

Procedura per il recupero delle somme per interventi di messa in sicurezza, caratterizzazione e bonifica di un fondo contaminato concesso in affitto a terzi e proprietario incolpevole

T.A.R. Piemonte, Sez. II 16 novembre 2022, n. 977 - Bellucci, pres.; Caccamo, est. - Fondazione (*Omissis*) (avv. Montanaro) c. Comune di Revello (n.c.) ed a.

Ambiente - Finanziamenti per interventi di bonifica di un sito contaminato - Procedura per il recupero delle somme per interventi messa in sicurezza, caratterizzazione e bonifica - Proprietario del fondo bonificato concesso in affitto terzi - Proprietario incolpevole.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Fondazione -OMISSIS- (di seguito solo "F.O.M." o "Fondazione") era proprietaria di un compendio agricolo, denominato -OMISSIS- e situato nel Comune di Revello, condotto in contratto di affitto sin dal 1998 dal sig. -OMISSIS- che, con successivo atto di compravendita, lo acquistava nel 2011 (cfr. doc. 5 della ricorrente).
2. In data -OMISSIS-, la Fondazione riceveva dal Comune di Revello due note: una prima, con prot. n. -OMISSIS-, avente ad oggetto "*finanziamenti interventi bonifica sito contaminato -OMISSIS-*", a mezzo della quale l'amministrazione comunicava di avere realizzato d'ufficio gli interventi di messa in sicurezza, caratterizzazione e bonifica delle aree sopra indicate, stante l'inottemperanza alle pregresse ordinanze sindacali che tali operazioni disponevano. L'atto in questione precisava, inoltre, che era stato iscritto onere reale sul sito oggetto di bonifica e ordinava alla Fondazione, in qualità di proprietaria dell'area al tempo degli interventi di ripristino del sito contaminato, e al sig. -OMISSIS-, quale attuale titolare dell'area, di rifondere in solido ed integralmente le spese sostenute.
3. Con una seconda nota con prot. n. -OMISSIS-, indirizzata alla Fondazione "per conoscenza", veniva comunicato che non erano state attivate le misure di prevenzione e messa in sicurezza di emergenza ex art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006 con riferimento alle aree censite al Foglio IV, mappali -OMISSIS-, prescritte a carico dei signori -OMISSIS- e -OMISSIS- con l'ordinanza n. -OMISSIS-, diffidandosi i "soggetti in indirizzo" a provvedere, pena l'esecuzione d'ufficio dei suddetti interventi da parte dell'amministrazione e la successiva rivalsa.
4. Avverso tali provvedimenti è insorta la F.O.M., lamentando violazione e mancata applicazione degli artt. 242, 244, 245, 253 del D.Lgs. n. 152/2006, eccesso di potere per vizi del procedimento, errore e difetto dei presupposti. In particolare, secondo la ricorrente, a suo carico non potrebbe essere mossa alcuna contestazione in qualità di "*responsabile dell'inquinamento*", ma soltanto, al più, come "*proprietario incolpevole*", con conseguente applicazione dell'art. 253 del D. Lgs. n. 152/2006, che consentirebbe l'esercizio dell'azione di ripetizione solo nei confronti dell'attuale proprietario e senza vincolo di solidarietà col precedente.
5. Il Comune di Revello, sebbene regolarmente intimato, non si è costituito in giudizio.
6. Con ordinanza n.115/2022, il Collegio ha chiesto chiarimenti, che l'amministrazione ha fornito versando in atti una relazione illustrativa e documenti.
7. La ricorrente ha successivamente depositato memoria di replica.
8. All'udienza del 25 maggio 2022 la causa è passata in decisione.
9. Il ricorso è fondato nei termini che seguono.
10. Rileva il Collegio che, per la migliore comprensione della vicenda e per una più intellegibile disamina delle questioni sottoposte al vaglio di questo giudice, è necessario considerare partitamente le due note impugnate.
11. La prima di esse, indicata con prot. n. -OMISSIS-, contiene la richiesta di rifusione delle spese sostenute dall'amministrazione per gli interventi di messa in sicurezza, caratterizzazione e bonifica del sito censito al catasto terreni sub Foglio -OMISSIS- del podere -OMISSIS-, in luogo e in sostituzione della ricorrente. Quest'ultima è stata indicata come soggetto tenuto al pagamento non in quanto responsabile dell'inquinamento, ma soltanto perché proprietaria delle aree al momento della loro caratterizzazione, messa in sicurezza e bonifica. L'altro destinatario della nota, il signor -OMISSIS-, è stato individuato quale obbligato solidale in qualità di attuale proprietario delle aree bonificate, avendole acquistate nel 2011 e precedentemente condotte in affitto sin dal 1998, mentre non vi è alcun riferimento al soggetto ritenuto responsabile dell'inquinamento. Anzi, sebbene il Comune di Revello avesse chiesto all'ARPA, già nel 2003, di indicare i nominativi dei soggetti cui ascrivere la contaminazione rilevata sul territorio comunale, l'ente si è limitato a evidenziare come la legge imponesse comunque di effettuare l'inoltro della ordinanza per la bonifica delle aree inquinate anche al proprietario del sito, senza null'altro precisare in merito all'accertamento degli effettivi responsabili.
- 11.1. Alla luce di quanto precede e tenuto conto della posizione assunta dalla F.O.M. rispetto ai fatti contestati, il Collegio

è chiamato innanzitutto a stabilire se, non essendo stato individuato il responsabile dell'inquinamento in capo al quale porre l'obbligo di procedere alle operazioni di messa in sicurezza e bonifica del sito, l'amministrazione possa rivolgersi al proprietario incolpevole – quale risulta essere, nella fattispecie, la ricorrente – rimasto estraneo alle attività da cui ha avuto origine la contaminazione delle matrici ambientali. Ora, l'accertamento dei soggetti, privati o pubblici, tenuti al compimento delle stesse deve essere effettuata sulla base delle disposizioni in materia ambientale e dei principi di cui le stesse sono espressione, così come interpretati, anche evolutivamente e nell'ottica di migliore rispondenza ai principi eurounitari, dalla giurisprudenza amministrativa.

11.2. Risulta centrale, pertanto, nella ricostruzione delle responsabilità derivanti da attività inquinanti, il noto principio "chi inquina paga", che l'Adunanza Plenaria n. 25/2013 ha fatto proprio, stabilendo che l'amministrazione non possa "imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lett. m) e p), d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall'art. 253, stesso d.lgs., in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare. Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV, del d.lgs. n. 152/2006 (artt. da 239 a 253) operano, infatti, una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione" (Cons. Stato, Ad. Plen., 13 novembre 2013, n. 25). Il principio chi inquina paga, pertanto, si correla necessariamente alla posizione "degli operatori", per favorire, *inter alios*, l'internalizzazione da parte dell'impresa dei costi sociali delle attività socialmente dannose dal punto di vista ambientale e, quindi, scoraggiarle o indurre a scelte maggiormente virtuose (cfr. TAR Piemonte, Sez. I, 31.10.2020, n. 653).

11.3. Sulla scorta di tale insegnamento vanno lette e interpretate le disposizioni normative che l'ordinamento contempla in relazione all'onere di intervento e alle responsabilità, anche di ordine finanziario, in relazione ad aree inquinate. Nello specifico, dal sistema complessivo di tutela ambientale, emerge una precisa separazione tra la posizione del proprietario incolpevole e quella del responsabile dell'inquinamento. Il primo, infatti, è tenuto soltanto ad adottare, ai sensi dell'art. 245, comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, le misure di prevenzione, cioè "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" (art. 240, comma 1, lett. i).

Al contrario, gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano soltanto sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia riconducibile l'inquinamento, che deve essere individuato dall'amministrazione "dopo aver svolto le opportune indagini" (art. 244, comma 2). Laddove il responsabile non sia individuabile o non voglia o non possa intervenire, gli interventi devono essere effettuati d'ufficio dall'amministrazione competente (art. 244, comma 4) e le relative spese possono essere recuperate agendo in rivalsa verso il proprietario (con successivo provvedimento indicante le ragioni dell'impossibilità di rivalersi sull'autore), che risponde nei limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4). A garanzia di tale rivalsa, il sito è gravato da un onere reale e da un privilegio speciale sull'immobile, da esercitarsi anche "in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile" (art. 253, comma 2) (cfr. C.G.A.R.S., 02.11.2021, n. 984).

11.4. Rispetto al quadro normativo così ricostruito, che individua il responsabile dell'inquinamento come primo soggetto chiamato a rispondere, anche finanziariamente, dei danni causati all'ambiente e dei conseguenti interventi di bonifica, sono recentemente intervenute nuove pronunce volte a interpretare in termini evolutivi le disposizioni in esame, in particolare con riferimento all'acquisto della proprietà di aree interessate da contaminazioni preesistenti non riconducibili all'acquirente (cfr. Adunanza Plenaria, n. 3/2021). In questo caso, si assiste ad una rivalutazione "in chiave dinamica" della responsabilità del proprietario incolpevole, ponendo a suo carico gli oneri di bonifica e di riduzione in pristino in ragione della detenzione del sito in cui sono presenti, per esservi stati in precedenza depositati, stoccati o anche semplicemente abbandonati, rifiuti o sostanze inquinanti (cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 08.10.2021, n. 2191).

11.5. Ora, nel caso di specie non ricorre alcuna delle condizioni richieste dalla legge, così come interpretate dalla giurisprudenza, per configurare in capo alla fondazione ex proprietaria del terreno in questione l'obbligo di rifondere all'amministrazione tutte le spese dalla stessa sostenute per le operazioni di bonifica ivi effettuate.

11.5.1. Per un verso, secondo quanto risulta dai chiarimenti prodotti dall'amministrazione, la responsabilità dell'inquinamento sembra dover ricondursi all'illecita attività di altri soggetti, già condannati in sede penale, non potendosi "rinvenire responsabilità dei fatti ascrivibili all'-OMISSIS-, proprietario dei terreni" (cfr. in particolare, la sentenza penale emessa dal Tribunale di Saluzzo che ha condannato -OMISSIS- quale autore responsabile dei fatti, disponendo contestualmente il risarcimento dei danni nei confronti dei Comuni di Barge e Revello, consistenti nei costi sostenuti e da sostenere per realizzare gli interventi di ripristino del sito contaminato – doc. 36 produzione del Comune di Revello).

11.5.2. Per altro verso, sull'area interessata dagli interventi di ripristino ambientale la F.O.M. non vanta più alcun titolo dominicale sin dal 2011, né risulta averne la detenzione, tanto che, nel provvedimento impugnato, la ricorrente viene indicata come proprietaria dell'area "al tempo delle operazioni di messa in sicurezza, caratterizzazioni e bonifica del sito contaminato". Pertanto, la richiesta di rifusione delle spese sostenute dall'amministrazione è stata rivolta a un soggetto



non più titolare del bene e non responsabile dell'inquinamento, in assenza, pertanto, di alcuno dei presupposti richiesti dalla legge a fondamento della responsabilità per i costi delle operazioni necessari al ripristino delle matrici ambientali contaminate.

11.5.3. Ad ogni modo, anche laddove la Fondazione fosse stata proprietaria del terreno, l'amministrazione non avrebbe comunque potuto pretendere dalla stessa la rifusione integrale delle spese di messa in sicurezza e bonifica sostenute, dovendo esercitare la rivalsa nei confronti del titolare del bene nei soli limiti del valore di mercato a seguito dell'esecuzione degli interventi in questione (art. 253, comma 4 del D.Lgs. n. 152/2006), anche facendo valere, ove detta rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei medesimi interventi. Del resto, nel provvedimento impugnato si dà atto che le operazioni di caratterizzazione e bonifica del sito inquinato eseguite dall'amministrazione "costituiscono onere reale sul sito contaminato", regolarmente iscritto e risultante dal certificato di destinazione urbanistica, e che "le spese in questione sono assistite da privilegio speciale immobiliare ai sensi e per gli effetti dell'art. 2748 secondo comma del C.C., anche in pregiudizio dei diritti dai terzi acquisiti sull'immobile".

Ne consegue, in conclusione, che la richiesta rivolta dal Comune di Revello alla F.O.M. di rifondere integralmente e in solido con -OMISSIS- le spese sostenute per gli interventi di messa in sicurezza, caratterizzazione e bonifica del sito in questione non può ritenersi legittima, dovendo l'amministrazione procedere al recupero di quanto versato nei limiti di valore ammessi dall'ordinamento e nei confronti del proprietario attuale dell'area.

12. Passando all'esame della nota prot. -OMISSIS-, il Comune stesso ha evidenziato nella relazione di chiarimenti depositata in atti che la stessa "è stata inviata solo per conoscenza alla Fondazione Ordine del Mauriziano e riguarda ulteriori terreni inquinati su cui non è ancora stata avviata alcuna procedura di caratterizzazione", attenendo essa non "ai terreni oggetto di intervento di bonifica, ma ad ulteriori terreni risultati contaminati a seguito di analisi dell'ARPA del 2008-2009".

Difatti, detta nota – pur facendo riferimento, nell'intestazione, al recupero di somme – si riferisce ad aree censite al catasto terreni al foglio -OMISSIS-, diverse da quelle oggetto degli interventi di ripristino ambientale eseguiti ex officio dall'amministrazione (oggetto della nota prot. -OMISSIS-), individuate invece al foglio -OMISSIS-.

12.1. Rispetto alle nuove aree ancora da caratterizzare e agli interventi da eseguire sul sito, il Comune di Revello non ha indicato alcun profilo di responsabilità a carico della Fondazione, cui è stata data semplicemente notizia del solleccito, rivolto ai signori -OMISSIS- e -OMISSIS-, ad attivare le procedure di bonifica e ripristino ambientale delle aree contaminate, come agli stessi imposto, in qualità di responsabili dell'inquinamento, dall'ordinanza prot. -OMISSIS- ex art. 244 del D.Lgs. n. 152/2006.

12.3. Peraltro, la responsabilità dei succitati soggetti è emersa anche nella sentenza n. 10/2019 di questo Tribunale, che, nel confermare i provvedimenti assunti dalla Provincia per la bonifica del nuovo sito – ricomprendente anche aree ritenute di proprietà della Fondazione – ha richiamato le risultanze della sentenza penale della Corte d'Appello di Torino n. -OMISSIS-, nella quale si è ritenuta assolutamente provata e pacifica la responsabilità, quali autori materiali, di -OMISSIS- e -OMISSIS-, con conseguente obbligo degli stessi di procedere alla bonifica e al ripristino dei luoghi.

Allo stato, pertanto, la nota prot. -OMISSIS- non è lesiva degli interessi e della posizione della Fondazione, non comportando alcun obbligo a suo carico.

13. In conclusione, alla luce di quanto precede, il ricorso deve essere accolto nei sensi e limiti sopra precisati.

14. Sussistono giustificati motivi, in considerazione della peculiarità della questione e dell'andamento del giudizio, per compensare le spese di lite tra le parti.

(Omissis)