

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA LOMBARDIA – MILANO

nel ricorso **r.g. 664/2022 sez. III**

promosso da

Immobiliare Villasanta in liquidazione ed in concordato preventivo con avv. Grella

contro

Ministero della Transizione Ecologica – MITE, con Avvocatura distrettuale dello Stato

Regione Lombardia, con l'Avv. Farite

Provincia di Monza e Brianza (MB), con Avv. Baviera

Comune di Villasanta (MB), con Avv. Fossati

MOTIVI AGGIUNTI ED ULTERIORI

nell'interesse di **Immobiliare Villasanta s.r.l. in liquidazione in concordato preventivo (p.i. 05583270961)** con sede in via Assunta 61 a Nova Milanese (MB) in persona del liquidatore dott. Maurizio Oggioni, rappresentato e difeso, giusta procura alle liti allegata, dall'avv. Umberto Grella (c.f.: GRLMRT66T20F704O) del Foro di Monza e domiciliata digitalmente presso il seguente indirizzo pec: umbertogrella@monza.pecavvocati.it indicando anche il seguente recapito fax 0362/915226

per l'ANNULLAMENTO, previa SOSPENSIONE e/o idonea MISURA CAUTELARE, oltrechè degli atti già impugnati con ricorso introduttivo e precedenti motivi aggiunti e per l'accoglimento delle domande ivi formulate, con tutti gli atti preordinati e connessi del verbale di immissione in possesso delle aree di proprietà del 31.07.2023

* * * *

Con il ricorso introduttivo del giudizio e successivi motivi aggiunti ed ulteriori sono stati impugnati gli atti delle amministrazioni resistenti con cui l'area di Immobiliare Villasanta srl

di estensione pari a circa 20.000 mq sita nel lotto C, unitamente a quella confinante di proprietà del Fallimento Lombarda Petroli srl, è stata classificata quale sito orfano per l'esecuzione di un intervento di bonifica finanziato con fondi derivanti dal PNRR, nonché l'ordinanza comunale del 30.06.2023 con cui è stata disposta l'esecuzione d'ufficio degli interventi di bonifica delle suddette aree con immissione in possesso delle stesse prevista per il 17.07.2023, il provvedimento comunale del 14.07.2023 nella parte in cui dispone nuova data di immissione in possesso delle aree di proprietà al 31.07.2023 per l'esecuzione d'ufficio di interventi di bonifica e del successivo decreto di rettifica del 21.07.2023 che trasforma in temporanea sino al 31.10.2023 una occupazione d'urgenza con i precedenti atti qualificata come definitiva.

In data 31.07.2023, a seguito del respingimento delle domande cautelari monocratiche e collegiali avanzate dalle ricorrenti nei confronti dei sopra richiamati atti e provvedimenti, il comune di Villasanta ha preso possesso delle aree di proprietà mediante il verbale che qui viene gravato, proponendo anche ulteriore motivo di illegittimità nei confronti degli atti impugnati e, segnatamente, dei provvedimenti comunali del 30.06.2023, del 14.07.2023 e del 21.07.2023.

Le doglianze proposte appaiono fondate per i seguenti

MOTIVI AGGIUNTI ED ULTERIORI

31) In trentunesimo luogo, il verbale impugnato è affetto dall'illegittimità in via derivata degli atti e dei provvedimenti impugnati con ricorso e con precedenti motivi aggiunti, cui può rinviarsi per economia espositiva.

In sintesi i profili d'impugnativa possono essere così riassunti.

31.1) Con riferimento al ricorso introduttivo ed al primo atto per motivi aggiunti, relativi agli atti ministeriali e regionali ed alla nota comunale di convocazione di incontro di programmazione, è bene ribadire che il sito in questione – in particolare il lotto C della ricorrente - non pare annoverabile quale “sito orfano” ai sensi della normativa speciale sul

PNRR ovvero presupposto che si pone alla base degli atti gravati e, soprattutto, di quello qui in discussione relativo all'intervento sostitutivo.

Ed infatti: trattasi nel caso di proprietario non responsabile dell'inquinamento che ha eseguito solo interventi di bonifica volontaria ex art. 242 del D.Lgs. 152/2006 esclusi dalla procedura suddetta ricomprendendosi solo quella ordinaria ex art. 244 mai avviata nei confronti della ricorrente; comunque rinvenendosi l'esimente della causa di forza maggiore data dalla variazione dei regimi urbanistici delle aree rendendo impossibile completare le bonifiche previste nel piano volontario originario, nonché l'esimente della disposta sospensione di tutti i procedimenti amministrativi per la pandemia Covid; appare illegittima l'attivazione di un procedimento di bonifica in danno di soggetto non colpevole dell'inquinamento, con violazione anche del principio comunitario chi inquina paga e dell'art. 240 del D. Lgs. 152/2006; sono violate le norme eurounitarie in tema di procedure concorsuali e concordatarie di insolvenza e di obbligo di concluderle in tempi rapidi e certi, perché l'avvio di una procedura di bonifica d'ufficio sul sito rende impossibile redigere le perizie di stima e celebrare le aste, allungando oltre i limiti legali la durata del procedimento concordatario.

31.2) Con riferimento al secondo e terzo atto per motivi aggiunti, relativi ai provvedimenti comunali esecutivi, è stata evidenziata la carenza dei presupposti per l'adozione degli stessi.

Ed infatti: emerge l'incompetenza in capo al comune di Villasanta non essendo né soggetto attuatore ex art. 2 del DM 4.08.22, né tantomeno potendosi applicare l'art. 30 comma 5 della LR Lombardia 30/2006 perché dichiarato incostituzionale dalla sentenza della Corte delle leggi n. 160/2023; difettano i presupposti d'urgenza e d'interesse pubblico richiesti dalla normativa in materia e dagli atti di attuazione del PNRR sia perché trattasi di progetto di bonifica inattuabile e sovrastimato, sia perché la questione relativa alla decadenza dei finanziamenti non è invocabile dagli enti locali peraltro avendo la stessa Regione comunicato che non sono ancora

definite le modalità attuative ed accordi per interventi sulle singole aree; per quanto attiene alla questione afferente agli interventi relativi al barrieramento idraulico tale situazione esula dagli interventi disposti dalla normativa sul PNRR, inoltre le precedenti indagini eseguite mostrano che l'attività della barriera non appare utile da un punto di vista tecnico e ambientale in quanto l'inquinamento è ragionevolmente ascrivibile a fonti esterne al sito; ad ogni modo gli interventi di bonifica previsti non solo non potranno essere eseguiti per carenza di fondi necessari da stanziare sulle aree della ricorrente perché i pochi disponibili (ed insufficienti) saranno diversamente impiegati per la bonifica delle aree di Lombarda Petroli ben più critica sotto tale aspetto, nonchè tali interventi potranno essere realizzati a scapito degli oneri urbanizzativi quindi possono autofinanziarsi senza necessità alcuna di spendita di risorse pubbliche; manca la previa regolamentazione urbanistica delle aree del Fallimento Lombarda Petroli srl, oggi in zona bianca, quindi non potendo nemmeno stimarsi il valore dell'intervento senza comprendere se le attività debbano riguardare siti in tabella A o tabella B con evidente vizio istruttorio; sono violate le norme eurounitarie sulla tutela dei beni di proprietà e la legge sul procedimento amministrativo non essendo il destinatario dell'occupazione posto nella condizione di poter interloquire con l'amministrazione pubblica e formulare osservazioni; la tutela della salute della popolazione, oltre a quella ambientale generica, potrà essere garantita una volta sistemata la disciplina delle aree che il comune si ostina non voler modificare (per eliminare l'abnorme standard in cessione sulle aree di Lombarda Petroli e per regolare i diritti edificatori residui tra singoli proprietari dei capannoni ed Immobiliare Villasanta) per consentire l'approvazione dei rispettivi piani attuativi che saranno certamente preceduti dalle necessarie attività bonifica; manca la definizione dell'importo dell'indennità di occupazione.

32) In trentaduesimo luogo, gli atti comunali impugnati sono assunti in violazione dell'art. 2 del DM 4.08.2022 sotto altro profilo.

Invero, secondo quanto previsto dalla citata norma (lett. g), sono definiti “*soggetti attuatori esterni*” i “*soggetti pubblici di cui si avvalgono i soggetti attuatori per la realizzazione operativa degli interventi, che sottoscrivono gli accordi di cui all'art. 7*”.

Tali accordi, secondo l'art. 7 richiamato, disciplinano “*le modalità di attuazione e la ripartizione delle risorse finanziarie tra gli interventi degli interventi da realizzare, rispetto all'elenco dei siti orfani di cui all'allegato 2*” (comma 1) specificandone i contenuti (commi 2 e 3).

Nel caso, tutti i provvedimenti comunali impugnati, non operano riferimento ad alcun accordo siglato con gli enti sovraordinati, per cui viene a mancare un presupposto indefettibile per la loro adozione.

Sicchè, tanto gli interventi di bonifica da attuarsi quanto la disposta occupazione ed immissione in possesso delle aree non sono in alcun modo legittimati dal previo accordo amministrativo previsto dalla legge e, come tali, sono illegittimi.

33) In trentatreesimo luogo, sono violati l'art. 3 del RD 773/1931, gli artt. 22bis, 24 e 49 del DPR 327/2001 e l'art. 1140 del C.c., nonché emerge il difetto motivazionale che inficia il provvedimento gravato.

33.1) Gli artt. 24 e 49 del DPR 327/2001 prevedono che l'immissione in possesso delle aree avvenga, in assenza del proprietario, in presenza di due testimoni.

Se da una parte il principale strumento di identificazione personale è rappresentato dalla carta d'identità ai sensi dell'art. 3 del RD 773/1931, dall'altra parte tale norma deve raccordarsi con quella di cui agli artt. 24 e 49 del DPR 327/2001 che regolano il procedimento di occupazione e di immissione in possesso dei beni privati.

Il verbale impugnato si limita a riportare i nomi e cognomi ed il numero seriale del documento d'identità dei testimoni presenti – di cui non viene nemmeno precisato il ruolo e la funzione

nella loro quotidiana esistenza - senza allegare copia di tale documento né alcun elemento da cui comprendere le modalità di svolgimento della detta identificazione che si appalesa oltremodo generica ed inadeguata.

Nemmeno è stato indicato ed allegato in copia tramite la c.d. tessera sanitaria il codice fiscale dei due predetti soggetti, ed è notorio che il codice fiscale consente una identificazione certa dei soggetti cui viene attribuito, mentre un semplice numero di carta d'identità potrebbe essere errato o comunque dare adito a dubbi.

Se vi voleva ancorare l'identificazione dei testimoni alla loro carta d'identità la stessa andava allegata al verbale, in difetto tale identificazione rimane incerta con violazione evidente dell'obbligo motivazionale ex art. 3 della L. 241/1990, posto che non è stata fornita la prova certa dell'identità dei due testimoni – sconosciuti ed anonimi, nemmeno indicati nella loro funzione ed attività quotidiana nell'esistenza – citati nel verbale stesso.

Non basta quindi scrivere in un verbale che sono presenti i testimoni Tizio e Caio, occorre consentirne l'identificazione certa che nel caso in esame manca del tutto, dal che ne consegue l'illegittimità ed illiceità della presa in possesso dell'area in questione.

33.2) Il verbale del 31.07.2023, ove dispone che gli oneri, adempimenti e responsabilità di custodia continuino a gravare sulla proprietà occupata viene a violare apertamente gli artt. 1140 e 2051 del codice civile.

In effetti, se il possesso, ai sensi di legge, è il potere o singoria di fatto ovvero un'attività che corrisponde all'esercizio della proprietà, non si vede come l'avvenuto spossessamento delle aree non debba conseguentemente trasferire in capo al comune possessore anche tutti gli obblighi di custodia delle aree e tutte le responsabilità civili, penali ed amministrative che – a questo punto – dal 31.07 scorso gravano in capo al Comune di Villasanta.

Anche la giurisprudenza sul punto ha chiarito che “come questa Corte ha già avuto modo di affermare custodi sono tutti i soggetti - pubblici o privati - che hanno il possesso o la detenzione (legittima o anche abusiva: v. Cass., 3 giugno 1976, n. 1992) della cosa (v. Cass., 20/2/2006, n. 3651; Cass., 20/10/2005, n. 20317).” (Cass. Civ. 8466/2020) ed ancora “intercorrendo il rapporto di custodia fra la cosa e chi ha l'effettivo potere su di essa (il proprietario, come il possessore o anche il detentore), il potere di intervenire sulla cosa d'opera (come questa corte ha precisato, v. sent. 1948/03) non come fondamento di una presunzione di colpa; ma come uno degli elementi per individuare la figura del custode”.

Alcun obbligo di custodia può dunque, legittimamente, essere addossato alla proprietaria Immobiliare Villasanta per tutta la durata dell'occupazione delle aree ed – anzi – gli occupanti (sia che abbiano titolo valido, sia che non l'abbiamo come nel caso in esame) dovranno rispondere in sede civile, penale ed amministrativa – compresa la Corte dei Conti - di ogni azione od omissione che si verifichi sulle aree in questione di cui si sono impadroniti con l'autorità.

33) Sull'istanza cautelare collegiale

Le argomentazioni sopraesposte ben illustrano il fumus boni juris che pervade l'odierna azione. Per quanto attiene al periculum in mora è evidente come la disposta ed eseguita occupazione crea una paralisi delle procedure di liquidazione dell'attivo per quanto già spiegato sulla totale inutilità ed assurdità dell'occupazione del lotto C in questione.

La misura cautelare invocata – d'altro canto - non pare provocare alcun vulnus al Comune di Villasanta che, in realtà, non ha addotto alcuna specifica e valida ragione d'urgenza, limitandosi ad affermare di dover beneficiare dei fondi del PNRR, fondi di cui allo stato la stessa non ha però alcun titolo in quanto, come detto, non risulta nemmeno che per l'intervento in considerazione sia intervenuto il necessario previo accordo tra la Regione Lombardia ed il

Ministero competente e dovendosi comunque osservare che manca un piano di bonifica attuale e valido, perché manca anche la necessaria regolamentazione urbanistica preliminare del caso.

Si noti anche la procedura ricorrente rappresenta interessi pubblici e collettivi, tra cui l'interesse di giustizia alla corretta allocazione dei fondi derivanti dalle aste secondo le regole fallimentari ed anche gli interessi di cassa dell'erario creditore della procedura e degli enti previdenziali pubblici creditori della procedura, interessi pubblici meritevoli di eguale considerazione rispetto a quelli che le amministrazioni resistenti qui rappresentano.

L'occupazione dell'area comporta il blocco della procedura concordataria, quando – invece – nel contemperamento degli interessi in gioco sembra più ragionevole ritenere che prima le amministrazioni pubbliche debbano approvare l'accordo Ministero-Regione Lombardia indispensabile per la correttezza procedimentale e poi approvare il piano particolareggiato che disciplini le regole edificatorie nel comparto AT13 e solo dopo come extrema ratio immaginare l'intervento pubblico di bonifica, previa apprensione delle aree con occupazione d'urgenza delle stesse.

Né vi è un danno irreparabile a carico del pubblico interesse ambientale, perché ove le amministrazioni approvino il piano particolareggiato d'ufficio per l'AT13 gli operatori acquirenti potrebbero senza grosse difficoltà farsi carico della bonifica di questi 20.000 mq che in buona parte viene finanziata dalla compensazione con gli oneri di urbanizzazione secondaria dovuta per le nuove edificazioni. quindi non è nemmeno vero che la situazione di mancata bonifica debba protrarsi ancora a lungo.

Vieppiu', una volta approvato l'accordo tra Ministero e Regione ed approvati i piani di bonifica aggiornati nulla vieta che le amministrazioni tentino nuovamente – ove ve ne siano i presupposti e magari dopo la sentenza chiarificatrice del Consiglio di Stato sul tema dirimente del PGT e

di come fare le bonifiche, se in tabella A o in tabella B - di emanare un nuovo decreto di occupazione d'urgenza poggiato su basi piu' solide di quello un po' azzardato attuale.

Tanto premesso si rassegnano le seguenti

CONCLUSIONI

Voglio codesto Ecc.mo TAR Lombardia adito, attesa la narrativa che precede, così giudicare:

in sede cautelare: accogliere l'istanza cautelare e per l'effetto sospendere i provvedimenti impugnati od adottare la misura ritenuta piu' idonea ed efficace con ogni conseguente statuizione

nel merito: accogliere il ricorso ed i motivi aggiunti ed ulteriori proposti e, per l'effetto:

- a) annullare gli atti impugnati, previo – ove ritenuto necessario - rinvio della controversia alla Corte di Giustizia UE per verificare se il combinato disposto degli art. 191, 240, 242 e 245 del D. Lgs. 152/2006 nonché del RD 267/1942 e del D. Lgs. 14/2019, nonché del D. Lgs. 77/2021, del D. Lg. 152/2021, del D. Lg. 80/2021 convertito in legge 113/2021, e del DL 121/2021 siano conformi alle normativa comunitaria e segnatamente all'art. 191 paragrafo 2 e 192 del TFUE, alla direttiva 2004/35, alla direttiva 1023/2019 (in particolare art. 25 lettera b) “*il trattamento delle procedure di ... insolvenza avvenga in modo efficiente ai fini di un espletamento in tempi rapidi delle procedure*”), al regolamento UE 848/2015 ed alla raccomandazione della Commissione Europea 135/2014 ed al principio comunitario “chi inquina paga” statuito dalla giurisprudenza comunitaria (cfr. CGUE 534/13 del 02.03.2015), nonché previa – ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza – rimessione alla Corte Costituzionale della questione di costituzionalità dell'art. 5 della LR Lombardia 30/2006 con riferimento all'art. 242 del D. Lgs 152/2006 per violazione degli artt. 117 comma 2 lett. s) e 118 della Cost.

b) condannare la Regione Lombardia, il comune di Villasanta ed il MITE al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti per la misura da quantificarsi in corso di causa per le ragioni sopra espresse, nonchè a garantire e manlevare la società ricorrente rispetto a tutti i danni che la procedura concordataria dovesse corrispondere ai creditori in ragione dello sfioramento del termine massimo di 7 anni di durata del procedimento all'esito di giudizi promossi dagli stessi invocando la c.d. Legge Pinto (cfr. Cass. Civ. 10233/2015).

in via ulteriore: disporre l'invio di tutti gli atti e documenti della lite alla Procura Regionale della Corte dei Conti della Lombardia in via Marina 10 a Milano per verificare se dai fatti descritti e documentati possano emergere condotte rilevanti dal punto di vista del danno erariale

in via istruttoria: ordinare al comune di Villasanta di produrre in giudizio il verbale di identificazione dei testimoni e le copie delle carte d'identità così come indicato nel verbale di immissione del 31.07.2023

in ogni caso: con vittoria di spese ed onorari di giudizio tutti e rimborso dei contributi unificati versati

Ai sensi di legge si dichiara che il valore della controversia è indeterminabile.

Milano, 03.08.2023

Avv. Umberto Grella