

Violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 e ordine di smaltimento di rifiuti contenenti amianto

T.A.R. Veneto, Sez. III 9 settembre 2021, n. 1059 - Cartotecnica Veneta S.p.A. (avv.ti Giuri, Veronese, Avventi) c. Comune di San Pietro in Gu (avv. Calegari) ed a.

Sanità pubblica - Attività di lavorazione e produzione d'imballaggi flessibili - Rifiuti contenenti amianto - Ordine di rimozione - Ordine al divieto di operare sull'intero complesso immobiliare - Accertamenti in ordine al responsabile svolti non in contraddittorio con gli interessati - Violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato in data 18.10.2016, la società Cartotecnica Veneta SpA (di seguito solo "Cartotecnica") impugnava il provvedimento, meglio indicato in epigrafe, con cui il Comune di San Pietro in Gu aveva disposto che:

"1) i rifiuti contenenti amianto, presenti nel sito ex Cartiera Cariolaro, stimati in 7000 mc, devono essere rimossi e nell'area interessata dal deposito devono essere ripristinate le condizioni di naturalità.

2) La rimozione deve avvenire al più presto, sulla base di un crono programma delle operazioni di rimozione e sgombero che codesta Ditta dovrà presentare e che dovrà essere approvato dal Comune e dagli Enti in indirizzo anche al fine di garantire i controlli ambientali di merito;

3) Qualora codesta Ditta intenda avviare l'attività nell'immobile in oggetto il sito interessato dal deposito deve essere messo preliminarmente in sicurezza. Gli oneri per questa attività sono a carico della Ditta e non computabili negli oneri per la rimozione di cui al punto 1).

4) La possibilità di operare nel sito ex Cartiera Cariolaro è, comunque, subordinata al rilascio da parte Vostra di atto d'obbligo e adeguata fidejussione a favore del Comune, commisurata all'importo necessario per la bonifica totale, come da preventivi in Vostro possesso e, comunque, non inferiore ad € 1.215.604,00 e all'approvazione di un crono programma delle operazioni di rimozione e sgombero che codesta ditta dovrà presentare e che dovrà essere approvato dal Comune e dagli Enti in indirizzo anche al fine di garantire i controlli ambientali di merito".

La ricorrente, premesso di operare da oltre cinquanta anni nell'ambito della lavorazione e produzione d'imballaggi flessibili per svariati settori merceologici, conducendo a tal fine i propri Stabilimenti siti in San Pietro in Gu, in Via Rebecca 2 e Via Mazzini, 60, precisava, in punto di fatto e per quanto qui rileva, quanto segue:

-a seguito di gara indetta nell'ambito dell'esecuzione del concordato preventivo della Società Cartiere Cariolaro S.r.l. in liquidazione (di seguito solo "Cariolaro"), Cartotecnica risultava aggiudicataria, in data 16.6.2015, del complesso immobiliare sito in Via Marconi 1, San Pietro in Gu, che acquistava con contratto di compravendita del 21.7.2015 per il prezzo complessivo di euro 3.100.000,00, al lordo dei costi per interventi ambientali, quantificati in euro 1.215.604,00, per cui corrispondeva a Cariolaro la somma di euro 1.884.396,00;

-i suddetti interventi ambientali avrebbero dovuto riguardare la rimozione e l'avvio a smaltimento di rifiuti interrati non pericolosi (fiocchi di polietilene) -collocati in un'area circoscritta di circa 3.000 mq a margine del complesso immobiliare, avente invece superficie complessiva di oltre 60.000 mq.- prodotti da Cariolaro nell'ambito dell'attività da questa svolta in via esclusiva sin dagli anni 60 e ad essa imposti, con ordinanza comunale n. 2355 del 12.3.2010, in qualità di soggetto responsabile dell'abbandono di tali rifiuti, descritti nell'elaborato "Impianto di via Marconi 1, San Pietro in Gu, Padova, Richiesta di estensione Programma di Sgombero e Conferimento di cui al verbale n. 2355 del 12/03/2010 del Comune di S. Pietro in Gu - Esiti Indagini Integrative e Piano Operativo", predisposto da eAmbiente S.r.l. su incarico della stessa Cariolaro nel corso dell'anno 2011 e basato sulle classificazioni analitiche eseguite nel novembre 2010 sulla scorta delle informazioni rese dal precedente proprietario e nel rispetto della normativa all'epoca vigente;

-a seguito di indagini svolte in contraddittorio con ARPAV in ordine alla riclassificazione analitica dei rifiuti in questione, da ricondursi al Regolamento UE n. 1357/2014, emergeva nel materiale interrato una forte e ubiquitaria contaminazione da fibre di amianto, sino ad allora non nota e del tutto inaspettata in considerazione dell'attività di cartiera da sempre svolta sul sito dal precedente proprietario Cariolaro, circostanza portata all'attenzione degli Enti preposti da Cartotecnica con nota del 14.10.2015;

-con comunicazione inviata a Cariolaro in data 13.11.2015, Cartotecnica evidenziava l'imprevedibile situazione insorta, gravemente pregiudizievole, e diffidava il Liquidatore Giudiziale a non procedere alla ripartizione del ricavato della compravendita del complesso immobiliare, riservandosi ogni azione a tutela dei propri interessi;

-il Comune di San Pietro in Gu convocava la Provincia di Padova, ARPAV, il Consiglio di Bacino Brenta, l'Azienda ULSS 15 e Cartotecnica a tavoli tecnici, svoltisi il 9.11.2015 e l'1.12.2015, dai quali emergeva che i rifiuti rinvenuti dovevano considerarsi pericolosi ed era necessario porre in essere un'attività di monitoraggio e revisionare il piano di

sgombero; in quella stessa sede, Cartotecnica precisava, tra l'altro, che la presenza di rifiuti contenenti amianto non era minimamente nota, né conoscibile al momento dell'acquisizione dell'immobile e che il loro abbandono mediante interrimento non era una sua responsabilità e che gli interventi di messa in sicurezza di emergenza proposti sarebbero stati eseguiti su base volontaria e con riserva di rivalsa nei confronti dei soggetti responsabili, invitando, altresì, il Comune e gli Enti preposti ad attivarsi per coinvolgere formalmente il precedente proprietario dell'area, presumibile produttore originario/detentore dei rifiuti e responsabile del loro abbandono, anche al fine di adottare nei suoi confronti i provvedimenti di competenza ai sensi dell'art. 192, comma 3 e 4, del D.Lgs. n. 152/2006 in relazione all'esecuzione del Piano di sgombero;

-a seguito di esposto presentato dal Comune, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Padova apriva un procedimento iscritto al n. 23623/2015 nell'ambito del quale la Polizia Giudiziaria precisava che le mutate modalità di analisi avevano messo in evidenza una situazione di contaminazione fino ad allora sconosciuta, che la contaminazione di amianto dei terreni poteva essere stata causata da una non corretta gestione delle polveri di lavorazione, che appariva verosimile ritenere che l'inquinamento del terreno da amianto fosse avvenuto tra i 30 ed i 40 anni precedenti;

-il suddetto procedimento penale si concludeva con l'archiviazione per intervenuta morte dell'unico indagato, ma comprovava la piena responsabilità dell'abbandono dei rifiuti in capo alla ditta Cariolaro in ragione dell'attività produttiva condotta nel sito e ciò anche ai fini di cui all'art. 192, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006;

-Cartotecnica, con nota del 12.2.2016, invitava nuovamente l'Amministrazione comunale a coinvolgere il precedente proprietario quale soggetto responsabile e, con nota dell'11.4.2016, trasmetteva un elaborato tecnico, denominato "Programma di conferimento rifiuti ai sensi della D.G.R. n. 3560/99", per la sua valutazione nella Conferenza dei Servizi/tavolo tecnico convocato dall'Amministrazione comunale e per la sua successiva esecuzione da parte di chi di competenza, stante l'assenza nei suoi confronti di qualsivoglia responsabilità in ordine all'abbandono dei rifiuti; nell'ambito di tale elaborato, erano rappresentati gli esiti dei monitoraggi effettuati in contraddittorio con Arpav, da quali emergeva che l'abbandono dei suddetti rifiuti -non previsti, né conosciuti e conoscibili - non aveva determinato contaminazione delle matrici ambientali circostanti né un rischio per l'ambiente o la salute per chi avesse operato sull'area oggetto di abbandono;

-in attesa della convocazione di un ulteriore tavolo tecnico, Cartotecnica invitava le amministrazioni coinvolte a prendere atto degli esiti delle indagini svolte in contraddittorio con Arpav, siccome in grado di escludere assolutamente la presenza di fibre di amianto sia nella matrice acque di falda, sia nella matrice aria e di attestare l'assenza di qualunque profilo di rischio, nonché del diritto della medesima di utilizzare pienamente e legittimamente la restante parte del sito industriale in oggetto, essendo stati verificati i necessari livelli di sicurezza secondo quanto richiesto dalla Provincia di Padova;

-in data 24.6.2016, il Comune di San Pietro in GU, disattendendo le richieste di Cartotecnica e senza tenere in minima considerazione gli elementi e le risultanze sino ad allora oggettivamente emersi dall'istruttoria procedimentale, emetteva il provvedimento in questa sede impugnato, richiamando il tavolo tecnico del 24.6.2016, cui la ricorrente non era stata convocata.

Tanto premesso e ritenendo tale provvedimento illegittimo sia in relazione all'ordine di rimozione rifiuti sia in ordine al divieto di operare sull'intero complesso immobiliare, la ricorrente, in estrema sintesi, formulava le seguenti censure: 1) Violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 per mancata partecipazione al procedimento, atteso che l'atto gravato era stato emesso a seguito del tavolo tecnico del 24.6.2016 al quale la ricorrente non era stata invitata; sarebbe stato violato anche l'art. 192 del D.Lgs n. 152/2006 che prevede che gli accertamenti in ordine al responsabile siano svolti in contraddittorio con gli interessati; 2) difetto di motivazione e violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, per mancata indicazione dei riferimenti normativi del potere esercitato, per mancanza dei presupposti di responsabilità ex art. 192 del D.Lgs n. 152/2006 in ordine alla rimozione rifiuti e per mancanza dei presupposti di fatto e di diritto in ordine al divieto di operare sull'intera area (di 60.000 mq di cui solo 3000 inquinati); 3) in merito all'obbligo di rimozione, violazione dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 per carenza dei presupposti, atteso che la ricorrente non sarebbe soggetto responsabile avendo acquistato l'area solo in data 21.7.2015 e l'abbandono dei rifiuti risalirebbe a 30/40 anni prima; il responsabile sarebbe solo Cariolaro srl in liquidazione, peraltro mai coinvolta nel procedimento nonostante le plurime richieste, né il contratto di compravendita potrebbe determinare una traslazione di responsabilità avendo efficacia solo tra le parti; sotto distinto profilo, gli interventi che la ricorrente si era obbligata ad effettuare avrebbero dovuto riguardare solo i rifiuti non pericolosi indicati nell'elaborato presentato da Cariolaro all'Amministrazione comunale nel corso del 2011; 4) in merito al divieto di operare nell'intero complesso, insussistenza di una disposizione normativa tale da consentire il suddetto divieto e mancanza, in ogni caso, dei presupposti fattuali; il divieto, inoltre, sarebbe contrario alle risultanze istruttorie, atteso che i rifiuti erano risultati circoscritti ad un'area ben limitata e le indagini svolte unitamente ad Arpav avevano escluso qualunque contaminazione di aria e acqua.

La ricorrente formulava, altresì, domanda di risarcimento dei danni.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione comunale intimata, chiedendo il rigetto del ricorso.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie difensive e di replica con cui hanno ribadito le rispettive argomentazioni.

Alla Pubblica Udienza del 10 giugno 2021, il ricorso è passato in decisione, come da verbale di causa.

Le censure formulate dalla parte ricorrente sono fondate, con carattere assorbente, in relazione alla dedotta violazione dell'art. 192 del D.Lgs n. 152/2006.

Pare opportuno premettere che l'art. 192 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, stabilisce che:

“1.L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

2.È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

3.Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.

4.Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 luglio 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni”.

Dunque, in base al disposto di cui al comma 3 dell'art. 192, l'obbligo di rimozione dei rifiuti ricade sul soggetto che ha proceduto ad effettuare il deposito incontrollato degli stessi e, in solido, sul proprietario dell'area in cui i rifiuti stessi si trovano, purché non si tratti di proprietario incolpevole.

Con particolare riferimento al disposto di cui al suddetto comma 3, la giurisprudenza ha chiarito che “è indubbio che la responsabilità del proprietario postuli l'accertamento di una sua condotta dolosa o colposa, essendo da escludere un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o di responsabilità per fatto altrui, ma è altrettanto indubbio che la responsabilità dell'inquinamento, per dolo o per colpa, possa sorgere anche a seguito di una condotta omissiva, oltretché di una condotta attiva (cfr. ex multis, Cons. Stato IV, 7 settembre 2020, n. 5372); a tal fine, è necessario condurre un rigoroso accertamento per individuare il responsabile dell'inquinamento, che abbia posto in essere una condotta attiva o omissiva, nonché il nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione e tale accertamento presuppone un'adeguata istruttoria, non essendo configurabile, come detto, una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragion e di tale sua qualità; la configurabilità della culpa in vigilando, come condotta omissiva colposa del proprietario cui è ascrivibile la responsabilità in solido per lo sversamento di rifiuti in una propria area, quindi, concreta una forma di responsabilità soggettiva (e, in tal senso, diretta) e sussiste laddove *la res*, come nel caso di specie, sia nel pieno ed esclusivo godimento del proprietario (*Consiglio di Stato, sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172*).

Orbene, nel caso in esame, dagli atti depositati (relazione della sezione di Polizia Giudiziaria del 14.12.2015 –sub doc. 16 parte ricorrente - e lo stesso esposto alla Procura della Repubblica presentato dall'Amministrazione Comunale resistente –sub doc. 15 parte ricorrente), emerge che la presenza dei rifiuti contaminati con amianto, contaminazione pericolosa probabilmente causata dalla non corretta gestione di polveri di lavorazione e verosimilmente avvenuta nei trenta o quaranta anni precedenti, era del tutto sconosciuta al momento dell'acquisto del complesso immobiliare in questione da parte della ditta ricorrente (aggiudicazione del 16.6.2015, contratto di vendita del 21.7.2015). In particolare, le indagini effettuate nel corso del 2011 avevano riguardato i rifiuti asportati e quelli ancora rinvenuti nel terreno, ma, sulla base della normativa allora vigente, non erano state estese alla ricerca di amianto; gli accertamenti effettuati nel settembre del 2015, invece, erano stati condotti secondo modalità previste dalla disciplina sopravvenuta (Decisione Commissione Europea 18112/2018 e Regolamento UE 1357/2014), che aveva ampliato i set analitici rispetto a quelli previsti nel 2011, con l'aggiunta di singole famiglie di contaminanti e avevano messo in evidenza “una situazione di contaminazione fino ad allora sconosciuta” (cfr. in tal senso relazione della sezione di Polizia Giudiziaria del 14.12.2015 cit.).

Dunque, al momento dell'acquisto del complesso immobiliare, la ditta ricorrente non era a conoscenza (né l'Amministrazione comunale ha fornito elementi di prova per ritenere il contrario) della presenza di rifiuti contaminati con amianto (e ivi depositati 30 o 40 anni prima), oggetto del provvedimento gravato. In tale corretta prospettiva, come correttamente evidenziato dalla difesa della ricorrente, l'Amministrazione comunale resistente ha ritenuto Cartotecnica obbligata a rimuovere i rifiuti contaminati e abbandonati (da oltre 30 anni) sul terreno dalla medesima acquistato sulla base della mera qualifica di proprietaria del sito, senza poter ad essa contestare la violazione, a titolo di dolo o colpa, dei divieti di cui all'art. 192 del D.Lgs n. 152/2006.

Sotto tale profilo, non è utile alla tesi dell'Amministrazione comunale resistente richiamare la pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 3/2021, atteso che in quel caso è stato sancito il principio secondo il quale “*ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 del D.Lgs n. 152/2006 e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare*”, ipotesi del tutto diversa da quella qui in discussione; al contrario, va evidenziato che proprio in tale pronuncia è stato ribadito che “al generale divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti si riconnettono gli obblighi di rimozione, di avvio al recupero o smaltimento e di ripristino dello stato dei luoghi in capo al

trasgressore e al proprietario, in solido, a condizione che la violazione sia ad almeno uno di essi imputabile secondo gli ordinari titoli di responsabilità, anche per condotta omissiva, colposa nei limiti della esigibilità, o dolosa”, specificandosi, dopo aver evidenziato l’irrelevanza delle nozioni nazionali inerenti la distinzione tra il possesso e la detenzione, che “per la disciplina comunitaria (art. 14, par. 1, della direttiva n. 2008/98/CE), i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o ancora dai detentori precedenti dei rifiuti. Questa regola costituisce un’applicazione del principio “chi inquina paga” (v. il ‘considerando’ n. 1 della citata direttiva n. 2008/98/CE), nel cui ambito solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi siano collocati, può, in definitiva, invocare la cd. ‘esimente interna’ prevista dall’art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006”, circostanza che, come visto in precedenza, risulta sussistente nel caso di cui si discute in questa sede.

Né è condivisibile l’affermazione secondo la quale la ditta ricorrente avrebbe assunto l’obbligo di rimuovere i rifiuti in sede di acquisto del complesso immobiliare, ragione per la quale sarebbe stata praticata la riduzione di costo di euro 1.215.604,00 sul totale di euro 3.100.000,00.

Tale argomentazione è smentita dalla stessa Amministrazione Comunale, la quale, nell’esposto del 5.11.2015 trasmesso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Padova, dopo aver premesso che nell’ambito della procedura di concordato preventivo della società Cariolaro era indetta una gara per la vendita del complesso immobiliare, precisava che il suddetto complesso necessitava di opere di bonifica in quanto vi era la necessità di provvedere allo smaltimento dei rifiuti rinvenuti nel sito da Arpav, atteso che “*nel sito era stata accertata la presenza di un cumulo di rifiuti di circa 6.000 mc. situato a nord del corpo aziendale composto visivamente da terreno e scarti (plastiche), presumibilmente derivanti dall’attività di separazione meccanica connessa alla produzione della carta, nonostante la società proprietaria dell’impianto non fosse in possesso di alcuna autorizzazione allo stoccaggio di tale materiale. Il costo della suddetta bonifica veniva quantificato, sulla base del piano redatto dalla società Cartiere Cariolaro, nella somma di euro 1.215.604,00. Al fine di non impegnare gran parte delle risorse finanziarie a disposizione della procedura, veniva deciso che le opere di bonifica così quantificate fossero poste a carico dell’aggiudicatario dell’impianto, il quale le avrebbe potute scomputare dal prezzo di acquisto*”, per poi aggiungere che “*L’impianto de quo veniva aggiudicato in data 16.6.2015 alla società Cartotecnica Veneta Spa per il prezzo complessivo di 3.100.000,00 euro al lordo delle opere e dei costi di bonifica. La società Cartotecnica Veneta Spa, al fine di redigere il cronoprogramma del piano di bonifica e di sgombero dei rifiuti presenti nello stabilimento industriale appena acquistato, incaricava la società <eAmbiente> di compiere, in contraddittorio con ARPAV, ulteriori indagini. Nel corso di queste indagini, i tecnici hanno rilevato la presenza di materiali interrati nel campo situato a nord dell’edificio principale del complesso industriale. (...) Orbene, le analisi, il cui esito è stato trasmesso in data 16.10.2015 (prot. n. 8965) al Comune di San Pietro in Gu, alla Provincia di Padova e all’ARPAV hanno rilevato la presenza nei campioni prelevati di una forte ed ubiquitaria contaminazione da Amianto sino ad allora sconosciuta*”, con ciò confermando non solo che la presenza di detti rifiuti contaminati da amianto era sconosciuta fino alle analisi effettuate dopo l’acquisto del compendio immobiliare da parte della ricorrente, ma anche che l’importo di euro 1.215.604,00, da scomputare dal prezzo di acquisto stabilito in euro 3.100.000,00, era relativo alle opere di bonifica dei rifiuti (non pericolosi) individuati in precedenza e certo non riferibile a differenti (e pericolosi) rifiuti contaminati scoperti solo in seguito.

Alla luce di tutte le esposte argomentazioni, le censure di parte ricorrente, sotto gli esposti profili, sono fondate e vanno accolte (restando assorbite le ulteriori questioni sollevate in ricorso), con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, anche in relazione alla parte in cui la possibilità di operare nel sito è stata subordinata al rilascio di atto d’obbligo e di fidejussione e all’approvazione del cronoprogramma delle operazioni di rimozione e smaltimento, atteso che anche tali prescrizioni sono fondate sull’illegittimo ordine di rimozione dei rifiuti nei termini sopra chiariti, ferma restando ogni prescrizione o provvedimento relativo alla sicurezza del compendio immobiliare in questione.

Non merita accoglimento, invece, la domanda di risarcimento del danno, in quanto, in disparte la mancata attivazione degli strumenti di tutela che avrebbero potuto ridurre o eliminare il lamentato danno (istanza di sospensione cautelare), non risultano adeguatamente provati i presupposti costitutivi dello stesso, in particolare con riferimento al nesso causale tra il provvedimento impugnato e i costi che la ricorrente afferma di aver sostenuto in conseguenza del medesimo (fatture emesse da Enel e tributi locali quali IMU e TASI, costituenti costi comunque da sostenere; canoni di locazione, contratti per servizi di deposito/custodia beni, e costi di acquisto di un nuovo compendio immobiliare per i quali non sussiste dimostrazione della consequenzialità rispetto al provvedimento gravato).

Le spese di causa, stante la indubbia particolarità della vicenda, sono interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il provvedimento impugnato.

(Omissis)

