

Publicato il 13/12/2024



N. 00996/2024 REG.PROV.COLL.  
N. 00388/2023 REG.RIC.  
N. 00186/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia**

**sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 388 del 2023, proposto da Eurodolciaria S.r.l. in Liquidazione Giudiziale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Provincia di Bergamo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Vavassori, Katia Nava, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Verdellino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Bonomi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Regione Lombardia, Agenzia di Tutela della Salute di Bergamo, Immobiliare La Rodiola S.r.l., Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Lombardia, non

costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 186 del 2024, proposto da Immobiliare La Rodiola S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Prati, Elisabetta Scotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Comune di Verdellino, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Bonomi, Paolo Giudici, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di Bergamo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio Vavassori, Katia Nava, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giorgio Vavassori in Bergamo, via T. Tasso 8;

***nei confronti***

Eurodolciaria S.r.l. in Liquidazione Giudiziale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Regione Lombardia, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Lombardia, ATS di Bergamo, in persona del D.G. pro tempore, non costituiti in giudizio;

U.T.G. - Prefettura di Bergamo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale Stato, domiciliataria ex lege in Brescia, via S. Caterina, 6;

***per l'annullamento***

quanto al ricorso n. 388 del 2023:

per l'ANNULLAMENTO, con tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi:

a) del provvedimento provinciale prot. 0019935 del 31.03.2023, notificato in pari data, recante individuazione della società Eurodolciaria s.r.l quale responsabile dell'inquinamento del compendio sito nel comune di Verdellino via Berlino n. 1 e

rinnovo dell'ordine di provvedere alla bonifica mediante presentazione di “A) cronoprogramma degli interventi da realizzare; B) un progetto di Bonifica/MISO delle acque di falda, comprensivo dell'aggiornamento dell'Analisi di Rischio sanitario, considerando come sorgente anche la matrice acque sotterranee”;

b) della nota comunale prot. 4077 del 27.02.2023, richiamato dal provvedimento sub. a), recante invito ad avviare le attività di bonifica del sito in via Berlino n. 1 e sostanziale diniego di proroga dei termini assegnati con il provvedimento sub. a).

quanto al ricorso n. 186 del 2024:

Annullamento:

- della nota del Comune di Verdellino prot. n. 366 del 9 gennaio 2024, avente ad oggetto: “area di Via Berlino,1 -sito Eurodolciaria-Imm.re La Rodiola s.r.l.-” (doc. 1), notificata in pari data;

- della nota della Provincia di Bergamo prot. 09.11/EZ del 07.02.2024, avente ad oggetto “Eurodolciaria Srl in Via Berlino n. 1 nel Comune di Verdellino. Nota dell'Avv. Luca Prati per conto dell'Immobiliare La Rodiola Srl al prot n. 5582 del 24.01.2024” (doc. 2), notificata in pari data;

- di ogni altro atto preordinato, conseguente o comunque connesso.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Bergamo, del Comune di Verdellino, di Eurodolciaria S.r.l. in Liquidazione Giudiziale, di Immobiliare La Rodiola s.r.l. e dell'U.T.G. - Prefettura di Bergamo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 ottobre 2024 la dott.ssa Beatrice Rizzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

La società Eurodolciaria s.r.l. ha condotto in locazione uno stabilimento per la produzione di dolci sito nel Comune di Verdellino, di proprietà della società

Immobiliare La Rodiola S.r.l, presso il quale è stata rilevata una contaminazione dovuta allo sversamento di oli combustibili.

A conclusione del procedimento volto all'individuazione del soggetto responsabile, la Provincia di Bergamo ha adottato l'ordinanza prot. n. 7808 del 9.2.2017 con la quale ha diffidato la società Eurodolciaria s.r.l., individuata quale responsabile dell'inquinamento, ad attivare le procedure di cui al Titolo V, Parte Quarta, del d.lgs. 152/2006 e s.m.i..

Con ricorso iscritto al RGN 385/2017 notificato in data 11.04.2017, la società Eurodolciaria ha impugnato il provvedimento dinanzi a questo TAR, chiedendone l'annullamento previa sospensione cautelare.

La domanda cautelare è stata respinta per insussistenza del *fumus boni iuris* con ordinanza n. 238 del 10.5.2017, confermata in appello dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 3196 del 27.7.2017.

Nel corso del giudizio di merito, Eurodolciaria, avendo avviato, già all'esito dei provvedimenti emessi in fase cautelare, le procedure di bonifica prescritte dall'ordinanza provinciale e dagli atti a questo successivi, ha dichiarato di non avere più interesse alla decisione, sicchè il ricorso è stato dichiarato improcedibile con sentenza n. 722 del 13.07.2022, passata in giudicato.

Con sentenza n. 57 del 21.12.2022 del Tribunale di Monza è stata dichiarata aperta la liquidazione giudiziale di Eurodolciaria s.r.l. e contestualmente nominato il curatore della procedura.

Con nota al prot. n. 11909 del 27.02.2023, comunicato nella medesima data, preso atto dell'apertura della procedura di liquidazione, il Comune ha invitato la società, *“considerato quanto da tempo la predetta Società avrebbe dovuto depositare e precisamente la proposta di intervento di Bonifica/MISO delle acque di falda comprensiva dell'aggiornamento dell'Analisi di Rischio sanitario, considerando come sorgente anche la matrice acque sotterranee”* a *“produrre la seguente documentazione: A) Cronoprogramma degli interventi da realizzare che dovrà*

*prevedere: • ricambio delle “calze assorbenti” specificando i piezometri interessati; • monitoraggio dell’intera rete piezometrica, (per quanto concerne le date per effettuare gli interventi in contraddittorio con Arpa, si invitano le SS.VV. ad un preventivo confronto con i funzionari indicati in indirizzo); B) Presentazione di un progetto di Bonifica/MISO delle acque di falda, comprensivo dell’aggiornamento dell’Analisi di Rischio sanitario, considerando come sorgente anche la matrice acque sotterranee”, precisando che “ i documenti di cui al punto A) dovranno essere presentati entro e non oltre 30 giorni di ricevimento della presente, mentre per il punto B) entro e non oltre il 30 giugno p.v presentare entro e non oltre il 30.06.2023”.*

Alla nota la curatrice ha replicato con comunicazione del 17.3.2023 rilevando l’intervenuta restituzione alla proprietà dell’area interessata con decreto del giudice delegato del 14.3.2023.

La Provincia di Bergamo, con nota prot. n. 19935 del 31.03.2023 indirizzata, tra gli altri, alla curatrice e alla società Eurodolciaria s.r.l., ha evidenziato che *“l’obbligo di provvedere alla bonifica del sito in oggetto permane in capo alla società Eurodolciaria S.r.l. perché - essendo l’obbligo di bonifica in capo al responsabile dell’inquinamento in virtù del principio comunitario che “chi inquina paga”, recepito nel vigente ordinamento ambientale (Titolo V Bonifica di siti contaminati della Parte IV del D.Lgs. 152/2006 Norme in materia ambientale - art. 239, comma 1) - la medesima Società, con nota provinciale prot. n. 7808 del 09.02.2017, è stata individuata, in applicazione dell’art. 245 del D.Lgs. 152/2006, quale soggetto responsabile della situazione di contaminazione rilevata nel sito in oggetto, e alla medesima Società è stato diffidato e ordinato di provvedere ad eseguire quanto necessario per la bonifica del sito. Il provvedimento è stato confermato dal TAR Brescia con Sentenza n. 722 del 19.02.2022, passata in giudicato. Si evidenzia, altresì, che l’inerzia del soggetto obbligato potrebbe esporlo a possibili conseguenze penali. Si ricorda, in ogni caso, che, ai sensi del medesimo art. 245: “Le procedure per gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino*

*ambientale disciplinate dal presente titolo possono essere comunque attivate su iniziativa degli interessati non responsabili. (...) È comunque riconosciuta al proprietario o ad altro soggetto interessato la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità.”*

Con ricorso notificato in data 12.5.2023 ed iscritto al R.G. n. 388/2023, Eurodolciaria s.r.l. ha impugnato la nota prot. n. 4077 del 27.2.2023 nonché la nota della Provincia di Bergamo prot. n. 19935 del 31.03.2023, lamentando con unico motivo *“Violazione e falsa applicazione degli artt. 3, 42 e 97 della Costituzione, della l. 241/1990, del d.lgs. 152/2006, del d.lgs. 14/2019, della l.r. Lombardia 23/2006. Eccesso di potere per sviamento, illogicità, contraddittorietà, contrasto con precedenti manifestazioni di volontà, travisamento di fatto, erronea rappresentazione della situazione di fatto e di diritto, difetto di motivazione, carenza d'istruttoria, ingiustizia manifesta, illegittimità derivata e difetto di legittimazione passiva”*.

Si sono costituiti nel giudizio R.G. n. 388/2023 la Provincia di Bergamo ed il Comune di Verdellino, le quali hanno insistito per il rigetto del ricorso e sollevato una serie di eccezioni preliminari, con le quali sono state dedotte (i) l'irricevibilità per tardività della domanda di annullamento della nota del Comune di Verdellino del 27.2.2023; (ii) l'inammissibilità della domanda di annullamento della nota della Provincia di Bergamo del 31.3.2023 per carenza di lesività dell'atto impugnato, per acquiescenza e per previo giudicato.

Successivamente, con la nota prot. n. 33145 del 01.06.2023, la società Immobiliare La Rodiola s.r.l. ha comunicato, tra gli altri, al Comune di Verdellino e alla Provincia di Bergamo, oltre che agli ulteriori soggetti ivi indicati, di confermare la propria *“volontà di prendersi in carico da subito la gestione delle problematiche ambientali dell'area”*.

Con nota prot. n. 11082 del 22.06.2023, il Comune di Verdellino ha invitato la

società Immobiliare La Rodiola Srl a trasmettere il cronoprogramma degli interventi per garantire il presidio dell'area e del monitoraggio dell'intera rete piezometrica e il progetto di bonifica/MISO [messa in sicurezza operativa] delle acque di falda, comprensivo dell'aggiornamento dell'analisi di rischio.

Con nota prot. n. 61919 del 13.10.2023 l'odierna ricorrente ha comunicato che nei successivi giorni avrebbe provveduto a sostituire le gabbie per calze assorbenti.

In data 8.11.2023 si è tenuto un incontro convocato dal Comune di Verdellino, all'esito del quale è stato redatto verbale nel quale si dà atto che *"Immobiliare Rodiola srl, si impegna a presentare entro 10 giorni dalla data dell'incontro odierno, il cronoprogramma degli interventi da realizzare, quali sostituzione calze e monitoraggi di tutti i piezometri, compreso il piezometro "Rubinetterie Mariani", corredato dalla relazione degli interventi già effettuati; – si impegna a presentare il Progetto di Bonifica/MISO delle acque di falda comprensivo dell'aggiornamento dell'Analisi di Rischio Sanitario, considerando come sorgente anche la matrice acque sotterranee entro 30 giorni dalla validazione delle risultanze analitiche di Arpa e comunque non oltre il 31/01/2024"*.

Con nota prot. n. 366 del 9.01.2024, il Comune di Verdellino, dando atto che *"nei termini concordati e alla data odierna la Soc. Immobiliare La Rodiola s.r.l. non ha prodotto alcunchè e che nella data stabilita con Arpa Bergamo del 06/12/2023, non sono stati eseguiti i monitoraggi dei piezometri individuati"* ha invitato *"la Soc. Immobiliare la Rodiola a produrre entro e non oltre 10 giorni dal ricevimento della presente quanto concordato nel suddetto Incontro Tecnico e a voler comunicare la nuova data di esecuzione dei monitoraggi, da concordarsi previamente, con il personale di Arpa Bergamo. Si evidenzia altresì che l'inerzia del soggetto obbligato, potrebbe esporlo a possibili conseguenze penali"*.

Con successiva nota prot. 09.11.EZ. del 7.2.2024 avente ad oggetto *"Eurodolciaria Srl in Via Berlino n. 1 nel Comune di Verdellino. Nota dell'Avv. Luca Prati per conto dell'Immobiliare La Rodiola Srl al prot n. 5582 del 24.01.2024"*, dopo aver richiamato le comunicazioni intervenute nel corso del procedimento, gli

orientamenti giurisprudenziali in tema di spontanea assunzione degli obblighi di bonifica, e le disposizioni normative di cui agli artt. 250, c. 1 e 253 del D.Lgs. 152/2006, la Provincia di Bergamo ha richiesto *“ai soggetti in indirizzo di comunicare, entro 30 giorni dal ricevimento della presente, i propri intendimenti al riguardo”*.

Con ricorso notificato in data 7.3.2024 ed iscritto al R.G. n.186/2024 Immobiliare La Rodiola s.r.l. ha impugnato la nota del Comune di Verdellino prot. n. 366 del 9.1.2024 (erroneamente indicata nel provvedimento con la data del 9.1.2023) e la nota della Provincia di Bergamo prot. n. 09.11.EZ del 7.2.2024, affidando le proprie doglianze a quattro motivi, con i quali ha lamentato i seguenti vizi: *I. Incompetenza - violazione e falsa applicazione degli artt. 244, comma 2 e 245, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006. II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 244, comma 2 e 245, comma 2, del d.lgs n. 152 del 2006. – violazione del principio “chi inquina paga”. III. Violazione e falsa applicazione dell’art. 245 del d. lgs. n. 152 del 2006 e degli artt. 2028 e ss. del c.c.. IV. Violazione e falsa applicazione dell’art. 250 del d. lgs. 152/2006.*

Si sono costituiti nel giudizio R.G. n.186/2024 la Provincia di Bergamo, il Comune di Verdellino ed Eurodolciaria in liquidazione giudiziale, eccependo l’inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, stante la natura non provvedimentale degli atti impugnati.

Si è costituita altresì l’UTG-Prefettura di Bergamo, la quale ha chiesto di essere estromessa dal giudizio, atteso che nella vicenda oggetto di causa non vengono in rilievo atti adottati dalla medesima.

All’udienza del 23 ottobre 2024 entrambi i ricorsi sono stati discussi e trattenuti in decisione.

## DIRITTO

Preliminarmente deve essere disposta la riunione dei ricorsi, sussistendo tra i medesimi evidenti ragioni di connessione.



Sempre in via preliminare, devono essere affrontate le questioni pregiudiziali di rito sollevate dalle amministrazioni resistenti in relazione alla ricevibilità e all'ammissibilità del ricorso principale R.G. n. 388/2023, ove viene proposta la domanda di annullamento della nota del Comune di Verdellino prot. n. 4077 del 27.2.2023 e della nota della Provincia di Bergamo prot. n. 19935 del 31.3.2023.

Quanto alla nota provinciale, va rilevato che tale atto è privo del carattere di lesività della situazione giuridica soggettiva della ricorrente Eurodolciaria in liquidazione giudiziale.

L'esame del contenuto dell'atto consente di rilevarne il carattere meramente confermativo delle determinazioni precedentemente assunte dall'amministrazione, posto che con esso la Provincia si è limitata a confermare la responsabilità di Eurodolciaria attraverso il richiamo all'ordinanza provinciale del 9.2.2017 che l'aveva già individuata quale soggetto autore dell'inquinamento, senza dare conto di nuova attività istruttoria, né di ulteriori rivalutazioni dell'assetto di interessi delineato con gli atti precedentemente adottati.

Né vale a conferire effetto lesivo alla nota impugnata la parte dell'atto in cui si rammenta alla società che l'inerzia potrebbe esporla a responsabilità penali, trattandosi di inciso che si limita a prospettare una mera ipotesi e che, in mancanza di un invito o di un ordine corredati dalla indicazione di un termine per adempiere, non consente di assegnare all'atto la natura di una diffida né, comunque, di desumere una volontà dell'amministrazione che possa dirsi produttiva di effetti pregiudizievoli per la ricorrente. L'atto impugnato, in definitiva, non impone obblighi in capo ai destinatari né assume un contenuto accertativo avente carattere di novità rispetto a quanto già rilevato con gli atti precedentemente adottati.

Quanto alla nota del Comune di Verdellino, va rilevata la tardività dell'impugnazione avverso tale atto, atteso che il ricorso è stato notificato in data 12.5.2023, quindi ben oltre il termine decadenziale di 60 giorni decorrente dalla comunicazione individuale avvenuta il 27.2.2023, non potendo essere condiviso l'assunto della ricorrente secondo cui l'interesse a ricorrere sorgerebbe solo al

momento della comunicazione della nota della Provincia del 31.3.2023, quale atto conclusivo del procedimento, atteso quanto sopra rilevato in merito al difetto di lesività del menzionato atto provinciale.

Alla luce di quanto esposto, il ricorso principale R.G. n. 388/2023 deve essere dichiarato inammissibile con riguardo alla domanda di annullamento della nota della Provincia di Bergamo del 31.3.2023 e irricevibile con riferimento alla domanda di annullamento della nota del Comune di Verdellino del 27.2.2023.

Passando all'esame del ricorso RG n. 186/2024, occorre esaminare in via preliminare le eccezioni di inammissibilità dell'impugnazione per difetto di lesività degli atti oggetto di gravame.

Con riguardo alla nota provinciale, l'eccezione, è fondata.

Con tale nota, infatti, la Provincia si è limitata ad evidenziare ai suoi destinatari, in evidente ottica endoprocedimentale, la situazione di fatto, attraverso il richiamo alla pregressa interlocuzione e al quadro normativo di riferimento, chiedendo infine agli interessati *“di comunicare, entro 30 giorni dal ricevimento della presente, i propri intendimenti al riguardo”*, senza fissare obblighi in capo alla società Immobiliare La Rodiola s.r.l né agli ulteriori soggetti ivi indicati.

Nessun potere ha esercitato la Provincia con la nota impugnata, la quale assume all'evidenza mera natura interlocutoria e carattere endoprocedimentale, essendo pertanto inidonea a manifestare la volontà dell'Amministrazione all'esterno e ad assumere efficacia lesiva della sfera giuridica dei suoi destinatari.

Diversamente, invece, è a dirsi con riguardo alla nota del Comune di Verdellino del 9.1.2024, che si presenta come una vera e propria diffida emessa nei confronti della società Immobiliare La Rodiola, dalla quale derivano per la stessa effetti immediatamente lesivi.

In questo senso depone il tenore complessivo della nota, la quale contiene: (i) la valorizzazione operata dal Comune degli impegni assunti nel corso dell'incontro dell'8.11.2023, ritenuti fonte di un obbligo della proprietaria di provvedere alle

attività di bonifica; (ii) l'invito alla presentazione del cronoprogramma degli interventi e del progetto di bonifica, corredato dall'assegnazione di un termine per provvedervi; (iii) la natura perentoria di tale termine, desumibile dalla parte dell'atto in cui *“si evidenzia altresì che l'inerzia del soggetto obbligato, potrebbe esporlo a possibili conseguenze penali”*.

Il complesso dei menzionati elementi conduce a ritenere che la nota impugnata, ponendosi come fonte di obblighi per il suo destinatario, presenti carattere lesivo della posizione della società proprietaria del sito, e di conseguenza consente di radicare il suo interesse a ricorrere.

Ciò posto con riguardo alle eccezioni pregiudiziali, può passarsi ad esaminare le censure di merito dedotte con riguardo alla nota comunale.

Con il primo motivo, la ricorrente denuncia l'incompetenza del Comune all'adozione del provvedimento impugnato, rilevando che la competenza ad adottare la diffida alla predisposizione del progetto di bonifica e alla messa in sicurezza del sito spetterebbe non al Comune bensì alla Provincia, in quanto verrebbero *“in rilievo le funzioni di individuazione del responsabile dell'inquinamento e di realizzazione d'ufficio degli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino, funzioni che il citato d.lgs. alloca in capo alla Provincia”*.

Il motivo è infondato, per l'erroneità del presupposto sul quale si fonda, ossia che, con il provvedimento in contestazione, il Comune abbia diffidato all'esecuzione degli interventi di bonifica il soggetto responsabile della contaminazione.

La nota impugnata, infatti, non contiene l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento (individuazione per contro da tempo avvenuta con la richiamata ordinanza provinciale del 9.1.2017), né costituisce esplicitazione della relativa funzione, trovando il proprio fondamento unicamente nella valorizzazione degli impegni assunti dalla proprietaria del sito. È solo su tale base che il Comune ha invitato la società Immobiliare La Rodiola ad inviare il cronoprogramma degli interventi e il progetto di bonifica.

Non viene in rilievo, pertanto, l'art. 242 comma 2, il quale prevede che *“la*

*provincia, ricevuta la comunicazione di cui al comma 1, dopo aver svolto le opportune indagini volte ad identificare il responsabile dell'evento di superamento e sentito il comune, diffida con ordinanza motivata il responsabile della potenziale contaminazione a provvedere ai sensi del presente titolo": tale norma, infatti, attribuisce alla Provincia la competenza ad individuare e diffidare il soggetto identificato come responsabile dell'inquinamento.*

Piuttosto, l'atto adottato dal Comune ha la finalità di verificare l'esecuzione degli adempimenti inerenti alla bonifica, allo scopo della successiva ed eventuale attivazione d'ufficio dei poteri sostitutivi di cui agli artt. 242 comma 4 e 250 del d.lgs. 152/2006.

In particolare, l'art. 242 comma 4 prevede che *"se il responsabile non sia individuabile o non provveda e non provveda il proprietario del sito né altro soggetto interessato, gli interventi che risultassero necessari ai sensi delle disposizioni di cui al presente titolo sono adottati dall'amministrazione competente in conformità a quanto disposto dall'articolo 250."*

A sua volta tale disposizione individua, tra l'altro, nel Comune l'amministrazione competente a provvedere laddove, al comma 1, prevede che *"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..."*.

Le disposizioni normative appena richiamate attribuiscono espressamente al Comune la competenza a provvedere in ordine alla realizzazione degli interventi di bonifica in sostituzione dei soggetti interessati, implicitamente postulandone la competenza anche per gli atti, come quello impugnato, prodromici all'esercizio di tali poteri.

La censura, pertanto, va respinta.

Con il secondo motivo la società Immobiliare La Rodiola s.r.l. deduce la violazione degli artt. 244, comma 2 e 245, comma 2, del d.lgs n. 152 del 2006 e del principio “chi inquina paga”, lamentando che il Comune l’avrebbe erroneamente identificata quale destinataria degli adempimenti inerenti all’attività di bonifica, con ciò violando le disposizioni normative che pongono tali adempimenti in capo al soggetto responsabile dell’inquinamento, già individuato con ordinanza provinciale del 2017 nella società Eurodolciaria, mentre con il terzo motivo censura la violazione dell’art. 245 del d. lgs. n. 152 del 2006 e degli artt. 2028 e ss. del codice civile, contestando la validità dell’impegno assunto e sostenendo l’insussistenza di obblighi di bonifica per inapplicabilità alla fattispecie dell’istituto della gestione di affari altrui.

Tali motivi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto entrambi rivolti a contestare sostanzialmente la validità o comunque l’efficacia dell’impegno assunto dalla ricorrente in ordine all’esecuzione degli interventi, l’esistenza a suo carico di obblighi di bonifica, e la sua legittimazione passiva rispetto al provvedimento impugnato.

I motivi sono fondati.

Dal complesso normativo di cui al d. lgs. n. 152/06 e dal principio di origine europea “chi inquina paga” emerge che gli obblighi di bonifica gravano in capo al soggetto identificato quale responsabile dell’inquinamento; al proprietario non responsabile, invece, non possono essere imposti obblighi di bonifica né di messa in sicurezza, ma solo obblighi di attuazione delle misure di prevenzione.

A tali regole fa eccezione l’ipotesi in cui il proprietario abbia spontaneamente assunto l’impegno di eseguire un complessivo intervento di bonifica, presumibilmente motivato dalla necessità di evitare le conseguenze derivanti dai vincoli che gravano sull’area *sub specie* di onere reale e di privilegio speciale immobiliare ovvero, più in generale, di tutelarsi contro una situazione di incertezza giuridica, prevenendo eventuali responsabilità penali o risarcitorie.

In presenza di un impegno di tal genere, la giurisprudenza considera applicabile

analogicamente l'istituto della *negotiorum gestio*, secondo cui il soggetto che senza esservi obbligato assume spontaneamente la gestione di un affare altrui è obbligato a proseguirla (*"l'intervento di bonifica assunto volontariamente ai sensi dell'art. 245, comma 1, nonché dell'art. 252 comma 5, d.lgs. n. 152/2006, costituisce una gestione di affari altrui, che, in applicazione analogica della norma generale ex art. 2028 c.c., deve essere portata a compimento, o comunque proseguita finché l'Amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento"* (ex multis T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 07 ottobre 2020, n. 1810).

Tuttavia, tale obbligo viene meno allorché successivamente intervenga l'indisponibilità del proprietario, atteso che *"la procedura di bonifica fondata sulla volontaria iniziativa del proprietario dell'area inquinata, prosegue solo fino a quando permanga l'adesione dell'interessato, sicché, qualora sopravvenga l'indisponibilità del proprietario, la procedura si arresta e l'amministrazione non dispone di poteri autoritativi diretti ad imporre misure correlate all'attuazione di interventi programmati ai sensi dell'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006"* (cfr. T.A.R. Lombardia, Sez. IV, 08/07/2014, n. 1768).

Tanto premesso, si deve evidenziare come nel caso di specie la ricorrente non possa dirsi investita di obblighi di bonifica.

Innanzitutto, va ribadito che la società proprietaria non è il soggetto responsabile dell'inquinamento, che va invece identificato con la società Eurodolciaria, soggetto destinatario dell'ordinanza emessa dalla Provincia di Bergamo del 9.2.2017. Tale provvedimento è ormai divenuto inoppugnabile, sicché tutte le questioni volte a rimetterne in discussione la responsabilità non possono essere esaminate.

In secondo luogo, la ricorrente non può dirsi obbligata alla bonifica neppure in base agli artt. 245 del d.lgs. n. 152/2006 e 2028 c.c., in quanto, da un lato, non può attribuirsi efficacia impegnativa alle dichiarazioni rese con la comunicazione unilaterale del 30 maggio 2023 e con la dichiarazione resa nel corso dell'incontro del 8 novembre 2023 e dall'altro, non ricorrono i presupposti per l'integrazione

della fattispecie della gestione di affari altrui.

Sotto il primo profilo, con riferimento alla comunicazione unilaterale inviata dalla Rodiola in data 30.5.2023, si osserva che la formula ivi contenuta “*confermiamo la nostra volontà di prenderci carico da subito la gestione delle problematiche ambientali dell’area*” è del tutto generica ed indeterminata, per cui, anche considerando la natura gratuita dell’impegno assunto, essa va interpretata, ai sensi dell’art. 1371 c.c., nel senso meno gravoso per l’obbligato, con la conseguenza che dalla stessa non può desumersi una volontà riferita all’intero complesso delle attività di bonifica, che va invece limitata alle sole misure di messa in sicurezza di emergenza. In questo senso, d’altra parte, depone anche la circostanza che le uniche attività poste in essere dalla Rodiola successivamente alle predette dichiarazioni siano state la sostituzione delle calze assorbenti nei piezometri e l’attività di monitoraggio della rete, ossia mere attività di messa in sicurezza d’emergenza (MISE).

Con riferimento invece alla dichiarazione di impegno resa nel corso dell’incontro del 8.11.2023, ne va rilevata l’invalidità e comunque l’inefficacia per contrasto con l’art. 2475 *bis* c.c., trattandosi di una manifestazione di volontà proveniente da soggetti privi del potere di rappresentanza della società, come è comprovato dalla visura camerale e dall’assenza di atti di procura rilasciati in favore di tali soggetti. Trattandosi di circostanze agevolmente verificabili, peraltro, neppure può essere invocato un affidamento incolpevole da parte delle amministrazioni.

Atteso, quindi, che non può dirsi configurato alcun impegno da parte della società Immobiliare La Rodiola all’esecuzione dell’intervento di bonifica, va escluso che si siano configurati i presupposti della gestione di affari altrui secondo lo schema dell’art. 2028 c.c..

In ogni caso, pur volendo ritenere il contrario, non potrebbe affermarsi l’obbligo della società proprietaria di portare avanti la gestione, posto che, come sopra rammentato, la procedura di bonifica fondata sull’iniziativa spontanea e volontaria del proprietario del sito prosegue solo fino a che permane l’adesione

dell'interessato, arrestandosi qualora ne sopravvenga l'indisponibilità.

A ciò va aggiunto, comunque, che l'obbligo di portare a compimento la gestione sussiste solo finché l'amministrazione non sia in grado di far subentrare l'autore dell'inquinamento, cosa che nel caso di specie l'amministrazione è in grado di fare, atteso che il responsabile della contaminazione è stato da tempo pacificamente individuato.

In conclusione, e riassumendo sul punto, le dichiarazioni rese dalla società non costituiscono una valida assunzione di impegno all'esecuzione degli interventi di bonifica e, in ogni caso, in capo alla medesima non sussiste l'obbligo di continuare la gestione che pure si dovesse ritenere essere stata intrapresa.

Con l'ultimo motivo la ricorrente contesta la sussistenza per i presupposti per procedere all'esecuzione della bonifica in via sostitutiva ai sensi dell'art. 250 del d.lgs. 152/2006, disposizione evocata nella nota della Provincia di Bergamo, rilevando che non siano stati individuati tutti i soggetti responsabili della contaminazione, essendo stato omesso l'accertamento delle responsabilità dei soci e degli amministratori della società.

Il motivo, in quanto diretto unicamente contro la nota provinciale, va dichiarato inammissibile per le ragioni sopra esposte, stante l'assenza di lesività dell'atto gravato con tale censura.

Infine, deve essere accolta la richiesta di estromissione per difetto di legittimazione passiva dell'U.T.G.- Prefettura di Bergamo, alla quale non sono imputabili gli atti impugnati, e che non risulta in altro modo coinvolta nel giudizio.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), previa riunione dei ricorsi R.G. n. 388/23 e R.G. n. 186/24, definitivamente pronunciando sugli stessi, come in epigrafe proposti, così decide:



- 1) quanto al procedimento R.G. n. 388/23:
  - a) dichiara irricevibile per tardività il ricorso proposto avverso la nota del 27.2.2023 del Comune di Verdellino;
  - b) dichiara inammissibile il ricorso proposto avverso la nota del 31.3.2023 della Provincia di Bergamo;
- 2) quanto al procedimento R.G. n. 186/2024:
  - a) dispone l'estromissione dell'U.T.G.- Prefettura di Bergamo;
  - b) dichiara inammissibile il ricorso proposto avverso la nota del 7.2.2024 della Provincia di Bergamo;
  - c) accoglie il ricorso proposto avverso la nota del 9.1.2024 del Comune di Verdellino, e per l'effetto ne dispone l'annullamento;
- 3) condanna Eurodolciaria in liquidazione giudiziale e Immobiliare La Rodiola s.r.l., in solido tra loro, alla refusione delle spese del giudizio in favore della Provincia di Bergamo nella misura di euro 3.000,00 oltre accessori di legge.
- 4) condanna il Comune di Verdellino alla refusione delle spese del giudizio in favore di Immobiliare La Rodiola s.r.l. nella misura di Euro 2.000,00 oltre accessori di legge.
- 5) Compensa per il resto.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Alessandro Fede, Referendario

Beatrice Rizzo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Beatrice Rizzo**

**IL PRESIDENTE**  
**Angelo Gabbricci**

IL SEGRETARIO