

Ordinanza contingibile ed urgente di rimozione dei rifiuti rinvenuti in un sito

T.A.R. Piemonte, Sez. I 12 maggio 2017, n. 590 - Giordano, pres.; Ravasio, est. - Fallimento Fonderie di Trana S.r.l. (avv. Vivani) c. Città Metropolitana di Torino già Provincia di Torino (avv. ti Gallo e Bugalla) ed a.

Ambiente - Attività di fonderia e lavorazioni meccaniche - Rifiuti rinvenuti presso lo stabilimento - Ordinanza contingibile ed urgente di sgombero dei rifiuti - Responsabilità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Gli atti impugnati nell'ambito dei giudizi indicati in epigrafe hanno ad oggetto la bonifica di un'area già di proprietà della Immobiliare Alpi Cozie s.r.l. e per anni utilizzata, unitamente ai fabbricati che su di essi insistevano, dalla società Fonderie di Trana s.r.l., la quale ivi svolgeva attività di fonderia e lavorazioni meccaniche.
2. L'area è situata in Comune di Trana, alla via Sangone 52.
3. Il Comune di Trana con ordinanza del 3 maggio 2003 emetteva ordinanza contingibile ed urgente disponendo che la società Fonderie di Trana s.r.l. provvedesse con urgenza allo sgombero di rifiuti rinvenuti presso lo stabilimento. La società, tuttavia, veniva dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Torino del 26 maggio 2003 n. 201, alla quale faceva seguito la sentenza n. 143 del 14 aprile 2004 che dichiarava il fallimento della Immobiliare Alpi Cozie s.r.l.
4. Il curatore del fallimento della Fonderie di Trana s.r.l. effettuava nondimeno lo sgombero dei rifiuti.
5. Nel 2007 tecnici dell'ARPA effettuavano, su richiesta del Comune di Trana, un sopralluogo sull'area allo scopo di verificare se constasse il superamento di valori soglia nelle matrici ambientali: i tecnici relazionavano, il 5 febbraio 2007, riferendo che i rifiuti erano stati rimossi, salvo una piccola quantità ancora presente sul retro del capannone nonché una ulteriore quantità di rifiuti rinvenuta all'interno dell'area dello stabilimento; riferivano altresì della presenza in sito di alcuni serbatoi interrati contenenti gasolio, in ragione di che sollecitavano il Comune ad adottare provvedimenti ex art. 192 D. L.vo 152/2006 essendo opportuno effettuare accertamenti per verificare la eventuale contaminazione delle matrici ambientali.
6. Il Comune di Trana, pertanto, adottava, nei confronti dei responsabili, una ordinanza di sgombero dei rifiuti giacenti sul retro del capannone: tale ordinanza è stata impugnata con ricorso n. 974/2007 R.G., che è stato dichiarato improcedibile con sentenza n. 499/2012 per sopravvenuto difetto di interesse.
7. Con ordinanza n. 540 del 20 dicembre 2007 il Comune di Trana ha ordinato ai due Fallimenti di rimuovere i rifiuti presenti all'interno dello stabilimento: detta ordinanza è stata impugnata da entrambi i curatori fallimentari con ricorsi nn. 308 e 310 del 2008, che sono stati dichiarati estinti per cessata materia del contendere con sentenze nn. 836 e 837 del 2012: infatti, pur ritenendo di non esservi tenuti, i due Fallimenti hanno di fatto proceduto allo sgombero dei rifiuti.
8. Con la nota indicata in epigrafe la Provincia di Torino ha informato i soggetti interessati, tra i quali anche il Fallimento Fonderie di Trana nonché il dott. Ivano Pagliaro, in non meglio specificata qualità, della necessità di procedere con un intervento di bonifica ai sensi dell'art. 242, con avvertimento che in difetto la Provincia avrebbe emesso una formale diffida ai sensi della citata norma.
9. La nota è stata impugnata autonomamente dal Fallimento delle Fonderie di Trana s.r.l. in persona del curatore, con il ricorso rubricato al n. 548/2010 R.G., nonché dal dott. Ivano Pagliaro personalmente, con il ricorso n. 548/2010 R.G. Detti ricorsi sono stati integrati con motivi aggiunti.
10. Nelle more del giudizio, tuttavia, la società B4 s.n.c., di Pertero Gian pietro & C., che ha acquistato il compendio immobiliare dal Fallimento della Immobiliare Alpi Cozie s.r.l., ha effettuato il piano di caratterizzazione dell'area ed ha presentato un progetto di Bonifica che in data 14 luglio 2016 è stato approvato dal Comune di Trana. Di seguito a ciò la Città metropolitana ha sospeso il procedimento finalizzato alla adozione della diffida ex art. 244 del D. L.vo 152/2006.
11. La nota della Città Metropolitana indicata in epigrafe è stata impugnata dal Fallimento delle Fonderie di Trana s.r.l. e dal dott. Ivano Pagliaro, curatore del citato Fallimento, al quale la nota impugnata è stata notificata personalmente e senza specificare se il relativo coinvolgimento nel procedimento di bonifica sia dovuto alla sua qualità di curatore.
12. A sostegno dei ricorsi il Fallimento delle Fonderie di Trana s.r.l. ed il dott. Pagliaro hanno richiamato un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale la curatela fallimentare, che rappresenta la massa dei creditori, non può essere ritenuta, ancorché abbia la amministrazione dei beni della impresa fallita, responsabile dell'abbandono dei rifiuti e della conseguente contaminazione delle matrici ambientali, poiché ciò porterebbe a disapplicare il principio "chi inquina paga". Il dott. Pagliaro, inoltre, ha dedotto che comunque la sua legittimazione passiva potrebbe essere individuata solo nella sua qualità di curatore fallimentare e giammai in proprio, di guisa che la nota impugnata sarebbe illegittima anche per il fatto di aver implicitamente affermato la responsabilità personale del curatore fallimentare. I ricorrenti hanno inoltre

impugnato la nota della Città Metropolitana per difetto di istruttoria e motivazione, travisamento e violazione dell'art. 242 del D. L.vo 152/2006, in ragione del fatto, ivi si afferma, che gli interventi nel frattempo già effettuati a cura dei due Fallimenti non sarebbero stati esaustivi: la Città Metropolitana, in particolare, avrebbe omesso di esaminare e valutare adeguatamente quanto risultante dalla documentazione trasmessa dal Fallimento della Immobiliare Alpi Cozie s.r.l., attestante una importante attività di rimozione dei rifiuti nonché l'assunzione, da parte della società B4 s.n.c., dell'obbligo di effettuare la bonifica..

13. Costituendosi nei due giudizi sia la Città metropolitana che il Comune di Trana hanno sollevato preliminarmente eccezione di inammissibilità del ricorso in ragione della valenza non immediatamente lesiva ed endoprocedimentale della nota impugnata, a mezzo della quale la Città Metropolitana si è limitata ad invitare i soggetti interessati ad intraprendere la procedura di bonifica. Nel merito hanno sostenuto l'infondatezza del primo motivo di ricorso in ragione del fatto che il potenziale inquinamento sarebbe da ascrivere in via di concausa anche al periodo di gestione post dichiarazione di fallimento, sul secondo motivo le Amministrazioni resistenti hanno dedotto che la rimozione dei rifiuti pacificamente non era stata completa e che le relazioni dell'ARPA del 2007 aveva già fotografato le aree da bonificare.

14. I ricorsi sono stati chiamati alla camera di consiglio del 20 maggio 2010, allorché i ricorrenti hanno dichiarato di rinunciare alla domanda cautelare, e quindi alla pubblica udienza dell'8 marzo 2017, allorché i ricorsi sono stati introitiati a decisione.

15. Preliminariamente il Collegio dispone la riunione dei ricorsi in epigrafe indicati, connessi oggettivamente e soggettivamente.

16. In via ugualmente preliminare il Collegio deve dare atto della infondatezza della rilevata eccezione di inammissibilità sollevata dalla Città Metropolitana e dal Comune di Trana in relazione alla carenza di lesività della nota impugnata: con la nota impugnata, infatti, la Città metropolitana ha chiaramente affermato che la bonifica del sito posta in essere a cura del Fallimento delle Fonderie di Trana s.r.l. non era stata completata e quindi, contrariamente a quanto ritenuto dal Comune di Trana, permaneva la necessità di avviare gli interventi di bonifica; per tale ragione - si ricorda - con la nota impugnata la Provincia di Torino, ora Città Metropolitana, ha intimato "*ai soggetti interessati*", e cioè in sostanza a tutti i soggetti destinatari della nota, di trasmettere entro i successivi trenta giorni un Piano di Caratterizzazione, in difetto di che la Provincia avrebbe emesso una ordinanza ex art. 244 D. L.vo 152/2006. Orbene, tenuto conto del fatto che con le ordinanze ex art. 244 D. L.vo 152/2006 le province ordinano ai responsabili di procedere "*a norma del presente titolo*" e quindi anche a norma dell'art. 242; considerato che questa ultima norma prevede che il responsabile dell'inquinamento, esperite indagini preliminari volte ad accertare il superamento di valori soglia di contaminazione, predisponga un piano di caratterizzazione; di tanto tenuto conto è evidente che la nota impugnata già esplica gli effetti tipici di una ordinanza ex art. 244 D. L.vo 152/2006, e che pertanto sussisteva un interesse immediato ad impugnarla.

17. Verò è che i ricorsi in esame sono piuttosto divenuti improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse in ragione del fatto che un Piano di Caratterizzazione è stato poi effettivamente presentato a cura della società acquirente del compendio immobiliare, e che di seguito a ciò è stato anche approvato un progetto di bonifica, che è in corso di esecuzione da parte della società medesima, odierna proprietaria, in ragione di che la stessa Città Metropolitana ha sospeso l'atto impugnato.

18. Gli odierni ricorrenti insistono, tuttavia, per una decisione sul merito, che il Collegio ritiene di poter pronunciare riqualificando la domanda come azione di mero accertamento, sussistendo nella specie le condizioni in presenza delle quali la giurisprudenza (in particolare la pronunzia della Adunanza Plenaria n. 15/2011) riconosce la possibilità di esperire, nell'ambito del processo amministrativo, una azione di tal sorta e cioè: a) la inadeguatezza della azione di annullamento ad assicurare effettività di tutela al ricorrente; nella specie è evidente che tanto il Fallimento Fonderie di Trana s.r.l. che il dott. Pagliaro hanno interesse ad una pronunzia che accerti che in passato come in futuro essi non potranno essere chiamati a rispondere della bonifica del sito oggetto della nota impugnata, e tale interesse è persistente tenuto conto del fatto che l'attuale proprietario sta bensì procedendo con la bonifica, ma tale bonifica non è ancora stata portata a compimento: non è quindi a priori da escludere l'eventualità che la bonifica si interrompa con richiesta di intervento dei soggetti ritenuti responsabili, da qui l'interesse dei ricorrenti a che sia accertata la di loro carenza di legittimazione passiva alla esecuzione degli obblighi di bonifica di che trattasi; b) il Collegio non può allo stato pronunciare l'annullamento della nota impugnata, con la quale si ordinava la trasmissione del Piano di Caratterizzazione, che in effetti è già stato trasmesso, di guisa che la relativa domanda allo stato non può dirsi adeguata a tutelare in via effettiva i ricorrenti rispetto all'interesse dianzi evidenziato; c) una domanda di mero accertamento risulta nel caso di specie sorretta da una domanda di parte, posto che i ricorrenti hanno insistito per avere una pronuncia sul merito; d) una tale domande non è nella specie finalizzata ad ovviare al decorso del termine perentorio di 60 giorni fissato per l'impugnazione del provvedimento lesivo, che è stato gravato tempestivamente.

Ciò premesso il Collegio ritiene fondato il primo dei motivi articolati con i ricorsi in epigrafe indicati, seppure nei limiti in cui si dirà.

20. Il Collegio non ritiene infatti di doversi discostare dall'orientamento giurisprudenziale secondo il quale la curatela del fallimento non subentra, per il solo fatto di avere la disponibilità dei beni, agli obblighi di bonifica ambientali già facenti capo alla impresa fallita. Tale orientamento si fonda da una parte sul fatto che quando gli obblighi di bonifica ambientale risalgano al periodo di gestione antecedente al fallimento, una eventuale responsabilità della curatela non potrebbe che

tradursi in una responsabilità per fatto non proprio e comunque non conforme al principio “chi inquina paga”; d’altra parte poggia sulla constatazione che in linea di principio il curatore fallimentare, in qualità di rappresentante della massa dei creditori, non subentra agli obblighi che già gravavano sul soggetto fallito non potendo ritenersi il Fallimento un successore della impresa fallita, né il curatore un rappresentante dell’impresa fallita (si veda, tra le più recenti, la pronuncia del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3274 del 30 giugno 2014).

21. Ritiene tuttavia il Collegio che sotteso al dianzi ricordato orientamento di giurisprudenza sia anche il principio per cui la curatela di un fallimento possa essere chiamata ad adempiere ad obblighi di bonifica ambientale quando essi siano conseguenza di comportamenti direttamente ascrivibili alla curatela medesima, il che può astrattamente accadere: a) quando la curatela di un fallimento sia autorizzata all’esercizio della impresa ed in costanza di tale esercizio si verifichino fatti idonei a cagionare inquinamento delle matrici ambientali (evenienza questa espressamente prefigurata dal ricordato precedente del Consiglio di Stato); b) quando sui beni di pertinenza della impresa fallita sia riscontrata la presenza di rifiuti in grado di cagionare un repentino inquinamento ambientale tale da mettere a repentaglio la pubblica incolumità (ad esempio: un deposito di cromo esavalente) o che, in difetto di intervento immediato, renda molto più difficile il successivo contenimento dell’inquinamento e la conseguente bonifica. Ad avviso del Collegio, infatti, in siffatta situazione la curatela fallimentare che disponga della liquidità necessaria ad effettuare gli interventi di messa in sicurezza non può ritenersi automaticamente esonerata per il solo fatto che l’inquinamento origina da comportamenti ascrivibili alla impresa fallita, quantomeno quando non siano reperibili o non siano solvibili i diretti responsabili e quando sia provato che il ritardo nella adozione delle misure di messa in sicurezza sia idoneo a cagionare, nella immediatezza, nuovi danni o un aggravamento di danni già riscontrati delle matrici ambientali: in siffatta contingenza un intervento della curatela, se e nella misura in cui sia prevedibile/prevenibile e finanziariamente possibile, diviene doveroso in ossequio al principio del *neminem laedere*, tenuto conto dei possibili danni per la incolumità pubblica, ed ai principi generali in materia di causalità da comportamento omissivo, e perciò anche giustificabile nei confronti della massa dei creditori quale atto conservativo.

22. Nel caso di specie, tuttavia, non è provata alcuna delle circostanze in presenza delle quali si può ritenere possibile derogare al principio per cui la curatela di un fallimento non risponde dei fatti di inquinamento ascrivibili alla impresa fallita. La curatela del Fallimento Fonderie di Trana s.r.l. , invero, non è stata autorizzata alla prosecuzione della attività aziendale. E’ pacifico che nella fattispecie si trattava di rimuovere rifiuti giacenti in situ da epoca anteriore alla dichiarazione di fallimento delle due società. I documenti acquisiti in giudizio, infine, non consentono di affermare che vi è stata contaminazione delle matrici ambientali e tanto meno che la permanenza in situ dei rifiuti, oltre la data di dichiarazione di fallimento, ha causato o contribuito ad aggravare un fenomeno di inquinamento.

23. A fronte di tali rilievi il coinvolgimento del Fallimento Fonderie di Trana s.r.l. e/o del di lui curatore, dott. Pagliaro, nella bonifica del sito non può che ritenersi, quantomeno allo stato e fatte salve diverse determinazioni conseguenti a eventuali futuri accertamenti, illegittimo perché, implicando una responsabilità per danno ambientale totalmente ascrivibile a fatto altrui, risulta in violazione del principio “*chi inquina paga*”.

24. La fondatezza del motivo di ricorso in esame ha valore dirimente e giustifica di per sé la declaratoria di illegittimità della impugnata nota della Città Metropolitana di Torino del 29 marzo 2009, nella parte in cui essa ha indirizzato l’ordine di effettuare il Piano di Caratterizzazione anche agli odierni ricorrenti e senza che fosse dimostrata la ricorrenza delle condizioni, di cui al precedente paragrafo 21, che avrebbero potuto innestare degli obblighi di bonifica a carico della curatela fallimentare.

25. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

(*Omissis*)