

Pubblicato il 20/05/2026

N. 00704 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00965/2025 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

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

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 965 del 2025, proposto da Marchesini Group di Marchesin Marco, Luca e Diego s.n.c., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Fiorenzo Bertuzzi, Gianpaolo Sina e Silvano Venturi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Gardone Val Trompia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Mauro Ballerini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Brescia, viale della Stazione n. 37;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 73 del 9 giugno 2025, comunicata a mezzo pec il 12 giugno 2025, recante ad oggetto: “Bonifica delle acque sotterranee della falda superficiale impattate dal sito ex Cromoplast Via Matteotti 345 Gardone V.T. CUP: D94J190000200002. Ritiro in via di autotutela della deliberazione della Giunta Comunale del 8 settembre 2009 n. 135”;
- della deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 19 giugno 2025, comunicata a mezzo pec il 9 luglio 2025, recante ad oggetto “Bonifica delle acque sotterranee della falda superficiale impattate dal sito ex Cromoplast Via Matteotti 345 Gardone V.T. Apposizione onere reale ai sensi dell’art. 253 del Codice dell’Ambiente”;
- di ogni ulteriore atto presupposto e susseguente, anche ad oggi non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio del Comune di Gardone Val Trompia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 25 marzo 2026 la dott.ssa Francesca Siccardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con ricorso notificato al Comune di Gardone Val Trompia, successivamente depositato, Marchesini Group di Marchesin Marco, Luca e Diego s.n.c. ha impugnato la delibera di Giunta comunale n. 73 del 9.6.2025 e quella del Consiglio comunale n. 14 del 19.6.2025, chiedendone l’annullamento.

Il primo provvedimento ha disposto il ritiro in autotutela della precedente deliberazione n. 135 dell’8.9.2009 ed il secondo ha, al contempo, disposto l’esecuzione della bonifica della matrice falda del sito ex Cromoplast ed apposto l’onere reale sul medesimo.

- 2.- È necessario, ai fini di una comprensione delle questioni giuridiche sottese, dare atto degli antefatti della vicenda:
- l'area ex Cromoplast, identificata al catasto del Comune di Gardone Val Trompia al foglio 36, particella 433, sub. 19, è stata acquistata dalla società ricorrente nel 2012 da Domenico Scalvini e condotta in locazione, sino al 1991, da Cromoplast di Galli S. Bettinsoli G. & c. s.n.c.;
 - alla fine degli anni '90, a seguito di indagini esperite dalla locale Asl, è stata accertata la contaminazione dell'area di cui sopra;
 - con ordinanza n. 2 del 19.1.2000 *ex art.* 17, comma 2 D.Lgs. 22/1977 il Sindaco del Comune di Gardone Val Trompia – sul presupposto della responsabilità per l'inquinamento di Giovanni Bettinsoli quale “*ex titolare della ditta Cromoplast S.n.c.*” – ha ordinato al medesimo e, in via subordinata, all'allora proprietario Domenico Scalvini ed ai locatari R.P.T. di Bertagna e Faini la trasmissione di un progetto di bonifica;
 - in ragione del fallimento della Galvanoplastic di Bettinsoli Donatella & C (già Cromoplast di Galli S. Bettinsoli G. & c. s.n.c.), dichiarato nel 1995, il proprietario non responsabile Domenico Scalvini ha proceduto alle operazioni preliminari alla bonifica del sito;
 - lo stesso ha rappresentato al Comune ed a Regione Lombardia di essere in grado di procedere alla bonifica della sola matrice terreno (i cui costi superavano il presumibile valore del compendio bonificato), ma non già a quella della falda e delle acque sotterranee, essendo i relativi oneri per lo stesso insostenibili, chiedendo che le successive fasi fossero gestite a spese dell'Amministrazione;
 - con deliberazione n. 10/2008 la Giunta comunale ha approvato il verbale della conferenza di servizi del 22.1.2008 (partecipata dal Comune di Gardone Val Trompia, da Regione Lombardia, da Arpa, da Asl e dalla Provincia di Brescia), che, approvate le linee di intervento per la realizzazione della bonifica, ha “*preso atto di quanto*

comunicato dalla parte privata circa la non sostenibilità dei costi di intervento per la bonifica della falda, concorda sulla necessità di prevedere incontri tra gli enti (Regione Lombardia, Comune di Gardone Val Trompia e Provincia di Brescia) per un'analisi congiunta delle criticità concatenate alla eventuale copertura finanziaria dei costi da parte della Pubblica Amministrazione. Per tale motivo l'amministrazione comunale si impegna a predisporre una prima bozza di accordo procedimentale per favorirne la discussione dei contenuti”;

- con deliberazione n. 135 dell'8.9.2009 la Giunta comunale, richiamata l'avvenuta approvazione nel precedente luglio del Piano operativo di bonifica, ha deliberato “*di prendere atto che...non sussistono i requisiti in fatto e diritto per l'apposizione dell'eventuale onere reale e del privilegio speciale immobiliare di cui all'art. 253 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. e dell'art. 2748 c.c. sugli immobili oggetto della bonifica dell'area ex Cromoplast*” e di “*conferire apposito incarico per la redazione di un progetto operativo di bonifica delle acque di falda impattate dal sito ex Cromoplast*”;

- Domenico Scalvini ha, quindi, proceduto al completamento della bonifica della matrice terreno dell'area ex Cromoplast;

- con atto dirigenziale n. 1456 del 2.5.2011 la Provincia di Brescia ha appurato il completamento degli interventi di bonifica relativi alla matrice terreno e la loro conformità al progetto autorizzato dal Comune di Gardone Val Trompia con D.G.C. n. 119 del 14.7.2009 e, quanto alla matrice acqua di falda, dato atto che, dopo la valutazione positiva del relativo progetto, il Comune aveva “*attivato un procedimento con la Regione Lombardia per il finanziamento*” dell'intervento *in itinere*;

- successivamente è intervenuta in favore della ricorrente la cessione dell'area di cui trattasi;

- con decreto dirigenziale n. 10216 del 25.11.2015 Regione Lombardia ha accordato al Comune di Gardone Val Trompia un finanziamento per gli interventi bonifica della falda per l'importo di euro 380.000,00;

- con delibera n. 17/2016 la Giunta comunale ha approvato gli esiti della conferenza di servizi istruttoria del 26.1.2016, avente ad oggetto *“esame del progetto di messa in sicurezza delle acque di falda impattate dal sito ex Cromoplast”*;
- con nota del 24.3.2017 il Comune di Gardone Val Trompia ha avviato un procedimento nei confronti della ricorrente per l'apposizione dell'onere reale sull'area di sua proprietà, non esitato in provvedimento alcuno, a seguito delle osservazioni presentate dall'interessata;
- con determinazione dirigenziale Area LL.PP. n. 258 del 12.5.2020 è stato affidato l'incarico di stima degli immobili, il cui valore risulta pari ad euro 422.500,00 per quanto concerne i fabbricati ed euro 222.225,00 per l'area;
- con delibera n. 104 del 5.11.2020 la Giunta comunale, dopo aver richiamato il finanziamento approvato da Regione Lombardia per l'importo di euro 380.000,00, ha approvato il progetto esecutivo di bonifica per l'acqua di falda per un ammontare di euro 350.167,55;
- con nota del 31.5.2022 il Comune di Gardone Val Trompia, dopo aver ricostruito gli aspetti fattuali della vicenda, ha chiesto a Regione Lombardia di esprimersi circa il fatto che fosse *“assolutamente indispensabile, al fine di una regolare gestione e utilizzo del finanziamento, avviare l'azione di rivalsa mediante apposizione dell'onere reale e l'iscrizione del privilegio special, nonostante il proprietario non soggetto responsabile della contaminazione abbia già sostenuto, per la bonifica della matrice terreno, spese documentate superiori al valore di mercato dell'arra contaminata, oppure è soddisfacente come si evince dalla Vs nota del 18/09/2018 attestare/dichiarare da parte del Responsabile del procedimento che le somme non sono recuperabili, ai sensi e per gli effetti dell'art. 253 del d.lgs. 152/2006”*;
- in data 7.9.2024 il Comune di Gardone Val Trompia ha comunicato alla proprietà l'avvio del procedimento volto *“al ritiro in autotutela della deliberazione di Giunta comunale 8 settembre 2009 n. 135”* e *“alla successiva approvazione del progetto*

esecutivo della bonifica del sito inquinato (matrice acqua), con conseguente avvio della procedura necessaria per l'apposizione di onere reale sul compendio immobiliare ai sensi dell'art. 253 del D.Lgs. 152/200, ove il Comune, nel caso di inerzia del proprietario incolpevole, debba intervenire in via sostitutiva avvalendosi del contributo regionale”;

- con note trasmesse il 7.11.2024 l'interessata ha chiesto l'archiviazione del procedimento;

- a fronte della richiesta integrativa di finanziamento presentata dal Comune di Gardone Val Trompia, con decreto dirigenziale n. 16975 dell'11.11.2024 Regione Lombardia ha impegnato l'ulteriore importo di euro 216.268,32 per la realizzazione degli interventi di bonifica della falda dell'area di cui trattasi;

- con nota del 24.2.2025 Regione Lombardia ha preso posizione sulla richiesta formulata dal Comune, precisando di non avere mai prestato acquiescenza rispetto alla rinuncia comunale di attivazione delle garanzie reali di cui all'art. 253 D.Lgs. 152/2006 e sostenendo che l'apposizione dell'onere reale costituisca un obbligo di legge, non negoziabile da parte dell'Amministrazione;

- con delibera n. 73 del 9.6.2025 la Giunta del Comune di Gardone Val Trompia ha disposto *“di ritirare in via di autotutela la deliberazione di Giunta Comunale n. 135 del 08/09/2009”*, in quanto *“le ragioni che avevano a suo tempo giustificato l'adozione della deliberazione della Giunta Comunale n. 135 del 2009 sono venute meno o comunque non si sono rivelate fondate, posto che gli ulteriori confronti e approfondimenti effettuati con Regione Lombardia, soggetto finanziatore, hanno evidenziato come l'apposizione dell'onere reale costituisce requisito imprescindibile per la concessione dei contributi, atteso che l'accertato inquinamento della falda acquifera impone un intervento di bonifica in relazione al quale l'attuale proprietario è tenuto a rispondere nei limiti del valore del compendio immobiliare”*;

- con la coeva delibera di Giunta n. 74, poi, è stata approvata la revisione del progetto esecutivo per la bonifica della falda dell'area ex Cromoplast per una spesa complessiva prevista di euro 596.268,32;

- con successiva determinazione del Consiglio comunale n. 14 del 19.6.2025, il Comune ha deliberato di procedere alla bonifica della falda del sito di cui trattasi, come da progetto esecutivo, nonché di “*apporre l'onere reale sul sito identificato catastalmente al Foglio 36 Particella 433 Subalterno 19 ubicato in Via Matteotti 345 del Comune di Gardone Val Trompia*”, dando altresì atto dell'operatività dei commi 2 e 4 dell'art. 253 D.Lgs. 152/2006.

3.- Il Comune intimato si è costituito in giudizio con atto di mera forma.

4.- Le parti si sono avvalse delle facoltà loro concesse dall'art. 73 c.p.a..

5.- All'udienza del 25.3.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- Con il I motivo di ricorso la ricorrente deduce “*Violazione di legge sotto il profilo della falsa e/o mancata applicazione dell'art. 21 quinquies, comma 1, della legge n. 241 del 1990; ovvero violazione di legge sotto il profilo della falsa e/o mancata applicazione dell'art. 21 nonies, comma 1, della legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà. Perplessità*”: la delibera di Giunta n. 73/2025 avrebbe genericamente disposto “*di ritirare in autotutela*” la precedente deliberazione n. 135/2009, senza specificare se si sia trattato di revoca oppure di annullamento in autotutela, peraltro utilizzando ambigualmente locuzioni che potrebbero deporre nell'uno o nell'altro senso, ossia affermando che “*le ragioni che avevano al tempo giustificato l'adozione della deliberazione della Giunta Comunale n. 135 del 2009 sono venute meno o comunque non si sono rilevate fondate...*”.

Il provvedimento, pertanto, sarebbe viziato da eccesso di potere, non emergendo dalle motivazioni dello stesso sufficienti ed univoci indici per individuare in via

interpretativa quale sia il potere che l'Amministrazione abbia inteso esercitare in concreto.

Quand'anche la delibera dovesse essere qualificata come revoca, la stessa violerebbe il disposto dell'art. 21 *quinquies* Legge 241/1990: pur affermando il “*venir meno*” delle ragioni che a suo tempo avevano giustificato l'adozione della deliberazione n. 135/2009, in realtà non evidenzerebbe quali fossero all'epoca dette ragioni, né quali sarebbero i sopravvenuti motivi di pubblico interesse che potrebbero fondare la revoca, non potendo agli stessi essere ascritta né la necessità di iscrizione dell'onere reale, neppure quale requisito imprescindibile per la concessione del finanziamento regionale - questione ben presente all'Ente al momento della delibera poi ritirata, atteso che all'epoca già vigeva il Regolamento regionale 1/2005 (poi abrogato *ex* Regolamento 2/2012), né l'esecuzione di un intervento di bonifica per la falda – circostanza nota all'Amministrazione ben prima del 2009. Il Comune, inoltre, avrebbe omesso di determinare l'indennizzo dei pregiudizi per il destinatario dell'atto, ciò che la norma le avrebbe imposto di fare.

Qualora, invece, la delibera dovesse essere qualificata come annullamento d'ufficio, risulterebbe violato non solo il termine di dodici mesi cui l'art. 21 *nonies* Legge 241/1990 fa riferimento, ma anche quello “*ragionevole*”, che non sarebbe stato rispettato neppure facendolo decorrere dalla data di scoperta del “vizio”, già noto durante l'incontro tecnico del 17.4.2015 e nella conferenza di servizi del 26.1.2016, il cui verbale è stato approvato con delibera di Giunta n. 17/2016. Inoltre, difetterebbe l'esatta individuazione da parte del Comune dei vizi dell'atto di annullare, essendo il riferimento all'impossibilità di conseguire il finanziamento regionale senza l'apposizione dell'onere reale assolutamente generico e contrastante con le ragioni poste a fondamento della deliberazione n. 135/2009 - ossia che il proprietario incolpevole possa essere tenuto al rimborso dei costi sopportati dall'Amministrazione entro i limiti del valore di mercato del sito all'esito della bonifica.

2.- La II censura lamenta “*Violazione di legge sotto il profilo della mancata o falsa applicazione degli articoli 7 e 10 della legge n. 241 del 1990*”: nella delibera 73/2025 il Comune di Gardone Val Trompia non avrebbe minimamente valutato le osservazioni presentate dalla ricorrente nel corso del procedimento, essendosi limitato a richiamare le ragioni espresse da Regione Lombardia circa l’obbligatorietà dell’apposizione dell’onere reale, così violando i principi cardine della partecipazione procedimentale.

3.- Con il III motivo di ricorso la ricorrente deduce “*Violazione di legge sotto il profilo della falsa applicazione dell’art. 253, comma 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Violazione dell’art. 7 commi 2 e 3, dell’art. 16 commi 1 e 2, della Direttiva CE 21 aprile 2004 n. 35. Eccesso di potere sotto il profilo del travisamento dei fatti e della illogicità manifesta*”: i provvedimenti impugnati si baserebbero, nella sostanza, sulla circostanza che, avendo il Comune ottenuto un finanziamento regionale per la realizzazione della bonifica dell’area ex Cromoplast relativamente alle acque sotterranee, al fine di consentire l’erogazione delle somme stanziare sarebbe necessario agire in rivalsa nei confronti del proprietario incolpevole; tale assunto si scontrerebbe, però, non solo con le stesse ragioni sottese alla precedente delibera 135/2009, bensì anche con il disposto dell’art. 253, comma 4 D.Lgs. 152/2006, che limita la responsabilità del proprietario incolpevole al valore del sito oggetto di intervento, determinato a seguito dello stesso.

L’allora proprietario Domenico Scavini, benché non colpevole della contaminazione, si era infatti attivato per la bonifica del sito quanto ai terreni, presentando un progetto approvato dalla Giunta comunale nel gennaio 2008, allorquando gli Enti erano ben consci della necessità di bonificare anche la falda, i cui costi esulavano dalla disponibilità del proprietario, tanto che sia la Regione sia il Comune si erano impegnati a ricercare le più idonee soluzioni, avendo quest’ultimo cristallizzato nella delibera oggetto di ritiro l’insussistenza dei presupposti per l’apposizione dell’onere reale

sull'area, in aderenza a quanto sancito proprio dal comma 4 dell'art. 253 D.Lgs. 152/2006.

Il limite della responsabilità del proprietario incolpevole al valore del fondo - coerente con il principio del "*chi inquina paga*" – neppure potrebbe essere eluso dalla esecuzione per fasi della bonifica: non verrebbero affatto in rilievo due distinte bonifiche – tante quante sono le matrici, ma una soltanto, essendo unico il sito bonificato, come emergerebbe dalle definizioni dettate dalle lettere a) e p) dell'art. 240, comma 1 D.Lgs. 152/2006, pena la violazione del divieto di doppio recupero sancito a livello comunitario.

4.- Il IV motivo di ricorso denuncia "*Violazione di legge sotto il profilo della falsa applicazione dell'art. 253, commi 1 e 4, del decreto legislativo n. 152 del 2006. Eccesso di potere sotto il profilo della manifesta illogicità. Violazione degli articoli 3 e 42 della Costituzione*": l'apposizione dell'onere reale ad opera della deliberazione n. 14/2025 sarebbe illegittima, avendo il proprietario incolpevole attuato spontaneamente interventi per un ammontare superiore all'utile ritraibile dall'Amministrazione con l'esercizio dell'azione di rivalsa nei suoi confronti *ex art. 253, comma 4 D.Lgs. 152/2006*, sicché l'apposto onere reale sarebbe privo di contenuto, essendo la pretesa che mira a garantire già pienamente assolta.

La ricorrente, inoltre, sostiene l'inconciliabilità dell'onere reale con la posizione del proprietario non responsabile dell'inquinamento, che, in quanto tale, non potrebbe essere destinatario di un obbligo di bonifica e in relazione a cui, comunque, il rimborso opererebbe solo "*nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi*": se l'onere potesse essere apposto anche sul bene del proprietario incolpevole, in definitiva, sarebbero prive di significato tanto la limitazione del rimborso posta dal comma 4 dello stesso art. 253 D.Lgs. 152/2006, quanto la previsione del comma 3, per cui il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati nei suoi confronti solo a seguito di un provvedimento

motivato che giustifichi *“l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità”*.

5.1.- È necessario, viste le peculiarità della vicenda, effettuare le seguenti premesse di carattere generale.

5.2.- Dell'istituto dell'onere reale in tema di bonifiche si occupa l'art. 253, comma 1 D.Lgs. 152/2006, secondo cui *“Gli interventi di cui al presente titolo costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi degli articoli 250 e 252. L'onere reale viene iscritto nei registri immobiliari tenuti dagli uffici dell'Agenzia del territorio a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica”*.

La norma non opera alcun distinguo tra l'apposizione dell'onere sul terreno del proprietario responsabile della contaminazione e l'apposizione su aree di proprietà di colui che non abbia alcuna responsabilità.

Ai commi successivi, invece, vengono effettuate delle precisazioni, che operano quali garanzie nei confronti di quest'ultimo soggetto: il comma 3, infatti, afferma *“Il privilegio e la ripetizione delle spese possono essere esercitati, nei confronti del proprietario del sito incolpevole dell'inquinamento o del pericolo di inquinamento, solo a seguito di provvedimento motivato dell'autorità competente che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero che giustifichi l'impossibilità di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità”* ed il successivo comma 4 che *“In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi”*, attribuendo al proprietario non responsabile che abbia

spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato il “*diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell’inquinamento per le spese sostenute e per l’eventuale maggior danno subito*”.

5.3.- Come chiarito dalla giurisprudenza, non vi è alcuna incompatibilità tra l’istituto dell’onere reale e la figura del proprietario non responsabile dell’inquinamento; infatti “*il proprietario incolpevole è tenuto a rimborsare l’amministrazione che procede alla bonifica nei limiti del valore di mercato del sito interessato determinato a seguito degli interventi di bonifica*” e ciò in quanto “*l’onere reale è finalizzato, innanzitutto, a costituire garanzia reale a tutela del recupero delle spese di bonifica nelle ipotesi in cui il responsabile non provveda o non sia individuato; inoltre, risponde all’obiettivo di evitare l’arricchimento a vantaggio del patrimonio del proprietario del bene derivante dalla bonifica del sito inquinato, oltre a porre un onere a carico della proprietà nel recupero del bene*” (C.d.S., Sez. V, n. 5580 del 6.8.2019).

Proprio la natura di garanzia patrimoniale dell’onere reale ne fa emergere la sua essenza non sanzionatoria, che come tale prescinde dall’elemento soggettivo, essendo collegato al bene e non già alla condotta del proprietario dello stesso.

A ciò consegue che sia che il proprietario sia stato ritenuto responsabile dell’inquinamento, sia che si tratti di soggetto incolpevole, l’onere reale trova applicazione ed il suo limite è, per così dire, intrinseco, operando la garanzia stessa sino al valore del bene; unico limite all’operatività dell’art. 253, comma 1 D.Lgs. 152/2006 è l’intervento dell’Amministrazione in via sostitutiva ex artt. 250 e 252 stesso testo normativo, acclarato dall’approvazione di un progetto di bonifica (cfr. C.d.S., Sez. VI, n. 502 del 25.1.2018).

5.4.- Su diverso piano si collocano, invece, le previsioni dei commi 3 e 4 dell’art. 253 D.Lgs. 152/2006, sopra riportati, dovendo la relativa disciplina essere collocata in una fase successiva all’approvazione del progetto di bonifica, ossia allorquando l’Amministrazione abbia sostenuto l’esborso per l’intervento in via sostitutiva, la

bonifica sia stata compiuta e si proceda al recupero delle relative spese: viene, a questo punto, in rilievo la previsione di limiti a garanzia del rimborso delle stesse da parte del proprietario incolpevole, che, tuttavia, non limitano l'operatività della diversa fattispecie di cui al comma 1 dell'art. 253 D.Lgs. 152/2006.

Le tesi del ricorrente, che pretenderebbe di fare discendere dalla volontaria attuazione della parziale bonifica di un sito (bonifica che va comunque considerata sotto il profilo unitario e non fittiziamente scissa in differenti interventi in ragione delle matrici interessate) da parte dell'allora proprietario incolpevole Domenico Scalvini la preclusione per l'Amministrazione di apporre l'onere sull'area - sebbene sussista la necessità di portare a compimento l'intervento d'ufficio, e secondo cui le tutele di cui ai commi 3 e 4 della norma in discussione denoterebbero l'impossibilità dell'apposizione dell'onere stesso, si scontrano con la chiara distinzione tra la disciplina dell'onere reale e quella del rimborso nei confronti del proprietario non colpevole.

Infatti, l'onere di cui al comma 1° dell'art. 253 D.Lgs. 152/2006 opera quale garanzia patrimoniale per l'Amministrazione che agisce in via sostitutiva *ex artt.* 250 e 252, dopo aver proceduto all'approvazione del progetto di bonifica ed è ontologicamente correlato al valore dell'area su cui viene apposto.

Su diverso piano, invece, si colloca il disposto dei sopra riprodotti commi 3 e 4, che si pongono "a valle" dell'apposizione dell'onere e prevedono delle regole a tutela del proprietario incolpevole dell'area: da un lato, si afferma l'obbligo dell'Ente di agire per la ripetizione delle spese dapprima verso il soggetto inquinatore (o il suo successore a titolo universale) e, solo in caso di insolvenza di questi, nei confronti del titolare del diritto dominicale e, dall'altro, che comunque il proprietario incolpevole è tenuto al rimborso nei limiti del valore di mercato del sito, così come determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi di bonifica.

In definitiva, mentre il rimborso da parte del proprietario incolpevole presuppone tanto l'esecuzione di interventi sostitutivi da parte dell'Amministrazione quanto – a garanzia del proprietario stesso - l'insolvenza del responsabile, invece l'apposizione dell'onere reale sorge automaticamente per effetto dell'approvazione del progetto di bonifica ed ha funzione di garanzia patrimoniale per l'Amministrazione stessa (cfr. Tar Genova, Sez. I, n. 201 del 25.2.2025).

Tanto chiarito, ne discende che la tesi secondo cui l'attuazione da parte dell'allora proprietario incolpevole Domenico Scalvini di opere di parziale bonifica del sito - con correlato esborso di somme di ammontare superiore all'utile ritraibile dall'Amministrazione con l'esercizio dell'azione di rivalsa - precluderebbe l'apposizione dell'onere per il completamento della bonifica in via sostitutiva da parte dell'Amministrazione, sconta un errore di fondo: la ricorrente, infatti, effettua la valutazione del valore dell'area al momento dell'apposizione dell'onere – ossia *ante operam*, sebbene lo stesso art. 253, comma 4 D.Lgs. 152/2006 stabilisca che detto valore vada “*determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi*”, ossia *post operam*.

Né detta soluzione può dirsi irragionevole, attesa la non determinabilità all'atto di iscrizione dell'onere del “*valore di mercato del sito*” in esito alla bonifica, della cui realizzazione si giova non soltanto la collettività, ma – in via diretta - anche il proprietario.

Quanto rilevato, pertanto, attesta l'infondatezza delle doglianze *sub* III e IV di cui al ricorso.

6.1.- Fermo quanto sopra, tuttavia, la vicenda concreta si caratterizza per il fatto che il Comune di Gardone Val Trompia ha esercitato non già poteri di primo grado, bensì di autotutela, ossia di secondo grado: si rilevano fondate sul punto le doglianze veicolate nel I motivo di ricorso.

6.2.- Con la delibera n. 73 del 9.6.2025 la Giunta del Comune di Gardone Val Trompia ha disposto genericamente “*di ritirare in via di autotutela la deliberazione di Giunta Comunale n. 135 del 08/09/2009*”, senza specificare se detta decisione vada ascritta alla revoca di cui all’art. 21-*quinquies* Legge 241/1990 oppure alla diversa fattispecie dell’annullamento d’ufficio, disciplinato dall’art. 21-*nonies* stesso testo normativo.

6.3.- Va rilevato che tanto la revoca, quanto l’annullamento d’ufficio, che pur hanno diversi presupposti, sono ascritti alla categoria del provvedimento di secondo grado di tipo demolitorio.

Come ricordato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 88/2025), il potere di autotutela, in precedenza ritenuto implicito e ricondotto in via interpretativa al principio di buon andamento ed alla continuità dell’esercizio del potere, è stato positivizzato dal legislatore con la Legge 15/2005 - intervento che va inquadrato in un più ampio contesto di evoluzione ordinamentale, caratterizzata da una sempre maggiore attenzione al valore della certezza delle situazioni giuridiche e alla tendenziale attenuazione dei privilegi riconosciuti all’amministrazione.

La Corte, che pur si è pronunciata sull’annullamento d’ufficio, ha svolto considerazioni che tuttavia ben si attagliano anche alla revoca, atteso il nucleo comune alle due fattispecie, ossia che “*il riesame del provvedimento, pur mosso da ragioni di legittimità, non costituisce espressione di quel potere già esercitato, bensì di un altro potere riconosciuto in via generale all’amministrazione...che, proprio perché diverso da quello esercitato e su cui va a incidere, è assoggettata a regole specifiche, quanto a presupposti, a disciplina procedimentale e a portata della discrezionalità di cui la funzione di autotutela è espressione. In particolare...in sede di riesame emerge l’esigenza di una regola di certezza e di correttezza nei rapporti tra il potere pubblico e i privati, che rende imm modificabile l’assetto degli interessi che si è consolidato nel tempo*”, con la conseguenza che qualora l’Amministrazione si determini all’esercizio del potere di secondo grado dovrà svolgere considerazioni diverse da quelle che

connotano un provvedimento di primo grado e ciò in quanto “*l’art. 21-nonies della legge n. 241 del 1990*” (valendo tale affermazione anche relativamente all’art. 21-*quinquies*) “*ha ormai inequivocabilmente sancito che la potestà di annullamento è distinta da quella esercitata in primo grado ed è spendibile unicamente nei modi e nei tempi con cui la legge la ha appositamente conformata*” (cfr. § 4.1.2. della sentenza n. 88/2025).

6.4.- All’interno della macrocategoria dogmatica del ritiro, vanno ascritte le fattispecie della revoca e dell’annullamento d’ufficio.

Principiando da quest’ultimo, l’art. 21-*nonies* Legge 241/1990 ne perimetra il legittimo esercizio al ricorrere dei seguenti presupposti, di cui occorre l’Amministrazione deve dare precipuamente atto mediante una congrua motivazione: - illegittimità del provvedimento sul quale si interviene; - sussistenza di ragioni di pubblico interesse – attuali e concrete, che non si sostanziano nel mero ripristino della legalità violata e che presuppongono un bilanciamento con gli interessi dei destinatari e dei controinteressati; - decorrenza di un termine ragionevole rispetto all’esercizio del potere di primo grado, cristallizzato (all’epoca) in dodici mesi quando si tratti di provvedimenti autorizzatori o che attribuiscono vantaggi economici.

Con riferimento al profilo temporale (su cui, peraltro il legislatore è recentemente intervenuto mediante la riduzione del termine a sei mesi, nell’ottica di garantire la certezza del diritto e tutelare l’affidamento del destinatario), la giurisprudenza afferma che più si dilata il lasso temporale tra l’esercizio del potere di primo e di secondo grado più l’onere motivazionale dell’Amministrazione si fa stringente, specialmente per quanto attiene la valutazione dell’affidamento ingeneratosi in capo al privato.

La revoca di cui all’art. 21-*quinquies* Legge 241/1990 presuppone non già l’illegittimità, bensì l’inopportunità del provvedimento oggetto di ritiro, che, quindi, si attaglia alle sole ipotesi di potere discrezionale e che, nello specifico può essere esercitato al ricorrere, alternativamente, di “*sopravvenuti motivi di pubblico*

interesse”, di *“mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell’adozione del provvedimento”* e, *“salvo che per i provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, di nuova valutazione dell’interesse pubblico originario”*, con parallela valutazione dell’affidamento del privato, che assume oltre ad una valenza interna (ossia che debba essere comparato con l’interesse pubblico, al pari dell’annullamento d’ufficio) anche un rilievo esterno, in ragione del fatto che l’Amministrazione agisce non già per rimediare ad una illegittimità, ma per ragioni di mera opportunità, con la conseguente necessità di vagliare l’ipotesi di corrispondere un indennizzo.

6.5.- Venendo al caso concreto, il provvedimento è così motivato *“le ragioni che avevano a suo tempo giustificato l’adozione della deliberazione della Giunta Comunale n. 135 del 2009 sono venute meno o comunque non si sono rivelate fondate, posto che gli ulteriori confronti e approfondimenti effettuati con Regione Lombardia, soggetto finanziatore, hanno evidenziato come l’apposizione dell’onere reale costituisce requisito imprescindibile per la concessione dei contributi, atteso che l’accertato inquinamento della falda acquifera impone un intervento di bonifica in relazione al quale l’attuale proprietario è tenuto a rispondere nei limiti del valore del compendio immobiliare”*.

Nelle difese in giudizio l’Ente ha, in maniera contraddittoria, da un lato sostenuto che si tratterebbe di una revoca - essendo intervenuta una rivalutazione amministrativa della fattispecie, e, dall’altro, che l’apposizione dell’onere costituirebbe un atto dovuto.

In verità l’istituto della revoca non pare configurabile nella fattispecie, dal momento che, come poc’anzi ricordato, rileva esclusivamente con riferimento ai provvedimenti frutto di potere discrezionale, mentre l’apposizione dell’onere reale è normativamente configurata come esercizio di un potere vincolato: infatti, dalla formulazione dell’art. 253, comma 1 D.Lgs. 152/2006 (cfr. *“Gli interventi di cui al presente titolo*

costituiscono onere reale sui siti contaminati qualora effettuati d'ufficio dall'autorità competente ai sensi degli articoli 250 e 252. L'onere reale viene iscritto nei registri immobiliari tenuti dagli uffici dell'Agenzia del territorio a seguito della approvazione del progetto di bonifica e deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica") non traspare alcun margine di discrezionalità in capo all'Amministrazione, che, laddove proceda alla bonifica in via officiosa e sostitutiva, è tenuta all'iscrizione dell'onere reale, senza dover svolgere alcuna ponderazione di interessi in concreto, essendo la medesima stata effettuata a monte dal legislatore.

6.6.- Ad ogni modo, quand'anche si potesse prescindere da quanto rilevato in merito all'ambito applicativo della revoca, neppure sarebbero stati rispettati i presupposti per il suo legittimo esercizio: è cioè mancata la considerazione dell'affidamento *medio tempore* ingeneratosi nel privato, come sono assenti le valutazioni in merito alla sussistenza di *"pregiudizi in danno dei soggetti direttamente interessati"* che avrebbero comportato *"l'obbligo di provvedere al loro indennizzo"* (art. 21 quinquies l. 241/1990).

6.7.- Pertanto, il potere esercitato va qualificato come annullamento d'ufficio e la delibera n. 73 del 9.6.2025 si appalesa illegittima, non avendo il Comune di Gardone Val Trompia effettuato alcuna ponderazione tra l'interesse pubblico che pare essere stato identificato con l'esigenza finanziaria della concessione di contributi regionali (che, invero, risultano già essere stati riconosciuti) e l'interesse del destinatario dell'atto, né avendo considerato l'amplissimo lasso temporale intercorso tra la deliberazione di Giunta Comunale annullata e l'esercizio del potere di secondo grado (quasi sedici anni), così violando il requisito del *"termine ragionevole"* prima ancora che l'onere di motivazione rafforzata.

7.- In ragione di quanto precede, pertanto, la delibera di Giunta comunale n. 73 del 9.6.2025 va annullata, così come va parimenti annullata la conseguente

determinazione del Consiglio comunale n. 14 del 19.6.2025, limitatamente all'apposizione dell'onere reale sul sito della ricorrente.

8.- La ragione fondante l'accoglimento del ricorso assorbe la doglianza contenuta nel II motivo, che denuncia la mancata considerazione da parte dell'Amministrazione delle osservazioni procedurali della ricorrente.

9.- Le spese di lite meritano compensazione, attesa la novità della questione trattata e le peculiarità concrete della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini e nei limiti indicati in motivazione e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Compensa le spese di lite.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Francesca Siccardi, Referendario, Estensore

Beatrice Rizzo, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Francesca Siccardi

Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO