al ricorso, il Comune di Basiglio.
La Sezione, con ordinanza n. 705 del 15 luglio 2021, ha accolto l'istanza cautelare.
Le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.
La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza pubblica del 10 maggio 2022.
Ritiene il Collegio che il ricorso sia fondato essendo meritevole di accoglimento la censura, contenuta nel primo motivo, con sui si deduce il vizio di eccesso di potere per difetto di istruttoria e motivazione. Sostengono in particolare i ricorrenti, con tale censura, che, contrariamente da quanto in concreto avvenuto, l'ordine di effettuare l'indagine preliminare avrebbe dovuto essere preceduto da una approfondita istruttoria volta ad accertare l'identità del responsabile del potenziale inquinamento. Anzi, gli stessi ricorrenti sostengono addirittura che il potenziale inquinamento sarebbe dovuto al fatto che proprio il Comune di Basiglio, fino all'anno 1976, ha utilizzato l'area di cui è causa come discarica comunale. I rifiuti rivenuti in loco sarebbero stati quindi ivi depositati nell'interesse e per volontà della medesima Amministrazione che ora ordina loro l'effettuazione dell'indagine. Aggiungono peraltro i ricorrenti che i proprietari dell'epoca non hanno gestito la discarica, sicché su di essi non gravava l'obbligo di bonifica o messa in sicurezza; conseguentemente, tale obbligo non si sarebbe trasmesso a chi è succeduto nella proprietà.
In proposito si deve preliminarmente osservare che, contrariamente da quanto sostenuto dal Comune, la censura in esame non è tardiva.
Il Comune eccepisce in particolare che già in un precedente provvedimento si era esclusa l'idoneità della documentazione presentata in sede procedimentale dai ricorrenti a dimostrare che la discarica insistente sull'area di cui è causa era utilizzata per lo smaltimento dei rifiuti urbani (atto del 3 giugno 2020); pertanto, secondo lo stesso Comune, la censura avrebbe dovuto essere dedotta impugnando tempestivamente questo provvedimento.
L'eccezione è infondata poiché l'atto del 3 giugno 2020 non doveva essere impugnato in quanto non lesivo degli interessi dei ricorrenti: il provvedimento infatti ha annullato in autotutela una precedente ordinanza avente contenuto analogo a quella oggetto del presente giudizio.
Venendo ora al merito, si deve rilevare che il provvedimento impugnato ordina ai ricorrenti l'effettuazione di un'indagine ambientale preliminare volta a verificare la sussistenza di un potenziale inquinamento che interessa l'area di cui è causa. Tale ordine è stato emesso in quanto sulla medesima area, in passato come detto utilizzata come discarica, sono stati rinvenuti rifiuti che potrebbero aver provocato la contaminazione del terreno o che potrebbero essere comunque pericolosi per la salute o per l'ambiente.
Il Comune di Basiglio ha, in particolare, applicato la DGR n. 4423 del 2021 che, in attuazione dell'art. 17-ter della legge regionale n. 26 del 2003, detta una disciplina per la risoluzione delle criticità ambientali dovute alla presenza di vecchie discariche realizzate in epoca antecedente all'emanazione delle prime norme che hanno regolato la materia (in Regione Lombardia, la prima legge riguardante le discariche è la legge regionale n. 94 del 1980, alla quale è seguita la citata legge regionale n. 26 del 2003 tutt'ora vigente. A livello europeo, la prima direttiva in materia è la Dir. 75/442/CEE attuata in Italia con il d.P.R. n. 915 del 1982).
La DGR n. 4423 del 2021 stabilisce, quanto alle discariche realizzate fra il 1965 e l'entrata in vigore della citata legge

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

regionale n. 94 del 1980 (definite “discariche ante norma”), che esse non richiedono alcun tipo di intervento a meno che non vi sia la presenza di criticità particolari, quali: a) la contaminazione delle matrici ambientali (suolo, sottosuolo, acque sotterranee e riporti); b) il pericolo per la salute o la sicurezza delle persone; c) problemi di stabilità del corpo della discarica; d) rifiuti esposti che comportino situazione di degrado; e) esistenza di progetti che prevedano un intervento sulla discarica. Per accertare se si sia o meno realizzata una di queste criticità, la stessa DGR n. 4423 del 2021 stabilisce che debbono essere effettuate indagini preliminari senza però specificare chi sia tenuto a compierle. Pertanto, in assenza di norme specifiche che chiariscano chi debba provvedere, deve ritenersi applicabile il principio comunitario “chi inquina paga” a cui fa riferimento anche lo stesso art. 17-ter, primo comma, della legge regionale n. 26 del 2003 a cui, come detto, la DGR n. 4423 del 2021 ha dato attuazione.
Il Comune di Basiglio, con il provvedimento impugnato, applicando la disciplina recata dalla DGR n. 4423 del 2021 per le discariche ante norma (la discarica sita nell’area di cui è causa è stata operativa dall’anno 1971 all’anno 1976), ha individuato nei ricorrenti i soggetti obbligati ad effettuare l’indagine preliminare prevista da tale delibera. Questa decisione è stata assunta in quanto gli stessi ricorrenti sono succeduti nel diritto di proprietà a coloro che erano proprietari dell’area all’epoca in cui la discarica è stata operativa; soggetti questi sui quali, secondo il Comune, gravava l’obbligo, poi trasmesso per successione ai ricorrenti, di effettuare la bonifica o la messa in sicurezza.
Occorre però osservare che, in base al principio “chi inquina paga”, la proprietà del sito inquinato o sul quale sono stati abbandonati i rifiuti non costituisce elemento decisivo per stabilire chi sia il soggetto tenuto ad effettuare gli interventi di rimedio. In questo senso dispongono gli artt. 192, terzo comma, e 244, secondo comma, del d.lgs. n. 152 del 2006 i quali stabiliscono che l’intervento di rimedio deve essere realizzato da chi ha abbandonato i rifiuti o dal responsabile dell’inquinamento, salva la responsabilità solidale del proprietario colpevole (per l’abbandono di rifiuti) o la responsabilità patrimoniale del proprietario dell’area inquinata per la quale l’intervento di bonifica sia stato realizzato d’ufficio dall’amministrazione in sostituzione del responsabile inadempiente o non individuato (in questo caso la responsabilità è limitata al valore patrimoniale dell’area inquinata).
Si deve dunque ritenere, in questo quadro, che anche le indagini preliminari di cui alla DGR n. 4423 del 2021 non debbano necessariamente essere effettuate dal proprietario, ma piuttosto dal soggetto che ha realizzato e/o gestito la discarica. In questo senso è orientata anche la giurisprudenza richiamata dalla difesa del Comune, la quale, pur escludendo la responsabilità dell’amministrazione utilizzatrice, afferma che “la responsabilità della contaminazione si appunta in capo a chi quella discarica abbia gestito e controllato materialmente” posto che “non ogni discarica determina danni ambientali, che dunque, ove si verifichino, conseguono evidentemente alle modalità con cui quella discarica è stata gestita e controllata da chi ne aveva la titolarità, anche solo in via di fatto” (Consiglio di Stato, sez. IV, 2 dicembre 2021, n. 8032).
Ciò precisato, occorre ora osservare che i ricorrenti, nel corso del procedimento amministrativo, hanno depositato documentazione che contiene diversi elementi da cui si può desumere che, nel corso del periodo intercorrente fra l’anno 1971 e l’anno 1976, sull’area di cui è causa insisteva una discarica realizzata e gestita nell’interesse di un consorzio sovracomunale di cui faceva parte lo stesso Comune di Basiglio il quale, insieme agli altri comuni facenti parte del consorzio, vi conferiva i rifiuti provenienti dalla raccolta urbana (docc. 11, 12 e 13 di parte ricorrente). Ebbene, a fronte di tali documenti, il provvedimento impugnato si è limitato a rilevare che essi sarebbero inidonei e insufficienti “a comprovare una responsabilità diretta o indiretta del Comune di Basiglio (e degli altri comuni citati) alla formazione della ex discarica di cui trattasi e/o al conferimento di rifiuti nella stessa”.
Ora, pare al Collegio che, in applicazione del principio di “vicinanza della prova”, non competeva certo ai ricorrenti fornire la piena dimostrazione che sull’area in questione insisteva una discarica consortile gestita da soggetti diversi dai proprietari, dovendosi piuttosto ritenere che, a fronte degli elementi da loro forniti, avrebbe dovuto provvedere lo stesso Comune ad avviare un’istruttoria volta ad accertare questi fatti. Il Comune dovrebbe invero conoscere quali aree siano state da esso in passato utilizzate come discariche funzionali allo smaltimento dei rifiuti urbani e chi abbia gestito tali discariche. Pertanto, se l’area di cui è causa non è mai stata utilizzata a tal fine, l’Amministrazione dovrebbe escluderlo esplicitamente e non limitarsi ad affermare l’inidoneità della documentazione prodotta da controparte a fornire la dimostrazione opposta. Allo stesso modo, qualora si ritenga che la discarica sia stata gestita in passato dai danti causa dei ricorrenti, il Comune dovrebbe affermarlo esplicitamente senza poter addossare loro la responsabilità del potenziale inquinamento quali meri proprietari dell’area.
In mancanza di questo semplice accertamento, si deve ritenere che, come correttamente sostengono gli interessati, il provvedimento impugnato sia illegittimo per difetto di istruttoria e motivazione.
Per queste ragioni, il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento degli atti impugnati.
Le spese seguono la soccombenza.
P.Q.M.
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione.
Condanna il Comune di Basiglio al rimborso delle spese di giudizio che vengono liquidate in euro 4.000 (quattromila), oltre spese generali e accessori di legge se dovuti, salvo il rimborso del contributo unificato.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it