

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER LA LOMBARDIA - MILANO

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

promosso da

Immobiliare Villasanta s.r.l. in liquidazione in concordato preventivo– ricorrente con

avv. Grella

contro

Ministero della Transizione Ecologica – MITE

Regione Lombardia

Provincia di Monza e Brianza (MB)

Comune di Villasanta (MB)

MOTIVI AGGIUNTI ED ULTERIORI

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, oltrechè degli atti già impugnati con ricorso introduttivo, anche del decreto del direttore generale del MITE 32 del 22.03.2022, con tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi

* * * * *

Con ricorso introduttivo del giudizio la società Immobiliare Villasanta s.r.l. in liquidazione in concordato preventivo ha impugnato il decreto del direttore generale del

MITE n. 222 del 22.11.2021 e gli altri atti preordinati e connessi relativi al procedimento di individuazione dei siti orfani da bonificare secondo le definizioni dettate dal DM Ambiente 29.12.2020 con conseguente programmazione dell'avvio delle attività bonifica degli stessi, tra cui erroneamente è stato ricompreso anche l'area c.d. Lombarda Petroli sita in territorio comunale di Villasanta (decreto del direttore generale del MITE 15 del 23.02.2022, nota della Regione Lombardia del 21.09.2021, nota del Comune di Villasanta del 22.02.2022, programma regionale di bonifica dei siti inquinati della Regione Lombardia (cd. PRB)).

In particolare, è stata contestata la carenza dei presupposti di legge e regolamentari per l'inserimento del compendio immobiliare di proprietà nel relativo elenco dei siti orfani quindi non risultando legittimo l'avvio delle bonifiche dell'area come preteso dal Comune di Villasanta e dagli altri enti coinvolti nel procedimento (vedasi citata nota del 22.02.2022).

Nelle more del giudizio, è emerso che il decreto del direttore del MITE n. 222/2021 è stato revocato in autotutela dal MITE siccome illegittimo in quanto le norme comunitarie e statali interne che consentono l'acquisizione e la spendita dei danari pubblici del PNRR esigono la predisposizione di piani nel settore della bonifica che interessino tutte le Regioni italiane (in particolare risulta violata la c.d. milestone M2C4-24 del PNRR, con riferimento alla decisione di esecuzione del Consiglio d'Europa relativa all'approvazione del PNRR dell'Italia e risultano violati le norme interne di recepimento di questa decisione di esecuzione, come evidenziato dalla Ragioneria Generale dello Stato con nota del 04.03.2022), mentre nel caso in esame la Regione Umbria, la Regione Marche e la Provincia autonoma di Bolzano non venivano considerate in alcun modo nell'elenco dei siti orfani da bonificare approvato dal citato decreto direttoriale del MITE 222/2021.

Per sanare tale vizio, quindi, è stato approvato un nuovo decreto direttoriale MITE, il numero 32 del 22.03.2022, il quale ha riattivato da capo il procedimento sostituendo ad ogni effetto il precedente decreto direttoriale MITE 222/2021, ha individuato i siti orfani – questa volta in tutte le Regioni e province autonome italiane – ed ha nuovamente stanziato fondi per la Regione Lombardia da destinare al presunto sito orfano dell’area Lombarda Petroli, per cui tale atto assume una portata di sostanziale lesività che rende necessaria la sua impugnativa con motivi aggiunti ed ulteriori.

Il nuovo decreto – altresì – non solo si è occupato di tutte le regioni e province autonome italiane allineandosi al dettato normativo in materia, ma ha anche colto l’occasione per recepire alcune proposte di modifica e rettifiche varie avanzate dalla Provincia Autonoma di Trento e dalle regioni Emilia Romagna e Toscana, il che conferma che si tratti a tutti gli effetti di un atto di nuovo avvio dell’intero procedimento con nuove decisioni amministrative lesive della sfera giuridica della ricorrente.

Si coglie l’occasione per segnalare che l’impugnativa viene proposta davanti al TAR Lombardia in quanto il decreto ministeriale in questione viene gravato nella sola parte in cui assegna risorse ed approva graduatorie riferire alla Regione Lombardia ed al sito georeferenziato di Villasanta, non avendo interesse la procedura ricorrente ad occuparsi dello stanziamento di fondi riferito ad altri contesti, per cui pare pacifica la competenza territoriale del TAR Lombardia per il giudizio.

Con il presente atto s’intende, quindi, impugnare con motivi aggiunti ed ulteriori il nuovo decreto del direttore MITE 22 del 22.03.2022, altresì estendendo allo stesso i motivi d’impugnativa sollevati con il ricorso introduttivo per i seguenti

MOTIVI AGGIUNTI ED ULTERIORI

7) In settimo luogo, il D.D. n. 32/2022 è illegittimo in via derivata dall'illegittimità degli atti impugnati con il ricorso introduttivo ed in particolare in sintesi, rinviando comunque al testo del ricorso introduttivo del giudizio:

a) primo motivo: violazione del DM Ambiente 29.12.2020 in quanto l'area della ricorrente non è sito orfano e trattasi di proprietario non responsabile dell'inquinamento che ha eseguito solo interventi di bonifica volontaria ex art. 242 del D. Lgs. 152/2006

b) secondo motivo: esimente della causa di forza maggiore che esclude ogni responsabilità della ricorrente rispetto alla contestazione di inquinamenti non bonificati, in quanto la variazione dei regimi urbanistici ha reso impossibile completare le bonifiche previste nel piano volontario originario, stante la regola per cui le bonifiche seguono logicamente la disciplina urbanistica e non viceversa, difettando anche l'avvio di un procedimento ex art. 244 del D. Lgs. 152/2006, con violazione del DM MITE 22.11.2021 e degli art. 1218, 1256 e 1463 c.c.

c) terzo motivo: ulteriore esimente per la pandemia Covid in relazione a tutte le norme che hanno sospeso i termini di conclusione dei procedimenti amministrativi, compresi quelli di bonifica, per cui non vi è inadempimento imputabile per decorso di termini che non sono decorsi

d) quarto motivo; illegittima 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

e) quinto motivo: violazione delle 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 (cge esigono il consuntivo dei costi di bonifica finali) e celebrare le aste,

allungando oltre i limiti legali la durata del procedimento concordatario, chiedendo a tale riguardo anche il rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di Giustizia UE delle norme interne in tema di bonifica per verificare se siano coerenti con le norme europee in tema di procedure d'insolvenza

f) sesto motivo: è stata avanzata domanda di risarcimento di tutti i danni patiti e patienti

8) In ottavo luogo, il nuovo decreto appare illegittimo per violazione degli artt. 240 e ss. del D. Lgs. 152/2006, degli artt. 2 e 3 del DM Ambiente 29.12.2020, dell'art. 1 punto n) del DM MITE n. 15/2022, nonché per violazione del giudicato formatosi relativamente alle sentenze dell'adito TAR Lombardia – Milano n. 1974, 1975 e 1976/2017.

Infatti, l'area di proprietà della ricorrente non può essere qualificata come “sito orfano” secondo quanto previsto dagli artt. 2 e 3 del DM Ambiente 29.12.2020, quindi manca un pre-requisito necessario per poter essere inserito nella graduatoria degli interventi finanziabili con i fondi speciali del PNNR approvata con il decreto impugnato, risultando violato anche l'art. 1 punto n) del DM MITE del 23.02.2022 che prevede che i fondi del PNRR possano essere assegnati solo a siti orfani che tali possano essere qualificati in quanto rispondenti ai criteri di cui ai citati artt. 2 e 3 del DM Ambiente 29.12.2020.

Ed invero, si intende - ex art. 2 del DM Ambiente citato – “sito orfano” quello in cui non si è avviato o non si è concluso il procedimento ex art. 244-245 del D. Lgs. 152/2006 nei confronti del proprietario non responsabile, quindi un procedimento avviato su ordine dell'autorità, ma nel caso in esame non è questa la situazione giacchè **la Provincia di Monza e Brianza – ente competente ex lege per l'avvio di questi procedimenti – non ha mai provveduto in merito emanando la c.d. notifica di sito inquinato e le ordinanze conseguenti ex art. 244-245 citati, anzi ha notificato la ben diversa ordinanza d'urgenza del 23.05.2014 invocando il ben diverso art. 242 del D. Lgs.**

152/2006 che si riferisce al diverso caso del proprietario responsabile, oltretutto annullata dal TAR Lombardia con le sentenze 1974-1975 e 1976/2017 di cui si dirà infra proprio perché si tratta di proprietari non responsabili.

Altresì, l'art. 3 del DM Ambiente citato esclude dal novero dei siti orfani quelli dove siano in corso procedimento di intervento d'urgenza ex art. 242 del D. Lgs. 152/2006, ossia proprio il caso in esame.

Nel caso in esame l'avvio della vicenda risale alle tre ordinanze comunali 32/1996, 62/1996 e 55/1999, ossia tre ordinanze contingibili ed urgenti a firma del sindaco di Villasanta che intimavano **interventi urgenti per la tutela della sola falda idrica (non – quindi – della bonifica del soprassuolo) e che – quindi – attivavano un procedimento d'urgenza ex art. 242 del D. Lgs. 152/2006,** che poi si è attivato e continua ad avere esecuzione, giacchè la barriera idraulica è stata eseguita e poi continua ad essere mantenuta in attività anche ai giorni nostri (la procedura si è accollata e si accolla ingenti costi per l'energia elettrica e per le costose manutenzioni della barriera idraulica, cfr. docc. allegati), altresì non appena terminerà la lite giudiziale pendente – comunque – il terreno verrà venduto in asta ed il nuovo proprietario certamente completerà gli interventi di bonifica in corso.

Quindi si tratta – a ben vedere – di un procedimento di tutela ambientale urgente ex art. 242 del D. Lgs. 152/2006 in corso, per cui ex art. 3 del DM Ambiente 29.12.2020 di una situazione che non può essere qualificata come sito orfano e godere dei finanziamenti PNRR, per cui appare evidente la violazione della norma citata, come pure l'eccesso di potere per carenza d'istruttoria, difetto di motivazione e per travisamento di fatto che connota tutti gli atti gravati.

Altresì, va osservato che pure il piano di bonifica dei soprassuoli approvato e parzialmente eseguito si caratterizza come piano di iniziativa volontaria di prevenzione (e non come piano definitivo di bonifica) non derivante da una notifica formale o da un provvedimento autoritativo ex art. 244-245 del D. Lgs. 152/2006 della Provincia di Monza e Brianza (od in precedenza ante 2006 – data di costituzione della Provincia di Monza e Brianza - della Provincia di Milano), **di ciò' si trova chiara conferma nelle 3 sentenze del TAR Lombardia n. 1974, 1975 e 1976/2017, passate in giudicato, rese in giudizi promossi da Lombarda Petroli spa e da Immobiliare Villasanta srl, che hanno confermato l'inesistenza di un procedimento formale ex art. 245 del D. Lgs. 152/2006, per cui anche sotto questo diverso aspetto si conferma la violazione dell'art. 2 del DM Ambiente 29.12.2020 e l'eccesso di potere per carenza d'istruttoria e travisamento di fatto che inficia i gravati provvedimenti, come pure la violazione del giudicato insorto rispetto alle decisioni del TAR Lombardia 1974, 1975 e 1976/2017 rese contro la Provincia di Monza e Brianza e contro il Comune di Villasanta, per cui anche da questo punto di vista risulta violato il DM MITE 15 del 23.02.2022 in tema di finanziamenti PNRR.**

In particolare, con la sentenza 1974/2017 del TAR Lombardia è stata annullata l'ordinanza provinciale del 30.01.2014 in quanto Immobiliare Villasanta srl, promotrice di quel ricorso, era semplice proprietaria dell'area in questione, ma non responsabile dell'inquinamento, per cui non poteva essere chiamata a compiere alcun intervento di bonifica, altresì ivi è stato precisato che l'art. 242 del D. Lgs. 152/2006 consente solo interventi di prevenzione e precauzione alle autorità da parte del proprietario incolpevole, che non può essere costretto ad attivare ed eseguire interventi di bonifica d'ufficio, per

cui è ancora piu' evidente l'assenza del preteso grave inadempimento che possa giustificare l'esecuzione di interventi in danno d'ufficio.

Altresì, con la sentenza 1975/2017 è stata annullata, sempre su ricorso di Immobiliare Villasanta srl, l'ordinanza comunale del 24.03.2014 per incompetenza, trattandosi di atto che solo la Provincia di Monza e Brianza poteva emanare.

Infine, con la sentenza 1976/2017 è stata dichiarata la cessata materia del contendere rispetto a quel ricorso proposto da Lombarda Petroli, sull'assunto che avesse spontaneamente eseguito alcuni interventi di prevenzione e cautela per ragioni d'urgenza, per cui l'ordinanza provinciale del 24.03.2014 poteva dirsi eseguita di fatto.

L'assunto è chiaramente confermato anche dall'ordinanza della Provincia di Monza e Brianza del 23.05.2014 che – sempre e solo invocando l'art. 242 del D. Lgs. 152/2006 - chiede l'attivazione di interventi urgenti di prevenzione, oltretutto limitati solo alla falda acquifera.

In pratica non vi è mai stato alcun provvedimento amministrativo di notifica ex art. 244-245 del D. Lgs. 152/2006 né per la falda né per il soprassuolo, ma solo provvedimenti ex art. 242 del D. Lgs. 152/2006 riferiti alla sola falda idrica, provvedimenti poi annullati dal TAR Lombardia con le sentenze sopracitate.

Nella stessa direzione, considerando che per sito orfano deve anche intendersi un sito completamente abbandonato dal soggetto proprietario e disinteressato da piani ed interventi di bonifica in atto nemmeno sotto questo profilo pare che l'area in questione presenti queste caratteristiche, posto che:

- a) un piano di bonifica urgente volontario del soprassuolo è stato approvato in vari step ed anche eseguito per alcuni lotti, con rilascio dei relativi certificati di collaudo e persino nuove edificazioni realizzate sulle aree bonificate

- b) un piano di bonifica urgente volontario della falda idrica nel sottosuolo è stato approvato ed anche eseguito con la realizzazione e la perdurante gestione ad oggi della barriera idraulica a cura e spese della procedura fallimentare, sia per il costo dell'energia elettrica, sia per i costi delle manutenzioni e riparazioni
- c) sono stati eseguiti interventi urgenti di bonifica con spesa di 2.000.000 di euro a carico della società fallita nel 2010 per bonificare l'area contaminata dallo sversamento di sostanze inquinanti uscite da un serbatoio manomesso in quel periodo

Infine, last but not least, è stato violato anche il DM MITE del 23.02.2022 n° 15 il quale prevede che possano essere assegnati i fondi del PNRR ad un sito orfano laddove si dimostri che l'intervento pubblico possa soddisfare almeno il 70% delle operazioni di bonifica, ma negli atti gravati non si rinviene alcuna prova di questa circostanza, per cui vi è anche eccesso di potere per carenza d'istruttoria e difetto di motivazione, non potendo altresì integrare tale quota percentuale mediante l'apporto di altri finanziamenti giacchè ciò' viene a violare le circolari del Ministero dell'Economia 21/2021 e 33/2021 in tema di divieto di c.d. doppio finanziamento, come pure la circolare del 14.12.2021 del capo del dipartimento del MITE che vieta il c.d. cofinanziamento (circolari tutte citate nel DM MITE 15 del 23.02.2022).

9) In nono luogo, emerge la violazione degli artt. 240 e ss. del D.Lgs 152/2006, degli artt. 2 e 3 del DM Ambiente 29.12.2020, del DM MITE n. 15/2022, nonché la violazione del giudicato formatosi relativamente alle sentenze dell'adito TAR Lombardia – Milano n. 1974, 1975 e 1976/2017 sotto altro profilo, oltrechè l'ulteriore violazione degli artt. 1218, 1256 e 1463 del c.c., dell'art. 21 della LR 26/2003, del regolamento regionale 2/2012 e delle linee guida approvate con deliberazione della giunta regionale 5248/2016.

Gli atti gravati sono viziati laddove si consideri che – a ben vedere – il mancato completamento degli interventi di bonifica urgente volontaria non si è determinato per inerzia della società ricorrente, ma per un concorso di circostanze impossibilitanti esterne, per causa di forza maggiore ed anche per atti e fatti imputabili alla responsabilità dell'amministrazione comunale (c.d. factum principis), quindi – difettando un inadempimento colpevole in capo alla ricorrente - nemmeno può predicarsi l'avvio dichiarato solo ora di un procedimento di bonifica d'ufficio sotto forma di esecuzione in danno in sostituzione del soggetto responsabile inadempiente poco importando che tale procedimento sia avviato ai sensi dell'art. 245 o dell'art. 253 del D. Lgs. 152/2006 od ancora per effetto dell'art. 6 comma 4 del DM Ambiente 29.12.2020, visto che tale inadempimento colpevole non sussiste e quindi difettando questo presupposto essenziale il procedimento non può essere avviato e non possono essere stanziati fondi per questo sito, né tantomeno compiuti gli atti invasivi successivi, per cui nuovamente sono stati violate le disposizioni di cui al DM MITE 15 del 23.02.2022, oltrechè quanto statuito dalle citate sentenze del TAR Lombardia 1974-1975 e 1976/2017.

In particolare, il Comune di Villasanta ha approvato nel 2019 un nuovo piano di governo del territorio che – per quanto interessa in questa sede relativamente alla proprietà della ricorrente - ampliando e modificando soprattutto le aree in cessione per verde standards, sovradimensionate, costringendo alla dismissione forzata dell'impianto di distribuzione di carburanti esistente ed in atto sulle aree citate, financo impedendone l'adeguamento tecnologico ed innovativo imposto dalla Regione Lombardia per l'inserimento di nuovi impianti ecologici - il tutto creando un grave squilibrio finanziario-urbanistico e costringendo la ricorrente a reagire in sede giudiziale contro i dinieghi di sistemazione ed ammodernamento del detto impianto (il cui valore ammonta a circa € 2.000.000,00), per cui

non vi è stata di certo inerzia che possa essere intesa in termini di acquiescenza rispetto a queste scelte amministrative ed obiettivamente inattuabili da chiunque.

Stante il principio generale codificato sia dal D. Lgs. 152/2006 e dalla LR Lombardia 26/2003 secondo cui i piani di bonifica seguono i piani urbanistici e non viceversa, questo anche perché le ingenti risorse che una bonifica rende necessario investire non possono essere sperperate – bonificando con costi esorbitanti un'area destinata a parco standards interessata da un impianto produttivo esistente che secondo il comune sarebbe da dismettere - per cui il contestato inadempimento che legittima l'esecuzione in danno da parte dell'autorità non sussiste.

Risulta – invero - evidente l'illegittimità degli atti gravati per inesistenza del presupposto dell'inadempimento eliso dalla causa di forza maggiore della variazione sopravvenuta del PGT radicalmente modificativo delle aree da bonificare, per difetto di legittimazione passiva del destinatario (mero proprietario incolpevole e giammai identificato da notifica ex art. 244 del D. Lgs. 152/2006 come responsabile dell'inquinamento, tenendo anche presente che le ordinanze comunali 32/96,62/96 e 55/99 si riferivano solo alla bonifica della falda e mai del soprassuolo) e per eccesso di potere per carenza d'istruttoria e difetto di motivazione, nonché per violazione del decreto MITE n° 15 del 23.02.2022” la tipologia di intervento di bonifica non dipende dall'uso di fatto dell'immobile, ma dalla destinazione urbanistica impressa del piano urbanistico generale all'immobile” (TAR Veneto 255/2014).

Si è – quindi – interposta nel 2019 una causa di forza maggiore che determina una oggettiva impossibilità della prestazione (ossia la bonifica del sito) anche ex art. 1218 c.c. (cfr TAR Sardegna 24/2017), trattandosi di evento imprevisto e sciagurato (il PGT del 2019) che “non poteva evitarsi nemmeno con la maggiore diligenza possibile” (cfr. Cons.

Stato sez. V n° 5882/2021 e 5958/2018) e nei confronti del quale nemmeno è stata manifestata tolleranza, ma anzi si è proposta lite davanti al giudice amministrativo, per cui non essendo il proprietario incolpevole tenuto alla bonifica, non essendo mai stato individuato come responsabile dell'inquinamento con notifica ex art. 244 del D. Lgs.152/2016 e sussistendo una causa di forza maggiore che elide tale obbligo peraltro insussistente vengono meno le condizioni per poter attivare un procedimento di esecuzione in danno con addebito e rivalsa economica, risultando quindi chiaramente violato il DM MITE n° 15 del 23.02.2022 ed il DM Ambiente 19.12.2020, nonché sussistendo il vizio di eccesso di potere per carenza d'istruttoria, travisamento di fatto e manifesta ingiustizia: **“l’obbligo di bonifica di un sito contaminato a carico di un proprietario può venire meno laddove sia accertata l’esistenza di una causa di forza maggiore che abbia impedito la bonifica stessa”** (Cass. 46603/2017).

Sotto questo profilo gli atti gravati sono anche illegittimi per violazione della LR Lombardia 26/2003, del regolamento regionale 2/2012 e delle linee guida approvate con deliberazione della giunta regionale 5248 del 31.05.2016, che chiaramente ribadiscono il principio secondo cui il piano di bonifica deve essere conseguente e coerente al piano urbanistico vigente (e non viceversa), proprio allo scopo di rendere più efficiente e razionale il modello di intervento ambientale in concreto attuato, evitando sperperi di risorse pubbliche e private, per cui in caso di significativa variazione delle destinazioni urbanistiche (e quindi delle porzioni di aree inserite nel procedimento di bonifica), occorre prima definire il quadro urbanistico di riferimento e solo dopo attuare il piano definitivo di bonifica, potendosi nel mentre solo attuare le misure di prevenzione d'urgenza ex art. 242 del D. Lgs. 152/2016: **“la conseguente attività di bonifica recuperare la fruizione del bene sulla scorta della destinazione legale al tempo in cui l’attività di bonifica deve**

essere autorizzata (nel caso residenziale) e non in ragione delle caratteristiche (produttive) che il sito aveva al tempo dell'inquinamento" (Cons. Stato sez. V n° 1054/2016).

Nè la Provincia di Monza e Brianza ed il Comune di Villasanta hanno mai predisposto o fatto predisporre – ovviamente dopo il 2019, data di approvazione del nuovo PGT diverso sensibilmente nei contenuti sia al precedente PGT, sia al PP 2004 ed al PP 2009 - un piano di bonifica definitiva, né hanno mai notificato atti per identificare i proprietari come soggetti responsabili dell'inquinamento (atti che peraltro sarebbero stati e sono illegittimi, come già dichiarato dal TAR Lombardia con le sentenze 1974,1975 e 1976/2017) né il Comune di Villasanta lo ha mai approvato attraverso la procedura ex art. 21 commi 15 bis e 15ter della LR Lombardia 26/2003, per cui non sono mai scattati gli effetti di dichiarazione di pubblica utilità e di variante urbanistica che quelle procedure consentono di raggiungere correggendo – attraverso queste procedure – l'irrazionale PGT 2019 incoerente al piano di bonifica originario.

Quindi – nei fatti – di nuovo mancando la notifica di responsabilità ed un piano di bonifica definitivo ex art. 244-245 del D. Lgs. 152/2006 e non essendo mai intervenuta approvazione comunale ex art. 21 della LR 26/2003 commi 15bis e 15ter del piano di bonifica volontario presentato o di altro piano di bonifica, nemmeno può dirsi che quelle previsioni urbanistiche ostative del PGT 2019 siano state sostituite e quindi abbiano consentito alla proprietà di completare gli interventi, il nuovo PGT del 2019 ha – quindi - costituito quel *factum principis* non imputabile alla procedura che ha eliso in radice qualsiasi inadempimento imputabile alla procedura concordataria.

Quindi anche da questo punto di vista è evidente l'illegittimità degli atti gravati laddove hanno violato i già citati art. 2 e 3 del DM MITE del 22.11.2021 e per eccesso di potere

sotto forma di sviamento (cercare di sanare attraverso questi atti forzati evidenti inadempienze passate delle amministrazioni coinvolte nel procedimento ed anche i grossolani errori del PGT 2019), per carenza d'istruttoria, per manifesta ingiustizia e per travisamento di fatto.

Quindi come può essere accusato di inadempimento – così grave a tale punto da far scattare addirittura un procedimento di esecuzione in danno che presuppone la gravità dell'inadempimento (che come già visto difetta, in quanto un adempimento significativo e parziale vi è invece stato) – un soggetto che è proprietario non responsabile dell'inquinamento e che venga posto da atti ufficiali dell'autorità – ossia il PGT del 2019 – nella necessità e nell'opportunità di non adempiere in quanto l'adempimento costituirebbe uno sperpero inutile di risorse in relazione ad un quadro urbanistico vigente radicalmente mutato e che interessi tutto il compendio, per cui le aree da bonificare in tabella A siano ora diverse da quelle considerate in precedenza ?

Sperpero che ora rischia di essere assai più gravemente duplicato in quanto si tratti di risorse pubbliche del PNRR, con rischio anche di denunce alla Corte dei Conti per danno erariale da milioni di euro ?

Appare evidente il sopravvenire di un *factum principis* – il nuovo PGT del 2019 – che ha sconvolto il quadro di riferimento del piano di bonifica urgente già parzialmente attuato e che lo ha reso inattuabile, ma non certo per colpa della procedura concordataria, per certi versi può dirsi venuto meno anche lo scopo stesso della bonifica urgente in quella forma per impossibilità oggettiva legata all'ineseguibilità del piano volontario urgente di bonifica in ragione della totale variazione urbanistica sopravvenuta (cfr. TAR Veneto 381/2021).

Quindi, se l'adempimento al piano di bonifica viene reso impossibile da scelte pianificatorie e da pretese esorbitanti in tema di cessioni di standards (oltretutto illegittime e censurate in sede giurisdizionale) della stessa autorità comunale, viene a mancare quel presupposto di inadempimento che consente l'intervento sostitutivo in danno di Regione Lombardia, per cui vengono ulteriormente violati gli art. 2 e 3 del DM Ambiente 29.12.2020 ed il DM MITE 15 del 23.02.2022.

Sul piano generale, invero, l'art. 1256 c.c. dispone l'estinzione dell'obbligazione quando la prestazione del debitore diventa impossibile per causa a lui non imputabile, altresì l'art. 1218 c.c. esonera il debitore dal risarcimento del danno laddove provi che l'inadempimento od il ritardo sia stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile, infine l'art. 1463 c.c. dispone nei contratti a prestazioni corrispettive che la parte liberata dalla sopravvenuta impossibilità di renderla non può chiedere la controprestazione e deve restituire quella già ricevuta secondo le regole dell'indebitato, tutte norme all'evidenza violate nel caso in esame, a maggior ragione considerando che nemmeno può riferirsi che la procedura concrodatatria abbia passivamente accettato le pretese comunali relativamente al diniego di ammodernamento dell'impianto esistente che rende impossibile proseguire nel vecchio piano di bonifica, posto che si è opposta in tutti i modi, anche in sede giudiziale, non potendosi certo affermare che la procedura vi abbia dato causa (cfr. Cass. Civ. 11914/2016, idem 818/1970, idem 6594/2012).

10) In decimo luogo, risultano violati gli artt. 2 e 3 del DM Ambiente 29.12.2020, il DM MITE n. 15/2022 sotto altro profilo, nonchè risultano violati anche il D. Lgs. 1/2018, il D.L. 221/2021, il D.L. 18/2020, il D.L. 6/2020 come pure il DPCM 22.03.2020.

In particolare l'art. 3 comma 6bis del D.L. 6/2020 (conv. con L. 13/2020) esclude da inadempimento e responsabilità contrattuale e convenzionale tutti coloro che non abbiano potuto operare in ragione della pandemia Covid, inoltre è stato violato anche il D. Lgs. 1/2018 e il D. L. 221/2021, convertito in L. 11/2021, interventi normativi che hanno prorogato lo stato di emergenza per la pandemia Covid sino al 31.03.2022 e le conseguenti delibere del Consiglio dei Ministri del 13.12.2021 e del 31.01.2020.

Ove poi si consideri che nel periodo dal 2020 alla data odierna è stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale per la pandemia Covid, con numerosi decreti leggi e DPCM che hanno sospeso i termini di tutti i procedimenti ed adempimenti amministrativi per la situazione emergenziale venutasi a creare, emerge un ulteriore aspetto di forza maggiore che rende evidente la non imputabilità a colpa della procedura fallimentare della mancata esecuzione del piano di bonifica, per cui nuovamente sono stati violati gli art. 2 e 3 del DM Ambiente 29.12.2020 e del DM MITE del 23.02.2022.

Le citate norme, emanate nel periodo emergenziale, hanno sospeso per oltre due anni tutti i termini dei procedimenti amministrativi e per gli adempimenti connessi ad accordi con le pubbliche amministrazioni, termini ulteriormente prorogati dal DL 221/221 (norma anch'essa violata) per altri 90 giorni rispetto alla data di scadenza della dichiarazione di emergenza, per cui gli atti gravati non potevano attivare un procedimento di esecuzione in danno in relazione ad un preteso inadempimento che tale non poteva essere in ragione dell'ulteriore causa impeditiva di forza maggiore della pandemia Covid certificata da questi numerosi atti legislativi ed attuativi statali e regionali.

Infine, va anche osservato che la procedura fallimentare non è certamente responsabile dell'inquinamento contestato (peraltro l'unico inquinamento contestato è quello della falda idrica, come da ordinanze comunali 32/1996, 62/1996 e 55/1999, nessuna autorità

ha mai contestato nulla per quanto attiene al soprassuolo), non avendo mai autorizzato alcun esercizio provvisorio d'impresa dopo il fallimento, né può attribuirsi una legale responsabilità nemmeno alla società fallita che ha sempre contestato ogni addebito e che ha attivato un piano di bonifica del contesto solo a scopo collaborativo ed in quanto funzionale alla riconversione urbanistica dei luoghi.

Quindi, anche da questo punto di vista difettano i requisiti legali per l'imputabilità dell'inadempimento e per la conseguente applicazione della normativa PNRR e dei relativi finanziamenti.

11) In undicesimo luogo, gli atti gravati sono illegittimi nella parte in cui attivano un procedimento di esecuzione in danno in materia di bonifiche (a prescindere dalla norma effettivamente applicata ovvero artt. 245, 250 o 253 del D.Lgs 152/2006 od art. 6 del DM Ambiente 29.12.2020), oltrechè per violazione dell'art. 242 del D.Lgs 152/2006 ed ancora del giudicato sulle pronunce del giudice amministrativo rese *inter partes*.

Tale pretesa esecuzione nei confronti di un soggetto che non è responsabile dell'inquinamento (la procedura concordataria), non potendo nemmeno affermarsi che tale responsabilità possa imputarsi alla società amministrata, che mai è stata individuata o notificata da atti della Provincia di Milano o della Provincia di Monza e Brianza (unici enti competenti in materia) come soggetto responsabile di questo inquinamento e che – anzi – ancora quando le aree erano in proprietà a Lombarda Petroli *in bonis* si è sempre contestato sin dal 1996 tale pretesa e fantomatica responsabilità, dimostrando che l'inquinamento della falda proveniva da aree limitrofe e precisando che le iniziative di bonifica della falda e del soprassuolo erano state attivate a scopo collaborativo e nell'interesse di poter ottenere i certificati di avvenuta bonifica necessari per poi edificare sui fondi in questione.

Quindi, anche rispetto alle chiare indicazioni della giurisprudenza comunitaria ed alla regola generale “chi inquina paga” (cfr. Corte di Giustizia C-534/2013 del 05.03.2015) non si può attivare un procedimento di bonifica d’ufficio con rivalsa nei confronti di un soggetto – la procedura concordataria – chiaramente estranea agli inquinamenti, né si può in seguito avviare una rivalsa economica verso l’attivo fallimentare, per cui gli atti gravati violano anche il principio comunitario “chi inquina paga”.

Ed invero, l’art. 245 D. Lgs. 152/2006 impone a carico del proprietario incolpevole dell’inquinamento solo l’onere di adottare eventuali misure urgenti di prevenzione e di messa in sicurezza e di comunicare la notizia dell’inquinamento alle autorità, non certo di provvedere in prima persona alla bonifica di inquinamenti posti in essere da terzi in assenza di dimostrata colpevolezza, il che dimostra l’avvenuta violazione anche di questa norma, ciò altresì urta anche contro il disposto della direttiva 2004/35, per come interpretata da costante giurisprudenza comunitaria (cfr. CGUE C - 534-13 del 02.03.2015), che **“non consente all’autorità competente di imporre l’esecuzione delle misure di prevenzione e di riparazione al proprietario di tale sito, non responsabile della contaminazione, il quale è tenuto solo al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall’autorità competente nel limite del valore di mercato del sito, determinato dopo l’esecuzione di tali interventi”.**

E’ stato violato anche da questo punto di vista il giudicato insorto per effetto delle sentenze del TAR Lombardia 1974, 1975 e 1976/2017 che hanno anche annullato l’ordinanza provinciale del 23.05.2014 che intimava l’esecuzione degli interventi di bonifica, che quindi giustamente non sono stati eseguiti, per cui nuovamente difetta il presupposto dell’inadempimento che giustifichi la procedura d’ufficio attivata ora con i fondi del PNRR.

12) In dodicesimo luogo, appare evidente come l'avvio di questa operazione di bonifica d'ufficio con rivalsa verso la procedura concordataria provochi un sostanziale congelamento delle attività di liquidazione dell'attivo sino al 2026, in quanto è palese che l'avvio del cantiere di bonifica interno alla proprietà della società ricorrente – oltre ad impedire la vendita delle altre aree limitrofe, in quanto si tratta di un comparto urbanistico unitario AT11 che non può essere frazionato - rende necessario attendere il costo consuntivo della bonifica stessa, che potrebbe anche risultare superiore al preventivo ed allo stanziamento iniziale, ed il rilascio del certificato di avvenuta bonifica.

Solo quando saranno disponibili questi dati – infatti – si potrà completare la perizia di stima da parte del perito della procedura per definire il valore dei beni immobiliari in vendita e per celebrare le aste liquidatorie, essendosi ora creata una situazione di incertezza totale proprio per effetto di questi atti PNRR che congela quantomeno sino al 2026 ogni possibile iniziativa.

Ma ciò appare in aperto contrasto con le norme euronitarie in tema di procedure concorsuali d'insolvenza, con particolare riferimento alla direttiva 1023/2019, al regolamento UE 848/2015 ed alla raccomandazione della Commissione Europea 135/2014, nonché al RD 267/1942 ed al D. Lgs. 14/2019, norme tutte protese a garantire una celere e rapida conclusione dei procedimenti concorsuali ed un riparto dell'attivo ai creditori, chiaramente impedito laddove il liquidatore giudiziale debba arrestare tutte le sue attività per fare spazio a questa irruzione sul campo da parte di Regione Lombardia e della sua bonifica d'ufficio.

Gli atti gravati, quindi, violano le norme citate in quanto dilatano per un tempo lungo (e forse anche incerto, la bonifica è attività complessa e potrebbe protrarsi per problemi tecnici anche ben oltre il termine del 2026 segnalato, a nulla rilevando che in quel caso

vi sia lo spettro di una obbligatoria restituzione dei fondi europei ottenuti, perché i tempi tecnici e le situazioni imprevedibili non sono determinati dai tempi della politica e dai rischi convenzionali che Regione Lombardia e MITE hanno assunto verso l'Unione Europea, potrebbe anche succedere che i tempi vengano sforati per cause di forza maggiore ed a quel punto è quasi scontato che la politica intervenga per ottenere una proroga giustificata da cause di forza maggiore).

In ogni caso, anche nella migliore delle ipotesi (ossia il 2026) i tempi di chiusura del concordato liquidatorio e di riparto dell'attivo risultano enormemente allungati, persino oltre il termine massimo di 7 anni – il fallimento risale al 2017 - che la Corte di Cassazione ha ritenuto ammissibile per una procedura fallimentare complessa (cfr. Cass. Civ. 10233/2015) oltre il quale scatta anche l'obbligo del risarcimento dei danni per durata eccessiva del procedimento ai sensi della c.d. legge Pinto in favore dei creditori della procedura fallimentare.

Non senza dimenticare – poi – che dalla data di collaudo della bonifica effettuata scatta anche l'ulteriore termine di 10 anni di garanzia per i vizi occulti, il che creerebbe ulteriori complicazioni nella procedura d'asta liquidatoria, giacché l'impresa appaltatrice della bonifica non è controparte contrattuale della proprietà ricorrente, ma è controparte di Regione Lombardia che – quindi – a questo punto dovrà fornire alla procedura fallimentare ed anche al futuro acquirente del compendio per questa parte bonificato le garanzie decennali per i vizi occulti, assumendosi ogni responsabilità legale e risarcitoria con atti espressi e con fidejussioni valide, il che all'evidenza crea un ulteriore grave problema per le successive attività liquidatorie ma – a ben vedere – anche alla stessa Regione Lombardia.

Né pare che tutte le norme PNRR possano essere interpretate in modo da risultare compatibili con le citate norme europee in tema di procedure d'insolvenza, giacchè perseguono obiettivi oggettivamente incompatibili con il principio generale della celere conclusione delle procedure concorsuali.

È evidente – quindi – che gli atti gravati sono incompatibili con le sopracitate regole europee che mirano ad accelerare la chiusura delle procedure concorsuali, per cui vanno dichiarati illegittimi previa – 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, 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, nonché al principio comunitario “chi inquina paga” statuito dalla giurisprudenza comunitaria (cfr. CGUE 534/13 del 02.03.2015).

13) In tredicesimo luogo, è ingente il danno che i predetti illegittimi atti producono a carico della procedura concordataria, che vede di fatto congelata ogni possibilità operativa sino al 2026, con grave ritardo nella conclusione del piano di liquidazione e nel soddisfo dei creditori.

Tali danni sono imputabili certamente alla responsabilità delle amministrazioni che hanno avviato questo procedimento, in relazione ad evidente colpa degli apparati amministrativi che hanno ignorato la reale situazione di fatto, l'assenza di responsabilità della società

esponente (decretata da una sentenza del TAR Lombardia passata in cosa giudicata di cui pare evidente che Regione Lombardia ignorasse l'esistenza ...) gli aspetti di illegittimità sopra segnalati, traducendosi in un grave pregiudizio per il ritardo nella conclusione della procedura di liquidazione concordataria.

Il danno patito e patiendo potrà meglio essere definito in sede di causa, anche in via equitativa ex art. 1226 c.c., considerando sia il ritardo nella rifusione dei creditori, sia al maggior onere dell'intervento che determina svilimento dell'attivo, sia ad ogni altro aspetto che meglio verrà definito in prosieguo, ivi compresa anche la manleva e garanzia che si chiede in via riconvenzionale nei confronti di Regione Lombardia laddove la procedura concordataria venisse condannata a risarcire i creditori per l'illecito prolungamento dei tempi della procedura oltre i 7 anni massimi indicati dalla Corte di Cassazione come limite estremo di tolleranza per evitare le condanne ai sensi della c.d. legge Pinto.

Tanto premesso si rassegnano le seguenti

CONCLUSIONI

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

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

- 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, nonché al principio comunitario "chi inquina paga" statuito dalla giurisprudenza comunitaria (cfr. CGUE 534/13 del 02.03.2015)

- condannare la Regione Lombardia al risarcimento di tutti i danni patiti e patienti per la misura da quantificarsi in corso di causa per le ragioni sopra espresse, nonché 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 ogni caso: con vittoria di spese ed onorari di giudizio e rimborso dei contributi unificati versati

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

Si produce:

45) Decreto MITE n. 32/2022

Triuggio, 23.05.2022

(Avv. Umberto Grella)