

## **Obbligo di bonifica**

**TAR Lombardia (BS) Sez. I n. 48 del 17 gennaio 2017**

*Solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi sono collocati, può invocare l'esimente interna dell'art. 192 comma 3 del Dlgs. 152/2006. Per proprietario incolpevole si deve però intendere il soggetto che, contro la sua volontà, ovvero senza atti di assenso o di tolleranza, ha subito il deposito dei rifiuti sul suo terreno. Il soggetto che acquista la proprietà sapendo dell'esistenza dei rifiuti non rientra in questa esimente, in quanto la consapevolezza della situazione comporta che al passaggio della titolarità del bene sul piano privatistico si associ, sul piano pubblicistico, l'assunzione di una posizione di responsabilità circa la corretta gestione dei rifiuti.*

Pubblicato il 17/01/2017

N. 00048/2017 REG.PROV.COLL.

N. 00116/2014 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia  
sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)  
ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 116 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

IMMOBILIARE 2 Z SRL, rappresentata e difesa dagli avv. Marco Sica, Mario Gorlani e Innocenzo Gorlani, con domicilio eletto presso questi ultimi in Brescia, via Romanino 16;  
contro

COMUNE DI CASTELLI CALEPIO, rappresentato e difeso dagli avv. Paolo Bonomi ed Enrico Codignola, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia, via Romanino 16;  
nei confronti di

PROVINCIA DI BERGAMO, ARPA DI BERGAMO, ASL DI BERGAMO, SACE BT SPA,  
non costituitesi in giudizio;

per l'annullamento

(a) nel ricorso introduttivo:

- della nota del responsabile del Settore Urbanistica prot. n. 2013U0015125 dell'8 novembre 2013, con la quale la ricorrente è stata diffidata a portare a termine le operazioni di risanamento ambientale in esecuzione dell'atto unilaterale d'obbligo;
- dell'atto di indirizzo espresso dalla giunta comunale il 4 novembre 2013;

(b) nei motivi aggiunti:

- della nota del responsabile dei Settori Tecnici prot. n. 2014U0002991 del 25 febbraio 2014, con la quale è stata ritenuta inapplicabile la proroga di tre anni dei termini di inizio e fine lavori ex art. 30 comma 3-bis del DL 21 giugno 2013 n. 69 ed è stata preannunciata l'escussione della garanzia;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Castelli Calepio;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 ottobre 2016 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

1. In seguito a un atto di scissione della società Zerbini B&G srl di data 10 novembre 2009, la ricorrente Immobiliare 2Z srl è divenuta proprietaria di un'area industriale dismessa, situata nel Comune di Castelli Calepio ("ex Fonderie di Quintano").

2. Poiché dopo la cessazione dell'attività produttiva erano emersi dubbi circa l'inquinamento dell'area, la proprietà aveva predisposto nel 2003 un piano di

caratterizzazione ai sensi del DM 25 ottobre 1999 n. 471, approvato dal Comune con deliberazione giunta n. 14/2003. In tale occasione non erano stati rilevati sforamenti dei limiti di cui alla Tabella 1-B dell'Allegato 1 al DM 471/1999. Una successiva serie di campionamenti, eseguita nel 2011, ha invece evidenziato il superamento dei limiti per alcuni inquinanti (piombo, zinco, idrocarburi pesanti) in corrispondenza del fondo delle vasche di decantazione fanghi e di raffreddamento cubilotti.

3. Sulla base di questi risultati, la ricorrente ha elaborato un progetto definitivo di bonifica ex DM 471/1999 per le sub-aree che ospitano le predette vasche. Il progetto è stato valutato favorevolmente dalla conferenza di servizi del 3 luglio 2013, con la partecipazione del Comune, della Provincia di Bergamo, della ASL e dell'ARPA. Il Comune ha approvato il progetto con determinazione dirigenziale n. 499 del 10 luglio 2013. La bonifica prevede l'escavazione del terreno contaminato e il conferimento dello stesso in una discarica o in un impianto di trattamento/recupero autorizzato.

4. Le vicende della bonifica si intrecciano con il progetto di realizzazione di un centro commerciale avente superficie pari a 14.990 mq.

5. Il Comune aveva infatti approvato, con deliberazioni consiliari n. 41 del 27 novembre 2007 e n. 1 del 31 gennaio 2008, un piano attuativo che individuava proprio sull'area industriale dismessa, in variante al PRG, il perimetro di un centro commerciale multifunzionale.

6. Per la realizzazione del centro commerciale, il Comune e la società Zerbini B&G srl hanno stipulato un protocollo d'intesa in data 21 gennaio 2009. Il soggetto privato, a fronte della possibilità di utilizzare i diritti edificatori, ha assunto una serie di impegni, sia di natura socio-economica (impiego di lavoratori residenti in zona; prelazione sugli spazi della galleria a favore dei commercianti locali) sia di natura ambientale. Tra questi ultimi figura, in particolare (v. punti I.4-b e II.8.5), la riqualificazione dell'area e la rimozione dei rifiuti presenti, per un costo stimato pari a € 1.689.000 (Iva esclusa). Le parti hanno però specificato (v. punto IV.2) che gli impegni decadono in caso di annullamento di uno qualsiasi dei seguenti atti relativi al centro commerciale: variante urbanistica, piano attuativo, permesso di costruire, autorizzazione commerciale. Viene ulteriormente

precisato che in tali ipotesi il soggetto privato non potrà comunque chiedere la restituzione delle opere eseguite e delle somme spese, salve le previsioni di legge.

7. Nella convenzione urbanistica accessoria al piano attuativo, sottoscritta in data 1 giugno 2009, la società Zerbini B&G srl si è impegnata a realizzare, oltre a una serie di opere di urbanizzazione, anche la bonifica dell'area industriale dismessa (v. art. 9).

8. Il Comune ha rilasciato l'autorizzazione commerciale n. 1/2009 in data 5 giugno 2009.

9. La ricorrente, una volta subentrata alla società Zerbini B&G srl, ha sottoscritto in data 16 febbraio 2012 (e presentato al Comune in data 14 marzo 2012) un atto unilaterale d'obbligo irrevocabile. Nelle premesse sono richiamati (i) gli atti di approvazione del piano attuativo avente ad oggetto il centro commerciale, (ii) il protocollo d'intesa del 21 gennaio 2009, (iii) la convenzione urbanistica di data 1 giugno 2009, (iv) l'autorizzazione commerciale n. 1/2009, (v) la variante al piano attuativo proposta dalla ricorrente il 30 marzo 2010 e in corso di approvazione. Su questi presupposti, la ricorrente si è impegnata a eseguire, a propria cura e spese, le opere necessarie per la bonifica integrale del comparto, nonché ad asportare i rifiuti ivi presenti, in conformità sia al piano di caratterizzazione approvato con deliberazione giunta n. 14/2003 sia alle conseguenti prescrizioni operative delle autorità competenti. Tutte le operazioni sono subordinate all'acquisizione dei relativi provvedimenti autorizzativi.

10. L'atto unilaterale d'obbligo è richiamato (v. art. 13) nella nuova convenzione urbanistica che la ricorrente ha stipulato il 28 giugno 2012, dopo che il Comune, con deliberazione consiliare n. 4 del 20 marzo 2012, aveva approvato la proposta di variante al piano attuativo. La nuova convenzione urbanistica (v. art. 2) è espressamente sostitutiva di quella sottoscritta in data 1 giugno 2009. Parallelamente, gli impegni dell'atto unilaterale d'obbligo prendono il posto di quelli previsti nel protocollo d'intesa del 21 gennaio 2009 (v. art. 13).

11. Nelle premesse dell'atto unilaterale d'obbligo si afferma (v. lett. n-o) che lo scopo dello stesso è di confermare gli impegni già assunti circa la bonifica del comparto e di definire i tempi delle operazioni. Si precisa inoltre che le obbligazioni relative al

risanamento ambientale contenute nell'atto unilaterale d'obbligo sostituiscono ogni altro impegno assunto in precedenza.

12. Per quanto riguarda i tempi delle operazioni di risanamento ambientale, l'atto unilaterale d'obbligo stabilisce tra l'altro che (i) la bonifica deve precedere la realizzazione del centro commerciale; (ii) le operazioni di rimozione dei residui di amianto devono iniziare entro sessanta giorni dalla trascrizione della nuova convenzione urbanistica, subordinatamente al rilascio degli atti autorizzativi da parte delle autorità competenti per la loro esecuzione; (iii) nei successivi centottanta giorni deve iniziare anche la demolizione degli edifici esistenti, subordinatamente al rilascio delle autorizzazioni necessarie per poterla eseguire, (iv) la bonifica e la rimozione dei rifiuti devono concludersi entro un anno dalla trascrizione della nuova convenzione urbanistica; (v) la ricorrente è tenuta a presentare una fideiussione per un importo pari a € 1.689.000; (vi) è fatta salva la possibilità di chiedere la proroga dei termini, qualora intervengano fatti ostativi non dipendenti dalla volontà della ricorrente; (vii) le operazioni di bonifica devono comunque essere effettuate a prescindere dall'attuazione del contenuto della variante al piano attuativo, ma subordinatamente alla stipula della nuova convenzione urbanistica e all'acquisizione delle autorizzazioni ad esse relative.

13. Le operazioni di risanamento ambientale sono iniziate, e sono state in parte eseguite. In considerazione delle difficoltà incontrate dalla ricorrente a causa degli approfondimenti tecnici necessari, il Comune ha prorogato il termine di realizzazione del centro commerciale (v. nota del responsabile del Settore Amministrativo del 4 dicembre 2012).

14. In data 28 giugno 2013 la ricorrente ha chiesto la proroga dei termini di ultimazione delle operazioni di risanamento ambientale, evidenziando in particolare che nel corso dei sopralluoghi eseguiti sotto la regia della conferenza di servizi era stato individuato un quantitativo di terre di fonderia da asportare circa doppio rispetto a quanto calcolato inizialmente. Dovevano inoltre essere validate dall'ARPA le analisi aggiuntive riguardanti le acque sotterranee, e non era ancora stato approvato il progetto definitivo di bonifica delle sub-aree che ospitano le vasche di decantazione fanghi e di raffreddamento cubilotti. Era poi necessaria la predisposizione di un secondo progetto di bonifica per una diversa area del comparto (ex falegnameria).

15. Il Comune, tuttavia, con provvedimento del responsabile del Settore Urbanistica dell'8 novembre 2013 (sulla base dell'atto di indirizzo espresso dalla giunta comunale il 4 novembre 2013), ha negato la proroga, ritenendo insussistenti le ragioni giustificative. Nel suddetto provvedimento si sottolinea che (i) le analisi aggiuntive erano ormai state validate, e (ii) il progetto definitivo di bonifica riguardante le vasche era stato approvato. A proposito dell'area ex falegnameria, il Comune evidenzia che la ricorrente non aveva ancora presentato alcun progetto di bonifica, nonostante il sollecito inviato il 10 settembre 2013. Per l'ipotesi di ulteriori ritardi, è stata preannunciata l'escussione della garanzia fideiussoria.

16. Nel frattempo, il Consiglio di Stato, in accoglimento dell'appello presentato dal Comune di Palazzolo sull'Oglio (contrario al progetto del centro commerciale per i potenziali effetti negativi sul proprio territorio), ha annullato l'autorizzazione commerciale n. 1/2009 (v. CS Sez. V 11 settembre 2013 n. 4507) a causa della mancata effettuazione della verifica preliminare di assoggettamento alla VIA.

17. La ricorrente ha chiesto nuovamente una proroga del cronoprogramma della bonifica in data 2 gennaio 2014, anche ai sensi dell'art. 30 comma 3-bis del DL 21 giugno 2013 n. 69.

18. Il Comune ha però risposto in senso negativo con provvedimento del responsabile dei Settori Tecnici del 25 febbraio 2014. Nel suddetto provvedimento si afferma che (i) tutti gli atti autorizzativi necessari alle operazioni di bonifica erano stati rilasciati, tranne l'approvazione del progetto relativo all'ex falegnameria, ma solo perché tale progetto non era ancora stato presentato; (ii) l'annullamento dell'autorizzazione commerciale n. 1/2009 è irrilevante, in quanto nell'atto unilaterale d'obbligo del 16 febbraio 2012 è stato precisato che le operazioni di bonifica devono comunque essere effettuate a prescindere dall'attuazione del contenuto della variante al piano attuativo. Le operazioni mancanti sono state così riepilogate: bonifica delle vasche, presentazione del progetto di bonifica relativo all'ex falegnameria, demolizione delle strutture in ferro e dei pavimenti dell'ex fonderia, recupero dei rifiuti, smaltimento delle terre di fonderia ancora interrate, ritombamento con volumi tecnici, bonifica dell'area ex falegnameria. È stata infine confermata l'intenzione del Comune di escutere la garanzia fideiussoria.

19. Contro il diniego di proroga dell'8 novembre 2013, e contro gli atti presupposti, la ricorrente ha presentato impugnazione con atto notificato il 17 gennaio 2014 e depositato il

31 gennaio 2014. Con motivi aggiunti, l'impugnazione è stata poi estesa al diniego di proroga del 25 febbraio 2014.

20. Attraverso numerose censure di travisamento e difetto di motivazione, la ricorrente sostiene, in sintesi, di non essere più tenuta a completare le operazioni di risanamento ambientale in base all'atto unilaterale d'obbligo, o comunque non con le scadenze originarie, in quanto è stata annullata l'autorizzazione commerciale. Oltretutto, la bonifica dell'area ex falegnameria non è ricompresa nell'atto unilaterale d'obbligo, essendo prevista soltanto nella parallela procedura ambientale. D'altra parte, mancherebbero i presupposti di responsabilità per imporre la rimozione dei rifiuti e la bonifica ai sensi degli art. 192 e 242 del Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152.

21. Il Comune si è costituito in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso. La tesi del Comune è che, per effetto dell'atto unilaterale d'obbligo, l'impegno a concludere la bonifica si sarebbe staccato dalla causa originaria e graverebbe come un vincolo assoluto, in quanto vi sono evidenti ragioni di interesse pubblico che impongono di non abbandonare l'area inquinata. Le questioni urbanistiche e commerciali dovrebbero quindi essere esaminate a parte, e successivamente.

22. In corso di causa sono stati disposti due rinvii della trattazione del merito, su richiesta delle parti, per attendere l'esito di due ricorsi pendenti in grado di chiarire il quadro di riferimento. In particolare, il Consiglio di Stato Sez. V, con sentenza n. 1998 del 20 aprile 2015, pronunciata nel ricorso per l'ottemperanza alla sentenza n. 4507/2013, ha precisato gli adempimenti a cui è tenuto il Comune nell'ipotesi di riattivazione della procedura di rilascio dell'autorizzazione commerciale. Questo TAR, invece, con sentenza n. 1485 del 10 novembre 2015, ha respinto il ricorso proposto dal Comune di Palazzolo sull'Oglio contro il PGT approvato con deliberazione consiliare n. 3 del 10 gennaio 2014, contenente la conferma della previsione del centro commerciale.

23. Sulla vicenda così sintetizzata si possono svolgere le seguenti considerazioni.  
Sull'atto unilaterale d'obbligo

24. Nell'impostazione originaria dei rapporti tra le parti, codificata attraverso il protocollo d'intesa del 21 gennaio 2009, vi era un chiaro collegamento tra l'esecuzione delle operazioni di risanamento ambientale e la possibilità di realizzare il centro commerciale. Per eliminare ogni dubbio, era stata inserita un'espressa clausola risolutiva riferita

all'ipotesi di annullamento dell'autorizzazione commerciale, ed erano state regolate anche le conseguenze patrimoniali.

25. Il collegamento tra l'interesse ambientale e quello edificatorio non è stato descritto in modo altrettanto trasparente nell'atto unilaterale d'obbligo del 16 febbraio 2012. Tuttavia, come emerge in particolare dalle premesse, tale collegamento costituisce ancora l'elemento essenziale dell'intesa raggiunta dalla ricorrente con il Comune, basata sullo scambio tra diritti edificatori e recupero ambientale di un comparto industriale degradato. Pur non avendo forma bilaterale, l'atto del 16 febbraio 2012 ricade nella categoria degli accordi integrativi di provvedimenti di cui all'art. 11 della legge 7 agosto 1990 n. 241. Di conseguenza, l'efficacia dei provvedimenti amministrativi riguardanti il centro commerciale si deve ritenere subordinata al rispetto degli obblighi esposti nell'atto unilaterale d'obbligo, e, reciprocamente, il contenuto dei suddetti obblighi può essere considerato vincolante solo finché rimane possibile la realizzazione del centro commerciale.

26. Non appare quindi condivisibile la tesi del Comune, che qualifica le vicende della bonifica come autonome rispetto alla realizzazione del centro commerciale. Poiché la ricorrente non ha sottoscritto l'atto unilaterale d'obbligo in qualità di soggetto responsabile dell'inquinamento (o di soggetto subentrato nella posizione dell'inquinatore), è necessario individuare un titolo separato, da cui derivino le obbligazioni riguardanti lo smaltimento dei rifiuti e la bonifica del comparto. Relativamente alla bonifica, il suddetto titolo è rappresentato esclusivamente dall'atto unilaterale d'obbligo. Per quanto riguarda, invece, i rifiuti, la questione è più complessa, in quanto viene in rilievo la qualifica di detentore dei rifiuti, su cui è necessario tornare più avanti.

Sull'estinzione e sul differimento degli obblighi della ricorrente

27. Fatta questa premessa, il principale problema interpretativo consiste nell'individuazione delle circostanze che consentono alla ricorrente di liberarsi (in tutto o in parte) dagli impegni previsti nell'atto unilaterale d'obbligo, o di differirne l'esecuzione.

28. In proposito, occorre sottolineare che la ricorrente non può conseguire un effetto liberatorio semplicemente abbandonando il progetto del centro commerciale, in quanto vi è un interesse pubblico al risanamento ambientale del comparto industriale degradato, e dunque l'eventuale rinuncia dovrebbe essere accettata dal Comune. In mancanza di accettazione, la ricorrente resta vincolata ai propri impegni (l'atto unilaterale d'obbligo si qualifica espressamente come irrevocabile).

29. Nessun effetto liberatorio, o anche solo dilatorio, può poi derivare dal mancato rilascio da parte del Comune di autorizzazioni che presuppongano una qualche iniziativa della ricorrente stessa, come ad esempio l'effettuazione di campionamenti o l'elaborazione di progetti di bonifica. In questi casi solo il Comune può stabilire se concedere, di volta in volta, delle dilazioni, valutando le difficoltà insorte nel corso dei lavori di risanamento ambientale.

30. Parimenti, non costituisce causa di liberazione dall'atto unilaterale d'obbligo la circostanza che si rendano necessari ulteriori interventi di risanamento ambientale (come, ad esempio, l'estensione della bonifica all'ex falegnameria) e neppure la circostanza che i costi degli interventi si rivelino maggiori di quanto preventivato. Lo scambio tra diritti edificatori e risanamento ambientale, infatti, riguarda l'intero comparto industriale degradato, in quanto non sarebbe ammissibile l'edificazione di un centro commerciale su un'area solo parzialmente bonificata. L'equilibrio economico alla base dell'atto unilaterale d'obbligo incorpora quindi un rischio implicito a carico della parte privata, che si può stimare nelle maggiori spese necessarie per interventi non previsti ma prevedibili, e tali che, sommati agli interventi previsti, non alterino l'ordine di grandezza della spesa ipotizzata inizialmente. Oltre questa soglia gli impegni della ricorrente diventerebbero del tutto aleatori, ma non è possibile ritenere ragionevolmente che un simile risultato rientrasse nella volontà delle parti. Pertanto, qualora i nuovi interventi chiesti dal Comune sulla base delle indicazioni della conferenza di servizi, o i maggiori costi, fossero evidentemente fuori scala, la ricorrente potrebbe chiedere delle compensazioni per ristabilire l'equilibrio economico. Tali compensazioni potranno assumere le forme che il Comune, motivatamente, riterrà più opportune (ad esempio, minori contributi di costruzione, oppure soluzioni perequative riguardanti i diritti edificatori).

31. Non è ravvisabile un rapporto di stretta dipendenza tra gli atti autorizzativi del centro commerciale e le singole operazioni di bonifica o di escavazione e smaltimento dei rifiuti. Solo la definitiva impossibilità materiale o giuridica della realizzazione del centro commerciale provoca la liberazione della ricorrente dall'atto unilaterale d'obbligo. I problemi della procedura relativa all'autorizzazione commerciale (compreso l'annullamento della stessa in sede giurisdizionale, qualora non sia preclusa la rinnovazione della procedura) lasciano intatti gli impegni assunti.

32. Qualora dipenda da cause esterne, il rallentamento della procedura di realizzazione del centro commerciale impone piuttosto alle parti di negoziare soluzioni provvisorie, nel

rispetto dei principi di buona fede e leale collaborazione. In particolare, non potrà essere rinviato l'intervento di escavazione e smaltimento dei rifiuti, potenziale fonte di inquinamento, anche per le considerazioni che saranno svolte a proposito della qualifica di detentore dei rifiuti. Dovranno invece essere rimodulate le operazioni di bonifica e di sistemazione definitiva del comparto, per non esporre la parte privata al rischio di spese non bilanciate dalla sicura prospettiva della realizzazione del centro commerciale. Peraltro, qualora l'obiettivo del centro commerciale risultasse poi effettivamente impossibile, spetterebbe alla parte privata non responsabile del fallimento del progetto una qualche compensazione per i costi sostenuti nell'interesse dell'ambiente senza essere autore dell'inquinamento.

33. Non sembra infine che la ricorrente possa beneficiare automaticamente del differimento dei termini di inizio e fine lavori ex art. 30 comma 3-bis del DL 69/2013. Tale norma riguarda le convenzioni di lottizzazione, e quindi può essere riferita alle opere di urbanizzazione. Nel caso in esame, l'impegno della ricorrente ha per oggetto opere di risanamento ambientale, che tutelano interessi diversi e superiori rispetto a quelli urbanistici, e dunque non viene in rilievo l'ordinaria tempistica delle lottizzazioni. Le proroghe devono quindi essere concesse dal Comune, sulla base di valutazioni caso per caso.

Sulla rimozione dei rifiuti

34. Considerazioni particolari devono essere svolte per il problema dell'escavazione e dello smaltimento dei rifiuti. Per queste attività, infatti, la fonte dell'obbligazione è direttamente la legge, e l'atto unilaterale d'obbligo può essere considerato una mera ricognizione.

35. In base al diritto comunitario, incombe al detentore dei rifiuti, indipendentemente da un'indagine sulla responsabilità nella produzione degli stessi, l'obbligo di rimozione e di avvio allo smaltimento o al recupero. L'art. 3 par. 1 punto 6 della Dir. 19 novembre 2008 n. 2008/98/CE (sostitutiva di direttive anteriori) definisce il detentore, in contrapposizione al produttore, come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rifiuti. La condizione di proprietario dell'area dove si trovano i rifiuti è idonea a far assumere la qualifica di detentore. Per le finalità perseguite dal diritto comunitario, infatti, è sufficiente distinguere il soggetto che ha prodotto i rifiuti dal soggetto che ne abbia materialmente acquisito la detenzione, senza necessità di indagare il titolo giuridico sottostante. L'elemento decisivo è il carattere materiale della detenzione dei rifiuti.

36. I costi della gestione dei rifiuti (v. art. 14 par. 1 della Dir. 2008/98/CE) sono sostenuti dal produttore iniziale, o dai detentori del momento, o dai detentori precedenti dei rifiuti. In altri termini, la detenzione dei rifiuti fa sorgere automaticamente un'obbligazione comunitaria avente un duplice contenuto: (a) il divieto di abbandonare i rifiuti; (b) l'obbligo di smaltire gli stessi. Se per effetto di categorie giuridiche interne questa obbligazione non fosse eseguibile, l'effetto utile delle norme comunitarie sarebbe vanificato (v. C.Giust. Sez. IV 3 ottobre 2013 C-113/12, Brady, punti 74-75).

37. Solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi sono collocati, può invocare l'esimente interna dell'art. 192 comma 3 del Dlgs. 152/2006. Per proprietario incolpevole si deve però intendere il soggetto che, contro la sua volontà, ovvero senza atti di assenso o di tolleranza, ha subito il deposito dei rifiuti sul suo terreno. Il soggetto che acquista la proprietà sapendo dell'esistenza dei rifiuti non rientra in questa esimente, in quanto la consapevolezza della situazione comporta che al passaggio della titolarità del bene sul piano privatistico si associ, sul piano pubblicistico, l'assunzione di una posizione di responsabilità circa la corretta gestione dei rifiuti.

38. Pertanto, neppure l'impossibilità di realizzare il centro commerciale, con la conseguente inefficacia dell'atto unilaterale d'obbligo, potrebbe liberare la ricorrente dall'obbligo di proseguire e completare l'escavazione e lo smaltimento dei rifiuti. Il Comune, attraverso la conferenza di servizi, conserva il potere di stabilire in dettaglio la natura e la quantità di rifiuti da rimuovere, e le modalità di smaltimento.

#### Conclusioni

39. Il ricorso deve quindi essere parzialmente accolto, nel senso che i provvedimenti impugnati sono annullati, ma gli obblighi delle parti sono accertati secondo quanto esposto ai punti precedenti.

40. L'effetto conformativo della pronuncia può essere descritto come segue:

- (a) innanzitutto, il Comune conserva il potere di ridefinire il cronoprogramma dei lavori limitatamente all'escavazione e allo smaltimento dei rifiuti per l'intero comparto (compresa l'area ex falegnameria), con oneri a carico della ricorrente. Tale potere dovrà essere esercitato in un termine ragionevolmente breve, visto l'interesse pubblico sottostante, e comunque entro sei mesi dal deposito della presente sentenza, previa convocazione della conferenza di servizi per l'esatta definizione della natura e dei quantitativi di rifiuti presenti, e per l'individuazione delle modalità di smaltimento;

- (b) il Comune conserva inoltre il potere di sollecitare una risposta dalla ricorrente circa la persistenza dell'interesse alla realizzazione del centro commerciale. In caso di risposta affermativa, dovrà essere riattivata la procedura di rilascio dell'autorizzazione commerciale, nel rispetto delle indicazioni contenute nella sentenza del Consiglio di Stato n. 4507/2013 (come precisate dalla sentenza n. 1998/2015). Nell'ambito di tale procedura le parti sono ovviamente libere di raggiungere nuovi accordi sulla sistemazione del comparto, ma il Comune potrà comunque subordinare l'edificazione al superamento di tutte le criticità ambientali (comprese quelle accertate dopo la sottoscrizione dell'atto unilaterale d'obbligo), salva la possibilità di compensazioni per la parte della spesa che ecceda il rischio implicito accettato attraverso l'atto unilaterale d'obbligo, come sopra precisato;
- (c) qualora la ricorrente, entro il termine appositamente fissato o mediante il comportamento successivo, non manifestasse interesse alla realizzazione del centro commerciale, il Comune potrà comunque esigere il completamento di tutti i residui lavori descritti nell'atto unilaterale d'obbligo (compresi gli interventi ulteriori rispetto all'escavazione e allo smaltimento dei rifiuti), con oneri a carico della ricorrente. A tale scopo, previa convocazione della conferenza di servizi, dovrà essere elaborato un nuovo cronoprogramma. Resta ferma anche in questo caso la possibilità di compensazioni qualora la spesa finale risultasse fuori scala rispetto al rischio implicito accettato, come sopra precisato;
- (d) qualora la realizzazione del centro commerciale diventasse impossibile in conseguenza di modifiche normative o di pareri sfavorevoli delle amministrazioni coinvolte, nonché per effetto di eventuali pronunce giurisdizionali, la ricorrente è tenuta a completare, con oneri a proprio carico, unicamente le operazioni di escavazione e smaltimento dei rifiuti, come sopra precisato. Per le eventuali opere eccedenti già eseguite, purché riconosciute utili dalla conferenza di servizi, potranno essere chieste compensazioni al Comune, come sopra precisato.
41. La complessità della vicenda e il carattere parziale dell'accoglimento consentono la compensazione delle spese di giudizio.
42. Il contributo unificato è a carico dell'amministrazione ai sensi dell'art. 13 comma 6-bis.1 del DPR 30 maggio 2002 n. 115.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia  
(Sezione Prima)

definitivamente pronunciando:

(a) accoglie parzialmente il ricorso, come precisato in motivazione;

(b) compensa le spese di giudizio;

(c) pone il contributo unificato a carico del Comune.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 19 ottobre 2016 con  
l'intervento dei magistrati:

Giorgio Calderoni, Presidente

Mauro Pedron, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Mauro Pedron

IL PRESIDENTE

Giorgio Calderoni