

Pubblicato il 18/01/2018

N. 00144/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00432/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Nel giudizio introdotto con il ricorso 432 del 2013, proposto da Allodio S.r.l.,  
Tre Esedra S.r.l.,  
Peleo S.r.l.,  
Quarzo 1990 S.r.l.,  
Cinque Aprile S.r.l.,  
Consorzio Caltacity Due, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore,  
rappresentati e difesi dall'avvocato Pasquale Frisina, con domicilio eletto presso lo  
studio dell'avv. Raffaella Banfi in Milano, corso di Porta Romana 52;

***contro***

il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in persona del  
ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello  
Stato, domiciliataria ex lege;

***nei confronti di***

il Ministero dello Sviluppo Economico, e il Ministero della Salute, in persona dei rispettivi ministri pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria ex lege; la Regione Lombardia, in persona del presidente pro tempore, la Provincia di Milano, in persona del presidente pro tempore, il Comune di Sesto San Giovanni, in persona del sindaco pro tempore l'Agenda regionale protezione ambiente (ARPA) – Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

I. - del decreto contenente il provvedimento finale d'adozione delle determinazioni conclusive della Conferenza di servizi decisoria, relativa al sito di bonifica d'interesse nazionale di Sesto San Giovanni, svoltasi in data 19 novembre 2012, emesso dal Ministero dell'ambiente - Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche in data 4 dicembre 2012;

II. - di tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e/o consequenziali, ivi compresi, per quanta occorrer possa, quelli espressamente menzionati nel corpo del medesimo provvedimento, ed in particolare: (i) il verbale della Conferenza di servizi decisoria di cui sub 1, nella parte in cui prevede prescrizioni a carico del Consorzio Caltacity 2; (ii) per quanto occorrer possa, e sempre nelle parti d'esclusivo interesse per il Consorzio Caltacity 2, tutti gli allegati al predetto verbale, con particolare riguardo: (1) al verbale della conferenza di servizi istruttoria tenutasi il 6/11/2012 contenente gli esiti della conferenza di servizi istruttoria del 24/04/2012; (2) al documento istruttorio/preparatorio alla Conferenza di servizi istruttoria del 06/11/2012 contenente gli esiti della conferenza di servizi istruttoria del 24/04/2012.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'ambiente, dello sviluppo economico e della salute;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 gennaio 2018 il pres. cons. Angelo Gabbricci e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1.1. I ricorrenti Allodio S.r.l., Tre Esedra S.r.l., Peleo S.r.l., Quarzo 1990 S.r.l., Cinque Aprile S.r.l., riunite nel Consorzio Caltacity Due, sono proprietari dell'area denominata "Ex Deca Passavant", in comune di Sesto San Giovanni (Milano), inclusa nel "Sito di interesse nazionale (SIN) Sesto San Giovanni", individuato dall'art. 114, XXIV comma, della l. 23 dicembre 2000, n. 388, come intervento di bonifica di interesse nazionale, e poi perimetrato con d.m. dell'ambiente e della tutela del territorio, 31 agosto 2001, n. 18016.

1.2. Non è controverso in causa che l'intero S.I.N. sia interessato dal passaggio delle acque contaminate della falda idrica sotterranea, di accertata provenienza esterna allo stesso.

Tuttavia, con il decreto qui impugnato - di recepimento delle determinazioni, assunte nella Conferenza di servizi decisoria, relativa al S.I.N. di Sesto San Giovanni, svoltasi in data 19 novembre 2012 - considerata la presenza nell'area "Ex Deca Passavant" della predetta falda acquifera inquinata, e in attesa che venga realizzato il relativo Progetto unitario di bonifica, è stato previsto, a carico dei ricorrenti, quali proprietari della menzionata area un articolato onere.

In dettaglio è stato loro ordinato di intervenire, con opere di messa in sicurezza di emergenza della falda, "anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 245 del D.lgs. 152/2006

che 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, con la conseguenza che non impedire l'evento (inquinamento causato da diffusione della contaminazione) equivale a cagionarlo”; è stato inoltre prescritto ai ricorrenti d'intervenire con misure di sicurezza d'urgenza in caso di inquinamento da sostanza molto tossiche cancerogene e persistenti.

1.3. La disposizione è stata impugnata dai ricorrenti sulla base del presupposto che essi non avrebbero alcuna responsabilità per la contaminazione della falda, mentre non sarebbero stati coinvolti né gli effettivi responsabili di tale fenomeno di inquinamento, né il Comune di Sesto San Giovanni, soggetto attuatore del progetto unitario di bonifica della falda.

1.4. L'Amministrazione statale si è costituita in giudizio, dapprima concludendo per la rievocazione e successivamente per l'improcedibilità, poiché ormai i provvedimenti gravati cessato di produrre effetti, essendo stati sostituiti da successive determinazioni assunte nel corso delle seguenti conferenze di servizi.

2.1. Il ricorso non può essere dichiarato improcedibile: la difesa erariale – pur sollecitata dalla parte ricorrente – non ha fornito la prova univoca di un atto di ritiro espresso, o, comunque di un provvedimento successivo pacificamente inconciliabile con quelli impugnati.

2.2.1. L'unico motivo di ricorso è rubricato nella violazione e falsa applicazione degli artt. 240; 242; 245 e 252 del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152; incompetenza del Ministero dell'ambiente; eccesso di potere per travisamento dei fatti ed errore nei presupposti; illogicità e contraddittorietà dell'azione amministrativa; violazione dell'art. 3 della legge 9 agosto 1990 n. 241; carenza di motivazione; difetto di istruttoria; violazione del principio di proporzionalità.

2.2.2. Invero, osservano i ricorrenti, con i provvedimenti impugnati è stato posto a carico dei ricorrenti un cospicuo impegno, e ciò solo per la presenza nell'area di loro

pertinenza della falda inquinata, sebbene essi non abbiano alcuna responsabilità per tale inquinamento.

2.2.3. Per vero, seguitano i ricorrenti, ex art. 242 del d. lgs. 152/2006, l'obbligo di bonifica e messa in sicurezza dei siti contaminati - incluse le procedure preliminari di indagine, caratterizzazione e analisi di rischio, nonché le attività di messa in sicurezza di emergenza - ricade esclusivamente in capo al responsabile dell'inquinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere d'individuare.

2.2.4. La disciplina, conforme al diritto comunitario, si ispira al ricordato principio "chi inquina paga", da intendersi in senso sostanzialistico, secondo il principio di effettività come criterio guida nell'interpretazione del diritto comunitario ambientale.

I costi ambientali devono cioè gravare sul soggetto che ha causato la compromissione ambientale e l'Autorità competente ad intervenire deve fare in modo che il costo sostenuto ricada sull'effettivo responsabile.

All'opposto, qui l'Amministrazione sebbene sia certo che i ricorrenti non sono autori della contaminazione, ha posto a loro carico una serie di impegni, e così le relative spese, che invece devono far carico ai responsabili dell'inquinamento, peraltro qui non coinvolti e nemmeno individuati.

3.1.1. La censura è fondata.

3.1.2. Invero, la vicenda in questione non è dissimile da altre, su cui già si è pronunciato nel tempo questo Tribunale: cfr., per il SIN di Sesto San Giovanni, T.A.R. Lombardia Milano, IV, 6 novembre 2017, n. 2088 e id. II, 9 aprile 2013, n. 883, le quali concernono l'impugnazione di provvedimenti, con cui il Ministero dell'ambiente ha intimato ai proprietari di aree inquinate – in superficie ovvero nella falda – di provvedere ad interventi di bonifica senza aver prima accertato la loro responsabilità nella produzione del pregiudizio; e ciò vale, pacificamente anche nella fattispecie.

3.2.1. In particolare, nel giudizio conclusosi con la sentenza 883/2013, è stata effettuata una consulenza tecnica, la quale ha confermato che l'inquinamento della falda trova la sua origine fuori del sito.

3.2.2. Per il resto “non è revocabile in dubbio che, secondo la condivisibile giurisprudenza, l'obbligo di bonifica dei siti inquinati grava sul responsabile dell'inquinamento (la locuzione “chi inquina paga”), e non sul proprietario dell'area per tale: “Ai sensi degli art. 242, comma 1, e 244, comma 2, d.lg. n. 152 del 2006, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pa solo ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione con un comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità. In proposito, non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità, dal quadro normativo emergono le seguenti regole: 1) il proprietario, ai sensi dell'art. 245, comma 2, è tenuto soltanto ad adottare le misure di prevenzione; 2) gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano solo sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (articolo 244, comma 2); 3) se il responsabile non è individuabile o non provveda gli interventi necessari sono adottati dall'amministrazione competente (articolo 244, comma 4); 4) le spese sostenute per effettuare tali interventi possono essere recuperate agendo in rivalsa verso il proprietario, che risponde nei limiti del valore di mercato del sito dopo l'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4); 5) a garanzia di tale diritto di rivalsa, il sito è gravato da un onere reale e di un privilegio speciale immobiliare (art. 253, comma 2)” (così C.d.S., VI, 5 ottobre 2016, n. 4099, la quale rinvia alla sentenza

della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 4 marzo 2015 - sez. terza, nella causa C-534/13 - e l'ordinanza del medesimo organo del 6 ottobre 2015 - sez. ottava, nella causa C-592/13; cfr. anche TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 13 ottobre 2016, n. 1860) (così T.A.R. Lombardia Milano, 2088/2017 cit.).

3.2.3. D'altra parte, l'art. 245 del d. lgs. 3 aprile 2006, n.152, intitolato agli obblighi d'intervento e di notifica da parte dei soggetti non responsabili della potenziale contaminazione, al II comma stabilisce 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", con l'ulteriore precisazione che 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".

3.2.4. Tali misure di prevenzione – comunque distinte dagli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino, i quali gravano solo sul responsabile della contaminazione – sono definite dall'art. 240, I comma, lett. i), del d. lgs. cit., come "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".

Ebbene, è evidente che le prescrizioni introdotte con il provvedimento gravato non sono affatto destinate a impedire un imminente evento dannoso, nel contenuto intervallo di tempo tra quando il proprietario dell'area contaminata ha acquisito

consapevolezza della minaccia, e l'Autorità competente è posta in grado di affrontare l'evento critico.

3.2.5. L'Autorità richiede qui interventi di riparazione e di messa in sicurezza, non contingenti ma continuativi, e evidentemente non riferibili alla fase iniziale di una emergenza: essa vuole così ampliare gli oneri gravanti sul proprietario rispetto a quelli stabiliti per legge, senza tener conto che le misure di prevenzione sono dirette a contrastare una minaccia ambientale imminente, che possa realizzarsi in un futuro prossimo, e non riguardano, dunque, né situazioni in cui l'inquinamento sia un fenomeno già ampiamente diffuso, né interventi che richiedano soluzioni tecniche incompatibili con la salvaguardia immediata del bene.

4.1. Il ricorso va per questo senz'altro accolto, con assorbimento delle restanti censure: vanno pertanto annullati, nel limite dell'interesse dei ricorrenti, il decreto contenente il provvedimento finale d'adozione delle determinazioni conclusive della Conferenza di servizi decisoria, relativa al sito di bonifica d'interesse nazionale di Sesto San Giovanni, svoltasi in data 19 novembre 2012, emesso dal Ministero dell'ambiente - Direzione Generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche in data 4 dicembre 2012, nonché il verbale della Conferenza di servizi decisoria, nella parte in cui prevede prescrizioni a carico del Consorzio Caltacity 2; gli ulteriori atti non hanno contenuto provvedimento, ovvero non costituiscono oggetto di specifiche censure.

4.2. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti indicati in motivazione.

Condanna il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla rifusione delle spese di giudizio in favore dei ricorrenti in solido, che liquida in €



4.000,00 complessivamente, oltre agli accessori di legge, e alla rifusione del contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio addì 11 gennaio 2018 con l'intervento dei signori magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Roberto Lombardi, Primo Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Angelo Gabbricci**

IL SEGRETARIO