

T.A.R. LOMBARDIA - SEZ. IV - SENTENZA DEL 2 APRILE 2008, N. 791: nell'attuale sistema normativo, l'obbligo di bonifica dei siti inquinati grava in primo luogo sull'effettivo responsabile dell'inquinamento stesso, mentre la mera qualifica di proprietario o detentore del terreno inquinato non implica di per sé l'obbligo di effettuazione della bonifica.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia - 4^a sezione - ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso R.G. 4414/2004 e successivi motivi aggiunti proposti da FIL CASA-FIDUCIARIA IMMOBILIARE LOMBARDA SPA, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Marina Cipolletti, Manuela Moscardini e Guido Greco, presso il cui studio in Milano, Piazza Lavater n. 5, è elettivamente domiciliata;

c o n t r o

COMUNE DI MILANO, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Maria Rita Surano, Salvatore Ammendola e Salvatore Pezzullo dell'Avvocatura Comunale, presso i cui uffici in Milano, Via della Guastalla n. 8, è elettivamente domiciliato;

e nei confronti di

DOMENICO SAVINELLI, rappresentato e difeso dall'avv. Oreste Giambellini, presso il cui studio in Milano, Largo Augusto n. 1, è elettivamente domiciliato;

AURELIO SALARIS, non costituito in giudizio.

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia

quanto al ricorso, delle ordinanze del Comune di Milano, Settore Ambiente-Energia, n. 66760/04 del 16.6.2004 e n. 90621/04 del 30.8.2004, nonché, per quanto occorrer possa, dell'articolo 2.2.1 del vigente Regolamento locale di igiene del Comune di Milano, oltre che di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale;

quanto ai motivi aggiunti, per l'annullamento dell'atto del Comune di Milano n. 400875/05 del 28.4.2005.

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Milano e del sig. Domenico Savinelli;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi, all'udienza dell'11 marzo 2008 (relatore Dott. Giovanni Zucchini), i procuratori della parte ricorrente e dell'Amministrazione comunale;

Ritenuto in fatto e diritto quanto segue:

f a t t o

La società esponente è proprietaria di un terreno sito in Comune di Milano, periferia Sud-Ovest, interessato nel corso del tempo da fenomeni di inquinamento e di discarica abusiva di vari rifiuti.

Tali situazioni determinavano l'intervento sia dell'Autorità giudiziaria penale, che avviava indagini nei confronti di vari soggetti, sia dell'Amministrazione comunale.

In particolare, con due distinte ordinanze del 16.6.2004 e del 30.8.2004, il Direttore del Settore Ambiente-Energia del Comune, richiamando l'art. 14 del D.Lgs. 22/1997, ordinava a FIL Casa SpA di provvedere all'integrale rimozione dei rifiuti presenti sull'area, posto che parte dei rifiuti stessi erano già stati smaltiti dalla medesima FIL Casa SpA.

Contro le due ordinanze suindicate era proposto il presente ricorso, con domanda di sospensiva, per i motivi che possono così sintetizzarsi:

1) violazione dell'art. 14 del D.Lgs. 22/1997 e dell'art. 16 della delibera di Giunta Regionale n. 7/818 del 2000, oltre che eccesso di potere sotto vari profili; nel quale si sostiene che FIL Casa SpA non avrebbe nessuna responsabilità nell'inquinamento dell'area, per cui non potrebbe essere destinataria di alcun provvedimento di rimozione dei rifiuti e di bonifica del suolo, che dovrebbe invece essere adottato nei confronti dell'effettivo responsabile dell'inquinamento;

2) violazione dell'art. 14 del D.Lgs. 22/1997 e dell'art. 23 della Costituzione; nel quale si ribadisce nuovamente, sotto altro profilo, l'illegittimità degli atti gravati, attesa l'estraneità della società esponente alle vicende di inquinamento del terreno.

Si costituivano in giudizio il Comune di Milano e il sig. Savinelli, concludendo per il rigetto del ricorso.

In esito all'udienza cautelare del 10.11.2004, la Sez. II del TAR Lombardia respingeva la domanda di sospensione.

Con successivo atto del 28.4.2005, il Comune intimava ancora a FIL Casa SpA di procedere alla rimozione dei rifiuti sull'area in questione.

Contro tale ultimo atto, era proposto ricorso per motivi aggiunti, nel quale erano riproposte le censure già contenute nel ricorso principale.

La causa era in seguito assegnata alla IV Sezione del TAR Lombardia ed all'udienza pubblica dell'11.3.2008 era trattenuta in decisione.

d i r i t t o

1. In via preliminare, deve essere esaminata la richiesta del sig. Savinelli di essere estromesso dal presente giudizio, richiesta formulata nella memoria del 29.2.2008.

La domanda non può essere accolta.

Infatti, se si tiene conto che al momento della proposizione del ricorso principale, il sig. Savinelli risultava, insieme con altri, sottoposto ad indagini penali per le vicende di inquinamento del terreno *de quo* (docc. 11 e 12 dell'esponente), l'eventuale accoglimento del ricorso stesso avrebbe potuto incidere negativamente sulla sua posizione, potendo il Comune, in caso di annullamento giurisdizionale delle proprie ordinanze da parte del giudice amministrativo, valutare l'eventuale responsabilità del Savinelli nell'inquinamento dell'area, ingiungendo al medesimo di provvedere allo smaltimento ed alla bonifica.

Tali circostanze escludono che il sig. Savinelli potesse considerarsi privo di ogni interesse alla partecipazione al presente giudizio, al momento dell'instaurazione di quest'ultimo.

A diversa conclusione non induce il fatto che il Tribunale penale di Milano ha assolto lo stesso Savinelli dai reati a lui contestati, con sentenza del 15.9.2005, e ciò in quanto la valutazione dell'interesse alla partecipazione al giudizio, ai sensi dell'art. 100 del codice di procedura civile, deve essere effettuata al momento della proposizione del ricorso, a nulla rilevando fatti sopravvenuti, che potranno semmai impingere sul merito della decisione, ma non sulla differente questione processuale dell'interesse a resistere in capo al soggetto evocato nel processo.

2. Ancora in via preliminare, deve essere affrontata l'eccezione di inammissibilità del gravame, sollevata dalla difesa della resistente, per omessa impugnativa di una presunta precedente diffida comunale del 17.9.2002 (doc. 3 Comune).

L'eccezione è infondata.

Premesso, in primo luogo, che l'atto in questione viene dagli stessi uffici comunali indicato come semplice "invito", tanto è vero che si avverte la società che, in caso di inottemperanza, le prescrizioni in esso contenuto saranno <<riproposte in forma ordinatoria>>; occorre altresì considerare che la citata nota comunale si qualifica espressamente come <<comunicazione di avvio del procedimento amministrativo ai sensi dell'art. 7 della Legge 241/90>>, sicché deve considerarsi, per le ragioni suesposte, atto privo di immediata lesività e pertanto non impugnabile.

3. Nel merito i due motivi del gravame principale – che possono essere trattati congiuntamente, attesa la loro sostanziale identità - sono fondati, per le ragioni che seguono.

Sul punto, occorre evidenziare come, nell'attuale sistema normativo, l'obbligo di bonifica dei siti inquinati grava in primo luogo sull'effettivo responsabile dell'inquinamento stesso, mentre la mera qualifica di proprietario o detentore del terreno inquinato non implica di per sé l'obbligo di effettuazione della bonifica.

In tal senso disponeva la disciplina anteriore all'attuale Codice dell'Ambiente, vale a dire il D.Lgs. 22/1997 (c.d. decreto "Ronchi") ed il DM 471/1999 (comunque applicabili *ratione temporis* alla presente causa), ed allo stesso modo era orientata la giurisprudenza (si vedano, fra le tante, TAR Lombardia, Milano, sez. I, 8.11.2004, n. 5681, per la quale l'ordine di bonifica può essere posto a carico dei proprietari <<solo se responsabili o corresponsabili dell'illecito abbandono>> ed ancora TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 7.9.2007, n. 5782, con la giurisprudenza ivi richiamata; e sez. IV, 18.12.2007, n. 6684).

Il suindicato assetto normativo sul dovere di bonifica è stato confermato dal vigente D.Lgs. 152/2006 (che ha abrogato il D.Lgs. 22/1997): l'obbligo di bonifica è posto pertanto in capo al responsabile dell'inquinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare (artt. 242 e 244 D.Lgs. 152/2006), mentre il proprietario non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno una mera "facoltà" di effettuare interventi di bonifica (art. 245); nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica saranno realizzate dalle Amministrazioni competenti (art. 250), salvo, a fronte delle spese da esse sostenute, l'esistenza di un privilegio speciale immobiliare sul fondo, a tutela del credito per la bonifica e la qualificazione degli interventi relativi come onere reale sul fondo stesso, onere destinato pertanto a trasmettersi unitamente alla proprietà del terreno (art. 253).

Nel caso di specie, non risulta, né dalla lettura degli atti impugnati, né dall'esame della documentazione versata in atti, lo svolgimento, da parte dell'Amministrazione comunale, di alcuna adeguata istruttoria per l'individuazione del responsabile, né sussistono elementi per addossare, anche soltanto a titolo di colpa, alla società esponente la responsabilità dei fenomeni di inquinamento dell'area *de quo*.

A diversa conclusione non induce, in primo luogo, la circostanza che FIL Casa SpA ha realizzato taluni interventi di parziale rimozione dei rifiuti.

Infatti l'eventuale iniziativa spontanea del proprietario, volta alla rimozione dei rifiuti o al contenimento dell'inquinamento sul proprio terreno, non può assurgere di per sé, in mancanza di altri elementi univoci e precisi, ad affermazione di responsabilità nell'inquinamento stesso, posto che sussiste senza dubbio l'interesse del proprietario incolpevole a limitare in ogni caso l'inquinamento sul proprio fondo, anche per impedirne la perdita di valore economico.

Si aggiunga ancora, per completezza, che non potrebbe essere neppure considerato implicito riconoscimento di responsabilità, l'esecuzione, da parte del proprietario, di provvedimenti autoritativi e coercitivi adottati dall'Amministrazione ai fini della bonifica; tenuto conto che, per pacifica giurisprudenza, la mera attuazione, da parte del destinatario, di un provvedimento di natura esecutoria, in difetto di altri indizi chiari e non equivoci, non può dare luogo ad acquiescenza nei riguardi dell'Amministrazione.

Neppure possono rinvenirsi elementi di responsabilità, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa comunale, nella citata sentenza del Tribunale penale di Milano, sez. X, del 15.9.2005, passata in giudicato il 4.11.2005 (doc. 19 della ricorrente).

Tale sentenza, infatti, ha accertato l'esclusiva responsabilità penale del sig. Salaris Aurelio – fra l'altro condannato al risarcimento danni a favore del Comune di Milano, costituito parte civile – mentre ha assolto il sig. Rino Bordone, che era stato citato a giudizio quale “delegato” di FIL Casa SpA (doc. 12 ricorrente), disponendo altresì il dissequestro dell'area e la sua riconsegna alla società ricorrente.

Si ricordi, inoltre, che le indagini penali avviate nei confronti dei signori Gino e Mirko Paletti, figli del legale rappresentante di FIL SpA ed a loro volta legali rappresentanti di società poi fuse nella prima, erano state concluse con l'archiviazione da parte del GIP di Milano (doc. 4 ricorrente).

Nella citata sentenza del 15.9.2005, il Tribunale ha espressamente evidenziato (pagg. 9 e 10 della sentenza), come il comportamento di FIL Casa <<*stride fortemente*>> con quello di chi ha realizzato un abusivo deposito di rifiuti, reputando ancora <<*francamente inverosimile*>>, che la stessa FIL Casa consenta lo scarico abusivo sulla sua proprietà, per cui il magistrato penale conclude nel senso che <<*F.I.L. Casa ha cercato di far fronte agli scarichi dei rifiuti*>>.

Si tratta, come si può facilmente notare, di affermazioni che inducono ad escludere radicalmente la responsabilità dell'esponente.

Ciò posto, appare irrilevante la circostanza che (cfr. pag. 8 sentenza), il condannato sig. Salaris disponesse, sull'area, di un <<*piccolo terreno concessogli in comodato dalla F.I.L. Casa*>>.

Premesso, infatti, che si tratta di un'affermazione di un testimone – ed infatti è riportata nella parte della sentenza che riguarda “Le difese degli imputati” e non in quella che contiene le “Considerazioni conclusive” del giudice – e che inoltre l'area oggetto di comodato era comunque di limitate dimensioni rispetto all'intera zona (<<piccolo terreno>>, si legge in sentenza), la mera qualifica di comodante in capo alla società ricorrente non è idonea a fondarne la responsabilità nei fenomeni di inquinamento.

Infatti, il contratto di comodato pone in capo al comodatario il dovere di custodia e conservazione della cosa con la diligenza del buon padre di famiglia (art. 1804 codice civile), per cui l'eventuale responsabilità per omessa custodia o vigilanza del fondo oggetto di fenomeni di inquinamento deve normalmente imputarsi non al proprietario-comodante, bensì al comodatario, quale detentore qualificato del bene, con obbligo di custodia del medesimo.

Da ultimo, non si potrebbe neppure sostenere la legittimità degli atti impugnati, attraverso la qualificazione degli stessi come ordinanze contingibili ed urgenti, come parrebbe voler fare la difesa comunale nell'ultima memoria da essa depositata.

Infatti, i tre provvedimenti impugnati, come agevolmente si desume dalla loro lettura, non hanno nessuno degli elementi che, a norma dell'art. 54 del D.Lgs. 267/2000, consentano una simile qualificazione (fra l'altro, non sono neppure adottati dal Sindaco), il che conferma nuovamente l'illegittimità delle determinazioni del Comune di Milano.

4. Deve trovare accoglimento anche il ricorso per motivi aggiunti, le cui censure ricalcano quelle del gravame principale, per le medesime ragioni già sopra esposte che hanno indotto il Collegio a ritenere fondato il ricorso.

Per effetto di tale accoglimento, devono essere annullati gli atti del Comune ivi impugnati, fatta eccezione però per l'art. 2.2.1 del Regolamento comunale di igiene, gravato del resto in via di mero subordinate, articolo che deve essere interpretato *secundum legem*, nel senso cioè di non imporre obblighi di bonifica del suolo inquinato al proprietario incolpevole, come già sopra riportato.

5. Sussistono giustificati motivi, quali la complessità delle questioni trattate, per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia - 4^a sezione – definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti in epigrafe, li accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti in motivazione indicati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio dell'11 marzo 2008, con l'intervento dei signori:

- Maurizio Nicolosi - Presidente
- Giovanni Zucchini - Referendario - Estensore
- Concetta Plantamura - Referendario

Il Presidente L'Estensore