

N. 01835/2014 REG.PROV.COLL.

N. 02922/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2922 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Olon S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Paolo Roncelli e Barbara Mazzullo, con domicilio
eletto presso lo studio del primo in Milano, piazza Bertarelli, 1;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione Generale Tutela
Territorio e Risorse Idriche, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, domiciliato in
Milano, via Freguglia, 1;
Comune di Pioltello, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Lombardia;

nei confronti di

Regione Lombardia, Provincia di Milano, Comune di Rodano, Pharmacia & Upjohn S.p.a. in
liquidazione;

per l'annullamento

- del provvedimento di diffida del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche, prot. n. 0054421/TRI del
7/11/2013 DIV VII, notificato nella medesima data, avente ad oggetto "Sito di Interesse Nazionale
di Rodano e Pioltello. Insediamento industriale OLON S.p.a. ubicato all'interno del polo chimico";

- di tutti gli atti o provvedimenti antecedenti, presupposti, conseguenti, successivi o comunque
connessi a quelli impugnati, nei limiti di interesse della ricorrente, compresa, per quanto occorrer
possa, la comunicazione del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,
Direzione Generale per la Tutela del Territorio e delle Risorse Idriche, prot. n. 0050755/TRI
dell'8.10.2013 DIV. VII.

Con ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento

del provvedimento del 16 gennaio 2014, avente ad oggetto il progetto di rimozione dei rifiuti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione Generale Tutela Territorio e Risorse Idriche;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 maggio 2014 la dott.ssa Elena Quadri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il presente ricorso la società istante, proprietaria di un'area posta all'interno del Sito di Interesse Nazionale di Pioltello - Rodano sulla quale insiste la cosiddetta Area Verde, ha impugnato il provvedimento con il quale il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione Generale Tutela Territorio e Risorse Idriche, l'ha diffidata a rimuovere entro sei mesi tutti i rifiuti (scarti e materiali di risulta) stoccati nelle discariche abusive localizzate nelle aree A, B, C e D dell'Area Verde, ai sensi dell'art. 3, comma 32, della legge n. 549/1995 e ad adottare tutte le misure di prevenzione e messa in sicurezza d'emergenza per impedire l'ulteriore diffusione della contaminazione, in attesa della completa rimozione dei rifiuti e, successivamente, fino al completamento delle indagini di caratterizzazione, all'individuazione di eventuali ulteriori fonti di contaminazione e alla rimozione o al trattamento delle stesse, fatto salvo il risarcimento dell'eventuale danno ambientale residuo ai sensi del Titolo VI del d.lgs. n. 152/2006.

A sostegno del proprio gravame la società ricorrente ha dedotto, con il primo motivo di diritto, la violazione del giudicato e l'eccesso di potere per illogicità manifesta e sviamento di potere, atteso che questo Tribunale, con tre diverse pronunce (sez. II, 27 giugno 2007, n. 5289, sez. IV, 20 maggio 2008, n. 1820 e 25 febbraio 2010, n. 458), ha già disposto l'annullamento dei precedenti provvedimenti con i quali il Ministero intimato aveva impartito alla società l'ordine di procedere alla rimozione integrale dei materiali presenti nell'Area Verde, nonché alla messa in sicurezza e alla bonifica del sito e della falda, statuendo la carenza di responsabilità dell'istante per il deposito dei materiali rinvenuti, oltre che la carenza di istruttoria.

Con i successivi motivi l'istante ha, inoltre, dedotto la violazione dell'art. 3, comma 32, della legge n. 549/1995 per abolizione implicita della stessa disposizione normativa con l'entrata in vigore della normativa sopravvenuta con la medesima incompatibile e degli artt. 192, 240 e 242 del d.lgs. n. 152/2006, la violazione dei principi del contraddittorio e di proporzionalità, oltre che l'eccesso di potere per carenza dei presupposti, per la violazione del principio "chi inquina paga", per sviamento

di potere, nonché la violazione dell'art. 97 della Costituzione (principio di buon andamento dell'amministrazione), la carenza di istruttoria, il difetto di motivazione e l'incompetenza.

Si è costituito il Ministero intimato, che ha chiesto la reiezione del ricorso per infondatezza nel merito, confutando analiticamente le singole doglianze.

Con ricorso per motivi aggiunti la società istante ha impugnato il provvedimento con il quale il Ministero ha impartito alla stessa prescrizioni specifiche per la rimozione.

Successivamente le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica del 14 maggio 2014 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato, in considerazione di quanto già statuito da questo Tribunale nelle decisioni definitive rese dalla sezione II, 27 giugno 2007, n. 5289, e da questa sezione, 20 maggio 2008, n. 1820 e 25 febbraio 2010, n. 458, alle cui motivazioni il collegio si riporta, nonché di quanto risulta dalla documentazione versata in atti.

In particolare, il collegio ritiene di confermare le precedenti statuizioni rese per quanto concerne l'estraneità della società ricorrente alla causazione dell'inquinamento, derivante da una contaminazione storica risalente agli anni '70, come accertato definitivamente e non oggetto di contestazione.

In relazione, invece, all'assunta responsabilità di Olon che il Ministero farebbe derivare dalle vicende societarie della stessa, deve evidenziarsi che dall'esame della documentazione versata in atti emerge quanto segue:

Il deposito incontrollato di rifiuti è stato posto in essere negli anni settanta, in cui operava sul sito la Carlo Erba S.p.a., che nel 1978 cambiò denominazione in Farmitalia Carlo Erba S.p.a., che ne ha proseguito l'attività fino al 1986. Dopo essersi fusa per incorporazione nella Erbamont Industriale S.r.l. nel 1987, la società è divenuta Farmitalia Carlo Erba S.r.l. dopo cambio di denominazione, venendo, poi, fusa per incorporazione nel 1994 in Pharmacia S.p.a. e, dopo un ulteriore cambio di denominazione, Pharmacia & Upjohn S.p.a., ora in liquidazione.

Nel gennaio del 1987 lo stabilimento produttivo sito nell'area che ci occupa, unitamente alla stessa, è stato conferito a Erba Biochimica S.r.l. mediante conferimento di azienda. Tale ultima società, in seguito a varie vicende societarie, è divenuta prima Antibioticos S.p.a., poi Antibioticos Erba Biochimica S.p.a. ed infine Olon, l'odierna ricorrente.

Nel 1997 è stata, poi, operata la fusione di Antibioticos S.p.a. con Carlo Erba Reagenti S.r.l., soggetto diverso dal responsabile della contaminazione.

Dunque, Olon non può essere imputata della responsabilità diretta per il deposito dei materiali, avvenuto negli anni settanta.

Riguardo all'estraneità dagli obblighi di rimozione, bonifica e messa in sicurezza del proprietario incolpevole del sito contaminato, il collegio ritiene, invero, di confermare l'orientamento già più volte espresso in proposito (cfr., ad esempio, TAR Lombardia, sez. IV, 31 gennaio 2012, n. 332; 9 gennaio 2014, n. 57), nonché condiviso da altri Tribunali (cfr., ad esempio, TAR Toscana, sez. II, 6

maggio 2009, n. 762) che si ricava dalla complessiva lettura delle norme che concernono la bonifica dei siti inquinati.

Il nuovo codice dell'ambiente riprende in tema l'impostazione già seguita dal d.lgs. n. 22/1997, il cui art. 17 stabiliva che "Chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a), ovvero determini un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento".

Con riferimento alla fattispecie del deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo, l'art. 192 del codice dell'ambiente prevede la responsabilità di chi ha effettuato il deposito e, solo nel caso di imputabilità a titolo di dolo o colpa grave, del proprietario e dei titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area in base agli accertamenti effettuati dai soggetti preposti al controllo, in contraddittorio con i soggetti interessati.

Per quanto attiene ai procedimenti di bonifica, l'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006, ai primi tre commi, dispone che: "1. Al verificarsi di un evento che sia potenzialmente in grado di contaminare il sito, il responsabile dell'inquinamento mette in opera entro ventiquattro ore le misure necessarie di prevenzione e ne dà immediata comunicazione ai sensi e con le modalità di cui all'articolo 304, comma 2. La medesima procedura si applica all'atto di individuazione di contaminazioni storiche che possano ancora comportare rischi di aggravamento della situazione di contaminazione.

2. Il responsabile dell'inquinamento, attuate le necessarie misure di prevenzione, svolge, nelle zone interessate dalla contaminazione, un'indagine preliminare sui parametri oggetto dell'inquinamento e, ove accerti che il livello delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) non sia stato superato, provvede al ripristino della zona contaminata, dandone notizia, con apposita autocertificazione, al comune ed alla provincia competenti per territorio entro quarantotto ore dalla comunicazione. L'autocertificazione conclude il procedimento di notifica di cui al presente articolo, ferme restando le attività di verifica e di controllo da parte dell'autorità competente da effettuarsi nei successivi quindici giorni. Nel caso in cui l'inquinamento non sia riconducibile ad un singolo evento, i parametri da valutare devono essere individuati, caso per caso, sulla base della storia del sito e delle attività ivi svolte nel tempo.

3. Qualora l'indagine preliminare di cui al comma 2 accerti l'avvenuto superamento delle CSC anche per un solo parametro, il responsabile dell'inquinamento ne dà immediata notizia al comune ed alle province competenti per territorio con la descrizione delle misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate. Nei successivi trenta giorni, presenta alle predette amministrazioni, nonché alla regione territorialmente competente il piano di caratterizzazione con i requisiti di cui all'Allegato 2 alla parte quarta del presente decreto. Entro i trenta giorni successivi la regione, convocata la conferenza di servizi, autorizza il piano di caratterizzazione con eventuali prescrizioni integrative. L'autorizzazione regionale costituisce assenso per tutte le opere connesse alla caratterizzazione, sostituendosi ad ogni altra autorizzazione, concessione, concerto, intesa, nulla osta da parte della pubblica amministrazione".

Secondo le disposizioni normative dell'art. 250, inoltre, "Qualora i soggetti responsabili della contaminazione non provvedano direttamente agli adempimenti disposti dal presente titolo ovvero non siano individuabili e non provvedano né il proprietario del sito né altri soggetti interessati, le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 sono realizzati d'ufficio dal comune territorialmente competente e, ove questo non provveda, dalla regione, secondo l'ordine di priorità fissato dal piano regionale per la bonifica delle aree inquinate, avvalendosi anche di altri soggetti pubblici o privati,

individuati ad esito di apposite procedure ad evidenza pubblica. Al fine di anticipare le somme per i predetti interventi le regioni possono istituire appositi fondi nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio”.

Il combinato disposto delle disposizioni appena citate non può che essere interpretato nel senso che l'obbligo di adottare le misure, sia urgenti che definitive, idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento incombe solamente a carico di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa (cfr., nello stesso senso, le disposizioni in tema di siti di interesse nazionale, come quello in questione, o di preminente interesse pubblico per la riconversione industriale, artt. 252 e 252 bis).

La norma individua, perciò, dal punto di vista soggettivo, nella responsabilità dell'autore del deposito dei rifiuti e, quindi, dell'inquinamento, a titolo di dolo o di colpa, la fonte dell'obbligo a provvedere alla messa in sicurezza e all'eventuale bonifica del sito inquinato.

Da ciò la giurisprudenza quasi univoca, condivisa dal Collegio, deduce la mancanza di responsabilità, e quindi di obbligo a bonificare o di mettere in sicurezza, del proprietario incolpevole (cfr., T.A.R. Toscana, sez. II, 6 maggio 2009, n. 762; 17 aprile 2009, n. 665; T.A.R. Veneto, sez. III, 25 maggio 2005, n. 2174; , T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 8 ottobre 2004, n. 5473; T.A.R. Campania, sez. V, 28 settembre 1998, n. 2988).

Ne consegue che l'amministrazione non può imporre ai privati che non hanno responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengono individuati solo in quanto proprietari del bene, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento (T.A.R. Veneto, sez. III, 2 febbraio 2002, n. 320).

L'enunciato è d'altronde conforme al principio a cui si ispira la legislazione comunitaria "chi inquina paga" (art. 174, ex art. 130/R, Trattato CE) che impone a chi fa correre un rischio di inquinamento o a chi provoca un inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione.

A carico del proprietario dell'area inquinata non responsabile della contaminazione, invero, non grava 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 (art. 253 d.lgs. n. 152/2006).

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, nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, nel caso in cui la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei suddetti interventi (T.A.R. Lombardia, Brescia, 16 marzo 2006, n. 291; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 10 luglio 2007, n. 5355”).

Deve, inoltre, darsi atto del recente intervento, sul punto, del Consiglio di Stato in adunanza plenaria (n. 21/13), che ha interpretato la normativa nazionale nel senso che: “L’Amministrazione non può imporre al proprietario di un’area inquinata, che non sia anche l’autore dell’inquinamento, l’obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e bonifica, di cui all’art. 240, comma 1, lett. m) e p), d.lgs. n. 152/2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario incolpevole restano limitati a quanto espressamente previsto dall’art. 253, stesso d.lgs., in tema di oneri reali e privilegio speciale immobiliare. Le disposizioni contenute nel Titolo V della Parte IV,

del d.lgs. n. 152/2006 (artt. da 239 a 253) operano, infatti, una chiara e netta distinzione tra la figura del responsabile dell'inquinamento e quella del proprietario del sito, che non abbia causato o concorso a causare la contaminazione" (cfr., nello stesso senso, Cons. Stato, A.P., 13 novembre 2013, n. 25).

Nella fattispecie all'esame del collegio, come risulta da quanto detto in precedenza, non sussiste la responsabilità della società ricorrente rispetto alla situazione di contaminazione che si è venuta a determinare, risultando, al contrario, accertato che il deposito nell'area del materiale di risulta è stato posto in essere negli anni '70 dalla Carlo Erba, e che a tale operato la società ricorrente risulta totalmente estranea.

Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso va accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Riguardo al ricorso per motivi aggiunti, lo stesso va, invece, dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, atteso che dall'accoglimento del ricorso principale, con il conseguente annullamento della diffida alla rimozione dei rifiuti con il medesimo impugnata, discende il venir meno, altresì, in via automatica, del provvedimento con il quale sono state impartite alla ricorrente medesima le prescrizioni concernenti le modalità di rimozione, che dallo stesso trae la sua ragion d'essere.

Sussistono giusti motivi, in considerazione della complessità della controversia, per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dispone l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Dichiara improcedibile il ricorso per motivi aggiunti.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 14 maggio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Elena Quadri, Consigliere, Estensore

Fabrizio Fornataro, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)