

Ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 16 febbraio 2019, n. 108 - Amicuzzi, pres.; Colagrande, est. - Treccianti Mec S.a.s(avv. Petrella) c. Comune di Avezzano (avv.ti Di Battista e Verini) ed a.

Sanità pubblica - Ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La ricorrente con il ricorso r.g. n. 825 del 2014 impugna l'ordinanza n. 387 del 25.07.2014 con la quale il Comune di Avezzano le ha intimato, ex art. 192 del decreto legislativo n.152/2006, la rimozione e lo smaltimento di rifiuti abbandonati nell'area di sua proprietà compresa nel nucleo industriale di Avezzano.

Il ricorso è affidato a tre motivi.

1) Violazione e falsa applicazione dell'art.50 del decreto legislativo n. 267 del 18.8.2000 - nonché dell'art.14 del decreto legislativo 22/97 - mancata ottemperanza all'ordine del Giudice fallimentare del Tribunale di Sulmona di cui al provvedimento del 27.7.2005.

La ricorrente ritiene che, come stabilito dal Tribunale di Sulmona con provvedimento del 27.7.2005, il Comune sarebbe tenuto a provvedere alla bonifica del sito; sostiene inoltre di non essere responsabile dell'inquinamento del sito del quale, ancorché proprietaria, non aveva la disponibilità in quanto esso fu concesso in locazione nel 2003 alla S.r.l. Effe System, successivamente fallita nel 2005 e poi sottoposto a sequestro preventivo in data 19.11.2009.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art.192 comma 1 del d.lgs. n.152/2006 e dell'art.82 del regolamento comunale di Polizia amministrativa e sicurezza urbana- falso presupposto.

La ricorrente non sarebbe obbligata alla bonifica del sito al cui inquinamento non avrebbe concorso neppure con condotta omissiva.

3) Difetto ed inadeguatezza delle motivazioni - Sviamento di potere.

Il Comune non avrebbe indicato le ragioni per le quali ha dissentito dalle osservazioni prodotte dalla ricorrente a seguito della comunicazione di avvio del procedimento.

Con il ricorso r.g. n. 363 del 2018 la Treccianti M.E.C. s.a.s. impugna la successiva ordinanza con la quale il Comune di Avezzano ha annunciato l'avvio delle operazioni coattive di bonifica del sito intimandole, al contempo, il pagamento delle spese occorrenti.

Sono dedotti vizi di illegittimità derivata dall'ordinanza n. 387/2014 per gli stessi motivi esposti con il ricorso n. 825/2014 e vizi propri di eccesso di potere, il primo per carenza d'istruttoria e per falsità dei presupposti dell'ordinanza - poiché, contrariamente a quanto presupposto, l'area oggetto di sequestro preventivo non sarebbe mai stata restituita alla ricorrente - e il secondo per ulteriore sviamento di potere in quanto il Comune, pur essendo responsabile della mancata ottemperanza all'ordine di rimozione dei rifiuti rivoltogli dal Tribunale di Sulmona, giustifica l'ordinanza richiamando la normativa europea sulle aree ZES in stato di abbandono da almeno 15 anni da riutilizzare per nuove iniziative industriali.

Resiste il Comune di Avezzano.

All'udienza pubblica del 9 gennaio 2019, previa riunione dei ricorsi per connessione oggettiva e soggettiva, il Collegio ha trattenuto entrambe le cause in decisione.

Va esaminato per priorità logica e temporale il ricorso n. 825/2014 con il quale è impugnata l'ordinanza di rimozione e smaltimento dei rifiuti giacenti sull'area di proprietà della ricorrente.

Il terzo motivo, con il quale la ricorrente deduce che il Comune avrebbe ignorato le controdeduzioni rese in seguito alla comunicazione di avvio del procedimento, è infondato.

L'ordinanza impugnata fa espresso riferimento alle osservazioni della ricorrente laddove spiega di non poterle accogliere in quanto non giustificano la condotta omissiva del proprietario che, gravato da un dovere di prevenzione attiva, avrebbe dovuto esercitare un'attenta vigilanza sul come il proprio bene era gestito dal conduttore/ locatario, segnalando tempestivamente all'autorità i comportamenti dannosi o pericolosi da quest'ultimo posti in essere. L'art. 10 della legge 241/1990, che impone all'amministrazione di valutare le ragioni opposte dall'interessato, è chiaramente finalizzato a garantire che il provvedimento sia corredato da una motivazione completa, affinché non sia pretermessa la valutazione di tutti elementi rilevanti nella ponderazione degli interessi in concorso.

Nel caso in decisione il Comune ha adempiuto all'onere impostogli dal citato art. 10 di indicare le ragioni del diniego ritenute prevalenti su quelle opposte dalla ricorrente, sicché è sulla legittimità sostanziale di tali ragioni che il Collegio deve pronunciarsi nei limiti degli altri motivi.

Il primo motivo, con il quale la ricorrente nega di essere responsabile dell'inquinamento del sito, in quanto il Comune avrebbe omissso di rimuovere i rifiuti successivamente combusti con ulteriore contaminazione del sito, è infondato.



L'ordine del Tribunale fallimentare di Sulmona, rivolto al Comune di Avezzano di provvedere in via d'urgenza alla bonifica del sito, non muta il quadro delle responsabilità delineato dall'art. 192 d.lgs. 152/2006 (che ha sostituito l'art. 14 del decreto legislativo n. 22/1997 indicato nella rubrica del motivo), avendo detto ordine come finalità esclusiva quella di rimuovere un pericolo imminente per la salute pubblica, come dimostra il fatto che il provvedimento del Tribunale fa espressamente salvo il regresso del Comune nei confronti dei responsabili dell'inquinamento, sicché l'inerzia del Comune sarebbe censurabile, a tutela di interessi diversi da quello azionato, solo per l'eventuale danno alla salute pubblica che si sarebbe potuto evitare, ma di certo non avrebbe l'effetto di esentare i responsabili del danno ambientale dall'onere della bonifica.

Anche il secondo motivo è infondato.

Ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 il proprietario, o il titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area inquinata, è responsabile in solido con l'autore materiale dell'abbandono o deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo espressamente vietati dall'art. 192 primo comma.

La violazione del divieto da parte del proprietario o del titolare di diritti reali o personali di godimento consegue chiaramente non ad una condotta materiale – in tal caso essi sarebbero responsabili in quanto autori dell'abbandono o del deposito irregolare – ma alla violazione di uno specifico obbligo di diligenza nella prevenzione dell'inquinamento del suolo che la legge fa gravare su chi ne ha la disponibilità.

Tuttavia la violazione di tale obbligo è fonte della responsabilità solidale con l'autore dell'inquinamento solo se è dovuta a colpa o dolo.

Proprio perché viene in rilievo, in tal caso, una responsabilità indiretta - e non per fatto proprio - la giurisprudenza è ferma nel ritenere che il proprietario (o il titolare di diritti reali o personali di godimento) non debba rispondere dell'inquinamento di un'area cagionato da altri che ne abbiano fatto uso abusivamente o contro la sua volontà, altrimenti si tratterebbe di una responsabilità oggettiva per fatto altrui che l'art. 192 citato certamente non contempla.

Di contro si è ritenuto che il proprietario (o il titolare di un diritto reale o personale di godimento sull'area) che consenta, o tolleri l'uso della sua proprietà, potenzialmente inquinante, da parte di altri, risponde del danno ambientale che ne potrebbe derivare se viene meno all'osservanza, esigibile in concreto, dell'obbligo di diligenza individuato nell'art. 192 con specifico riferimento alla prevenzione del danno ambientale da deposito incontrollato o abbandono di rifiuti. (TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, n. 2675/2016; Cons. di Stato – Sez. IV n. 84/2010; Cass. Sez. Un. n. 4472/2009)

La giurisprudenza ha ritenuto sussistere la violazione dell'obbligo di diligenza in questione quando il titolare del fondo sia al corrente di episodi di abbandono di rifiuti sulla sua proprietà e non fa quanto ragionevolmente possibile per prevenirli, anche informando le competenti autorità (Consiglio di Stato sez. V, 17/7/2014, n.3786).

A maggior ragione si deve ritenere che detto obbligo è violato nel caso in cui il proprietario ha ceduto la disponibilità della sua proprietà proprio per l'esercizio di attività (pericolosa) di deposito di rifiuti, senza accertarsi se ciò avvenga nel rispetto della normativa vigente (Cass., sez. III, 22 marzo 2011 n. 6525).

Nel caso concreto la ricorrente sapeva che la sua avente causa per locazione avrebbe adibito l'area a deposito di rifiuti, così come non è contestato che fosse al corrente che la locatrice non disponeva dell'autorizzazione unica prescritta dall'art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006 perché potesse avviare detta attività sul sito condotto in locazione.

Lo si desume dalla nota prot. n. 2797 del 23 luglio 2004 con la quale il Consorzio per lo sviluppo industriale (menzionata nella relazione dello stesso Consorzio del 23.11.2007) richiede alla ricorrente e alla sua avente causa, ai fini dell'istruttoria del procedimento di rilascio dell'autorizzazione, un elaborato planimetrico riportante il lotto della Treccati Mec con evidenziata la porzione del fabbricato e dell'area concessa in locazione: tale elaborato inoltre, deve riportare l'esatto stato dei luoghi, l'esatta superficie locata.

Il Consorzio nella relazione del 23.11.2007 esclude espressamente che la Effe System S.r.l. avesse mai conseguito detta autorizzazione.

La circostanza appare confermata dal decreto di sostituzione del custode del GIP di Avezzano, in data 11.8.2010, che indica nell'area in questione la sede di una discarica abusiva di rifiuti industriali.

Deve quindi presumersi che la ricorrente fosse al corrente che l'attività di stoccaggio e deposito rifiuti – che, come riferito nel primo motivo di ricorso, era indicata nel contratto di locazione - fu esercitata e proseguita abusivamente dalla conduttrice fino alla dichiarazione di fallimento.

Pertanto ricorre in concreto un'ipotesi di deposito incontrollato di rifiuti, perché non autorizzato (Cassazione penale sez. III, 6.4.2018, n. 46699), del quale la società proprietaria dell'area era consapevole.

La giurisprudenza è infatti ferma nel ritenere che la violazione del divieto posto dall'art. 192 d.lgs. n. 152/2006 è imputabile al proprietario che non sia autore del fatto, il quale tuttavia venga meno all'obbligo di diligenza normalmente esigibile (Consiglio di Stato sez. V, 2/8/2018, n.4781, Consiglio di Stato sez. IV, 7/6/2018, n.3430).

Sul piano causale la condotta della ricorrente ha dunque concorso alla produzione dell'inquinamento, mentre sul versante dell'imputazione soggettiva è chiaro che la stessa avrebbe potuto con l'ordinaria diligenza prevedere che un tale evento si sarebbe potuto produrre.

La consapevolezza della mancanza di autorizzazione in capo alla conduttrice avrebbe dovuto quindi indurla a sospendere l'esecuzione del contratto di locazione o a vigilare sull'attività della conduttrice onde consentirne la tempestiva interdizione d'autorità.

Aver mancato di adottare dette cautele che avrebbero potuto evitare l'inquinamento equivale ad averlo causato con autonoma imputazione di responsabilità in capo alla ricorrente che vi era tenuta (Consiglio di Stato, sez. V, 25/2/2016, n. 765; T.A.R., Napoli, sez. V, 23/4/2013, n. 2130; Consiglio di Stato, sez. V, 19/3/2009, n. 1612) in quanto è del tutto evidente, che disporre consapevolmente di un proprio bene per l'esercizio di un deposito incontrollato di rifiuti, espressamente vietato perché pericoloso per l'ambiente e la salute pubblica, viola un obbligo di prudenza e precauzione esigibile ai sensi dell'art. 192 citato.

Il provvedimento gravato non è dunque censurabile perché correttamente imputa alla ricorrente di non aver vigilato sul come il proprio bene era gestito dal conduttore, sebbene (almeno) detta vigilanza fosse esigibile avendo essa consentito l'esercizio dell'attività di deposito di rifiuti non autorizzata.

Le vicende successive al fallimento della S.r.l. Effe System e, segnatamente, l'assunzione della custodia dell'area da parte di soggetti diversi dalla ricorrente, non determinano alcuno spostamento della responsabilità dell'inquinamento.

Non ha infatti rilevanza il sequestro preventivo disposto in seno al procedimento penale n. 2412/2009 il 19.11.2009 poi revocato dal GIP di Avezzano in data 3.10.2011 con contestuale restituzione del sito al rappresentante legale della Treccati MEC S.a.s. (all. n. 8 – nota di deposito del 29.11.2018 del Comune), in quanto l'inquinamento del sito si è verificato in data precedente, né la ricorrente può lamentarne un aggravamento a sé non imputabile a causa dell'incendio verificatosi in data 8.10.2011 quando, revocato il sequestro preventivo, era tornata ad essere custode del sito.

Né può in proposito convenirsi che la ricorrente fosse ritenuta esonerata dalla custodia dell'area per non averne accettato la restituzione dopo la revoca in data 3.10.2011 del sequestro preventivo disposto il 19.11.2009, in quanto il proprietario è custode ex lege della cosa propria, senza necessità della materiale traditio a meno che non risulti – e in specie non risulta – che in concreto gliene fosse interdetto il possesso.

Ne consegue che gravano sulla ricorrente anche le conseguenze dell'incendio, cui la stessa imputa un aumento dei costi di bonifica senza però darne dimostrazione.

Lo stesso è a dirsi per l'abbandono di rifiuti nell'area in questione accertato dall'ARTA il 23.4.2012, considerato che la recinzione dell'area, che era stata da tempo restituita alla proprietaria, risultava in più parti carente, come riferito in seguito a sopralluogo dalla ASL n. 1 Avezzano -L'Aquila -Sulmona con relazione dell'8.5.2012.

Se infatti la recinzione del fondo non costituisce un obbligo per il proprietario (C.d.S, V, 19 marzo 2009, n. 1612), conservarne l'efficienza diviene tuttavia una precauzione esigibile se sul fondo recintato già si trovano dei rifiuti, proprio per evitare che senza controllo ve ne siano depositati altri.

Appare infine inconferente la mancata revoca del sequestro di polizia giudiziaria disposto dal Corpo Forestale dello Stato del 19 luglio 2004, dedotta dalla ricorrente per sostenere che fin da allora non avrebbe avuto la custodia del sito, perché l'inquinamento è precedente al sequestro che proprio per questo fu disposto, senza considerare che non risulta in atti il provvedimento di convalida che costituisce condizione di efficacia della misura cautelare reale oltre il termine di quarantotto ore previsto dal comma 2 dell'art. 355 c.p.p.

Di tanto si trova implicita conferma nell'informativa della Guardia di finanza del 5.11.2009 che riferisce in proposito che non furono rivenuti cartelli o recinzioni delimitative dell'area sottoposta nel 2004 a sequestro dal Corpo Forestale.

Sul ricorso n. 363/2018.

I motivi di ricorso avverso l'ordinanza n. 124/2018 per illegittimità derivata dai vizi dell'ordinanza n. 387/2014, censurati con il ricorso n.825/2014, sono assorbiti nel rigetto di quest'ultimo.

Gli altri motivi di censura per vizi propri di detta ordinanza non consentono, quand'anche fossero accolti, di annullare il provvedimento che si fonda su capi autonomi di motivazione fra i quali resta indenne dalle censure articolate in ricorso l'accertamento dell'assoluta e imprescindibile necessità di accedere con urgenza nell'area rimuovendo un'annosa situazione di degrado ambientale che può determinare conseguenze imprevedibili per l'ambiente e la salute pubblica.

In conclusione entrambi ricorsi sono respinti.

Sussistono, nondimeno, ragioni di equità per disporre la compensazione delle spese processuali, in considerazione della complessità fattuale della questione sottoposta all'esame del Collegio.

(Omissis)