

# Ordine di smaltimento e recupero rifiuti rivolto al proprietario non responsabile dell'inquinamento

T.A.R. Toscana, Sez. II 18 settembre 2015, n. 1242 - Romano, pres.; Di Santo, est. - Interporto della Toscana Centrale S.p.A. (avv.ti N. e P. Pecchioli) c. Comune di Prato (avv.ti Tognini, Bartalesi, e Logli) ed a.

**Sanità pubblica - Ordine di provvedere alla rimozione e smaltimento del cumulo di rifiuti costituito da terre e rocce da scavo contenente amianto naturale (crisotilo) in concentrazione superiore ai limiti stabiliti dalla legge - Ripristino stato dei luoghi e eliminazione di potenziali fonti di inquinamento ambientale - Proprietario non responsabile dell'inquinamento - Illegittimità dell'ordine.**

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in esame, la società Interporto della Regione Toscana s.p.a. (di seguito, semplicemente, "Interporto"), ha impugnato l'ordinanza del Dirigente del Servizio Ambiente e qualità luoghi di lavoro del Comune di Prato n. 926 del 19.03.2013, con la quale è stato ingiunto alla stessa società di provvedere alla rimozione e allo smaltimento del cumulo di rifiuti costituito da terre e rocce da scavo contenente amianto naturale (crisotilo), in concentrazione superiore ai limiti dalla legge – rilevato nell'area di cantiere in località Gonfienti di proprietà della stessa Interporto - entro 60 giorni dalla notifica di tale provvedimento, al fine del ripristino stato dei luoghi ed alla eliminazione di potenziali fonti di inquinamento ambientale.

Ai fini di una migliore comprensione della vicenda per cui è causa, giova ripercorrerne le fasi salienti.

Allo scopo di realizzare alcune opere all'interno dell'area interportuale e, in particolare, la piattaforma ferroviaria che è elemento essenziale della c.d. intermodalità, Interporto stipulava con l'Impresa Vangi Faliero s.r.l., fra l'anno 2006 e l'anno 2007, alcuni contratti in forza dei quali l'impresa era autorizzata a depositare nell'area interportuale terreno proveniente da varie escavazioni in località prossime.

Per i trasporti e depositi di materiale, costituito da "terre e rocce da scavo", l'Impresa Vangi utilizzava anche il terreno proveniente dal cantiere della società Soverini & C. (di seguito, semplicemente, "Soverini"), situato in Impruneta, dove quest'ultima società stava realizzando una lottizzazione.

A seguito della segnalazione dell'ARPAT circa la presenza di rifiuti contenenti amianto nel Comune di Prato, in località Gonfienti, nell'area di cantiere suindicata – che aveva comportato, in data 14.6.2007, il sequestro preventivo del terreno ad opera della Procura della Repubblica di Prato - il Comune di Prato, con nota del 06.11.2007, informava Interporto di tale circostanza, precisando che "Fatti salvi gli obblighi del responsabile dell'inquinamento, in base all'art. 245, comma 2, del D. Lgs. 152/06, il proprietario o il gestore dell'area [che rilevi il superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC)] è tenuto a darne comunicazione al Comune e ad attuare le misure di prevenzione dei cui all'art. 242 del medesimo decreto", e "può intervenire direttamente per la realizzazione degli interventi di bonifica previa autorizzazione da parte del Comune del piano di caratterizzazione"; il Comune chiedeva, infine, di essere informato sulle procedure che Interporto avrebbe inteso attivare al fine della bonifica dell'area.

Seguiva, quindi, la nota del 16.5.2008, notificava ad Interporto, con la quale il Comune comunicava a quest'ultima, "quale detent[rice] del materiale contaminato da amianto su area di proprietà" della stessa, l'avvio al procedimento amministrativo per la formazione e approvazione del Piano di caratterizzazione delle terre e rocce da scavo presenti nel cantiere interportuale in località Gonfienti.

In data 11.6.2008, Interporto provvedeva, quindi, ad inviare al Comune di Prato la relazione tecnica relativa alla caratterizzazione del cumulo di terra e rocce da scavo in questione.

Ciò consentiva al Comune di Prato di indire la conferenza di servizi prescritta dalla legge per l'approvazione del Piano di caratterizzazione sopra citato, Piano che veniva approvato - con prescrizioni varie, imposte dai competenti enti - dal Comune di Prato con determinazione n. 2807 del 6.10.2008, a seguito della conferenza di servizi del 24.9.2008.

In esecuzione di tali prescrizioni, Interporto, il 10.2.2009, presentava una nota redatta da un professionista incaricato integrativa della relazione tecnica di caratterizzazione del cumulo, da essa prodotta in occasione della conferenza di servizi, e forniva le informazioni richieste circa il sito di deposito dei campioni di carote.

In data 24.2.2010, il Comune di Prato sollecitava Interporto all'invio dei risultati analitici relativi alle analisi delle terre e rocce da scavo in questione al fine di poter proseguire nell'iter amministrativo della bonifica del sito.

Con nota pervenuta al Comune di Prato in data 21.2.2011, Interporto inviava la relazione analitica di cui sopra, in adempimento al Piano di caratterizzazione del 27.5.2008, così come approvato, dalla quale emergeva la presenza di fibre di amianto di origine naturale (crisotilo) presenti nel cumulo in questione.

In data 21.6.2011 pervenivano al Comune di Prato anche gli esiti degli esami compiuti da ARPAT sulle "caratterizzazioni", dai quali emergeva:

- che “la tipologia di amianto rilevato risulta essere crisotilo, tipico delle serpentini, sia presso il sito di produzione che nel cumulo di terre e rocce da scavo conferite presso l’interporto”;

- che gli accertamenti svolti su 13 controcampioni dei 18 campioni prelevati non evidenziano una concentrazione di amianto superiore a quella prevista dal D. Lgs. 152/2006, parte IV, allegato 5, Tab. 1, che fissa il limite di 1000 mg/Kg s.s.;

- che “il superamento di tale limite implica, per la porzione di cumulo interessata, che il materiale assume la caratteristica di rifiuto e come tale deve essere gestito”;

- che “i tre campioni che hanno evidenziato il superamento del limite risultano attigui ed interessano una definita porzione del cumulo facilitando la loro rimozione come rifiuto”;

- che “a seguito della rimozione della parte con concentrazione di amianto superiore a 1000 mg/Kg e una verifica delle concentrazioni di amianto sulle superfici di scavo sarà possibile ipotizzare possibili destini del materiale residuo che potrebbe tornare ad essere considerato come terre e rocce da scavo”.

Sulla scorta di tali risultanze, in data 20.7.2011 il Comune di Prato comunicava ad Interporto, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge 241/1990, l’avvio del procedimento amministrativo “finalizzato alla rimozione e successivo smaltimento della parte del deposito di rifiuti con presenza di amianto superiore al limite stabilito dalla legge”.

Con nota in data 16.9.2011, Interporto chiedeva di prendere visione delle valutazioni di cui sopra formulate da ARPAT, al fine di procedere alle eventuali osservazioni e controdeduzioni, documentazione che le veniva inviata in data 20.9.2011.

Il 17.9.2011, l’Autorità giudiziaria aveva, intanto, disposto il dissequestro di tutto il materiale in cui non era stata riscontrata la presenza di fibre di amianto crisotilo naturale.

Seguiva la nota 30.9.2011, con la quale Interporto – dopo aver, infatti, premesso che vi era stato il parziale dissequestro del cumulo non contaminato, circa mc. 4100,00, il 26.9.2011 - aggiornava l’amministrazione comunale sullo stato del procedimento, comunicando che “La società Interporto sta procedendo, in concerto con il Dott. Alexanian [tecnico di fiducia di Interporto], la Ditta Vangi e la Ditta Soverini, per definire le successive fasi di intervento per il reimpiego di tale porzione non contaminata, all’interno oppure all’esterno, dell’area interportuale. A tal fine, è stata convocata per il giorno mercoledì 5 Ottobre p.v., una riunione tra i predetti soggetti e l’Arpat per eseguire la delimitazione dell’area oggetto di dissequestro, sulla base di un rilievo aggiornato. Eseguita tale delimitazione ed individuato un progetto di reimpiego della predetta terra e rocce da scavo, si darà luogo allo spostamento della porzione di cumulo in questione. Successivamente, sarà individuata, sempre di intesa tra i soggetti interessati, gli Enti istituzionali coinvolti e con l’autorizzazione del Magistrato, la procedura per l’allontanamento della porzione residua, circa 196 mc., in cui è stata riscontrata la presenza di crisotilo naturale superiore ai limiti di legge. Sarà cura della scrivente tenere informato l’ufficio in indirizzo”.

Trascorsi quasi due anni dalla nota del 30.9.2011 senza che Interporto effettuasse alcuna ulteriore comunicazione, il Comune di Prato inviava a quest’ultima, in data 26.2.2013, una richiesta di chiarimenti, chiedendo, in particolare, di conoscere, con urgenza, quali interventi fossero stati effettuati da Interporto “per la rimozione della porzione residua del cumulo di terre ... nella quale [era] stata riscontrata la presenza di crisotilo naturale superiore ai limiti di legge”.

Interporto rispondeva con nota del 1°3.2013, aggiornando il Comune sui fatti intervenuti successivamente alla nota del 30.9.2011, comunicando che:

- sulla base del dissequestro disposto dall’Autorità giudiziaria, era stato definito e delimitato il cumulo residuo contenente crisotilo;

- la porzione rimanente, dissequestrata, era stata in parte impiegata nell’area interporto, e, per la parte rimanente, risultava sempre accumulata nell’area di deposito;

- la parte sottoposta a sequestro risultava ancora giacente nella stessa area, in quanto, vi erano stati dei problemi con la ditta Vangi, che avrebbe dovuto farsi carico dello smaltimento, e, invece, non vi aveva provveduto.

Tale nota veniva inviata da Interporto anche alla Ditta Soverini – con la precisazione che era “anch’essa coinvolta in solido con la Ditta Vangi” – la quale veniva sollecitata a “farsi carico dello smaltimento, secondo la procedura a suo tempo stabilita”.

A tale nota seguiva l’ordinanza n. 926 del 19.3.2013, con la quale il Dirigente del Servizio Ambiente e qualità luoghi di lavoro del Comune di Prato ingiungeva ad Interporto, ai sensi dell’art. 192 del D. Lgs. 152/06, di provvedere alla rimozione e allo smaltimento, entro sessanta giorni dalla notifica del provvedimento, “del cumulo di rifiuti costituito da terre e rocce da scavo contenente amianto naturale (crisotilo) in concentrazione superiore ai limiti stabiliti dalla legge”, con l’avvertenza che “preliminarmente all’intervento di rimozione del cumulo di terre in parola, deve essere presentato un piano di lavoro all’Azienda USL n. 4 di Prato – Dipartimento della Prevenzione U.F. PISSL, nel quale dovranno essere indicate tutte le misure preventive e protettive previste dalla normativa vigente in materia”.

Con il ricorso in esame, Interporto ha, quindi, impugnato la suindicata ordinanza n. 926 del 19.3.2013, deducendo i seguenti motivi di doglianza a sostegno del gravame:

1) violazione e falsa applicazione dell’art. 192 del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, difetto assoluto di competenza, in quanto l’ordinanza impugnata è stata adottata dal Dirigente comunale e non dal Sindaco;

2) ulteriore violazione e falsa applicazione dell’art. 192 del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, violazione dei principi del giusto procedimento ai sensi degli artt. 1 e 3 della legge 241/90, difetto assoluto di istruttoria e di motivazione, eccesso di potere per difetto del presupposto e per sviamento, violazione dell’art. 250 del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, in quanto

il Comune di Prato ha posto a carico della ricorrente una misura di bonifica, senza aver previamente accertato la sussistenza o meno della sua responsabilità per l'inquinamento del sito ed anzi, avendo presupposto tale responsabilità, per il solo fatto che si tratta del soggetto proprietario dell'area; in realtà la responsabilità dell'illecito abbandono, così come oggi contestato, sarebbe da ascrivere ad altra ditta, specificatamente la società Vangi srl, oggi fallita, alla quale essa ebbe a dare l'incarico di trasportare e depositare in loco "terre e rocce di scavo" provenienti da varie escavazioni in località prossime, quale materiale necessario alla realizzazione di importanti opere all'interno dell'area interportuale; nella denegata ipotesi in cui non si propendesse per tale tesi, la responsabilità dell'accaduto non sarebbe ascrivibile ad alcuno specifico soggetto, ma al più ad un fatto assolutamente straordinario, non previsto e nemmeno prevedibile, così come appurato dalla sentenza penale emessa dal Tribunale di Prato che ha assolto il legale rappresentante dalla ditta Vangi dal reato di cui all'art. 256 comma 1, lettera a) e b), attività di gestione di rifiuti pericolosi non autorizzata, perché il fatto non costituisce reato; in tal caso, l'onere di eseguire le opere di bonifica spetterebbe ex art. 250 D. Lgs. 152/2006 alle Amministrazioni competenti (nella specie, il Comune di Prato, ente territorialmente competente) salvo, a fronte delle spese da esse sostenute, l'esistenza di un privilegio speciale immobiliare sul fondo, a tutela del credito per la bonifica come onere reale sul fondo, destinato, pertanto a trasmettersi unitamente alla proprietà dal terreno (art. 253 D. Lgs cit);

3) ulteriore violazione dell'art. 192 del D. Lgs. 152/2006, eccesso di potere per illogicità manifesta ed irragionevolezza, in quanto il termine di 60 giorni decorrenti dalla notifica del provvedimento imposto da questo Ente per la rimozione e lo smaltimento del cumulo dei rifiuti non sarebbe congruo in relazione alla tipologia dell'intervento da compiere.

Si sono costituiti il Comune di Prato, l'ARPA Toscana – Dipartimento Provinciale di Prato, la società Soverini & C. s.p.a – che ha chiesto di essere estromessa dal giudizio per difetto di legittimazione passiva - e la Curatela del fallimento Vangi Faliero s.r.l. in liquidazione, le quali tutte hanno controdedotto.

2. Va preliminarmente respinta la richiesta di estromissione dal giudizio avanzata dalla società Soverini & C. s.p.a., cui va riconosciuta una posizione di controinteresse qualificato alla conservazione del provvedimento impugnato.

Nel merito il ricorso è fondato.

Il primo motivo risulta superato in via di fatto dalla circostanza che l'Amministrazione comunale, valutata l'opportunità di dare esecuzione all'ordine di cessazione impartito alla ricorrente, ha provveduto a convalidare il proprio precedente atto emesso dal Dirigente del Servizio Gestione e Sviluppo Ambiente; il Sindaco di Prato, infatti, con atto del 15.07.2013, notificato il 17.07.2013 ha ratificato e fatto propria la determinazione dirigenziale n. 926 del 19.03.2013, ai sensi e per gli effetti dell'art. 6 della legge n. 249/68.

Del resto costituisce un principio pacifico e consolidato quello secondo cui "l'esercizio del potere di convalida mediante ratifica spettante all'organo competente, di cui all'art.6 L. 18 marzo 1968 n.249, sana con efficacia retroattiva l'atto viziato da incompetenza relativa, ancorché quest'ultimo sia oggetto di ricorso giurisdizionale pendente, ma solo fino a quando non ne sia intervenuto l'annullamento atteso che la relativa sentenza ne determina l'eliminazione dal mondo giuridico, facendo in tal modo venire meno il presupposto e l'oggetto della convalida" (Consiglio di Stato 31 maggio 2007 n.2894).

Stante ciò, è evidente come, nel caso di specie, l'atto di convalida de quo abbia sanato dal vizio di incompetenza il provvedimento oggetto di impugnazione, con efficacia retroattiva.

Il secondo motivo è fondato.

Come ben chiarito dalla ricorrente: il D. Lgs. 152/2006 pone l'obbligo di bonifica in capo al responsabile dell'inquinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare (artt. 242 e 244 del D. Lgs. 152/2006), mentre il proprietario non responsabile dell'inquinamento o altri soggetti interessati hanno una mera "facoltà" di effettuare interventi di bonifica (art. 245); tant'è che nel caso di mancata individuazione del responsabile o di assenza di interventi volontari, le opere di bonifica saranno realizzate dalle Amministrazioni competenti (art. 250), salvo, a fronte delle spese da esse sostenute, l'esistenza di un privilegio speciale immobiliare sul fondo, a tutela del credito per la bonifica e la qualificazione degli interventi relativi come onere reale sul fondo stesso, destinato pertanto a trasmettersi unitamente alla proprietà del terreno (art. 253); conseguentemente è da ritenere illegittimo l'ordine di smaltimento di rifiuti indiscriminatamente rivolto al proprietario di un fondo in ragione della sua sola qualità, ma in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione dell'imputabilità soggettiva della condotta; pertanto, siccome il diritto positivo, come si evince dalla semplice lettura dell'art. 192 del D. Lgs. 152/2006, ha strutturato la fattispecie in esame in termini indiscutibilmente soggettivi, radicando solo sulla riscontrata presenza di colpevolezza del proprietario la sua concorrente responsabilità con l'autore della condotta incriminata, in difetto di accertato concorso con il terzo autore dell'illecito di un comportamento colpevole del proprietario del fondo, non è dato ricavare alcuna responsabilità per la bonifica da effettuare.

In tale contesto, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con ordinanza n. 21 del 2.9.2013, ha rimesso alla Corte di Giustizia UE la questione di legittimità, alla luce dell'ordinamento comunitario – in particolare, il principio "chi inquina paga", il principio di precauzione, il principio dell'azione preventiva, il principio di correzione, in via prioritaria, alla fonte, dei danni causati all'ambiente - della normativa nazionale, "quale quella delineata dagli articoli 244, 245, 253 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che, in caso di accertata contaminazione di un sito e di impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione o di impossibilità di ottenere da quest'ultimo gli interventi di riparazione, non consenta all'autorità amministrativa di imporre l'esecuzione delle misure di sicurezza d'emergenza e di

bonifica al proprietario non responsabile dell'inquinamento, prevedendo, a carico di quest'ultimo, soltanto una responsabilità patrimoniale limitata al valore del sito dopo l'esecuzione degli interventi di bonifica".

L'Adunanza Plenaria muove, infatti, dal presupposto – con ciò espressamente aderendo all'opinione dominante nella giurisprudenza amministrativa - “che l'Amministrazione [non] possa imporre al proprietario di un'area inquinata, che non sia anche l'autore dell'inquinamento, l'obbligo di porre in essere le misure di messa in sicurezza di emergenza e di bonifica, di cui all'art. 240, comma 1, lettera m) e o) del decreto legislativo n. 152 del 2006, in quanto gli effetti a carico del proprietario “incolpevole” restano limitati a quanto espressamente previsto dall'articolo 253 del medesimo decreto legislativo in tema di onere reale e privilegio speciale immobiliare”.

E la Corte di Giustizia UE ha pienamente confermato la legittimità delle norme del D. Lgs. n. 152/2006 che operano tale distinzione, risultato di una scelta discrezionale del legislatore nazionale.

Ciò premesso, nel caso di specie, la colpa di Interporto non è mai stata oggetto di verifica alcuna, donde l'evidente vizio di difetto di istruttoria e di motivazione in cui è incorsa l'Amministrazione comunale, che ha illegittimamente preteso di rivolgere l'impugnato ordine di rimozione alla ricorrente solo in ragione della sua qualità di soggetto proprietario dell'area di deposito del materiale inquinante.

Né può essere utilmente invocato, contrariamente a quanto ritenuto dal Comune, l'art. 186, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006 – nel testo sostituito dall'art. 2 del D. Lgs. 16.1.2008 n. 4 - per radicare la responsabilità di Interporto nel caso di specie, trattandosi di normativa sopravvenuta rispetto all'epoca in cui il materiale inquinante è stato collocato nel sito di proprietà di quest'ultima.

Né l'attività svolta da Interporto per avviare a soluzione la vicenda del materiale inquinante per cui è causa (predisposizione del piano di caratterizzazione, partecipazione alla conferenza di servizi e la delimitazione del cumulo di terre e rocce contenente crisolito) può essere interpretata come volontario avvio della procedura di bonifica, per farne derivare un obbligo a carico della medesima società di portare a compimento la stessa, realizzando i relativi interventi e sostenendone i costi.

Interporto, infatti, come emerge dall'esposizione in fatto, si è limitata ad attuare le misure di prevenzione di cui all'art. 242 del D. Lgs. 152/2006, in ossequio a quanto disposto dall'art. 245 del medesimo decreto legislativo, fermo restando l'onere in capo all'amministrazione comunale di identificare il “soggetto responsabile al fine di dar corso agli interventi di bonifica” (art. 245, comma 2, cit.).

Quanto, infine, all'eccezione di inammissibilità del ricorso – sollevata dal Comune di Prato – per carenza di interesse concreto a ricorrere, in quanto Interporto, pur se il ricorso fosse accolto, “non ne trarrebbe alcuna utilità pratica, atteso che le opere di bonifica verrebbero al più disposte ed eseguite dal Comune con, tuttavia, accollo dei relativi costi dell'intervento, sempre in capo ad Interporto”, è sufficiente replicare – in linea con quanto sostenuto dalla ricorrente – che ben diversa è la prospettiva dell'esecuzione delle opere in qualità di responsabile dell'inquinamento anziché in qualità di proprietario incolpevole, il quale, ai sensi dell'art. 253 del D. Lgs. n. 152/2006, subisce i costi relativi soltanto nei limiti del valore dell'area e con diritto di rivalsa nei confronti del responsabile. Ciò per effetto dell'onere reale la cui natura e portata è stata messa in luce con la massima chiarezza dalla richiamata ordinanza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

3. Il ricorso va, pertanto, accolto, con assorbimento dei profili di doglianza non esaminati.

4. Quanto alle spese di giudizio, le stesse, da liquidarsi come in dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti del Comune di Prato, mentre vanno compensate nei confronti delle altre parti.

*(Omissis)*