

**TAR LOMBARDIA (BS) - SENTENZA 1° OTTOBRE 2018 N. 935: sul principio “chi inquina paga”, sugli obblighi di bonifica e sulla posizione del proprietario incolpevole**

*« La giurisprudenza comunitaria, nel confinare l'applicazione della direttiva 2004/35/CE alle sole attività svolte o ultimate dopo il 30 aprile 2007, ha indirettamente tutelato anche la disciplina nazionale applicabile ratione temporis ai fatti anteriori. È stato infatti precisato che il principio “chi inquina paga” non può essere invocato al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale in materia ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa comunitaria (v. C.Giust. GS 9 marzo 2010 C-378/08, ERG, punto 46; C.Giust. Sez. VIII 9 marzo 2010 C-478/08, Buzzi, punto 36). Inoltre, con riferimento all'art. 16 par. 1 della direttiva 2004/35/CE, la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che gli Stati sono liberi di introdurre o mantenere misure di prevenzione e riparazione del danno ambientale più severe di quelle comunitarie, anche per quanto riguarda l'individuazione di altri soggetti responsabili»*

*« Nel diritto interno è stato seguito uno schema analogo, che obbliga alla riparazione del danno ambientale il soggetto responsabile della causazione dello stesso. Per imputare il danno a un soggetto particolare è stata dapprima introdotta una fattispecie di violazione dolosa o colposa delle norme di tutela ambientale (v. art. 18 comma 1 della legge 8 luglio 1986 n. 349), e poi è stato previsto l'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica a carico di chi abbia provocato, anche in modo accidentale, una situazione di inquinamento intesa come superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque (v. art. 17 comma 2 del Dlgs. 5 febbraio 1997 n. 22). Quest'ultima è la disciplina ora trasferita nell'art. 242 del Dlgs. 152/2006»*

*« Il diritto interno contiene almeno tre principi che consentono di coinvolgere in qualche misura anche il proprietario incolpevole nelle attività di prevenzione e di riparazione del danno ambientale »*

*«Il primo principio riguarda la responsabilità ex art. 2051 c.c. per il danno cagionato da cosa in custodia. L'impresa che opera su un'area contaminata è custode della stessa, e dunque deve adoperarsi per impedire che dalla situazione di inquinamento derivino danni a terzi, senza potersi esimere dimostrando di non essere l'autore della contaminazione. L'obbligo di attivazione del proprietario in quanto custode ha ricevuto una specificazione in materia ambientale attraverso l'art. 245 comma 2 del Dlgs. 152/2006, che impone al proprietario o al gestore dell'area contaminata di attuare le misure di prevenzione secondo la stessa procedura descritta dal precedente art. 242 con riguardo al soggetto responsabile del superamento delle soglie di contaminazione. Quando l'inquinamento sia costituito dalla presenza di rifiuti, alla disciplina nazionale si affianca quella comunitaria (v. art. 3 par. 1.6 della direttiva 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE, nonché i successivi art. 14 e 15), che impone l'obbligo di rimozione e smaltimento non solo al produttore dei rifiuti ma anche al detentore attuale, inteso come la persona fisica o giuridica nel possesso degli stessi, salvo regresso nei confronti del produttore »*

*«Il secondo principio riguarda la responsabilità ex art. 2050 c.c. per l'esercizio di attività pericolose. Sotto il profilo che qui interessa, un'attività è pericolosa in quanto svolta su un'area*

---

*contaminata. La pericolosità si manifesta sia nei confronti dei lavoratori sia nei confronti degli altri soggetti ammessi all'interno dell'area contaminata. L'impresa è tenuta al risarcimento, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno. Poiché il diritto alla salute e l'integrità dell'ambiente non possono ricevere una protezione più o meno efficace a seconda delle circostanze, le misure idonee a evitare il danno coincidono necessariamente con quelle che l'art. 240 del Dlgs. 152/2006 individua come misure dirette a stabilizzare la situazione e a impedire che la contaminazione si diffonda nelle matrici ambientali. Sono quindi comprese sia la messa in sicurezza di emergenza sia la messa in sicurezza operativa. I singoli interventi necessari sono indicati di volta in volta dall'amministrazione, che fissa anche il relativo crono programma »*

---

N. 00935/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00704/2012 REG.RIC.



**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 704 del 2012, proposto da BELLELI ENERGY CPE SRL, rappresentata e difesa dagli avv. Federico Peres, Luciano Butti, Maria Adele Fario e Filippo Zilioli, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia, via Moretto 56;

contro

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE - DIREZIONE TUTELA TERRITORIO E RISORSE IDRICHE, MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, MINISTERO DELLA SALUTE, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;  
REGIONE LOMBARDIA, PROVINCIA DI MANTOVA, COMUNE DI MANTOVA, non costituitisi in giudizio;

nei confronti

COMUNE DI VIRGILIO, COMUNE DI SAN GIORGIO DI MANTOVA, ARPA LOMBARDIA, ASL DI MANTOVA, AUTORITÀ DI BACINO DEL PO, AGENZIA INTERREGIONALE PER IL PO, DIRETTORE DEL PARCO DEL MINCIO, LEGAMBIENTE LOMBARDIA, non costituitisi in giudizio;  
CLAIPA SPA, ITALIANA ENERGIA E SERVIZI SPA, INDUSTRIA COLORI FREDDI SAN GIORGIO SRL, non costituitesi in giudizio;

---

SOPRINTENDENZA PER I BENI ARCHEOLOGICI PER LA LOMBARDIA, ENEA, ISPRA, ISPESL, ISS, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in Brescia, via S. Caterina 6;

INAIL, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto D'Avossa, con domicilio eletto presso il medesimo legale in Brescia, via Cefalonia 50;

per l'annullamento

- del verbale e delle prescrizioni della conferenza di servizi decisoria convocata presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in data 10 ottobre 2011, relativa al SIN Laghi di Mantova e Polo Chimico, per quanto di interesse della ricorrente;

- del decreto del direttore generale prot. n. 3113/TRI/DI/B di data 23 febbraio 2012, con il quale sono state approvate le prescrizioni della conferenza di servizi decisoria del giorno 10 ottobre 2011;

- della nota del direttore generale prot. n. 4940/TRI/DI/II del 23 febbraio 2012, con la quale sono stati trasmessi il verbale e il decreto sopra descritti;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero della Salute, della Soprintendenza per i Beni Archeologici per la Lombardia, dell'ENEA, dell'ISPRA, dell'ISPESL, dell'ISS, e dell'INAIL;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 giugno 2018 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente Belleli Energy Cpe srl (Belleli) è un'impresa metalmeccanica proprietaria di un'area situata nel SIN Laghi di Mantova e Polo Chimico.

---

2. Numerose analisi hanno rilevato all'interno del SIN gravi criticità ambientali, tra cui la contaminazione della falda. Nella conferenza di servizi tenutasi presso il Ministero dell'Ambiente il 31 luglio 2009 è stata accertata la presenza di surnatante in alcuni campioni di acqua di falda prelevati dai piezometri presenti nell'area di proprietà della ricorrente Belleli, con la precisazione tuttavia che le caratteristiche dell'inquinamento sembravano riconducibili alle attività svolte nella contigua raffineria di Italiana Energia e Servizi spa (raffineria IES). Nonostante tale precisazione, la conferenza di servizi ha chiesto alla ricorrente Belleli la rimozione immediata del surnatante.

3. Anche nel "*Rapporto Fingerprinting*" predisposto dalla società Swiss Environment per conto della ricorrente Belleli il 9 novembre 2010 è stata evidenziata la corrispondenza tra il surnatante prelevato nel 2010 nei pozzi dell'area Belleli e il surnatante prelevato dall'ARPA nel 2007 in alcuni pozzi della raffineria IES. Le stesse conclusioni sono contenute in un ulteriore rapporto predisposto dalla società Swiss Environment per conto della ricorrente Belleli il 10 maggio 2011. Su questo concorda anche l'ARPA nella nota del 29 giugno 2011, con la quale è stata disposta la trasmissione al Ministero dell'Ambiente dei risultati del campionamento del surnatante prelevato il 18 aprile 2011 sull'area Belleli.

4. Nella conferenza di servizi decisoria tenutasi presso il Ministero dell'Ambiente in data 10 ottobre 2011 è stato ribadito che la presenza di surnatante nell'area Belleli è probabilmente dovuta alla fuoriuscita di materiale organico dalla raffineria IES. È stato inoltre evidenziato che in due piezometri situati in una diversa porzione dell'area, in prossimità della darsena, era stata rilevata la presenza di cloruro di vinile, e che nella stesa zona nel corso delle operazioni di caratterizzazione erano stati rinvenuti materiali interrati presentanti evidenze visive e olfattive. Con riguardo a questi materiali, la ricorrente Belleli aveva condotto, su richiesta dell'ARPA, il test di cessione, comunicando poi di aver classificato i materiali come rifiuti non pericolosi, e di averli smaltiti.

5. In relazione al quadro generale di inquinamento del SIN e alla situazione specifica dell'area in questione, la conferenza di servizi ha fissato alcune prescrizioni rivolte a tutte le imprese proprietarie di aree contaminate all'interno del SIN, e altre prescrizioni specifiche per ciascuna impresa.

6. Le prescrizioni possono essere riassunte come segue:

(a) vista la contaminazione diffusa, tutte le imprese devono adeguare gli interventi di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda individuando i casi di inquinamento che superino di 10 volte i limiti tabellari, e verificando il rispetto dei limiti di esposizione professionale TLV-TWA per coloro che frequentano le aree contaminate (pag. 41);

(b) parimenti, tutte le imprese devono rispettare le prescrizioni formulate dall'ARPA nella relazione di validazione dei risultati della nona campagna coordinata di monitoraggio (pag. 41). Le prescrizioni sono poi riprese e specificate con riferimento alle singole imprese;

---

(c) relativamente alla ricorrente Belleli, la stessa è stata invitata (pag. 41), in attesa dell'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, a eseguire il recupero del surnatante nella parte settentrionale dello stabilimento, e a realizzare lo sbarramento idraulico della falda nella parte meridionale, per intercettare la contaminazione diretta verso le aree umide e il fiume Mincio;

(d) la stessa prescrizione (eseguire il recupero del surnatante e realizzare lo sbarramento idraulico della falda) è ribadita a carico della ricorrente Belleli come adempimento necessario (pag. 110), nonostante le analisi di *fingerprinting*, in attesa dell'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento;

(e) alla ricorrente Belleli è stato poi chiesto di trasmettere, entro 30 giorni dalla data di ricevimento del verbale, il progetto di bonifica delle acque di falda nell'intera area di proprietà (pag. 111);

(f) è stata prescritta alla ricorrente Belleli anche la caratterizzazione dell'intera area di proprietà, in vista della bonifica, tenendo conto della necessità di rimuovere i suoli inquinati e i rifiuti presenti (pag. 108);

(g) con riferimento alla rimozione dei suoli inquinati, è stato chiesto alla ricorrente Belleli (pag. 41) di fornire maggiori informazioni sulle attività eseguite (in particolare, le profondità di scavo, le modalità di stoccaggio dei materiali scavati, la caratterizzazione dei rifiuti destinati allo smaltimento, i test di cessione, i volumi dei rifiuti rimossi e smaltiti, le analisi chimiche dei campioni prelevati dal fondo e dalle pareti dello scavo, le modalità di ripristino ambientale, la descrizione dei materiali utilizzati per il riempimento, la caratterizzazione con il test di cessione per i rifiuti non ancora rimossi);

(h) con riferimento alla dismissione dell'impianto di granigliatura, è stato chiesto alla ricorrente Belleli (pag. 109) di effettuare, in accordo con l'ARPA, la caratterizzazione del terreno e delle acque di falda nell'impronta del suddetto impianto;

(i) sono poi elencate in dettaglio le informazioni che devono essere contenute nel piano di caratterizzazione (pag. 109);

(j) con la decima e ultima prescrizione, rivolta a tutte le imprese, sono elencate le informazioni da acquisire attraverso il monitoraggio della falda (pag. 42-43).

7. Le prescrizioni della conferenza di servizi del 10 ottobre 2011 sono state approvate con decreto del responsabile della Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche di data 23 febbraio 2012, e sono state trasmesse alla ricorrente Belleli, unitamente al verbale della conferenza di servizi, con nota di pari data.

8. Contro le suddette prescrizioni la ricorrente ha presentato impugnazione, formulando varie censure sintetizzabili come segue: (i) violazione degli art. 242 e 245 del Dlgs. 3 aprile 2006 n.

---

152, in quanto non sarebbe possibile porre a carico del proprietario incolpevole interventi di messa in sicurezza di emergenza e interventi di bonifica; (ii) violazione dell'art. 240 comma 1-m del Dlgs. 152/2006, in quanto la messa in sicurezza di emergenza riguarderebbe solo interventi da eseguire nell'immediatezza di una contaminazione repentina; (iii) travisamento, in quanto l'intervento sul surnatante non sarebbe efficace senza l'eliminazione della sorgente inquinante che si trova a monte dell'area Belleli; (iv) violazione dell'art. 242 commi 4 e 7 del Dlgs. 152/2006, in quanto le misure imposte non sono state precedute dall'analisi di rischio sitospecifica; (v) con riferimento alle ultime quattro prescrizioni, illegittima reiterazione di adempimenti già eseguiti.

9. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero della Salute, la Soprintendenza per i Beni Archeologici per la Lombardia, l'ENEA, l'ISPRA, l'ISPESL, l'ISS, e l'INAIL, tutti chiedendo la reiezione del ricorso.

10. Con memoria depositata il 4 maggio 2018 il Ministero dell'Ambiente ha puntualizzato il contenuto e l'efficacia delle prescrizioni alla luce delle successive decisioni della conferenza di servizi.

11. Sulla base delle informazioni inserite nella predetta memoria, la situazione aggiornata è la seguente:

(a) per quanto riguarda la prima prescrizione, diretta a tutelare i lavoratori impegnati in aree contaminate, la conferenza di servizi del 17 marzo 2014 ha riformulato l'obbligo, inquadrandolo tra gli adempimenti a carico del proprietario incolpevole ex art. 245 comma 2 del Dlgs. 152/2006. La ricorrente Belleli ha ottemperato presentando il documento "*Valutazione dell'esposizione dei lavoratori agli inquinanti presenti negli ambienti di lavoro*". Tale documento è stato esaminato nella conferenza di servizi istruttoria del 19 maggio 2016, in esito alla quale vi è stata una richiesta di ripresentazione;

(b) la seconda prescrizione è un'espressione sintetica di quelle successive, e dunque non deve essere esaminata in via autonoma;

(c) per quanto riguarda la terza prescrizione (recupero del surnatante, sbarramento idraulico della falda), gli interventi sono stati avviati dalla raffineria IES, nel frattempo individuata quale soggetto responsabile dell'inquinamento della falda. Di conseguenza, questa prescrizione deve ritenersi ormai superata;

(d) lo stesso vale per la quarta prescrizione, che coincide con la terza;

(e) anche la quinta prescrizione (progetto di bonifica delle acque di falda nell'intera area di proprietà) si deve ritenere superata dopo l'individuazione della raffineria IES quale soggetto responsabile dell'inquinamento della falda. Rimane però aperto il problema della bonifica dei suoli contaminati, per la parte di inquinamento collegata alla presenza di rifiuti o di residui di lavorazioni, e dunque non causata da sostanze provenienti da siti esterni;

---



(f) la sesta prescrizione, riferibile appunto all'inquinamento endogeno, è stata modificata sostanzialmente nella conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2014, dove è stata chiesta la presentazione di un'analisi di rischio sitospecifica basata sui risultati delle indagini di caratterizzazione. Nella conferenza di servizi istruttoria del 19 maggio 2016 è stata chiesta alla ricorrente Belleli la rielaborazione del documento di analisi di rischio, e sono state formulate ulteriori prescrizioni. Pertanto, la necessità della bonifica sarà valutata solo sulla base del contenuto dell'analisi di rischio;

(g)-(h)-(i) la settima, l'ottava e la nona prescrizione, relative ai dati della caratterizzazione già eseguita e alle informazioni mancanti, sono state superate dalla conferenza di servizi decisoria del 25 luglio 2013 e dalla conferenza di servizi istruttoria del 17 marzo 2014, che hanno preso atto della documentazione trasmessa dalla ricorrente Belleli, indirizzando l'attività di quest'ultima verso l'elaborazione di un'analisi di rischio sitospecifica;

(j) la decima prescrizione (elenco delle informazioni da acquisire attraverso il monitoraggio della falda) si deve ritenere confermata, in quanto è finalizzata a garantire il necessario coordinamento delle campagne di monitoraggio condotte dalle varie imprese proprietarie di aree contaminate.

12. Tenendo conto di questi sviluppi, sulle questioni rilevanti ai fini della decisione si possono svolgere le seguenti considerazioni.

#### *Sul proprietario incolpevole*

13. Il principio "chi inquina paga" è codificato a livello comunitario come responsabilità oggettiva dagli art. 3 n. 1, 4 n. 5, e 11 n. 2, della direttiva 21 aprile 2004 n. 2004/35/CE (v. anche l'art. 300 del Dlgs. 152/2006).

14. La giurisprudenza comunitaria, nel confinare l'applicazione della direttiva 2004/35/CE alle sole attività svolte o ultimate dopo il 30 aprile 2007, ha indirettamente tutelato anche la disciplina nazionale applicabile *ratione temporis* ai fatti anteriori. È stato infatti precisato che il principio "chi inquina paga" non può essere invocato al fine di escludere l'applicazione di una normativa nazionale in materia ambientale quando non sia applicabile nessuna normativa comunitaria (v. C.Giust. GS 9 marzo 2010 C-378/08, *ERG*, punto 46; C.Giust. Sez. VIII 9 marzo 2010 C-478/08, *Buzzi*, punto 36). Inoltre, con riferimento all'art. 16 par. 1 della direttiva 2004/35/CE, la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che gli Stati sono liberi di introdurre o mantenere misure di prevenzione e riparazione del danno ambientale più severe di quelle comunitarie, anche per quanto riguarda l'individuazione di altri soggetti responsabili (v. sentenza *ERG*, cit., punti 68-69).

15. Nel diritto interno è stato seguito uno schema analogo, che obbliga alla riparazione del danno ambientale il soggetto responsabile della causazione dello stesso. Per imputare il danno a un soggetto particolare è stata dapprima introdotta una fattispecie di violazione dolosa o colposa delle norme di tutela ambientale (v. art. 18 comma 1 della legge 8 luglio 1986

---



n. 349), e poi è stato previsto l'obbligo di messa in sicurezza e di bonifica a carico di chi abbia provocato, anche in modo accidentale, una situazione di inquinamento intesa come superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli e delle acque (v. art. 17 comma 2 del Dlgs. 5 febbraio 1997 n. 22). Quest'ultima è la disciplina ora trasferita nell'art. 242 del Dlgs. 152/2006.

16. Il diritto interno contiene però almeno tre principi che consentono di coinvolgere in qualche misura anche il proprietario incolpevole nelle attività di prevenzione e di riparazione del danno ambientale.

17. Il primo principio riguarda la responsabilità ex art. 2051 c.c. per il danno cagionato da cosa in custodia. L'impresa che opera su un'area contaminata è custode della stessa, e dunque deve adoperarsi per impedire che dalla situazione di inquinamento derivino danni a terzi, senza potersi esimere dimostrando di non essere l'autore della contaminazione. L'obbligo di attivazione del proprietario in quanto custode ha ricevuto una specificazione in materia ambientale attraverso l'art. 245 comma 2 del Dlgs. 152/2006, che impone al proprietario o al gestore dell'area contaminata di attuare le misure di prevenzione secondo la stessa procedura descritta dal precedente art. 242 con riguardo al soggetto responsabile del superamento delle soglie di contaminazione. Quando l'inquinamento sia costituito dalla presenza di rifiuti, alla disciplina nazionale si affianca quella comunitaria (v. art. 3 par. 1.6 della direttiva 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE, nonché i successivi art. 14 e 15), che impone l'obbligo di rimozione e smaltimento non solo al produttore dei rifiuti ma anche al detentore attuale, inteso come la persona fisica o giuridica nel possesso degli stessi, salvo regresso nei confronti del produttore.

18. Il secondo principio riguarda la responsabilità ex art. 2050 c.c. per l'esercizio di attività pericolose. Sotto il profilo che qui interessa, un'attività è pericolosa in quanto svolta su un'area contaminata. La pericolosità si manifesta sia nei confronti dei lavoratori sia nei confronti degli altri soggetti ammessi all'interno dell'area contaminata. L'impresa è tenuta al risarcimento, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee a evitare il danno. Poiché il diritto alla salute e l'integrità dell'ambiente non possono ricevere una protezione più o meno efficace a seconda delle circostanze, le misure idonee a evitare il danno coincidono necessariamente con quelle che l'art. 240 del Dlgs. 152/2006 individua come misure dirette a stabilizzare la situazione e a impedire che la contaminazione si diffonda nelle matrici ambientali. Sono quindi comprese sia la messa in sicurezza di emergenza sia la messa in sicurezza operativa. I singoli interventi necessari sono indicati di volta in volta dall'amministrazione, che fissa anche il relativo cronoprogramma.

19. Il terzo principio riguarda l'obbligo a carico del proprietario incolpevole di sostenere le spese della bonifica nei limiti del valore di mercato acquisito dall'area in esito agli interventi di bonifica, quando tali interventi siano eseguiti d'ufficio dall'amministrazione. La disciplina di dettaglio è contenuta nell'art. 253 comma 4 del Dlgs. 152/2006, ma la ragione fondante può essere individuata nell'esigenza di mantenere un equilibrio tra il beneficio che la proprietà riceve dal lavoro di terzi e il costo sostenuto da questi ultimi. Si tratta di uno schema di

---

carattere generale, assimilabile all'accessione ex art. 936 comma 2 c.c., con la differenza che il proprietario incolpevole non può liberarsi chiedendo la rimozione delle opere di bonifica, dal momento che la bonifica soddisfa interessi pubblici al di fuori della disponibilità dei privati.

20. Questi principi devono essere coordinati tra loro e con il principio comunitario di proporzionalità. Il risultato interpretativo è che l'amministrazione può chiedere al proprietario incolpevole, finché non sia individuato il responsabile dell'inquinamento, di farsi carico delle misure di prevenzione, ossia di alcuni interventi di messa in sicurezza di emergenza e di messa in sicurezza operativa, a condizione che la spesa possa essere sostenuta senza conseguenze economiche eccessive. Nessun intervento di bonifica può invece essere imposto al proprietario incolpevole, il quale rimane tuttavia obbligato a rimborsare i relativi costi all'amministrazione, qualora risulti infruttuosa o non praticabile l'escussione del soggetto responsabile dell'inquinamento. Poiché il credito dell'amministrazione grava sull'area contaminata (v. art. 253 commi 1 e 2 del Dlgs. 152/2006) come un onere reale assistito da un privilegio speciale immobiliare ex art. 2748 comma 2 c.c., al proprietario incolpevole che non possa o non voglia rimborsare i costi della bonifica rimane l'opzione di abbandonare il fondo, secondo un meccanismo non dissimile da quello descritto nell'art. 1070 c.c. a proposito dell'abbandono del fondo servente. Nei limiti sopra descritti, il coinvolgimento del proprietario incolpevole si coordina con il principio "chi inquina paga" senza sovvertirlo, e assicurando anzi una protezione più rigorosa alla salute pubblica, alla sicurezza sul luogo di lavoro, e all'ambiente.

#### *Sugli adempimenti relativi alla falda*

21. Applicando le predette considerazioni, risulta legittima la prima prescrizione, che si deve ritenere riferita ad adempimenti riguardanti la sicurezza sul luogo di lavoro. Spetta all'impresa che opera in un'area contaminata garantire il rispetto dei limiti di esposizione dei lavoratori agli inquinanti presenti. Se per ottemperare a questo obbligo sono necessari interventi di messa in sicurezza di emergenza e di messa in sicurezza operativa, l'impresa, pur trovandosi nella posizione di proprietario o gestore incolpevole, è tenuta ad attivarsi e a sostenere i relativi costi, salvo regresso nei confronti del soggetto responsabile dell'inquinamento.

22. Parimenti, risultano legittime la terza e la quarta prescrizione, in quanto il recupero del surnatante a nord e lo sbarramento idraulico della falda a sud costituiscono interventi qualificabili come messa in sicurezza di emergenza e come messa in sicurezza operativa, essendo finalizzati a contenere la diffusione della contaminazione nelle matrici ambientali, in vista della successiva bonifica. La possibilità di imporre queste misure non dipende dalla vicinanza temporale con la data in cui si manifesta o viene accertato per la prima volta l'inquinamento, ma dall'attualità del rischio di diffusione della contaminazione. Anche quando la presenza degli inquinanti sia conosciuta da tempo, può essere ancora necessario, e dunque è legittimo, adottare misure urgenti che impediscano il peggioramento della situazione, e rendano in prospettiva meno difficile e onerosa la bonifica.

---

23. Ancora a proposito della terza e della quarta prescrizione, è vero che all'epoca le analisi di *fingerprinting* erano già chiaramente indicative della responsabilità della raffineria IES, ma era doveroso attendere la conclusione formale della procedura di individuazione del responsabile dell'inquinamento da parte della Provincia ai sensi dell'art. 244 comma 2 del Dlgs. 152/2006. Occorre precisare che le misure poste a carico del proprietario incolpevole si possono considerare legittime, nella pendenza di una procedura di individuazione del responsabile dell'inquinamento, solo se la durata di tale procedura sia ragionevolmente breve, tenuto conto della complessità delle indagini. Nello specifico, non sembrano esservi elementi da cui si possa desumere un ritardo ingiustificato.

24. Una volta individuato il soggetto responsabile dell'inquinamento, la terza e la quarta prescrizione perdono rilievo. Tuttavia, poiché si trattava di misure destinate comunque a essere sostituite dalle nuove prescrizioni rivolte al soggetto responsabile dell'inquinamento, nel presente giudizio la pronuncia deve essere di reiezione dei corrispondenti motivi di impugnazione, per evidenziare l'originaria legittimità dei provvedimenti impugnati.

25. Appare legittima anche la decima prescrizione, attraverso la quale sono state regolate e coordinate le campagne di monitoraggio eseguite dalle varie imprese proprietarie di aree contaminate. Si tratta di un obbligo accessorio agli interventi di messa in sicurezza di emergenza e di messa in sicurezza operativa, e dunque segue la sorte di questi ultimi, passando poi in carico al soggetto responsabile dell'inquinamento. Occorre peraltro precisare che il proprietario incolpevole è tenuto a coordinarsi e a collaborare con il soggetto responsabile dell'inquinamento, allo scopo di non intralciare in alcun modo le campagne di monitoraggio eseguite da quest'ultimo.

26. Era invece fin dall'inizio illegittima la quinta prescrizione, avente ad oggetto la predisposizione e l'esecuzione di un progetto di bonifica delle acque di falda nell'intera area di proprietà. Come si è visto sopra, il proprietario incolpevole non può essere costretto a occuparsi direttamente della bonifica dell'area contaminata, ma è tenuto a rimborsare all'amministrazione i costi della bonifica eseguita d'ufficio, qualora non sia possibile, o risulti palesemente inutile, l'escussione del soggetto responsabile dell'inquinamento. La documentazione prodotta in giudizio dal Ministero dell'Ambiente rivela che nelle conferenze di servizi successive a quella oggetto di impugnazione la raffineria IES ha interloquuto con l'amministrazione in qualità di soggetto responsabile dell'inquinamento della falda. Non vi sono dunque motivi per ritenere che la quinta prescrizione sia ancora efficace nei confronti della ricorrente Belleli. Su questo punto, di conseguenza, deve essere dichiarata l'improcedibilità del ricorso.

#### *Sugli adempimenti relativi al terreno*

27. Le prescrizioni dalla sesta alla nona riguardano il problema dei suoli contaminati, ossia una fattispecie di inquinamento che, essendo collegata ai rifiuti e ai residui delle lavorazioni, rimane distinta dal problema del surnatante proveniente dal sito della raffineria IES. Poiché si tratta di inquinamento endogeno, non si presenta la scissione tra proprietà dell'area e

---

responsabilità dell'inquinamento, e dunque la ricorrente Belleli, non avendo la qualifica di proprietario incolpevole, può essere chiamata a eseguire tutte le operazioni descritte nell'art. 240 del Dlgs. 152/2006, compresa la bonifica.

28. Occorre precisare che nella redazione delle prescrizioni dalla sesta alla nona sono utilizzate talvolta espressioni eccessivamente generiche, che potrebbero essere riferite anche al problema dell'inquinamento della falda causato dal surnatante della raffineria IES. Per questi aspetti, peraltro, vale quanto esposto sopra con riguardo al proprietario incolpevole e alla necessità di separare la bonifica della falda, da un lato, e tutti gli altri interventi di prevenzione e contenimento del rischio ambientale dall'altro.

29. La conferenza di servizi si è occupata dell'inquinamento del terreno sotto due profili, ossia a proposito della rimozione dei rifiuti e con riguardo alla bonifica del suolo, prendendo in esame anche l'eventuale migrazione degli inquinanti dal terreno alla falda.

30. Relativamente ai rifiuti, come si è visto sopra, l'obbligo di smaltimento è sempre in capo al soggetto che ne abbia la custodia non occasionale o fortuita, senza possibilità di traslazione su altri soggetti. Del resto, la stessa ricorrente Belleli ha comunicato all'amministrazione di essersi attivata in questo senso. Relativamente alla bonifica, appare corretto, come si è visto sopra, individuare nella ricorrente Belleli il soggetto tenuto alla caratterizzazione dell'area e alle operazioni successive, dalla messa in sicurezza di emergenza alla bonifica. Tuttavia, per passare dalla caratterizzazione alla bonifica è necessaria, in base all'art. 242 commi 4 e 7 del Dlgs. 152/2006, un'analisi di rischio sitospecifica, che stabilisca il livello di rischio accettabile, l'eventuale superamento dello stesso, e le modalità più idonee per il ripristino ambientale. La conferenza di servizi ha inizialmente trascurato questo passaggio, e dunque la sesta prescrizione, nella parte in cui ha imposto direttamente la bonifica per l'inquinamento endogeno, doveva ritenersi illegittima. Sul punto, peraltro, il ricorso è divenuto improcedibile, in quanto nelle successive conferenze di servizi è stata correttamente chiesta la rielaborazione dei risultati delle indagini di caratterizzazione attraverso un'analisi di rischio sitospecifica. In questo modo, la posizione della ricorrente Belleli è stata adeguatamente tutelata, in quanto la bonifica sarà eventualmente imposta sulla base degli approfondimenti necessari, e nei limiti degli stessi.

31. La settima, l'ottava e la nona prescrizione, relative alla carenza di dati, presentavano profili di illegittimità, nella parte in cui hanno omesso di prendere in esame in maniera analitica la documentazione già trasmessa dalla ricorrente Belleli. Peraltro, anche questi punti del ricorso sono divenuti improcedibili in seguito alle più approfondite valutazioni svolte nelle successive conferenze di servizi. Si deve tuttavia sottolineare che l'amministrazione ha sempre il potere di indirizzare e di coordinare l'attività di caratterizzazione dei privati, e di chiedere approfondimenti e integrazioni, qualora le informazioni fornite non siano sufficientemente precise.

*Conclusioni*

---

32. Il ricorso deve quindi essere in parte respinto (prima, terza, quarta e decima prescrizione), e in parte dichiarato improcedibile (quinta, sesta, settima, ottava e nona prescrizione).

33. La complessità della vicenda giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando:

(a) respinge in parte il ricorso, e in parte lo dichiara improcedibile, come precisato in motivazione;

(b) compensa integralmente le spese di giudizio.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 6 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Politi, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

Stefano Tenca, Consigliere

L'ESTENSORE  
Mauro Pedron

IL PRESIDENTE  
Roberto Politi

---