

## **TAR di Brescia, n. 4636/11: bonifica dei siti contaminati e discarica abusiva**

*In materia di bonifica, l'amministrazione non può chiedere al proprietario onerose indagini con finalità esplorative se prima non chiarisce con sufficiente approssimazione l'ipotesi di inquinamento su cui intende operare, ma occorre indicare gli elementi che consentano di individuare la collocazione e la natura dei rifiuti e la diffusione dell'inquinamento, specie se l'area interessata dall'ordine di bonifica è indeterminata e comunque molto ampia.*

(Nella specie, il Collegio ha sottolineato che i rilievi formali di contraddittorietà e genericità mossi dal ricorrente sono condivisibili, in quanto l'ordinanza impugnata non conteneva elementi che consentissero di individuare la collocazione e la natura dei rifiuti e la diffusione dell'inquinamento. L'area interessata dall'ordine di bonifica era, quindi, indeterminata e comunque molto ampia, e di conseguenza l'attività imposta al privato eccessivamente complessa.

Il Comune, inoltre, avrebbe dovuto distinguere più chiaramente la bonifica dalla (logicamente anteriore) attività di caratterizzazione: il Collegio ha sottolineato che, anche se questi passaggi sono stati meglio precisati nella disciplina sopravvenuta, la distinzione era possibile e necessaria anche all'epoca in cui è stato adottato il provvedimento impugnato).

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
N. 04636/2010 REG.SEN.  
N. 00979/1995 REG.RIC.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 979 del 1995, proposto da:  
AZIENDA AGRICOLA DI MAGRI ROSA, rappresentata e difesa dagli avv. Giuseppe Calvi e  
Giovanni Carattoni, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, corso Magenta 43/D;

contro

COMUNE DI BOLGARE, non costituitosi in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza del sindaco prot. n. 2712 del 22 aprile 1995, con la quale è stato ingiunto  
alla ricorrente di effettuare la bonifica dei terreni oggetto di scarico abusivo di rifiuti  
speciali in località Cascina Lupo;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 ottobre 2010 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente Magri Rosa, titolare dell'omonima azienda agricola, è proprietaria di alcuni terreni situati in località Cascina Lupo e in località Cascina Sperandina nel Comune di Bolgare.

2. Con ordinanza del sindaco del 22 aprile 1995 il Comune ha ingiunto alla ricorrente di effettuare la bonifica dei terreni oggetto di scarico abusivo di rifiuti speciali in località Cascina Lupo.

L'ordine si basa sulla richiesta formulata in questo senso dalla Provincia di Bergamo e sulle analisi riguardanti i campioni prelevati in loco.

Peraltro il suddetto provvedimento, mentre nel testo colloca la discarica abusiva in località Cascina Lupo, nell'oggetto fa riferimento alla località Cascina Sperandina.

3. Contro l'ordine di bonifica la ricorrente ha presentato impugnazione con atto notificato il 3 luglio 1995 e depositato il 21 luglio 1995. Le censure possono essere sintetizzate nei punti seguenti: (a) contraddittorietà, essendo indicate due località distinte; (b) genericità, in quanto non sono forniti elementi idonei a individuare la natura dei rifiuti e dunque non è chiaro in cosa dovrebbe consistere l'attività di bonifica.

4. Questo TAR con ordinanza collegiale n. 2 dell'11 gennaio 2010 ha disposto istruttoria invitando il responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune a fornire alcune informazioni. La relazione istruttoria, corredata della documentazione richiesta, è stata depositata l'8 maggio 2010. Alle considerazioni tecniche del Comune la ricorrente ha replicato con la perizia del geologo Mario Lunghi depositata l'8 settembre 2010.

5. Tenendo conto delle acquisizioni istruttorie intervenute in corso di causa, i dati a disposizione possono essere così riassunti:

(a) l'area trasformata in discarica abusiva è stata medio tempore perimetrata nelle cartografie del PGT (art. III.3.3.8). Corrisponde a una serie di terreni situati tra Cascina

Lupo e Cascina Sperandina (mappali n. 730-737-748-749-896-5554-752-5556-755-768-769-4268-763-4270-4271);

(b) la discarica abusiva è stata identificata sulla base di alcune segnalazioni del Servizio Assetto del Territorio e Ambiente della Provincia di Bergamo (v. le note del 2 agosto 1994, del 2 febbraio 1995 e del 28 marzo 1995);

(c) le analisi condotte dalla USSL 29 di Bergamo sulla sostanza prelevata per ordine della Procura di Bergamo il 22 aprile 1994 in località Cascina Lupo ("pasta beige omogenea, odore nauseabondo") indicavano altissime concentrazioni di potassio e fosforo, e la presenza di tracce di arsenico, cadmio, cromo esavalente, mercurio, piombo, rame, selenio, antimonio, tellurio, tallio, berillio, acidi carbossilici a basso peso molecolare, acidi carbossilici su base aromatica, acidi grassi, cresolo. Con riguardo a questo referto la sostanza è stata qualificata come rifiuto speciale non tossico e nocivo. Gli stessi inquinanti, con analoghe concentrazioni, sono stati individuati nel liquame contestualmente prelevato nello stesso punto, che è stato parimenti qualificato come rifiuto speciale non tossico e nocivo;

(d) i due verbali di prelievo dei campioni, redatti il 22 aprile 1994 dai funzionari della USSL 30 di Seriate, riferiscono che il liquame era stato versato da un'autobotte guidata dal signor Lazzaro Vescovi su disposizione del signor Agostino Aceti della ditta Nuova LGZ srl di Civate;

(e) il giorno 30 giugno 1994 funzionari della Provincia, della USSL 30, del Comune e del Corpo Forestale hanno provveduto a mettere in sicurezza una cisterna posizionata in località Cascina Lupo asportando il liquido che vi era contenuto. Dopo lo svuotamento la cisterna è stata rimossa e si è potuto constatare che nella cavità prodottasi nel terreno era presente "altro materiale solido nerastro" fuoriuscito dalla cisterna stessa;

(f) con nota del 2 agosto 1994 la Provincia ha invitato il Comune a ordinare ai soggetti obbligati le seguenti attività: (i) verifica del livello di penetrazione nel terreno del liquido inquinante rilasciato dalla cisterna rimossa; (ii) bonifica della cavità e del sottosuolo; (iii) smaltimento dei rifiuti giacenti all'interno dell'area posta sotto sequestro penale, previa caratterizzazione; (iv) ripristino ambientale dell'area.

Gli interventi di bonifica sono stati sollecitati nuovamente dalla Provincia con note del 2 febbraio 1995 e del 28 marzo 1995;

(g) su questi presupposti è stata emessa l'ordinanza del sindaco del 22 aprile 1995 oggetto del presente giudizio;

(h) ulteriori analisi sono state effettuate dall'ARPA di Bergamo su campioni di materiale prelevati in località Cascina Sperandina il 4 e 5 ottobre 2000 e il 14 marzo 2001 per ordine della Procura di Bergamo. I referti indicano concentrazioni elevate di cromo totale, nichel, piombo, rame, zinco e ferro. In alcuni pezzi di legno (probabilmente una traversina ferroviaria) sono stati rilevate alte concentrazioni di oli minerali e idrocarburi policiclici aromatici (fenantrene, fluorantene, pirene). Tutti i campioni esaminati sono stati qualificati come rifiuto speciale non tossico o nocivo. Su alcuni frammenti è stata rilevata la presenza di resina a base di polivinilacetato, su altri frammenti la presenza di carbonato di calcio (verosimilmente proveniente da demolizioni);

(i) dal 1995 la ricorrente non ha eseguito alcun intervento di messa in sicurezza o di bonifica;

(j) il 29 gennaio 2009 presso il Comune si è tenuta una riunione con funzionari della Provincia, della ASL di Bergamo e dell'ARPA di Bergamo per valutare il problema dell'inquinamento dell'area in esame.

Da tale riunione è emerso che:

(i) il Comune non dispone di risorse economiche per un intervento sostitutivo di bonifica;

(ii) è necessario aggiornare i dati dell'inquinamento dei terreni sulla base delle tabelle allegare al Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152;

(iii) è opportuno provocare il coinvolgimento della Regione in applicazione del Reg. reg. 28 febbraio 2005 n. 1, normativa riguardante le procedure di esproprio delle aree da bonificare e la concessione di contributi a favore dei comuni per la bonifica di siti inquinati;

(k) con nota del 3 luglio 2009 il Comune, in seguito a una proposta della ricorrente diretta a chiudere il contenzioso al fine di consentire il recupero di Cascina Lupo, ha chiesto la presentazione di un piano di indagine preliminare del sito con l'individuazione dei punti da campionare;

(l) nell'agosto 2009 la ricorrente ha fatto svolgere di sua iniziativa delle analisi su campioni di terreno prelevati in località Cascina Lupo. I risultati sono al di sotto delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) previste dalla tabella 1-A-B dell'allegato 5 alla parte quarta

del Dlgs. 152/2006.

6. Così inquadrata la vicenda si possono svolgere le seguenti considerazioni.

6.1 I rilievi formali di contraddittorietà e genericità sono condivisibili, in quanto l'atto impugnato non contiene elementi che consentano di individuare la collocazione e la natura dei rifiuti e la diffusione dell'inquinamento. L'area interessata dall'ordine di bonifica è quindi indeterminata e comunque molto ampia, il che rende eccessivamente complessa l'attività imposta al privato.

6.2 L'amministrazione non può chiedere al proprietario onerose indagini con finalità esplorative se prima non chiarisce con sufficiente approssimazione l'ipotesi di inquinamento su cui intende operare. Una simile chiarezza di impostazione non sussisteva quando è stato adottato il provvedimento impugnato, e non è stata acquisita neppure in seguito. In proposito si osserva che nel 1994-1995 (v. sopra al punto 5-c-e-f) l'intervento sull'area è stato disegnato senza una precisa distinzione tra la fattispecie della presenza di rifiuti nel terreno (discarica abusiva) e quella dell'inquinamento del suolo: la bonifica è stata ordinata senza che fosse accertato questo secondo (essenziale) presupposto. Anche nel 2000-2001 (v. sopra al punto 5-h) la maggior parte delle analisi ha riguardato i materiali costituenti rifiuto e non direttamente il terreno. Questa circostanza ha prolungato l'equivoco tra l'emergenza rappresentata dai rifiuti abbandonati su una vasta area (in relazione ai quali si sarebbe dovuto intervenire con un ordine di rimozione rivolto ai responsabili o al proprietario previo accertamento della colpa - v. ora l'art. 192 del Dlgs. 152/2006) e l'emergenza collegata a una situazione di inquinamento del suolo (non necessariamente l'intera superficie interessata dallo sversamento di liquami e dall'abbandono di materiali).

6.3 Il Comune avrebbe inoltre dovuto distinguere più chiaramente la bonifica dalla (logicamente anteriore) attività di caratterizzazione. Anche se questi passaggi sono stati meglio precisati nella disciplina sopravvenuta, la distinzione era possibile e necessaria anche all'epoca in cui è stato adottato il provvedimento impugnato (v. TAR Brescia Sez I 10 marzo 2010 n. 1148).

6.4 L'ordinanza del 22 aprile 1995 deve quindi essere annullata a causa di questi difetti di impostazione.

6.5 L'annullamento dell'ordinanza impugnata non implica tuttavia che il Comune abbia consumato il potere di intervenire nei confronti della ricorrente. Più semplicemente la procedura dovrà essere impostata ex novo nel rispetto della disciplina attualmente in vigore e coerentemente con le valutazioni esposte ai punti precedenti. In considerazione dell'ampiezza dell'area e del carattere eterogeneo dei rifiuti abbandonati (nonché del tempo trascorso dalle ultime analisi) appare corretta la richiesta di una mappatura preliminare dei punti da investigare (v. sopra al punto 5-k) per concentrare l'attenzione sulle porzioni di terreno dove è maggiormente probabile la presenza di inquinanti. Tale mappatura dovrà essere validata dall'ARPA con il coinvolgimento della Provincia e della ASL, bilanciando i principi di proporzionalità e precauzione, a garanzia della significatività dei punti esplorati. Alla mappatura segue l'analisi dei campioni, diretta ad accertare l'eventuale superamento delle CSC ai sensi dell'art. 242 comma 2 del Dlgs. 152/2006. Solo se risulti superato il livello delle CSC, anche per un solo parametro, è possibile passare alla caratterizzazione del sito ai sensi dell'art. 242 comma 3 del Dlgs. 152/2006, attività che può essere posta a carico del proprietario dell'area pur in mancanza di una precisa valutazione delle responsabilità (v. art. 2 commi 2 e 4 del Reg. reg. 1/2005). Una volta acquisiti i risultati della caratterizzazione è necessario effettuare un'analisi del rischio sito specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR). Sulla base di quest'ultima analisi è infine possibile passare alla vera e propria bonifica ai sensi dell'art. 242 commi 4-7 del Dlgs. 152/2006. Per imporre la bonifica al proprietario è comunque necessario dare dimostrazione della sua responsabilità o almeno corresponsabilità nella causazione dell'inquinamento, ferma restando la facoltà di esproprio dell'area inquinata (v. art. 4 del Reg. reg. 1/2005).

7. Il ricorso deve quindi essere accolto, con il conseguente annullamento dell'atto impugnato. Le considerazioni svolte sopra al punto 6.5 definiscono gli effetti conformativi della presente sentenza sull'attività del Comune. La complessità di alcune questioni consente l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso come precisato in motivazione. Spese compensate.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 13 ottobre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Petruzzelli, Presidente

Sergio Conti, Consigliere

Mauro Pedron, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 17/11/2010