**TAR Toscana Sez. II n. 1664 del 19/10/2012 – Pres. Radesi – Est. Viola – Ric. I. srl c. A.**

**Bonifiche**  - proprietario incolpevole - messa in sicurezza – obblighi di custodia

*Per effetto dell’applicazione del principio “chi inquina paga” l’obbligo di adottare le misure, sia urgenti che definitive, idonee a fronteggiare una situazione di inquinamento, è a carico unicamente di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa a titolo di dolo o colpa, ciò vale sia in relazione ai veri e propri obblighi di bonifica sia per le misure di messa in sicurezza d’emergenza, secondo il disposto degli articoli 244 e 245 del TUA. Non può essere invocato a carico del proprietario incolpevole nemmeno l’applicazione della previsione di cui all’art. 2051 c.c. in tema di responsabilità civile del custode.*

**Fatto**

La società ricorrente ha acquistato, dalla K. un capannone industriale sito in Comune di Massa, via Massa Avenza n. 85 e compreso nell’area “ex Farmoplant” della Zona industriale apuana di Massa, ricadente nel sito di interesse nazionale (S.I.N.) di Massa-Carrara; a sua volta, la dante causa della ricorrente (la K.) aveva acquistato il compendio immobiliare in questione, in parte dalla C s.r.l. (oggi M. s.r.l.) ed in parte, per decreto di trasferimento del Tribunale di Massa di immobili di proprietà della S. s.r.l. (che, a sua volta, li aveva acquistati sempre dalla C. s.r.l.).

Con la nota 16 settembre 2011 prot. n. 28314/TRI/DI/VII, il Direttore generale della Direzione per la tutela del territorio e del mare del Ministero dell’ambiente, della tutela del territorio e del mare chiedeva alla società ricorrente - in qualità di attuale proprietaria dell’area in esame, ai sensi dell’art. 2051 del Codice civile - di integrare, entro 10 giorni dal ricevimento della detta nota, le misure di messa in sicurezza d’emergenza delle acque di falda e di presentare, entro 30 giorni sempre dal ricevimento della nota, una variante al progetto di bonifica - per il quale è stato rilasciato il certificato di avvenuta bonifica con decreto n. 3785 del 22/09/95 della Giunta Regionale Toscana.

La nota in questione era impugnata alla società ricorrente, con il ricorso R.G. n. 2070/2011, per: 1) violazione e falsa applicazione art. 239 del d.lgs. 152 del 2006, eccesso di potere per travisamento dei fatti; 2) violazione e falsa applicazione dell’art. 239 del d.lgs. 152/2006 e dell’art. 2051 c.c.; 3) violazione art. 10 l. 241 del 1990, difetto di istruttoria e di motivazione; 4) violazione e/o falsa applicazione dell’art. 239 del D. L.vo n. 152 del 2006, eccesso di potere per difetto di istruttoria, illogicità, contraddittorietà manifesta; 5) in subordine, violazione e falsa applicazione dell’art. 239 e ss. del d.lgs. 152 del 2006, difetto di presupposto, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità.

Si costituivano in giudizio il Ministero dell’ambiente, della tutela del territorio e del mare e Montedison s.r.l; controdeducendo sul merito del ricorso; il Ministero dell’ambiente, della tutela del territorio e del mare sollevava altresì eccezione di inammissibilità del ricorso, rilevando il carattere non provvedimentale dell’atto impugnato.

Successivamente, veniva notificato alla ricorrente il decreto 7 novembre 2011 prot. n. 33708//TRI/DI/II con il quale il Direttore della Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare decideva di fare proprie le conclusioni della conferenza di servizi decisoria del 5 ottobre 2011 e, quindi, anche l’ordine alla ricorrente di provvedere, in solido con il soggetto responsabile dell’inquinamento dell’area (M. s.r.l.) e in qualità di custode dell’area medesima, ai sensi dell’art. 2051 del codice civile le stesse prescrizioni già contenute nella nota 16 settembre 2011 prot. n. 28314/TRI/DI/VII, precedentemente impugnata con il ricorso R.G.270/2011.

Con il ricorso R.G. 134/2012, la ricorrente impugnava pertanto il già citato decreto Direttoriale e gli atti presupposti per: 1) violazione e falsa applicazione art. 239 del d.lgs. 152 del 2006, eccesso di potere per travisamento dei fatti; 2) violazione e falsa applicazione dell’art. 239 del d.lgs. 152/2006 e dell’art. 2051 c.c.; 3) violazione art. 10 l. 241 del 1990, difetto di istruttoria e di motivazione; 4) violazione e/o falsa applicazione dell’art. 239 del .lgs. 152 del 2006, eccesso di potere per ifetto di istruttoria, illogicità, contraddittorietà manifesta; 5) in subordine, violazione e falsa applicazione dell’art. 239 e ss. del d.lgs. 152 del 2006, difetto di presupposto, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità.

Anche in questo ricorso, si costituivano in giudizio il Ministero dell’ambiente, della tutela del territorio e del mare e Montedison s.r.l; controdeducendo sul merito del ricorso.

Con ordinanza 22 febbraio 2012 n. 126, la Sezione rigettava l’istanza di tutela cautelare presentata da parte ricorrente nel ricorso R.G. n. 134/2012.

All'udienza del 3 luglio 2012 i ricorsi passavano quindi in decisione.

**Diritto**

In via preliminare, la Sezione deve procedere alla riunione dei ricorsi, per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva.

Il ricorso R.G. n. 2070/2011 deve poi essere dichiarato inammissibile.

Come già rilevato dalla Sezione con l’ordinanza cautelare 8 settembre 2011 n. 905 (emessa con riferimento a provvedimenti caratterizzati da identico contenuto), la nota 16 settembre 2011 prot. n. 28314/TRI/DI/VII del Direttore generale della Direzione per la tutela del territorio e del mare del Ministero dell’ambiente, della tutela del territorio e del mare <<contiene soltanto una serie di prescrizioni generali ..(ed è pertanto caratterizzata) dalla natura meramente sollecitatoria, senza alcuna portata autoritativa tipica dell’atto amministrativo, nei confronti dell’odierna ricorrente>>; è pertanto del tutto assente quel contenuto provvedimentale necessario a legittimare l’impugnativa giurisdizionale dell’atto amministrativo.

Il ricorso R.G. 134/2012 è poi fondato e deve pertanto essere accolto.

La problematica è, infatti, già stata affrontata dalla Sezione con le sentenze 11 maggio 2010 n. 1397 e 1398, che possono essere richiamate anche in funzione motivazionale della presente decisione: come questa Sezione ha più volte avuto modo di affermare (cfr., ex multis, T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 aprile 2009, n. 665; id., 6 maggio 2009, n. 762), tanto la disciplina di cui al d.lgs. n. 22/1997 (in particolare, l’art. 17, comma 2), quanto quella introdotta dal d.lgs. n. 152/2006 (ed in particolare, gli artt. 240 e segg.), si ispirano al principio secondo cui l’obbligo di adottare le misure, sia urgenti che definitive, idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento, è a carico unicamente di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa a titolo di dolo o colpa: l’obbligo di bonifica o di messa in sicurezza non può essere invece addossato al proprietario incolpevole, ove manchi ogni sua responsabilità (cfr., nello stesso senso, T.A.R. Sicilia, Catania, Sez. I, 26 luglio 2007, n. 1254). L’Amministrazione non può, perciò, imporre ai privati che non abbiano alcuna responsabilità diretta sull’origine del fenomeno contestato, ma che vengano individuati solo quali proprietari del bene, lo svolgimento delle attività di recupero e di risanamento (così, nel vigore della precedente disciplina, T.A.R. Veneto, Sez. II, 2 febbraio 2002, n. 320). L’enunciato è conforme al principio “chi inquina, paga”, cui si ispira la normativa comunitaria (cfr. art. 174, ex art. 130/R, del Trattato CE), la quale impone al soggetto che fa correre un rischio di inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione.

Tale impostazione, sancita dal d.lgs. n. 22/1997, risulta, come detto, confermata e specificata dagli artt. 240 e segg. del d.lgs. n. 152/2006 (cd. Codice Ambiente), dai quali si desume l’addossamento dell’obbligo di effettuare gli interventi di recupero ambientale, anche di carattere emergenziale, al responsabile dell’inquinamento, che potrebbe benissimo non coincidere con il proprietario ovvero il gestore dell’area interessata (T.A.R. Toscana, Sez. II, n. 665/2009, cit.).

Va precisato, in argomento, che il principio “chi inquina, paga” vale, altresì, per le misure di messa in sicurezza d’emergenza, alle quali si riferiscono le Conferenze di Servizi per cui è causa, secondo la definizione che delle misure stesse è fornita dall’art. 240, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 152 cit. (ogni intervento immediato od a breve termine, da mettere in opera nelle condizioni di emergenza di cui alla lett. t) in caso di eventi di contaminazione repentini di qualsiasi natura, atto a contenere la diffusione delle sorgenti primarie di contaminazione, impedirne il contatto con altre matrici presenti nel sito ed a rimuoverle, in attesa di eventuali ulteriori interventi di bonifica o di messa in sicurezza operativa o permanente). Infatti, anche l’adozione delle misure di messa in sicurezza d’emergenza è addossata dalla normativa in discorso al soggetto responsabile dell’inquinamento (cfr. art. 242 del d.lgs. n. 152 cit.).

Si deve sottolineare che a carico del proprietario dell’area inquinata, che non sia altresì qualificabile come responsabile dell’inquinamento, non incombe alcun obbligo di porre in essere gli interventi in parola, ma solo la facoltà di eseguirli per mantenere l’area interessata libera da pesi. Dal combinato disposto degli artt. 244, 250 e 253 del Codice ambiente si ricava infatti che, nell’ipotesi di mancata esecuzione degli interventi ambientali in esame da parte del responsabile dell’inquinamento, ovvero di mancata individuazione dello stesso – e sempreché non provvedano né il proprietario del sito, né altri soggetti interessati – le opere di recupero ambientale sono eseguite dalla P.A. competente, che potrà rivalersi sul soggetto responsabile nei limiti del valore dell’area bonificata, anche esercitando, ove la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetti dei medesimi interventi (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. II, 10 luglio 2007, n. 5355; T.A.R. Toscana, Sez. II, 17 settembre 2009, n. 1448)>> (T.A.R. Toscana, sez. II, 11 maggio 2010 n. 1397 e 1398).

Nel caso di specie, dalla documentazione in atti non si evince alcun accertamento istruttorio volto a determinare la sussistenza dei presupposti soggettivi per l’imposizione, a carico dell’odierna ricorrente, degli obblighi di messa in sicurezza; in particolare, né nelle conferenze di servizi che hanno preceduto l’emanazione degli atti impugnati, né nei decreti direttoriali impugnati si rinviene alcun approfondimento istruttorio volto ad accertare un comportamento dell’odierna ricorrente, che possa aver dato luogo all’inquinamento dell’area.

Del resto, l’obbligo di procedere alla bonifica dell’area non potrebbe neanche essere desunto, come preteso dagli atti impugnati, dall’applicazione della previsione dell’art. 2051 c.c. (che regolamenta la responsabilità civile del custode); a prescindere da ogni considerazione relativa all’aspetto temporale della problematica (che richiederebbe l’accertamento della qualità di custode dell’area al momento dell’inquinamento e non in un periodo di tempo di molto successivo, come avvenuto nel caso di specie), deve, infatti, rilevarsi come si tratti di un criterio che si presenta in contraddizione con i precisi criteri di imputazione degli obblighi di bonifica previsti dagli artt. 240 e ss. e 252-bis, 2° comma del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

In buona sostanza, si tratta pertanto di una disciplina esaustiva della problematica che non può certo essere integrata dalla sovrapposizione di principi (come quello previsto dall’art. 2051 c.c.) desunti da diversa normativa e che determinerebbero la sostanziale alterazione di un contenuto normativo improntato a ben diversi principi.

Modificando l’ordine di idee già espresso in sede cautelare (T.A.R. Toscana, sez. II, 21 febbraio 2012 n. 126) deve poi concludersi per la sostanziale irrilevanza, ai fini che ci occupano, dei rifiuti abbandonati sull’area in discorso in una data successiva rispetto all’acquisizione della proprietà del compendio immobiliare da parte della I. S.r.l. (si vedano, al proposito, gli accertamenti eseguiti dall’ARPAT in data 3 luglio 2009 e rispecchiati dalla nota 13 luglio 2009 prot. n. 54884); con tutta evidenza, si tratta, infatti, di una modesta quantità di rifiuti (<scarti di parti meccaniche, gomme di autocarri, mattoni, piastrelle e dischi abrasivi>>) prontamente rimossa dalla ricorrente (si veda, a questo proposito, la nota 3 novembre 2009) e che non può aver svolto alcun ruolo nella causazione di una situazione di inquinamento ambientale caratterizzata da massicci ed importanti superamenti dei limiti di legge.

In definitiva, il ricorso R.G. n. 2070/2011 deve essere dichiarato inammissibile, mentre il ricorso R.G. n. 134/2012 deve essere accolto; la reciproca soccombenza permette di procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.