

Imposizione delle misure di prevenzione al proprietario incolpevole dell'inquinamento

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 22 novembre 2023, n. 853 - Gabbricci, pres.; Limongelli, est. - Inverardi e Gaibotti di Inverardi Silvano e C. S.n.c. (avv. Braga) c. Comune di Cologne (avv. Francesco) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Dispersione degli eventuali inquinanti presenti mediante acque di lavaggio o acque meteoriche - Misure di prevenzione - Messa in sicurezza del materiale rimosso e dell'area escavata.

Le misure di prevenzione possono essere imposte anche al proprietario incolpevole dell'inquinamento, ai sensi dell'art. 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui «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»: laddove il richiamo alla «procedura di cui all'articolo 242» è un richiamo al comma 1 di detto articolo, il quale prevede che «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 (...)». La competenza del Comune ad ordinare la realizzazione di misure di prevenzione, in assenza di norme di legge attributive di tale competenza ad enti specifici, può essere fatta ragionevolmente discendere dalla circostanza che il Comune, oltre ad essere l'ente più prossimo alla potenziale fonte di contaminazione, è uno degli enti deputati a ricevere la comunicazione preventiva di avvio dei lavori di realizzazione delle misure di prevenzione ex 304, comma 2, d.lgs. n. 152/2006, nonché l'ente che, in caso di mancata esecuzione degli interventi stessi da parte del responsabile della contaminazione o del proprietario incolpevole, è tenuto a provvedervi in via sostitutiva, ai sensi dell'art. 250 comma 1 c.a.

(Omissis)

FATTO

1. Il giorno 16 gennaio 2023 l'ARPA Lombardia-Dipartimento di Brescia eseguiva un sopralluogo presso il terreno di proprietà della società Inverardi e Gaibotti di Inverardi Silvano & C. s.n.c. (in seguito Inverardi e Gaibotti), sito in Cologne alla via Brescia, in corrispondenza dei mappali 262 e 312 del Foglio 19, dove erano iniziati da pochi giorni, ad opera della ditta esecutrice Ranghetti Felice s.r.l., i lavori di scavo finalizzati alla realizzazione di un capannone artigianale; lavori debitamente assentiti dall'amministrazione comunale con il rilascio di regolari titoli edilizi.

Nel corso del sopralluogo - al quale presenziavano anche il legale rappresentante della Inverardi e Gaibotti, il direttore tecnico della ditta esecutrice e il progettista dei lavori - ARPA accertava che a seguito delle operazioni di scotico dei primi 20-30 cm di terreno si era rilevata la presenza di rifiuti interrati, "tra cui materiale terroso di colore nero, contenente scorie, plastica, laterizi, cemento", di modo che erano state eseguite "2 trincee esplorative spinte fino a profondità di circa 1 m dal piano di scotico ove si è rilevata la presenza di rifiuti interrati".

Nel verbale di sopralluogo, ARPA dava atto che la proprietà si era impegnata ad effettuare, quello stesso giorno, la comunicazione di cui all'art. 245 del d. lgs. 152/2006 ai fini della verifica ambientale del sito, nonché a coprire con un telo i rifiuti emersi nel corso delle operazioni di scotico ai fini della immediata messa in sicurezza e a bloccare i lavori di scavo ai fini del prosieguo delle attività di indagine.

2. In effetti, quello stesso giorno la proprietà inoltrava agli enti competenti (Regione, Provincia, Comune e ARPA) la comunicazione di cui all'art. 245 d. lgs. 152/2006 quale "soggetto non responsabile della potenziale contaminazione", segnalando quanto emerso in occasione del sopralluogo dell'ARPA e impegnandosi a provvedere alle operazioni di immediata messa in sicurezza di emergenza del sito mediante la copertura con un telo del cumulo realizzato con il materiale scoticato.

3. Con ordinanza n. 4 del 18 gennaio 2023, notificata il giorno successivo, il responsabile dell'Area tecnica del Comune di Cologne, visto il verbale di sopralluogo dell'ARPA e la comunicazione ex art. 245 della proprietà del sito, ordinava alla signora Inverardi Donatella, in qualità di legale rappresentante della Inverardi e Gaibotti, ai sensi dell'art. 192 commi 1 e 3 del d. lgs. 152 del 2006:

1) "l'immediata sospensione di ogni attività e lavorazione nel cantiere di via Brescia individuato al foglio 19 particelle 312 e 262 del NCT del Comune di Cologne";

2) "l'immediata messa in sicurezza del materiale rimosso e dell'area escavata" nel predetto cantiere, "al fine di evitare ogni ulteriore dispersione degli eventuali inquinanti presenti mediante acque di lavaggio o acque meteoriche (come per esempio la copertura dell'area di interesse)";

3) la presentazione, entro 10 giorni dalla notifica del provvedimento, "di un piano di indagini preliminari redatto e firmato



da tecnico abilitato, come previsto dall'art. 242 del Codice dell'Ambiente (d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152)”, preavvertendo l'intimata che, in caso di inottemperanza, l'amministrazione avrebbe provveduto alla denuncia ai sensi dell'art. 650 del codice penale e all'esecuzione d'ufficio dell'ordinanza con addebito delle spese a carico dell'inadempiente.

4. Con ricorso notificato il 16 febbraio 2023 e ritualmente depositato, Inverardi e Gaibotti impugnava l'ordinanza da ultimo citata e ne chiedeva l'annullamento, previa sospensione incidentale.

4.1. Premetteva la ricorrente di aver acquistato il terreno oggetto del provvedimento impugnato dalle signore Vignoni Loredana, Vignoni Alice e Vezzoli Maria Giuliana, in forza di atto pubblico di compravendita del 12 gennaio 2021, e ciò al fine di ampliare il proprio capannone artigianale insistente sul terreno attiguo già di sua proprietà, contraddistinto dal mappale 260 del Foglio 19; in tale prospettiva, nell'ottobre del 2022 essa presentava al Comune di Cologne le SCIA alternativa al permesso di costruire relativa all'ampliamento del fabbricato artigianale, e nel mese di gennaio 2023 dava avvio ai lavori; non appena iniziati i lavori di scotico del terreno vegetale, emergeva la presenza di rifiuti interrati, di modo che i funzionari ARPA intervenuti in loco facevano scavare dalla ditta esecutrice due trincee di ispezione e redigevano il verbale anzidetto; la società ricorrente, oltre ad effettuare la comunicazione ex art. 245 alle Autorità competenti, il giorno successivo (17 gennaio 2023) denunciava l'accaduto alle proprie danti causa signore Vignoni e Vezzoli; in tale contesto, e senza alcun coinvolgimento procedimentale, il Comune di Cologne adottava l'ordinanza impugnata; il 24 gennaio 2023 la ricorrente presentava al Comune di Cologne una istanza di riesame e di annullamento in autotutela, evidenziando i profili di illegittimità della medesima e l'assenza di responsabilità della deducente; in assenza di riscontro dell'amministrazione, la società si induceva a presentare il presente ricorso giurisdizionale.

4.2. Ciò premesso, la ricorrente formulava tre motivi di ricorso, con i quali deduceva vizi di incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili, così sintetizzabili:

1) il provvedimento impugnato, nella parte in cui richiama espressamente l'art. 192 del d. lgs. n. 152/2006, sarebbe viziato da incompetenza relativa essendo stato adottato dal responsabile dell'Area tecnica anziché dal sindaco; inoltre, nella parte in cui ordina alla ricorrente la sospensione di ogni attività nel cantiere di via Brescia, l'immediata messa in sicurezza del materiale rimosso e la presentazione di un piano di indagini preliminari, richiamando espressamente l'art. 242 del Codice dell'Ambiente, il provvedimento sarebbe parimenti viziato da incompetenza relativa, essendo stato adottato dal Comune anziché dalla Provincia.

2) il provvedimento impugnato non sarebbe stato preceduto da alcuna comunicazione di avvio del procedimento, in assenza di particolari ragioni di celerità del procedimento stesso, tenuto conto che la ricorrente si era già attivata per coprire i rifiuti con un telo, come indicato da funzionari dell'ARPA; per effetto di tale omissione, alla ricorrente non sarebbe stato consentito di far valere le proprie ragioni in seno al procedimento amministrativo, al fine di dimostrare, in particolare, l'assenza di responsabilità (sia dolosa sia colposa) in ordine all'abbandono incontrollato dei rifiuti; l'istanza di riesame, presentata dalla ricorrente per mero spirito collaborativo e proprio al fine ad ovviare a tali carenze procedurali, è rimasta inevasa dall'amministrazione;

3) il provvedimento impugnato sarebbe stato emesso nei confronti della società ricorrente senza alcun preventivo accertamento circa una sua responsabilità o corresponsabilità, a titolo doloso o colposo, in ordine all'abbandono incontrollato dei rifiuti o allo stato di inquinamento del sito, in violazione di quanto previsto dalle norme applicate di cui agli articoli 192 e 242 d. lgs. n. 152/2006; in ogni caso, sarebbe insussistente ogni responsabilità in capo alla ricorrente in ordine all'abbandono dei rifiuti in questione, avendo essa acquistato solo di recente il terreno *de quo* dalle signore Vignoni e Vezzoli ed essendo entrata nella disponibilità dell'area soltanto in data 12 gennaio 2021, per poi iniziare i lavori a fine dicembre 2022; i danti causa hanno invece posseduto l'area per più di 20 anni, come si evince dallo stesso atto di vendita; peraltro, gli ordini impartiti dall'amministrazione comunale con il provvedimento impugnato sarebbero sproporzionati, atteso che: (i) l'ordine di sospendere ogni attività e lavorazione nel cantiere impedirebbe alla ricorrente finanche di ultimare la recinzione della proprietà ai fini della custodia del terreno (attività su cui la stessa ARPA non aveva avuto nulla da obiettare); (ii) l'ordine di mettere in sicurezza di emergenza il materiale rimosso coprendolo con un telo era già stato eseguito prima dell'adozione del provvedimento, come risulta dal verbale ARPA; (iii) l'ordine di presentare un piano di indagini preliminari sarebbe viziato da incompetenza, alla stregua di quanto sopra esposto.

5. Il Comune di Cologne si è costituito in giudizio depositando documentazione e memoria difensiva, contestando il fondamento del ricorso e chiedendone il rigetto.

6. Con ordinanza n. 131 del 24 marzo 2023 la Sezione ha accolto in parte la domanda cautelare, e per l'effetto ha sospeso l'esecuzione del provvedimento impugnato limitatamente ai capi sub 2) e 3) del suo dispositivo, fissando per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 25 ottobre 2023 e condannando il Comune di Cologne alla rifusione delle spese della fase, liquidate in € 1.000,00 (mille), oltre accessori di legge.

7. In prossimità dell'udienza di merito, entrambe le parti hanno integrato la propria documentazione e depositato memorie conclusive (entrambe) e di replica (la sola ricorrente) nei termini di rito.

8. All'udienza pubblica del 25 ottobre 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO



1. In punto di fatto giova precisare che in corso di causa la parte ricorrente, al solo fine di rimediare all'asserita inerzia delle Amministrazioni competenti nell'individuare il soggetto responsabile dell'abbandono incontrollato dei rifiuti sul terreno di sua proprietà, ha presentato spontaneamente all'ARPA in data 3 aprile 2023 un piano di rimozione dei rifiuti rinvenuti sulle porzioni di terreno interessate dal progettato ampliamento del fabbricato produttivo; tale piano è stato approvato dall'ARPA, previo sopralluogo eseguito il 6 giugno 2023, ed è stato eseguito dalla società ricorrente con la rimozione dei rifiuti limitatamente alle sub aree interessate dall'intervento edificatorio, con il successivo avvio a smaltimento dei rifiuti rimossi. ARPA ha poi accertato anche il rispetto dei limiti di CSC nei materiali esaminati (come riferisce la difesa comunale nella propria memoria conclusiva, pag. 2), e quindi l'assenza di un pericolo di inquinamento.

1.1. Alla luce di tale sopravvenienza, con ordinanza dirigenziale n. 46/2023 del 9 agosto 2023, il Comune di Cologno ha revocato parzialmente l'ordinanza n. 4/2023 oggetto del presente giudizio limitatamente al punto n. 1 relativo all'ordine di sospensione dei lavori, in tal modo consentendo l'immediata ripresa di ogni attività e lavorazione nel cantiere di via Brescia, limitatamente alle parti individuate nel piano di rimozione rifiuti approvato dall'ARPA.

1.2. Nondimeno, la parte ricorrente ha dichiarato nelle memorie conclusive la persistenza del proprio interesse alla definizione del presente giudizio, sia perché la presentazione del piano di rimozione rifiuti è stata effettuata solo al fine di sbloccare la situazione di stallo venutasi a determinare per effetto del provvedimento impugnato, e senza alcuna acquiescenza a quest'ultimo, sia perché la più recente ordinanza comunale n. 46/2023 ha disposto la revoca del solo punto n. 1 dell'ordinanza impugnata, lasciando quindi in vigore i disposti di cui ai punti nn. 2 e 3.

2. Ciò precisato in punto di fatto, si osserva quanto segue in punto di diritto.

2.1. Con il provvedimento impugnato, il Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Cologno ha ordinato alla società ricorrente, in qualità di proprietaria del sito oggetto del sopralluogo ARPA del 16 gennaio 2023, non colpevole dello stato di abbandono dei rifiuti ivi individuati: 1) *"l'immediata sospensione di ogni attività e lavorazione nel cantiere di via Brescia individuato al foglio 19 particelle 312 e 262 del NCT del Comune di Cologno"*; 2) *"l'immediata messa in sicurezza del materiale rimosso e dell'area escavata"* nel predetto cantiere, *"al fine di evitare ogni ulteriore dispersione degli eventuali inquinanti presenti mediante acque di lavaggio o acque meteoriche (come per esempio la copertura dell'area di interesse)"*; 3) la presentazione, entro 10 giorni dalla notifica del provvedimento, *"di un piano di indagini preliminari redatto e firmato da tecnico abilitato, come previsto dall'art. 242 del Codice dell'Ambiente (d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152)"*.

2.2. Il provvedimento è stato adottato nei confronti della società ricorrente, in espressa applicazione degli articoli 192 e 242 d. lgs. 152/2006, in qualità di soggetto titolare del diritto di proprietà e della disponibilità materiale del sito, a prescindere da ogni indagine in ordine all'abbandono dei rifiuti e allo stato di potenziale contaminazione del sito, quale misura meramente precauzionale in attesa dei futuri accertamenti in ordine allo stato di potenziale contaminazione del sito e al soggetto responsabile della stessa.

3. Ciò posto, appare legittimo, innanzitutto, l'ordine di cui al punto n. 1 del dispositivo del provvedimento impugnato, in quanto la sospensione dell'attività edilizia rientra tra i poteri di vigilanza sull'attività edilizia attribuiti al Comune dall'art. 27 D.P.R. n. 380 del 2001 e legittimamente esercitabili dal dirigente o dal responsabile del servizio; al riguardo va osservato che appare ragionevole quanto affermato in giudizio dalla difesa del Comune in relazione alla circostanza che il provvedimento avrebbe richiamato impropriamente l'art. 192 d. lgs. n. 152 del 2006, ma non avrebbe fatto concreta applicazione di questa norma, tant'è vero che l'amministrazione non ha ordinato la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti rinvenuti nel sito, ma soltanto la sospensione dell'attività edilizia; la stessa impossibilità per la società ricorrente di realizzare, nell'immediato, la recinzione definitiva del fondo non sembra aver arrecato un pregiudizio sostanziale alla ricorrente, vista la disponibilità manifestata dall'amministrazione comunale ad assentire opere di recinzione non permanenti, almeno fino all'espletamento delle verifiche di carattere ambientale conseguenti agli accertamenti eseguiti da ARPA.

4. Appare parimenti legittimo l'ordine di cui al punto n. 2) del dispositivo dell'atto impugnato, concernente *"l'immediata messa in sicurezza del materiale rimosso e dell'area escavata nel cantiere di Via Brescia individuato al foglio 19 particelle 213 e 262 del NCT del Comune di Cologno, oggetto della presenza dei rifiuti al fine di evitare ogni ulteriore dispersione degli eventuali inquinanti presenti mediante acque di lavaggio o acque meteoriche (come per esempio la copertura dell'area di interesse)"*.

4.1. Al riguardo, il Collegio deve pervenire a conclusioni diverse da quelle rassegnate in sede cautelare, alla luce dell'approfondimento valutativo proprio della fase di merito e delle convincenti difese svolte dal Comune nelle memorie conclusive.

4.2. In sostanza, il Comune ha ordinato alla società ricorrente di provvedere, nell'immediato, alla copertura dell'area escavata e del materiale rimosso in occasione del sopralluogo ARPA del 16 gennaio 2023, al fine di impedire ogni ulteriore dispersione degli eventuali inquinanti.

4.3. Ora, al netto della considerazione che la ricorrente ha affermato di aver già provveduto spontaneamente ad effettuare tale copertura, su indicazione dell'ARPA, subito dopo il primo sopralluogo del 16 gennaio 2023, per cui non si comprende pienamente l'interesse alla censura in esame, va comunque rilevato che la misura imposta dal Comune, benchè qualificata impropriamente come misura di *"messa in sicurezza"*, costituisce in realtà una tipica *"misura di prevenzione"*, così come

definita dall'art. 240 comma 1 lett. i) d. lgs. n. 152 del 2006, che definisce tali *“le iniziative per contrastare un evento, un atto o un’omissione che ha creato una minaccia imminente per la salute o 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”*; e in effetti la copertura con un telo delle porzioni di terreno e dei rifiuti escavati nel corso del sopralluogo ARPA ha avuto la limitata finalità di prevenire il rischio di una diffusione nell’ambiente del materiale rimosso, a quel momento di natura ancora incerta e quindi potenzialmente fonte di inquinamento ambientale.

4.4. Le misure di prevenzione possono essere imposte anche al proprietario incolpevole dell’inquinamento, ai sensi dell’art. 245 comma 2 d. lgs. n. 152 del 2006, secondo cui *“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”*: laddove il richiamo alla *“procedura di cui all’articolo 242”* è un richiamo al comma 1 di detto articolo, il quale prevede che *“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 (...)”*.

4.5. Alla luce di tali norme, dunque, la misura ordinata dal Comune poteva essere legittimamente imposta alla società ricorrente, quale proprietaria incolpevole, come misura di prevenzione.

4.6. La competenza del Comune ad ordinare la realizzazione di misure di prevenzione, in assenza di norme di legge attributive di tale competenza ad enti specifici, può essere fatta ragionevolmente discendere dalla circostanza che il comune, oltre ad essere l’ente più prossimo alla potenziale fonte di contaminazione, è uno degli enti deputati a ricevere la comunicazione preventiva di avvio dei lavori di realizzazione delle misure di prevenzione ex 304 comma 2 d. lgs. 152/2006, nonché l’ente che, in caso di mancata esecuzione degli interventi stessi da parte del responsabile della contaminazione o del proprietario incolpevole, è tenuto a provvedervi in via sostitutiva, ai sensi dell’art. 250 comma 1 C.A.

4.7. La mancata comunicazione dell’atto di avvio del procedimento finalizzato all’imposizione delle misure di prevenzione appare sufficientemente giustificata dal carattere intrinsecamente urgente delle opere in questione.

5. È invece fondata la censura dedotta dalla parte ricorrente con il terzo motivo di ricorso in relazione al capo n. 3 del dispositivo dell’atto impugnato, con il quale è stata ordinata alla società ricorrente la presentazione, entro 10 giorni dalla notifica del provvedimento, *“di un piano di indagini preliminari redatto e firmato da tecnico abilitato, come previsto dall’art. 242 del Codice dell’Ambiente (d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152)”*,

In effetti, come fondatamente censurato dalla parte ricorrente, il potere di ordinare l’effettuazione di indagini preliminari sull’esistenza di fonti di potenziale contaminazione di un sito, ai sensi l’art. 242 comma 2 d. lgs. 152 del 2006, compete esclusivamente alla provincia, e non al comune, e, inoltre, può essere esercitato esclusivamente nei confronti del soggetto responsabile dell’inquinamento e non – come accaduto nel caso di specie – nei confronti del mero proprietario del sito, pacificamente incolpevole della contaminazione.

6. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso va accolto in parte, e per l’effetto va disposto l’annullamento del provvedimento impugnato limitatamente al capo n. 3 del suo dispositivo.

7. Stante la parziale reciproca soccombenza, le spese relative alla fase di merito possono essere compensate tra le parti, ferme peraltro le statuizioni sulle spese della fase cautelare contenute nell’ordinanza della Sezione n. 131/2023.

(Omissis)