



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

(Sezione II)

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 2282/2005 proposto da Immobiliare 2C s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Mario Bucello, Simona Viola e Nicola Bassi nello studio dei quali è elettivamente domiciliata in Milano, P.zza Eleonora Duse n. 1;

**contro**

- il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (ora Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare), in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso cui è domiciliato “*ex lege*” in Milano, via Freguglia n. 1;

- il Ministero delle Attività Produttive (ora Ministero dello Sviluppo economico), in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso cui è domiciliato “*ex lege*” in Milano, via Freguglia n. 1;

- il Ministero della Salute, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso cui è domiciliato “*ex lege*” in Milano, via Freguglia n. 1;
- la Regione Lombardia, in persona del Presidente in carica, rappresentato e difeso dall’avv. Antonella Forloni ed elettivamente domiciliata negli uffici dell’Avvocatura regionale in Milano, via Pola, n. 14;
- la Provincia di Milano, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;
- il Comune di Pioltello, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;
- il Comune di Rodano, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

**e nei confronti di**

- Fallimento S.I.S.A.S. s.p.a., in persona del curatore fallimentare, non costituito in giudizio;
- l’Istituto Superiore della Sanità, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso cui è domiciliato “*ex lege*” in Milano, via Freguglia n. 1 (solo con riferimento ai motivi aggiunti depositati in data 16 marzo 2007);
- APAT – Agenzia per la protezione dell’ambiente e per i servizi tecnici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dalla Avvocatura

Distrettuale dello Stato, presso cui è domiciliato “*ex lege*” in Milano, via Freguglia n. 1 (solo con riferimento ai motivi aggiunti depositati in data 16 marzo 2007);

- ARPAV – Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

**per l’annullamento**

del verbale della conferenza di servizi decisoria del 24 maggio 2005, limitatamente alle prescrizioni di cui al punto n. 1 dell’ordine del giorno, nella parte in cui si riferiscono alla società ricorrente;

**e per l’annullamento**

con i motivi aggiunti notificati alle parti come sopra rappresentate e difese e depositati in data 16 marzo 2007,

- del verbale della conferenza di servizi decisoria convocata presso il Ministero dell’Ambiente in data 19 gennaio 2005 con riferimento al sito di interesse nazionale di Pioltello e Rodano, limitatamente alle prescrizioni di cui al punto 3 dell’ordine del giorno “Risultati della caratterizzazione dell’area Immobiliare 2C”;
- del verbale della conferenza di servizi decisoria convocata presso il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio in Roma in data 16 dicembre 2005, ai sensi dell’art. 14 della legge n. 241 del 1990 limitatamente alle prescrizioni di cui ai punti 1 e 3 dell’ordine del giorno nella parte in cui sono riferite alla ricorrente;
- dei decreti del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nn. 3227 e 3228 del 22 dicembre 2006 contenenti “il provvedimento finale di

adozione, ex art. 14 *ter* della legge n. 241/90, delle determinazioni conclusive delle Conferenze di servizi decisorie relative al sito di bonifica di interesse nazionale “Pioltello – Rodano”;

- delle prescrizioni rivolte alla ricorrente contenute ai punti 1 e 3 dell’ordine del giorno della conferenza di servizi decisoria del 19 dicembre 2006;
- di ogni altro atto precedente, successivo o comunque connesso e, per quanto occorra, della “Proposta di criteri di valutazione analisi di rischio - Sito di Interesse nazionale di Porto Marghera” prot. 25518 in data 22 luglio 2004”.

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

VISTI gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio, del Ministero delle Attività Produttive, del Ministero della Salute, della Regione Lombardia, dell’Istituto Superiore della Sanità e dell’APAT;

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

VISTI gli atti tutti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 20 giugno 2007 il Ref. Daniele Dongiovanni;

Udita l'avv. Viola per la ricorrente;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

### **FATTO**

Lo stabilimento della ricorrente (operante nel settore delle costruzioni edilizie) è situato nell’area industriale “Pioltello – Rodano” la quale, in ragione della contaminazione ivi registrata a causa della presenza (anche in passato) di

numerose società attive nel settore chimico, è stata inserita, ai sensi della legge n. 426/1998, nei siti di interesse nazionale da recuperare ai fini ambientali.

In ragione di ciò, in sede di conferenza di servizi decisoria del 24 maggio 2005 (convocata per la ricerca di soluzioni idonee in grado di bonificare il sito interessato), le amministrazioni partecipanti (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Ministero della Salute e Regione Lombardia, mentre risultava assente, seppure convocato, il Ministero delle Attività Produttive) hanno richiesto alla società ricorrente di adottare, nell'area su cui insiste il suo stabilimento, misure idonee per la messa in sicurezza di emergenza della falda acquifera.

Avverso tale atto, ed ogni altro a questo connesso, presupposto e consequenziale, ha proposto impugnativa la società interessata, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'esecuzione, per i seguenti motivi:

*1) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 Cost. e degli artt. 14 e 17 del D.Lgs n. 22/1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7 e 8 del D.M. n. 471/99; violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della legge n. 179/2002; violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge n. 241/90; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria ed erroneità motivazione; eccesso di potere per contraddittorietà e sviamento.*

Alla ricorrente non può essere imputata alcuna responsabilità dello stato di inquinamento del sito in argomento, che dipende unicamente dalle pregresse attività chimiche svolte dalla società SISAS, ora dichiarata fallita.

L'ordine di messa in sicurezza in via di emergenza della falda rivolto alla ricorrente

nasce, invero, dalla mancata esecuzione delle operazioni di bonifica da parte della predetta SISAS (numerose sono, infatti, le ordinanze con le quali si intima alla società da ultimo citata di eseguire gli interventi ambientali di che trattasi).

In tale situazione (in caso, cioè, di mancato adempimento delle misure da parte del responsabile dell'inquinamento), le opere di tutela ambientale devono essere realizzate, ai sensi dell'art. 17 del D.lgs n. 22/1997, dall'amministrazione competente che potrà rivalersi sul responsabile ovvero agendo in via esecutiva sui terreni interessati dagli interventi (gravati infatti da onere reale).

Né, al riguardo, può essere invocato l'art. 18 della legge n. 179/2002 al fine di imporre la realizzazione delle misure in argomento in quanto la ricorrente non ha mai assunto alcun impegno in tal senso; a ciò si aggiunga che la procedura sostitutiva ivi indicata riguarda le opere di bonifica e non la messa in sicurezza di emergenza;

*2) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 Cost. e degli artt. 14 e 17 del D.Lgs n. 22/1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 7 e 8 del D.M. n. 471/99; violazione e falsa applicazione dell'art. 21 della legge n. 1034/1971; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione, nonché per sviamento.*

Le ragioni che hanno giustificato l'ordine impartito alla ricorrente non sono state chiaramente esposte nel verbale della conferenza impugnato.

Ed invero, nel predetto verbale si fa riferimento al superamento dei limiti per i composti organici clorurati (triclorometano e tetracloroetilene) ma le indagini di

caratterizzazione effettuate sul sito interessato hanno dimostrato che i campioni di acqua prelevati a monte (ovvero in un punto esterno rispetto all'area della ricorrente) presentano un livello di inquinamento maggiore rispetto a quelli posti in una posizione idrogeologica a valle dello stabilimento della società deducente.

Ciò dimostra la palese estraneità della ricorrente alla contaminazione del sito in argomento.

A ciò si aggiunga che, oltre alla contaminazione diffusa della falda milanese, la situazione creatasi nel sito in argomento è riconducibile alla attività svolta in passato dalla società SISAS, come peraltro riconosciuto dalla stessa Regione Lombardia.

La società ricorrente, poi, non ha mai utilizzato solventi clorurati nella propria attività, come dimostrato dalle analisi chimiche condotte sui campioni di terreno prelevati nell'area.

Non può, inoltre, sottacersi come le acque sotterranee, ai sensi della legge n. 36/1994, sono pubbliche e tale circostanza costituisce un'ulteriore ragione per cui la ricorrente non può essere obbligata a realizzare gli interventi imposti dalla predetta conferenza di servizi.

L'art. 17 della legge n. 22/1997 prevede soltanto che, sull'area da recuperare ai fini ambientali, è imposto un onere reale ed un privilegio speciale immobiliare a garanzia delle spese sopportate in via sostitutiva dall'amministrazione.

Da ciò si desume che il proprietario non responsabile dell'inquinamento non è obbligato a porre in essere gli interventi di recupero ambientale ma potrebbe

essere indotto a collaborare con gli enti competenti al fine di evitare l'espropriazione dei terreni interessati;

*3) violazione e falsa applicazione, sotto diverso profilo, dell'art. 17 del D.Lgs n. 22/1997 e degli artt. 2 e 8 del D.M. n. 471/1999; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria e carenza di motivazione; eccesso di potere per sviamento.*

Nel verbale impugnato, non vi è alcuna motivazione che giustifichi l'imposizione di misure di sicurezza in via di emergenza posto che tali interventi risultano indispensabili per evitare che la contaminazione si diffonda ulteriormente.

A ciò si aggiunga che le misure imposte alla ricorrente non hanno carattere emergenziale in quanto sono assimilabili ad interventi di bonifica di carattere definitivo;

*4) violazione e falsa applicazione, sotto diverso profilo, dell'art. 17 del D.Lgs n. 22/1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 14 ter della legge n. 241/90; eccesso di potere per travisamento dei presupposti e difetto di istruttoria.*

Le imposizioni previste nel verbale della conferenza di servizi decisoria, per essere valide, devono essere trasfuse, ai sensi dell'art. 14 ter, comma 9, della legge n. 241/90, in un provvedimento finale.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e la Regione Lombardia per resistere al ricorso.

Con ordinanza n. 2142/05, è stata respinta la domanda di sospensiva.

Con motivi aggiunti depositati in data 16 marzo 2007, la ricorrente ha impugnato,



per l'annullamento, i decreti nn. 3227 e 3228 del 22 dicembre 2006 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio) – e tutti gli atti connessi - con i quali sono state recepite le risultanze dell'ultima conferenza di servizi del 19 dicembre 2006 che, nel reiterare le medesime prescrizioni imposte nelle riunioni precedenti (messa in sicurezza di emergenza della falda), ha altresì precisato che la restituzione delle aree alla ricorrente è subordinata alla previa esecuzione della predetta misura emergenziale.

Al riguardo, la ricorrente ha proposto i seguenti motivi aggiunti:

*1) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252 e 253 del D.Lgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 17 del D.lgs n. 22/1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 7, 8, 10 e 15 del D.M. n. 471/1999; violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della legge n. 179/2002; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 15 della legge n. 241/90; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione; eccesso di potere per contraddittorietà e sviamento.*

Le prescrizioni contenute nei verbali delle conferenze di servizi impugnati (in particolare, quelle del 29 settembre 2006 e del 19 dicembre 2006) si basano sull'applicazione al caso in esame dei limiti di contaminazione fissati dal D.M. n. 471/1999, ora superati dalle previsioni contenute nel D.lgs n. 152/2006.

La normativa da ultimo citata (D.lgs n. 152/2006) prevede, infatti, due distinte soglie di contaminazione; la prima denominata "CSC" ("concentrazione soglia di

contaminazione” ex art. 240 lett. b) e la seconda “CSR” (“concentrazione soglia di rischio” ex art. 240 lett. c).

Il terreno può essere qualificato “contaminato” solo se sia superata la soglia “CSR” mentre se risulta superata quella “CSC” (coincidente con i valori limite prima previsti dall’allegato 1 del D.M. n. 471/99) l’area è definita “potenzialmente contaminata” e può quindi usufruire, ai sensi dell’art. 240 lett. f) del D.lgs n. 152/2006, del trattamento riservato ai terreni “non contaminati”.

Nel caso di specie, non risulta che, con riferimento al sito di Pioltello – Rodano, sia stato accertato il superamento della soglia “CSR”;

*2) violazione e falsa applicazione dell’art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252 e 253 del D.Lgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 17 del D.lgs n. 22/1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 7, 8, 10 e 15 del D.M. n. 471/1999; violazione e falsa applicazione dell’art. 18 della legge n. 179/2002; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 15 della legge n. 241/90; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione; eccesso di potere per contraddittorietà e sviamento.*

Con il presente motivo, la ricorrente ripropone censure analoghe a quelle contenute nel primo mezzo del ricorso introduttivo del giudizio, che pertanto si richiamano in questa sede.

La società deducente, al riguardo, aggiunge che l’impostazione seguita dal D.Lgs n. 22/1997 sugli obblighi di ripristino ambientale da imporre a carico del responsabile dell’inquinamento è stata ribadita, con ulteriori puntualizzazioni, dal

D.lgs n. 152/2006 ora in vigore.

Nel caso di specie, non vi è dubbio che la responsabilità dell'inquinamento del sito interessato sia da addebitare alla società SISAS;

*3) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252 e 253 del D.Lgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 17 del D.lgs n. 22/1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 7, 8, 10 e 15 del D.M. n. 471/1999; violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della legge n. 179/2002; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 15 della legge n. 241/90; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione; eccesso di potere per contraddittorietà e sviamento.*

Con il presente motivo, la ricorrente ripropone censure analoghe a quelle contenute nel secondo mezzo del ricorso introduttivo del giudizio, che pertanto si richiamano in questa sede;

*4) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252 e 253 del D.Lgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 17 del D.lgs n. 22/1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 7, 8, 10 e 15 del D.M. n. 471/1999; violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della legge n. 179/2002; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 15 della legge n. 241/90; violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della legge n. 36/1994; violazione e falsa applicazione dell'art. 114 della legge n. 388/2000; violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione; eccesso di potere*

*per contraddittorietà e sviamento.*

Le acque di falda sono di proprietà pubblica, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 36/2004, il che implica che l'obbligo di intervento è incardinato in capo alla sola Pubblica amministrazione;

*5) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252 e 253 del D.Lgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 17 del D.lgs n. 22/1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 7, 8, 10 e 15 del D.M. n. 471/1999; violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della legge n. 179/2002; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 15 della legge n. 241/90; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione; eccesso di potere per contraddittorietà e sviamento.*

Con il presente motivo, la ricorrente ripropone censure analoghe a quelle contenute nel terzo mezzo del ricorso introduttivo del giudizio, che pertanto si richiamano in questa sede;

*6) violazione e falsa applicazione dell'art. 23 Cost. e degli artt. 240, 242, 244, 250, 252 e 253 del D.Lgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e 17 del D.lgs n. 22/1997; violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 3, 4, 7, 8, 10 e 15 del D.M. n. 471/1999; violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della legge n. 179/2002; violazione e falsa applicazione degli artt. 1 e 15 della legge n. 241/90; eccesso di potere per travisamento dei presupposti, difetto di istruttoria e carenza di motivazione; eccesso di potere per sviamento; incompetenza.*

Il vincolo imposto, ai sensi dell'art. 253 del D.Lgs n. 152/2006 (già art. 17 del D.Lgs

n. 22/1997), sui terreni della ricorrente presuppone l'attualità della situazione di inquinamento dei suoli.

Nel caso di specie, non risulta (vgs verbali delle conferenze di servizi del 29 settembre 2006 e del 19 dicembre 2006) che i terreni della ricorrente abbiano superato i limiti di accettabilità stabiliti dalla normativa vigente.

Da ciò consegue che è illegittima la pretesa di subordinare lo svincolo dell'area alla preventiva esecuzione da parte della società deducente degli interventi di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda.

Lo svincolo dell'area costituisce, dunque, un obbligo per le amministrazioni competenti attesa l'assenza di qualsiasi responsabilità a carico della ricorrente.

A ciò si aggiunga che il verbale è inficiato dal vizio di incompetenza in quanto alla conferenza di servizi non è stata invitata a partecipare la Provincia di Milano, competente a vigilare sulla corretta esecuzione degli interventi di bonifica e a procedere, quindi, allo svincolo delle aree interessate.

In prossimità della trattazione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie.

La ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle proprie richieste mentre le controparti (il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e la Regione Lombardia) hanno chiesto il rigetto delle impugnative perché infondate nel merito.

Alla pubblica udienza del 20 giugno 2007, la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

## **DIRITTO**

1. Con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio (le cui censure sono state riproposte con il secondo motivo proposto con i motivi aggiunti del 16 marzo 2007), la ricorrente censura la condotta delle amministrazioni che hanno partecipato alle conferenze di servizi le quali hanno ordinato di eseguire, nell'area dalla stessa utilizzata e ricompresa nel sito di interesse nazionale Pioltello – Rodano, interventi di messa in sicurezza di emergenza della falda acquifera.

Le censure sono fondate.

Al riguardo, va anzitutto precisato che le amministrazioni partecipanti alle varie sedute nell'ambito della conferenza di servizi (ovvero Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio, Regione Lombardia, Ministero della Salute e Ministero delle Attività Produttive) convocata per la ricerca di soluzioni di recupero ambientale del sito di interesse nazionale Pioltello – Rodano hanno imposto alla ricorrente (e agli altri utilizzatori delle aree interessate) interventi finalizzati alla messa in sicurezza di emergenza della falda acquifera.

La suddetta misura indicata nei provvedimenti impugnati non ha natura di mero invito ma di obbligo in quanto i partecipanti alle riunioni, nel ribadire la necessità della messa in sicurezza di emergenza della falda, hanno subordinato la "restituzione dei suoli agli usi legittimi" all'esecuzione dell'intervento in argomento.

Il fatto di subordinare lo svincolo delle aree di che trattasi all'attivazione delle opere di messa in sicurezza di emergenza della falda non fa, invero, residuare dubbi sulla natura provvedimentale (e, quindi, autoritativa) delle prescrizioni contenute negli atti impugnati dalla ricorrente (verbali delle conferenze di servizi e decreti

ministeriali nn. 3227 e 3228 del 22 dicembre 2006).

Ciò premesso, va altresì osservato che, sebbene nei verbali impugnati sembri emergere in più parti che l'inquinamento del sito interessato sia da imputare alle attività svolte dalla società SISAS ora dichiarata fallita (tale circostanza non risulta smentita dalle controparti), ciò che rileva nel caso di specie è che, dall'esame degli atti impugnati, non è riscontrabile a carico della ricorrente alcuna circostanza che consenta di addebitare alla stessa ipotesi di responsabilità nell'inquinamento della falda acquifera, tale da poter imporre misure di recupero ambientale anche in via emergenziale.

Eppure, l'art. 17 del D.lgs n. 22/1997, la cui impostazione sul punto è stata ora confermata e specificata dagli artt. 240 e ss. del D.lgs n. 152/2006, impone l'esecuzione di interventi di recupero ambientale anche di natura emergenziale al responsabile dell'inquinamento che può - come nel caso di specie - non coincidere con il proprietario ovvero con il gestore dell'area interessata.

A carico di quest'ultimo (proprietario dell'area inquinata non responsabile della contaminazione), invero, non incombe alcun obbligo di porre in essere gli interventi ambientali in argomento ma solo la facoltà di eseguirli al fine di evitare l'espropriazione del terreno interessato gravato da onere reale, al pari delle spese sostenute per gli interventi di recupero ambientale assistite anche da privilegio speciale immobiliare.

La normativa citata prevede infatti che, in caso di mancata esecuzione degli interventi in argomento da parte del responsabile dell'inquinamento ovvero in caso

di mancata individuazione del predetto, le opere di recupero ambientale vanno eseguite dall'amministrazione competente la quale potrà rivalersi sul soggetto responsabile anche esercitando, nel caso in cui la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei suddetti interventi.

In questo senso, si è peraltro espressa la giurisprudenza amministrativa che si è occupata di fattispecie similari la quale ha avuto modo di affermare che il proprietario, ove non sia responsabile della violazione, non ha l'obbligo di provvedere direttamente alla bonifica, ma solo l'onere di farlo se intende evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull'area *sub specie* di onere reale e di privilegio speciale immobiliare.

Conseguentemente, l'ordinanza di messa in sicurezza e bonifica ben può essere notificata al proprietario al fine di renderlo edotto di tale onere (che egli ha facoltà di assolvere per liberare l'area dal relativo vincolo), ma non può imporre misure di bonifica senza un adeguato accertamento della responsabilità, o corresponsabilità, del proprietario per l'inquinamento del sito (*per tutte, Cons. St., sez. VI, n. 4525/2005 e TAR Lombardia, sez. II, n. 754/2005*).

Il Collegio non ignora che, nel caso affrontato da *Cons. St., sez. VI, n. 4525/2005*, il proprietario dell'area non responsabile dell'inquinamento è stato destinatario dell'ordine di messa in sicurezza di emergenza del terreno e tale imposizione è stata ritenuta legittima dal giudice amministrativo.

Nel caso suddetto, tuttavia, l'amministrazione comunale interessata ha adottato un'ordinanza contingibile ed urgente ai sensi dell'art. 54 del D.lgs n. 267/2000 che,



come noto, attribuisce al sindaco, come ufficiale del governo, il potere di assumere provvedimenti dal contenuto atipico nell'interesse della pubblica incolumità a prescindere dall'accertamento delle effettive responsabilità, ciò in quanto l'urgenza di garantire la sicurezza del sito sarebbe stato incompatibile con i tempi necessari per accertare la responsabilità di coloro che hanno causato la contaminazione del sito interessato.

Nel caso di specie, non sussistono i requisiti tipici (sia di natura formale che sostanziale) dell'ordinanza contingibile ed urgente in quanto, in disparte il mancato richiamo all'art. 54 del D.Lgs n. 267/2000 ed il fatto che il provvedimento finale di recepimento delle conclusioni delle conferenze di servizi è stato adottato dal Dirigente del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, non risulta provata, con riferimento all'area interessata (in uso alla ricorrente), l'esistenza di una situazione tale da imporre misure di immediata attuazione.

Ed invero, non risulta smentito che i campioni di acqua prelevati a monte (ovvero in un punto esterno rispetto all'area della ricorrente) presentano un livello di inquinamento maggiore rispetto a quelli posti in una posizione idrogeologica a valle dello stabilimento della società deducente e ciò è stato confermato dalle analisi da ultimo effettuate dalla società deducente, confermate dall'ARPA nel gennaio 2007.

A ciò si aggiunga che i composti organici clorurati (triclorometano e tetracloroetilene) di cui si lamenta il superamento dei relativi limiti imposti dal D.M. 471/99 e che hanno provocato la dichiarazione di contaminazione del sito in argomento non sono utilizzati nell'attività della ricorrente il che, unito al fatto che i

campioni prelevati a valle dell'azienda presentano un livello di inquinamento minore rispetto a quelli presenti a monte dell'area interessata, oltre a far supporre l'assenza di responsabilità della deducente, fa propendere per l'assenza dei presupposti dell'urgenza per l'attivazione delle misure imposte in sede di conferenza di servizi.

Ciò in quanto gli interventi di messa in sicurezza sono finalizzati non tanto alla diminuzione del livello di inquinamento dell'area interessata (obiettivo che va perseguito attraverso l'attivazione delle opere di bonifica) quanto ad evitare che la contaminazione in atto rischi di espandersi nel terreno o nella falda in attesa dell'esecuzione di interventi definitivi di bonifica del sito.

A ciò si aggiunga che il provvedimento finale che recepisce le conclusioni della conferenza di servizi è stato, in effetti, adottato una volta in vigore il D.lgs n. 152/2006 che prevede livelli differenziati di contaminazione che, solo in parte, rispecchiano quelli fissati dal D.M. n. 471/99 (si anticipa, quindi, per ragioni di ordine logico e sistematico, l'esame del primo mezzo proposto con i motivi aggiunti depositati il 16 marzo 2007).

La normativa da ultimo citata (D.lgs n. 152/2006) prevede, come detto in narrativa, due distinte soglie di contaminazione, la prima denominata "CSC" ("concentrazione soglia di contaminazione" ex art. 240 lett. b.) e la seconda "CSR" ("concentrazione soglia di rischio" ex art. 240 lett. c.), e che il sito di riferimento è qualificato "contaminato" solo se sia superata la soglia "CSR" mentre se risulta superata quella "CSC" (coincidente con i valori limite prima previsti dall'allegato 1 del D.M. n.

471/99) l'area è definita "potenzialmente contaminata" e può quindi usufruire, ai sensi dell'art. 240 lett. f) del D.lgs n. 152/2006, del trattamento riservato ai terreni "non contaminati".

Ciò premesso, non risulta, nel caso di specie, che, con riferimento all'area di interesse, sia stato accertato il superamento della soglia "CSR" e, pertanto, fruendo del trattamento riservato ai terreni "non contaminati", le amministrazioni competenti non hanno apportato elementi ulteriori che avrebbero potuto giustificare la necessità di eseguire con urgenza interventi di messa in sicurezza dell'area della ricorrente.

Nulla di tutto ciò emerge dai verbali delle conferenze di servizi impugnati e, pertanto, gli interventi imposti alla ricorrente non risultano conformi ai prescritti canoni di legittimità.

**2.** Con il secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio (le cui censure sono state riproposte con il terzo mezzo proposto con i motivi aggiunti del 16 marzo 2007), la ricorrente deduce l'illegittimità delle prescrizioni imposte in sede di conferenza di servizi non essendo state esternate nei relativi verbali le ragioni giustificative dell'ordine alla stessa impartito (in particolare, nei predetti verbali si farebbe riferimento al superamento dei limiti per i composti organici clorurati – triclorometano e tetracloroetilene - quando le indagini di caratterizzazione effettuate sul sito interessato hanno dimostrato che i campioni di acqua prelevati a monte, ovvero in un punto esterno rispetto all'area della ricorrente, presentano un livello di inquinamento maggiore rispetto a quelli posti in una posizione

idrogeologica a valle dello stabilimento della società deducente).

Anche in questo caso, le censure si rivelano fondate.

È sufficiente, invero, richiamare in questa sede quanto esposto nel punto precedente anche con riferimento ai nuovi limiti fissati dal D.Lgs n. 152/2006 e alle indagini da ultimo effettuate dalla ricorrente sull'area di interesse e sulla relativa falda, confermate dall'ARPA nel 2007, per condividere la tesi della società istante.

Ed invero, a fronte di tali risultanze, le amministrazioni competenti si sono limitate a reiterare l'ordine di messa in sicurezza di emergenza della falda senza fornire alcun elemento in grado di apprezzare il grado di urgenza degli interventi, l'entità degli stessi e la finalità da perseguire posto che, con riferimento a quest'ultimo aspetto, l'intervento emergenziale – come detto - deve essere finalizzato all'obiettivo di evitare l'espansione del livello di inquinamento dell'area.

**3.** Anche il terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio (le cui censure sono state riproposte con il quinto motivo proposto con l'impugnativa del 16 marzo 2007), secondo cui nei verbali impugnati non vi sarebbe alcuna motivazione che giustifichi l'imposizione di misure di sicurezza in via di emergenza posto che tali interventi risultano indispensabili per evitare che la contaminazione si diffonda ulteriormente, deve essere accolto sulla base delle argomentazioni esposte nei punti precedenti che, pertanto, si richiamano in questa sede.

**4.** Con il quarto motivo contenuto nel ricorso introduttivo del giudizio, si lamenta la mancata adozione, ai sensi dell'art. 14 *ter*, comma 9, della legge n. 241/90, del provvedimento finale che recepisce le conclusioni della conferenza di servizi.

Al riguardo, si osserva che la doglianza non riveste più carattere di attualità posto che i provvedimenti finali di cui al citato art. 14 *ter*, comma 9, della legge n. 241/90 sono poi stati adottati dall'amministrazione precedente ed impugnati con i motivi aggiunti depositati il 16 marzo 2007.

5. Rimangono, quindi, da esaminare le doglianze contenute nel sesto motivo aggiunto di cui all'atto depositato in data 16 marzo 2007 secondo cui sarebbe illegittima la pretesa di subordinare lo svincolo dell'area alla preventiva esecuzione da parte della società deducente degli interventi di messa in sicurezza di emergenza delle acque di falda.

Le censure sono fondate.

L'art. 253 del D.Lgs n. 152/2006 prevede, in particolare, che *"1. Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi dell'articolo 250. L'onere reale viene iscritto a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica.*

*2. Le spese sostenute per gli interventi di cui al comma 1 sono assistite da privilegio speciale immobiliare sulle aree medesime, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2748, secondo comma, del codice civile. Detto privilegio si può esercitare anche in pregiudizio dei diritti acquistati dai terzi sull'immobile.*

*3. Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente*

*che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità”.*

Da ciò consegue che il vincolo sulle aree interessate è subordinato alla mancata esecuzione delle opere di recupero ambientale da parte del soggetto responsabile ed all'effettuazione di detti interventi, in via sostitutiva, da parte dell'autorità competente con anticipazione delle relative somme, non più recuperabili.

Nel caso di specie, come detto nei punti precedenti, gli enti che hanno partecipato alla conferenza di servizi hanno imposto l'esecuzione degli interventi di che trattasi senza l'accertamento della relativa responsabilità in capo alla ricorrente.

Ora, in assenza di tale accertamento di responsabilità, le competenti autorità non hanno attivato il c.d. “intervento sostitutivo” che presuppone l'effettuazione delle predette opere da parte della pubblica amministrazione per poi rivalersi sul soggetto responsabile (se individuato e solvibile) ovvero costituendo i relativi vincoli sulle aree interessate, a scapito dei proprietari non responsabili della contaminazione.

Le predette autorità, invece, hanno imposto l'effettuazione di tali interventi ai proprietari (o gestori) delle aree interessate limitando l'utilizzo ordinario dei relativi suoli.

Ciò ha determinato un'inversione procedimentale che non trova giustificazione nella normativa citata e che, pertanto, non risulta imposta nel rispetto dei canoni di legittimità.

6. In conclusione, previo assorbimento delle ulteriori censure dedotte dalla ricorrente, il ricorso introduttivo del giudizio ed i motivi aggiunti depositati il 16 marzo 2007 vanno accolti con conseguente annullamento degli atti impugnati nella parte in cui dettano prescrizioni a carico della ricorrente.

7. Le spese seguono la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sez. II, accoglie il ricorso in epigrafe ed i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio), il Ministero dello Sviluppo Economico (già Ministero delle Attività Produttive), il Ministero della Salute e la Regione Lombardia al pagamento in solido, in favore della ricorrente, delle spese processuali che si liquidano in complessivi euro 3.000,00 (tremila/00) oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Milano, nella Camera di Consiglio del 20 giugno 2007, con l'intervento dei magistrati:

Mario Arosio - Presidente

Daniele Dongiovanni – Referendario est.

Alessio Liberati - Referendario