

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 NELL'INTERESSE DELLA RICORRENTE IMMOBILIARE

VILLASANTA IN LIQUIDAZIONE E CONCORDATO PREVENTIVO

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, anche MONOCRATICA, oltrechè degli atti già impugnati con ricorso introduttivo e per l'accoglimento delle domande ivi formulate, con tutti gli atti preordinati e connessi:

- a) del provvedimento del comune di Villasanta prot. n. 15606 del 30.06.2023 recante determinazione di esecuzione d'ufficio degli interventi di bonifica ex artt. 242, 244 e 250

del D. Lgs. 152/2006 sulle aree di proprietà della ricorrente ed immissione in possesso delle stesse in data 17.07.2023 ore 9,30

b) della nota di Regione Lombardia prot. n. 6288 del 15.3.2023 e della nota del Comune di Villasanta del 27.04.2023, richiamate dal provvedimento sub. a)

nonché per la CONDANNA delle amministrazioni resistenti, anche in solido tra loro, al risarcimento dei danni tutti patiti e patiendi in misura da quantificarsi in corso di causa

* * * *

Con il ricorso introduttivo del giudizio, cui ha fatto seguito un primo atto di motivi aggiunti (cui integralmente si rinvia), sono stati impugnati gli atti delle amministrazioni resistenti con cui l'area di Immobiliare Villasanta srl di estensione pari a circa 20.000 mq, unitamente a quella confinante di proprietà del Fallimento Lombarda Petroli, è stata classificata quale sito orfano per l'esecuzione di un intervento di bonifica finanziato con fondi derivanti dal PNRR.

Il lotto edificabile di Immobiliare Villasanta srl – ricompreso nel PGT comunale nell'ambito edificatorio AT13 – è stato tutto bonificato ed ha visto l'edificazione di quattro capannoni produttivi poi alienati a terzi soggetti, residuano aree edificabili per circa 40.000 mq di superficie coperta e residua anche un ambito destinato a parco pubblico da cedere di circa 20.000 mq non ancora bonificato, interessato dagli odierni illegittimi provvedimenti di occupazione d'urgenza che prevedono l'immissione in possesso forzata per il prossimo 17 luglio ore 09.30, senza che ve ne siano né i presupposti né la necessità, oltretutto senza nemmeno assicurare i tempi tecnici di difesa necessari per chiedere ed ottenere una pronuncia cautelare collegiale, nel tentativo di porre la procedura concorsuale di fronte al fatto compiuto. Prassi aggressiva ed illegittima – ahinoi – purtroppo abituale da parte delle amministrazioni pubbliche coinvolte in questa pasticciata vicenda, come ben evidente dal grave episodio del 17 febbraio scorso, quando l'impresa Sordi srl – non autorizzata ed inviata in loco da Aria (azienda

di servizi di Regione Lombardia) – ha cercato di entrare nella proprietà della procedura per avviare lavori di carotaggio, costringendo la proprietà a proporre denuncia penale (cfr. allegati), il tutto senza permesso edilizio alcuno, senza piano di sicurezza di cantiere e senza consegnare fidejussioni a garanzia dei danni che si sarebbero potuti arrecare, poi per fortuna l'impresa in questione è fuggita.

Anche tale provvedimento appare illegittimo per i seguenti

MOTIVI

14) In quattordicesimo luogo, il provvedimento 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.

Sotto tale aspetto deve ribadirsi la tempestività e l'interesse all'impugnazione degli atti presupposti, dovendosi controdedurre alle eccezioni di inammissibilità ed irricevibilità opposte dalle difese avversarie.

Ed infatti, la qualifica dell'area quale "sito orfano" è determinata dal Decreto dirigenziale del MITE n. 222/21 poi integralmente sostituito dal Decreto dirigenziale 32/2022 anch'esso impugnato, atti mai notificati ai destinatari pur riguardando aree ed ambiti ben delimitati e perimetrati, la cui efficacia dipendendo dall'adozione del Piano d'azione ex art. 17 del D.L. 152/2021 poi approvato con decreto del MITE del 4.08.2022 anche tale ultimo atto ritualmente impugnato.

Sicchè, è bene ribadire che il sito in questione 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.

Inoltre, emerge come ulteriore errato presupposto espressamente richiamato dagli atti gravati ricadrebbe su un presunto inadempimento alla precedente ordinanza provinciale del

23.05.2014, tuttavia annullata dal TAR adito con la sentenza n. 1974/2017 già prodotta in atti che ha avuto modo di precisare che quell'ordinanza riguardasse testualmente solo Lombarda Petroli srl (e non quindi Immobiliare Villasanta srl) e che gli adempimenti ivi richiesti esorbitassero da qualsiasi possibile richiesta di intervento di urgenza di bonifica, ma assumessero le vesti di una vera e propria richiesta di bonifica del suolo e della falda, del tutto impossibile nei confronti di un soggetto non responsabile di un inquinamento risalente a moltissimi anni orsono, quando nemmeno la società Immobiliare Villasanta srl – sorta nel 2013 – esisteva.

La sentenza in questione non è stata appellata ed è passata in cosa giudicata, ma il Comune di Villasanta se ne dimentica completamente, fondando una delle ragioni per la disposta occupazione d'urgenza proprio sulla necessità di dare esecuzione ad una ordinanza ormai defunta nel mondo giuridico, in tale modo appare evidente come gli atti in questa sede gravati sono viziati per violazione del giudicato insorto sulla sentenza di questo TAR Lombardia 1974/2017.

Oltretutto, l'ordinanza provinciale in questione si configurava come provvedimento d'urgenza ex art. 242 del D. Lgs. 152/2006 relativamente al temuto inquinamento della sola falda idrica e non invece di differente provvedimento ex art. 244 del D. Lgs. 152/2006 mai intervenuto, per cui ancor più evidente si appalesa l'illegittimità dell'atto gravato.

Vieppiu', nemmeno può dirsi che in qualche modo l'ordinanza possa dirsi giustificata con riferimento agli atti – per la verità ancora molto preliminari, ossia l'assegnazione di finanziamenti e l'attribuzione di 7 milioni da spendere in questo comparto – relativi al c.d. finanziamento PNRR, ciò è talmente vero che la definizione di sito orfano, contenuta nel DM n. 269/2020 (art. 2 comma 1 lett. b), intende quel contesto “rispetto al quale i soggetti di cui agli articoli 242 e 245 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, dopo avere attivato le

*procedure previste dal titolo V, parte quarta, del medesimo decreto legislativo, non concludono le attività e gli interventi”, precisando (art. 3 comma 1 lett. a) che le disposizioni del decreto medesimo non si applicano “alle procedure e agli interventi di cui all’articolo 242 ... in corso di esecuzione...”, **per cui è pure evidente che una procedura di occupazione d’urgenza ora attivata invocando l’art. 242 nulla a che vedere con la diversa procedura ex art. 244 che dovrebbe poggiare sul piano PNRR, che peraltro nemmeno esiste ad oggi in forma concreta e che – oltretutto – dovrebbe andare ad insistere su aree classificabili ad oggi come zona bianca prive di disciplina urbanistica, in quanto il PII 2004 su cui poggiava il piano di bonifica è scaduto ed il PGT 2019 è stato annullato da codesto TAR Lombardia con l’allegata sentenza 2954/2020 non sospesa dal Consiglio di Stato.***

E’ agevole osservare, allora, che mancano del tutto i presupposti legali per disporre l’occupazione d’urgenza, vuoi perché l’ordinanza del 2014 è stata annullata dal TAR adito con la citata sentenza del TAR 1974/2017 passata in cosa giudicata e perché difetta un valido piano urbanistico che possa dare le indicazioni su quali siano le bonifiche da attuare, essendo ben noto che le destinazioni residenziali e parco pubblico esigono costose bonifiche in tabella A (circa 100 euro/mq), mentre le destinazioni produttive e commerciali si accontentano di bonifiche in tabella B (circa 20 euro mq), per cui – anche ai fini di controllo della correttezza della spesa pubblica – prima occorre sapere se un lotto ricade in tabella A o in tabella B e solo dopo si può decidere quale bonifica attuare, ragion per cui sino a quando la disciplina urbanistica non sia stata approvata e precisata non si può eseguire alcuna bonifica e non si può nemmeno disporre una occupazione d’urgenza generalizzata di tutti i terreni del comparto che è e può essere solo ancillare e servente ad un piano di bonifica coerente ad una strumentazione urbanistica vigente, non ad una idea futura e futuribile di pianificazione urbanistica.

Va anche detto che rispetto alla situazione del PP 2004 (attuato solo per 4 capannoni sul lotto di Immobiliare Villasanta srl ed ancora da completare per circa 40.000 mq di nuove edificazioni, con bonifica peraltro completata per tutto il lotto in questione, tranne che per i 20.000 mq di parco pubblico ancora da bonificare) si è registrata la sola novità – nel PGT 2019 – della divisione in due lotti (uno quello di Lombarda Petroli srl, l'altro quello di Immobiliare Villasanta srl) dell'unico PII complessivo del 2004 – e l'ulteriore novità di una spesa di circa 2.000.000 di euro tutta documentata, sostenuta dalla società Lombarda Petroli srl per le bonifiche urgenti sul lotto A di quel vecchio piano di bonifica e relative all'episodio di sabotaggio delle cisterne e di sversamento di idrocarburi sul terreno e poi nel fiume Lambro.

Peraltro, giova segnalare, anche a miglior dimostrazione della palese carenza d'istruttoria e difetto motivazionale degli atti impugnati, che la bonifica dei lotti con destinazione produttiva – per quanto attiene a quelli di proprietà di Immobiliare Villasanta srl – non devono applicarsi i costi di cui alla Tabella A del D. Lgs 152/2006 (pari a circa € 100/mq) bensì quelli di cui alla tabella B (ovvero solo € 20/mq), per cui il piano di bonifica previsto dal nuovo PGT del 2019 per le aree in cessione, erroneamente parametrato ai costi di cui alla tabella A piuttosto che la Tabella B, non può essere ovviamente attuato, né tantomeno ciò giustifica l'urgente occupazione dei fondi che nel caso in esame è chiaramente viziata per eccesso di potere sotto forma di carenza di istruttoria, di travisamento di fatto e di sviamento, **sembra quasi che – non riuscita la coraggiosa manovra di un ingresso illegale forzoso svoltosi il 14 febbraio scorso – ora si cerchi di rimediare goffamente in qualche modo con un decreto occupativo che vuole attuare una ordinanza provinciale del 2014 che non esiste più' nel mondo giuridico ed un piano di bonifica a sua volta scaduto ed irrealizzabile per carenza di valide regole urbanistiche, essendo scaduto il PP 2004 ed essendo annullato il PGT 2019, con sentenza appellata ma non sospesa dal Consiglio di Stato.**

Tanto è che la stessa ARIA, nella predisposizione del piano delle indagini ambientali integrative, riguardante alcuni lotti (B, C, D), ha suggerito e confermato che il precedente progetto di bonifica dovesse essere completamente rivisitato, il che evidenzia come non possa certo parlarsi di alcuna inerzia in capo alla ricorrente proprietà, ovvero tale circostanza non seriamente dubitabile si concretizza in un factum principis in tal modo escludendo ogni responsabilità di Immobiliare Villasanta srl che possa giustificare l'ulteriore presupposto invocato per occupare d'urgenza l'area e dare corso agli interventi sostitutivi.

Ed invero come si può imputare ad un soggetto di non dare corso a bonifiche – cui nemmeno sarebbe tenuto secondo quanto affermato dal giudicato insorto inter partes ex sentenza TAR 1974/2017 – se manca persino un valido PGT che dica quali aree vanno bonificate in tabella A e quali in tabella B ?

E se il PII 2004 che prima dava indicazioni è scaduto ed inefficace ?

Forse si pretende che vi sia uno sperpero di danaro andando a bonificare in tabella A a 100 euro/mq aree che poi si scoprirà che debbano essere bonificate in tabella B ?

E addirittura si vuole forzare il tutto facendo eseguire d'ufficio e con grave ed osceno sperpero di danaro pubblico con l'occupazione d'urgenza bonifiche in tabella A a costo elevato (100 euro mq), che poi – res melius perpensa – si scoprirà che potevano essere eseguite in tabella B a costo 5 volte inferiore ?

Il tutto solo perché si ha il terrore della sig.ra Von Der Layen e del termine essenziale teutonico del 2026 decorso il quale i finanziamenti vanno restituiti ?

Ma non risulta a nessuno che la sig.ra Von Der Layen abbia chiesto agli stati membri di spendere i soldi in qualunque modo, purchè siano spesi.

Se esiste una circolare teutonica della sig.ra Von Der Layen in questi termini ci venga esibita ... allo stato non ne conosciamo alcuna ...

Conseguentemente, anche lo stanziamento di 7.000.000,00 di euro, calcolato sulla tabella A riferita al PGT 2019 (peraltro annullato), piuttosto che sulla Tabella B, rende illogico lo stanziamento stesso (persino esagerato per eccesso) e conseguentemente ancora più arbitraria l'occupazione del sito, peraltro utilizzando risorse pubbliche sovra quantificate sino a 5 volte il necessario, con serio rischio di incorrere in responsabilità contabile ed erariale dinanzi alla Corte dei Conti.

Quanto precede lascia intendere che alcuna inerzia possa imputarsi alle proprietà che non possono certo essere chiamate ad eseguire prestazioni non dovute e contrarie alla legge, essendo completamente mutate le condizioni dal 2019 ad oggi rispetto alle modalità e costi di bonifica, non apparendo rispondente al principio di buon andamento dell'attività amministrativa assumere quale presupposto un inadempimento ad obblighi di bonifica in realtà non esistente, anzi per certi versi è saggio l'attendismo delle proprietà che vogliono vedere approvate nuove regole urbanistiche legittime (illegittime invece essendo quelle del 2019) e di conseguenza un nuovo piano di bonifica, ciò allo scopo di non sperperare o far sperperare risorse inutilmente.

A ciò può anche aggiungersi che, senza una compiuta regolazione urbanistica del compendio, è ulteriormente impossibile dare seguito alle attività imposte, nonostante le proprietà più volte abbiano cercato confronti con l'ente locale per trovare una soluzione per dare una definitiva impostazione urbanistica ai lotti, ricevendo rifiuti o risposte dilatorie se non imbarazzanti silenzi.

Ciò in particolare con riferimento al lotto di Lombarda Petroli srl, ma nondimeno anche con riferimento al lotto di Immobiliare Villasanta srl, dove il PGT si è limitato a confermare i 40.000 mq di nuova possibilità edificatoria realizzabile, ma poi si è dimenticato di disciplinare i rapporti interni tra i vari proprietari che hanno acquistato i lotti dei 4 capannoni edificati e la

restante proprietà del concordato Immobiliare Villasanta srl, rendendo impossibili ad oggi le aste necessarie per il soddisfo dei creditori.

A chi spettano i 40.000 mq ? a tutti i proprietari in modo condominiale o solo a Immobiliare Villasanta srl proprietaria dei lotti liberi ? chi dovrà pagare le bonifiche del lotto di 20.000 mq da cedere come parco pubblico ? e chi dovrà pagare gli oneri urbanizzativi dovuti per completare l'urbanizzazione del comparto ? tutte domande in attesa di risposta.

Appare, allora, evidente, che il provvedimento qui avverso disponga un intervento sostitutivo finalizzato all'esecuzione di un progetto, ovvero quello presentato dalla Regione per ottenere l'accesso ai fondi PNRR, antecedente alla variante del PGT del 2019, che non aveva e non ha i requisiti per accedere ai finanziamenti PNRR per tutti i motivi descritti.

15) In quindicesimo luogo, deve dedursi la violazione del D.L. 77/2021 e del del DM Ambiente 4.08.2022, nonché l'incompetenza che inficiano il provvedimento gravato.

Evidente appare l'incompetenza e il difetto di attribuzione in capo al Comune di Villasanta per l'adozione del provvedimento impugnato.

Ed infatti l'art. 2 del DM 4.08.2022 stabilisce che è "Soggetto attuatore" il "soggetto responsabile dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dell'intervento o del progetto finanziato dal PNRR. In particolare, l'art. 1, comma 4, lettera o), del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, indica che i soggetti attuatori sono: «i soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR». Nell'ambito del presente decreto, i soggetti attuatori sono le regioni e le province autonome i cui siti orfani da riqualificare sul proprio territorio in funzione dell'attuazione della misura M2C4, investimento 3.4, sono individuati all'allegato 2, tra quelli di cui al decreto del direttore generale della Direzione per il risanamento ambientale del Ministero della transizione ecologica n. 222 del 2021 e successive modificazioni".

Il comune di Villasanta non riveste qualifica di soggetto attuatore, né evincendosi dal provvedimento alcuna diversa indicazione da cui comprendere eventuali disposizioni che eventualmente attribuiscano tale titolo all'ente locale per tale procedimento.

Né la competenza potrebbe derivare dall'art. 30 comma 5 della LR Lombardia 30/2006 che ha delegato ai Comuni «le funzioni relative alle procedure operative e amministrative inerenti gli interventi di bonifica, di messa in sicurezza e le misure di riparazione e di ripristino ambientale dei siti inquinati che ricadono interamente nell'ambito del territorio di un solo comune», posto il chiaro dubbio di costituzionalità che inficia tale disposizione normativa per contrasto con gli art. 117 comma 2 lettera s) e 118 della Costituzione ove vengono attribuite alle amministrazioni comunali le funzioni amministrative, in materia di bonifica dei siti inquinati, che il legislatore statale ha già, con l'art. 242 del D.lgs. 152/2006, attribuito esclusivamente alle Regioni, potendosi sul punto rinviare alla questione di costituzionalità già sollevata in tema dal TAR Brescia con ordinanza n. 787/2022 qui allegata.

La questione è certamente rilevante in quanto l'eventuale pronuncia di incostituzionalità renderebbe evidente il dedotto motivo di incompetenza con conseguente annullamento del provvedimento impugnato e rimessione della questione all'ente competente per legge.

La questione, poi, appare non manifestamente infondata.

L'art. 117 comma 2 lettera s), della Cost, attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva nella materia della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” e, in forza dell'art. 242 del D. Lgs. 152/2006, lo Stato ha attribuito tali competenze alle regioni e solo ad esse, senza possibilità di delega alcuna agli enti sottostanti.

La norma regionale citata, invece, individua nel comune territorialmente competente l'ente cui affidare la gestione del procedimento di bonifica di un sito inquinato ai sensi del ricordato art.

242 in tal modo contrastando tale attribuzione con la norma nazionale sovraordinata e che già esercita il potere conferito dalla Carta costituzionale.

L'applicazione al caso dell'art. 242 del Testo Unico Ambientale è dichiarata dal provvedimento impugnato.

La norma costituzionale in questione non attribuisce ai comuni alcuna competenza in materia ambientale né assegna le relative competenze amministrative, per cui la disciplina delle funzioni indicate dall'art. 5 della scrutinata legge regionale viene ad introdurre un criterio di riparto delle competenze in violazione della riserva della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, quindi in aperto contrasto con l'art. 242 del D. Lgs. 152/2006 ovvero unica fonte normativa che può decidere l'attribuzione delle funzioni in materia.

Un tale incedere del legislatore regionale viene a porsi anche in contrasto con l'art. 118 della Costituzione, a mente del quale *“le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni”*, salva la necessità che le stesse siano conferite ad altri enti sovralocali *“per assicurare l'esercizio unitario, ... sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”*, ragion per cui una tale valutazione è rimessa comunque allo Stato nel caso che ci occupa operata per il tramite dell'art. 242 del D. Lgs. 152/2006.

Si chiede – pertanto – che il processo sia sospeso per promuovere giudizio incidentale di costituzionalità dell'art. 5 della LR Lombardia 30/2006 per violazione degli artt. 117 comma 2 lettera s) e 118 della Costituzione in relazione al disposto dell'art. 242 del D. Lgs. 152/2006 trasmettendo gli atti alla Corte Costituzionale.

Allo stesso modo, l'oggettivo ed indefinito allungamento dei tempi della procedura concorsuale determinato dall'applicazione di queste norme interne ne rende evidente anche la non coerenza

con le regole euronitarie che mirano a garantire la snellezza e l'efficienza dei procedimenti concorsuali.

In questa direzione, quindi, si rende anche necessario chiedere il 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, ed 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”*).

16) In sedicesimo luogo, emerge la violazione della L. 241/1990, degli artt. 242, 244, 250 e 253 del D. Lgs. 152/2006, degli artt. 2 e 3 del D.M. Ambiente del 29.12.2020, nonché l'illogicità, la carenza d'istruttoria ed il difetto motivazionale dell'atto gravato.

Il provvedimento del 30.06.2023 assume presupposti assolutamente erronei e smentiti dai fatti in precedenza esposti:

- a) non corrisponde al vero che gli interventi di bonifica non sono stati eseguiti *“direttamente dal proprietario responsabile della contaminazione, Lombarda Petroli S.r.l., oggi in stato di fallimento”*, sia perchè mai è intervenuto un provvedimento amministrativo di accertamento del responsabile della contaminazione, sia perchè il Fallimento non è responsabile dell'inquinamento, sia perchè tantomeno è responsabile Immobiliare Villasanta srl, che è sorta solo nel 2015 e non esisteva negli anni '60 del secolo scorso quando l'inquinamento molto probabilmente è intervenuto, il tutto tra l'altro è stato confermato dalla sentenza del TAR Lombardia 1974/2017 passata in cosa giudicata

- b) falsa è anche l'affermazione con cui si ritiene che il comune debba eseguire le bonifiche d'ufficio *“stante l'inattività del responsabile dell'inquinamento, del Fallimento e dei proprietari del sito”*, considerato che la curatela fallimentare così come la medesima Immobiliare Villasanta srl sono rimaste tutt'altro che inattive, parte dei siti sono stati bonificate con esborso documentato di oltre 2.000.000 di euro e sono state investite anche ingenti risorse per far funzionare la barriera idraulica di filtraggio delle acque, le altre porzioni non sono state ad oggi bonificate anche per *“factum principis”* e per evitare osceni sperperi di danaro pubblico e privato, visto che manca la base per procedere con una corretta bonifica, ossia una pianificazione urbanistica vigente che assegni ad ogni lotto la giusta destinazione, quella del PII 2004 è scaduta ed inefficace, quella del 2019 è stata annullata dal TAR Lombardia con sentenza non sospesa dal Consiglio di Stato e quella dell'AT13 è inoperativa perché il Comune di Villasanta tarda ad approvare il relativo piano particolareggiato che consente di regolare i rapporti urbanistici interni e di far autofinanziare la bonifica, senza necessità di utilizzare i 7 milioni del PNRR
- c) é la mancata partecipazione al procedimento delle proprietà può seriamente opporsi poichè nella nota di avvio del procedimento alcun riferimento alla possibilità di presentare osservazioni è stato palesato né assegnato alcun termine, altresì dovendosi rilevare che sono anni che le proprietà cercano un dialogo collaborativo con il comune che si è sempre, in sostanza, sottratto ad ogni serio confronto nonostante le numerose proposte inoltrate

17) In diciassettesimo luogo, difettano i presupposti d'urgenza e l'interesse pubblico richiesti dalla normativa in materia (artt. 242, 244 e 250 del D. Lgs. 152/2006) e dagli atti di attuazione del PNRR.

Quanto all'interesse pubblico, non si comprende come un progetto di bonifica inattuabile possa adeguatamente soddisfarlo, anzi al contrario apparendo più rispondente alle esigenze collettive evitare di finanziare un intervento assai costoso, sovra stimato e, comunque, nella sostanza inutile.

Quanto all'urgenza, la stessa è riconnessa dal Comune alla generica necessità di *“non incorrere nella decadenza dai finanziamenti a valere sulle risorse del PNRR”*, decadenza che – peraltro – riguarda competenze e responsabilità regionali (non comunali), per cui non è dato comprendere a quale titolo il Comune assuma un atto finalizzato a tutelare interessi di un diverso ente pubblico, che – quale unico responsabile del procedimento di spendita dei fondi PNRR - nemmeno ha chiesto al Comune di assumere questo singolare atto occupativo, perché è ben consapevole che ne difettano in toto tutti i presupposti e requisiti.

In questo senso, semmai., nella citata comunicazione della Regione del mese di febbraio 2023 si afferma che *“le modalità di attuazione sono in fase di definizione tra MASE e Regioni, nell'ambito della definizione degli Accordi di Programma che individueranno anche il soggetto responsabile degli Accordi medesimi”*.

Dunque, alla data di avvio del procedimento non erano nemmeno definite le modalità di attuazione del Piano d'Azione né risulta che tale definizione sia intervenuta successivamente.

Anzi, dalla consultazione del sito del Ministero dell'Ambiente, risulta che gli unici Accordi sottoscritti dalla Regione Lombardia riguardino la Azienda Agricola Gimondi - Area Ca' del Lambro progettazione ed esecuzione dell'intervento di bonifica dei suoli e l'Area ex-Roccolo Poloni – Martinengo.

Non risulta alcun accordo relativo all'area di Immobiliare Villasanta srl, né questi sono resi noti dalle amministrazioni resistenti, il che rende ancora più evidente l'illegittimità del decreto

occupativo d'urgenza assunto in carenza di un presupposto fondamentale, ossia dell'urgenza ed indifferibilità stessa.

18) In diciottesimo luogo, per quanto attiene alla questione afferente agli interventi relativi al barrieramento idraulico deve evidenziarsi l'incompetenza, nonché la violazione dell'art. 242 del D. Lgs. 152/2006, la contraddittorietà, l'illogicità, la carenza d'istruttoria ed il difetto di motivazione.

Il Comune afferma nel dispositivo che *“Restano in capo al Fallimento Lombarda Petroli S.r.l. in liquidazione e alla Immobiliare Villasanta S.r.l. in liquidazione gli oneri di gestione del barrieramento idraulico delle acque sotterranee”*.

Difetta la copertura normativa, nell'ambito degli atti approvati ed esecutivi del PNRR, di siffatta imposizione, trattandosi di intervento non ivi contemplato.

Fermo restando tale assorbente rilievo, anche in tal caso emerge l'incompetenza in capo al comune di Villasanta per violazione delle attribuzioni definite dall'art. 2 del DM 4.08.2022 (solo la Regione Lombardia potrebbe esprimersi in tale senso) e per il dubbio di incostituzionalità dell'art. 5 della LR Lombardia 30/2006 di cui già si è detto.

Infine, l'imposizione è del tutto contraddittoria rispetto all'intervento sostitutivo che lo stesso comune dichiara di voler eseguire tramite lo spossessamento dell'area.

Nel merito, la necessità di tale specifico intervento sulle aree di Immobiliare Villasanta srl è totalmente esclusa, sia perché la barriera idraulica in questione si trova sulle aree del Fallimento Lombarda Petroli srl, sia perché mai Immobiliare Villasanta srl è stata chiamata in passato ad occuparsi di tale barriera, la relativa gestione ha interessato solo il Fallimento, per cui si nota anche da questo punto di vista l'illegittimità per carenza d'istruttoria e travisamento di fatto e difetto di legittimazione passiva dell'ordinanza occupativa in questione.

Inoltre, da precedenti indagini eseguite dalla curatela del fallimento è emerso 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 in quanto:

- a) dalle analisi effettuate emerge la presenza di sostanze, quali i composti clorurati, che non sono mai state utilizzate nel sito in oggetto, e che lasciano presupporre che l'inquinamento provenga da una sorgente esterna;
- b) in merito agli idrocarburi: i) gli esiti delle campagne dimostrano una contaminazione da idrocarburi localizzata all'interno dei pozzi di barriera ed all'esterno dell'angolo sud-est dell'ex sito industriale, e quindi esterna al sito anche perché i serbatoi storicamente adibiti allo stoccaggio degli idrocarburi a impianto funzionante erano collocati a nord del sito e in tale area non è stata trovata alcuna traccia di tali sostanze; ii) i piezometri sui quali si registra la contaminazione maggiore sono collocati in prossimità dell'oleodotto SIGEMI, proveniente dal deposito Lacchiarella e dall'ex area Liquigas, dalla quale risulta già essere avvenuto uno sversamento di gasolio nel 2001 a cui è seguito un intervento di messa in sicurezza e bonifica che non ha comportato la realizzazione di piezometri per il controllo della falda, sicché è plausibile l'esistenza di una sorgente di contaminazione esterna al sito, in corrispondenza di perdite accidentali provenienti dall'oleodotto.

La citata Relazione afferma che, essendo le sorgenti dell'inquinamento esterne all'area, le stesse possono essere individuate solo con lo spegnimento della barriera idraulica al fine di dar luogo ad un'attività di indagine volta a verificare la situazione idrochimica per ricercare le fonti della contaminazione: *"...si ritiene inutile, dal punto di vista tecnico ed ambientale, la prosecuzione delle attività di sbarramento idraulico in capo alla curatela fallimentare; contestualmente si ritiene opportuna una fase di verifica della situazione idrochimica, a pozzi spenti, per la*

definizione della distribuzione dei contaminanti in assenza di perturbazioni, e la ricerca di eventuali sorgenti residue esterne al sito in oggetto.” (doc.).

Tali conclusioni non risultano ancora riscontrate dal Comune di Villasanta il che rivela anche il palese esercizio sviato del potere con l’atto in questione.

19) In diciannovesimo luogo, in via gradata, qualora disattesi tutti i profili sin qui esposti, non può che dedursi la violazione dell’art. 44 della LR Lombardia 12/2005 e dell’art. 21 della LR Lombardia 26/2003 oltre allo sviamento di potere.

La citata norma del 2003, invero, già ammetteva prima delle modifiche all’art. 44 della LR 12/2005 (ai sensi dell’art. 4 della LR Lombardia 18/2019), lo scomputo delle operazioni di bonifica quali opere di urbanizzazione secondaria in ragione della metà dei relativi costi.

Successivamente, come detto, tra le opere urbanizzative secondarie sono espressamente ricompresi “interventi di bonifica o di messa in sicurezza permanente” (art. 44 della LR 12/2005).

Cosicchè, l’area della Immobiliare Villasanta srl, ricompresa in ambito di trasformazione AT 13 secondo il PGT 2019, può ancora sviluppare circa 40.000 mq di SLP produttiva, a fronte della bonifica di circa 20.000 mq di aree da cedere.

Il valore delle dette bonifiche, da calcolarsi secondo la tabella A dell’allegato al D. Lgs. 152/2006 trattandosi di destinazioni a standards parco pubblico, sarebbe al più pari ad € 2.000.000,00 (ovvero € 100/mq x 20.000 mq).

Gli oneri secondari dovuti per tale intervento edilizio, secondo le tabelle correnti nel comune di Villasanta qui allegate, corrispondono a circa 22 euro/mq per cui quantificati in circa € 880.000 euro complessivi (22 x 40.000/mq), per cui quasi il 50% del costo di bonifica è già compensato dallo scomputo in questione e per la restante parte può essere assorbito dalle economie esecutive e dalle plusvalenza immobiliari della costruzione e vendita dei 40.000 mq

di capannoni in questione, ragion per cui la scelta di disporre l'occupazione d'urgenza di questa porzione è viziata per eccesso di potere ed anche poco motivata.

Vieppiu', ove si consideri che le bonifiche afferenti alle aree di Lombarda Petroli srl stimate dal CTU geom. Bontempi nella causa tributaria assommano a circa 10.000.000 di euro, vien da pensare che – forse – i 7.000.000 di euro assegnati potrebbero essere spesi in quel contesto, per cui non residuerebbe nemmeno 1 euro per bonificare i predetti 20.000 mq di proprietà di Immobiliare Villasanta srl.

E allora – di grazia – perché disporre l'occupazione d'urgenza di un fondo che può autobonificarsi semplicemente con l'avvio dell'operazione immobiliare dopo l'approvazione del piano particolareggiato che disciplini l'AT13 e per il quale sicuramente non ci sarà disponibilità dei fondi PNRR in quanto probabilmente tutti assorbiti dal lotto piu' grande di Lombarda Petroli srl o da altri ed ulteriori lotti ???

Anche da questa prospettiva emerge il grave vizio motivazionale che affligge gli atti gravati.

20) Sull'istanza risarcitoria:

Appare 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 ossia le tempistiche dettate per l'esecuzione del PNRR, con grave ritardo nella conclusione del piano di liquidazione e nel soddisfo dei creditori, il decreto occupativo – infatti – sottrae alla disponibilità degli operatori questi 20.000 mq, lasciandoli in un limbo di incertezza che ne impedisce l'utilizzo e la sistemazione ad opera degli operatori immobiliari, i quali – da un lato – avrebbero costi assai minori di quelli di un appalto pubblico (come noto nella prassi) e dall'altro lato non si avvicinano per comprare il fondo in questione in quanto senza certezze sui tempi e sui contenuti della bonifica di quel lotto di 20.000 mq (certezze che nessuno oggi è in

grado di dare ...) non ci si può arrischiare a comprare l'area e a costruire i capannoni, in quanto per il rilascio dell'agibilità e lo svincolo delle fidejussioni occorre prima consegnare il parco pubblico di 20.000 mq bonificato ed attrezzato.

Ma se l'area del parco è nel possesso comunale e non si sa quando e come i lavori verranno eseguiti, il rischio imprenditoriale è troppo alto, per cui laddove questi provvedimenti vengano dichiarati illegittimi ne consegue una evidente lesione della sfera giuridico patrimoniale della società ricorrente, anche in termini di perdita di chances di profittevoli trattative di vendita sfumate per colpa di un atto che sottrae alla procedura la disponibilità completa del fondo e rende impossibile venderlo, per un tempo indefinito ed incerto.

Tali danni sono imputabili certamente alla responsabilità delle amministrazioni che hanno avviato frettolosamente e senza ben meditare 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 e 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 corso 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.

Fermo quanto sopra, una sicura voce di danno potrà sicuramente riferirsi all'esproprio di fatto del compendio, che verrebbe irreversibilmente parzialmente occupato impedendone allo stato l'alienazione in sede di asta per procedura concordataria, alcun serio operatore immobiliare del resto si avventurerebbe nell'acquisto di un'area soggetta ad intervento pubblico di bonifica preferendo attenderne la conclusione, peraltro l'occupazione d'urgenza (e non meramente temporanea) sembra chiaramente preludere ad un esproprio definitivo del fondo, con conseguente danno patrimoniale per perdita effettiva della proprietà e dei suoi valori immobiliari ed imprenditoriali in assenza di qualsivoglia indennizzo e sulla base di atti illegittimi.

21) Sull'istanza cautelare:

Le argomentazioni sopraesposte ben illustrano il fumus boni juris che pervade l'odierno ricorso. Per quanto attiene al periculum in mora è evidente come già la prossima decretata occupazione e presa in possesso dell'immobile per il 17.07.2023 per eseguire una bonifica d'ufficio con durata non certa e comunque almeno sino al 2026, crea una paralisi delle procedure di liquidazione dell'attivo per un tempo lunghissimo e superiore complessivamente al limite massimo di 7 anni di durata della procedura fallimentare, decorso il quale lo Stato italiano è tenuto a risarcire i creditori della procedura stessa per violazione dei limiti della c.d. legge Pinto (cfr. Cass. Civ. 10233/2015), tenendo conto che il concordato in questione risale al 2014.

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 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 sottostante.

Se l'area viene occupata, la procedura concordataria rimarrà bloccata per anni in incertezze atroce, quando – invece – nel contemperamento degli interessi in gioco sembra più ragionevole ritenere che prima le amministrazioni pubbliche debbano approvare il piano particolareggiato che disciplini le regole edificatorie nel comparto AT13 e solo dopo come extrema ratio immaginare l'intervento pubblico di bonifica.

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, quindi non è nemmeno vero che la situazione di mancata bonifica debba protrarsi ancora a lungo.

Si insiste, pertanto, per la sospensione degli atti gravati, con ogni conseguenziale statuizione.

22) Sull'istanza cautelare monocratica ex art. 56 del D. Lgs. 104/2010

Nel caso di specie sussistono i requisiti di estrema gravità e urgenza di cui all'art. 56 del D. Lgs. 104/2010 onde consentire di discutere un'istanza cautelare in sede collegiale *re adhuc integra* non essendo possibile attendere la prima camera di consiglio utile.

Ed infatti, l'immissione in possesso e l'occupazione dell'area è prevista per il 17.07.2023,

quindi non sussistendo nemmeno la possibilità di chiedere il dimezzamento dei termini per la fissazione dell'udienza collegiale, entro 10 giorni dalle notifiche, per la trattazione dell'istanza cautelare alla prossima camera di consiglio del 13.07.2023.

Inoltre, la prima camera di consiglio eventualmente utile, anche volendo chiedere il dimezzamento dei termini, sarebbe prevista per il 25.07.2023 quindi successivamente

all'esecuzione del provvedimento di tal che verrebbe anche meno l'interesse alla coltivazione dell'invocata misura cautelare.

Nell'impossibilità di attendere tale ultima data o quella immediatamente successiva nel mese di settembre 2023, la ricorrente si vede dunque costretta ad invocare la tutela cautelare provvisoria in sede monocratica per evitare che, nelle more, la ricorrente venga spossessata irreversibilmente dell'area di proprietà senza possibilità di restituzione una volta avviate le attività di presa in possesso e di approntamento del cantiere per l'esecuzione delle opere di bonifica che pretendono di attuare previsioni scadute (PP 2004).

Tanto premesso si rassegnano le seguenti

CONCLUSIONI

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

in sede cautelare monocratica: accogliere, ai sensi dell'art. 56 del D. Lgs. 104/2010 l'istanza cautelare monocratica e per l'effetto sospendere i provvedimenti impugnati con ogni conseguente statuizione

in sede cautelare collegiale: accogliere, ai sensi dell'art. 55 del D. Lgs. 104/2010 l'istanza cautelare e per l'effetto sospendere i provvedimenti impugnati od adottare la misura ritenuta idonea , ivi compreso l'ordine di riesame, 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 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:

A) ordinanza 30.06.2023

B) ordinanza TAR Brescia 787/2022

C) sentenza TAR Lombardia di annullamento PGT di Villasanta

D) decreto fissazione udienza Consiglio di Stato 19.10.2023 per causa di appello avverso sentenza PGT di Villasanta

- E) proposta urbanistica inoltrata da arch. Ponti al Comune di Villasanta in data 02.10.2022 e mai riscontrata dal Comune di Villasanta
- F) richiesta di convocazione consiglio comunale da parte delle minoranze consiliari di Villasanta ed allegata relazione
- G) documentazione relativa allo sversamento di idrocarburi nel 2010
- H) documentazione relativa alle spese affrontate dalla società fallita per fare fronte agli interventi di bonifica del sito in occasione dell'evento dello sversamento
- I) denuncia penale per ingresso abusivo nell'area fallimentare da parte di soggetti inviati illegalmente da ARIA e da Regione Lombardia
- J) perizia di stima area Geom. Bontempi – CTU causa tributaria
- K) proposta piano particolareggiato AT 13
- L) Aree Immobiliare Villasanta srl AT 13 – aree Lombarda Petroli srl AT11
- M) Quadro proprietà
- N) Mappali occupati lotti B C D vetusto piano di bonifica legato a PII 2004 decaduto
- O) Tabella oneri comune di Villasanta

Milano, 10 luglio 2023

Avv. Umberto Grella