

TAR di Brescia, sentenza n. 1148/10: distinzione fra bonifica e rimozione dei rifiuti

L'art. 9 comma 2 del DPR 915/1982 stabilisce che la rimozione dei rifiuti avvenga "in danno dei soggetti obbligati: pur non essendo particolarmente chiara, tale formula, dovendo essere interpretata in conformità ai principi in tema di responsabilità, può essere considerata equivalente alla norma attualmente vigente, che pone l'obbligo della rimozione a carico dei responsabili dell'abbandono dei rifiuti "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".

(Nella specie, il Collegio ha sottolineato che il coinvolgimento del proprietario, e parallelamente del gestore della rete stradale, presuppone quindi l'accertamento (in contraddittorio) della responsabilità nella causazione della discarica incontrollata.

Per quanto riguarda il gestore della rete stradale, che pure dispone di una struttura organizzativa dispiegata capillarmente sul territorio, la colpa non può comunque coincidere con la mancata vigilanza di ogni singolo tratto di strada, essendo un tale obbligo di diligenza eccessivamente ampio. Il gestore della rete stradale può, invece, incorrere in una forma di responsabilità colposa in ipotesi particolari, come ad esempio nel caso in cui non segnali tempestivamente ai comuni l'abbandono di rifiuti da parte di sconosciuti sulle strade e sulle relative pertinenze).

Occorre distinguere tra rimozione dei rifiuti e bonifica del sito: con la prima si pone fine a una discarica incontrollata, mentre la seconda si occupa della situazione di inquinamento che da tale discarica sia derivata.

(Nella specie, il Collegio ha messo in evidenza che il provvedimento impugnato confonde invece questi concetti, e ordina la bonifica tramite rimozione, alla quale non segue necessariamente la bonifica del sito).

N. 01587/1995 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1587 del 1995, proposto da:
ANAS, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, con domicilio in
Brescia, via S. Caterina 6;

contro

COMUNE DI MANERBIO, non costituitosi in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza del sindaco n. 53 del 4 ottobre 1995, con la quale è stato ingiunto all'ANAS
di provvedere allo sgombero dei rifiuti abbandonati in via Brescia nel Comune di Manerbio
nei pressi del sottopasso della strada statale n. 668;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2010 il dott. Mauro Pedron;

Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il sindaco del Comune di Manerbio con ordinanza n. 53 del 4 ottobre 1995 ha ingiunto all'ANAS di provvedere allo sgombero dei rifiuti (inerti e lastre in fibro-cemento) abbandonati in via Brescia nei pressi del sottopasso della strada statale n. 668.

Formalmente viene intimata "la necessaria bonifica dell'area suddetta mediante lo sgombero di tutti i rifiuti".

I presupposti di fatto dell'ordinanza sono così riassumibili: (a) il luogo della discarica abusiva corrisponde catastalmente al mappale n. 216; (b) la gestione della strada statale n. 668 è passata dalla Provincia all'ANAS con verbale che estende la responsabilità del gestore a tutte le pertinenze nonché ai reliquati adiacenti alla strada e al servizio della stessa; (c) non è stato possibile individuare i diretti responsabili dell'abbandono dei rifiuti.

2. Contro la suddetta ordinanza l'ANAS ha presentato impugnazione con atto notificato il 5 dicembre 1995 e depositato il 18 dicembre 1995. Le censure possono essere sintetizzate nei punti seguenti: (i) travisamento dei fatti, in quanto il proprietario catastale sarebbe in realtà il signor Alberto Brandini; (ii) violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990 n. 241 per mancata comunicazione di avvio del procedimento; (iii) violazione dell'art. 9 comma 2 del DPR 10 settembre 1982 n. 915, il quale non prevede una responsabilità oggettiva a carico del proprietario del terreno dove sono stati abbandonati i rifiuti.

3. Il Comune non si è costituito in giudizio. Il TAR Brescia con ordinanza cautelare n. 38 del 19 gennaio 1996 ha sospeso il provvedimento impugnato.

4. Passando all'esame del merito, con il primo motivo di ricorso si afferma che il Comune avrebbe operato sulla base di un'errata conoscenza dei fatti, in quanto il proprietario del terreno dove sono stati abbandonati i rifiuti non è l'ANAS ma il signor Alberto Brandini, come risulta dalla visura catastale del 10 novembre 1995.

L'argomento non appare condivisibile.

La situazione catastale è soltanto apparente, in quanto l'area in questione costituisce pertinenza di una strada statale (v. sopra al punto 1) e dunque, essendo funzionalmente destinata al servizio della viabilità, è attratta nella disciplina del demanio stradale.

Di conseguenza il gestore della rete stradale subentra nella posizione del proprietario catastale, essendo quest'ultimo ormai privo di un effettivo rapporto con il bene. Per stabilire i limiti entro cui il proprietario (e quindi anche il gestore della rete stradale) può essere onerato dell'attività di rimozione dei rifiuti e di bonifica del sito è necessario rinviare alle considerazioni relative al terzo motivo di ricorso (v. sotto ai punti 6-8).

5. Il secondo motivo di ricorso lamenta la violazione dell'art. 7 della legge 241/1990 a causa della mancata comunicazione di avvio del procedimento. In effetti non vi sono nel provvedimento impugnato elementi che consentano di ritenere applicabile il potere di ordinanza contingibile e urgente di cui all'art. 12 del DPR 915/1982. Tuttavia la mancata comunicazione costituisce un errore formale che non può da solo condurre all'annullamento del provvedimento impugnato, perché è sempre necessario, per il principio ora codificato dall'art. 21-octies comma 2 secondo periodo della legge 241/1990, effettuare la prova di resistenza esaminando se la violazione delle garanzie procedurali abbia privato l'amministrazione di elementi istruttori in grado di far ipotizzare una decisione diversa. Non sarebbe infatti né utile né economico annullare un provvedimento che può essere adottato di nuovo con lo stesso contenuto. Nel caso in esame la prova di resistenza può dirsi raggiunta, perché da un lato la questione della proprietà catastale non esonera il gestore della rete stradale (v. sopra al punto 4) e dall'altro il riparto degli oneri tra l'amministrazione comunale e il gestore della rete stradale rappresenta un punto in diritto che nel contrasto delle parti deve essere sciolto in sede giurisdizionale.

6. Con il terzo motivo il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 9 comma 2 del DPR 915/1982, il quale nel caso di discarica incontrollata non prevede una responsabilità oggettiva a carico del proprietario del terreno.

La tesi appare condivisibile, con alcune precisazioni. Preliminarmente si ribadisce la necessità di distinguere tra rimozione dei rifiuti e bonifica del sito.

La rimozione pone fine a una discarica incontrollata, la bonifica si occupa della situazione di inquinamento che da tale discarica sia derivata.

Il provvedimento impugnato confonde invece questi concetti e ordina la bonifica tramite rimozione (v. sopra al punto 1). Occorre quindi esaminare il provvedimento impugnato sia dal lato della rimozione sia da quello della bonifica.

7. L'art. 9 comma 2 del DPR 915/1982 (in vigore all'epoca dei fatti) si occupa della rimozione e stabilisce che la stessa avvenga "in danno dei soggetti obbligati". La formula non è particolarmente chiara ma, dovendo essere interpretata in conformità ai principi in tema di responsabilità, può essere considerata equivalente alla norma attualmente vigente (art. 192 comma 3 del Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152), che pone l'obbligo della rimozione a carico dei responsabili dell'abbandono dei rifiuti "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".

Il coinvolgimento del proprietario, e parallelamente del gestore della rete stradale, presuppone quindi l'accertamento (in contraddittorio) della responsabilità nella causazione della discarica incontrollata.

Per quanto riguarda il gestore della rete stradale, che pure dispone di una struttura organizzativa dispiegata capillarmente sul territorio, la colpa non può comunque coincidere con la mancata vigilanza di ogni singolo tratto di strada, essendo un tale obbligo di diligenza eccessivamente ampio.

Il gestore della rete stradale può invece incorrere in una forma di responsabilità colposa in ipotesi particolari, ad esempio: (a) qualora non segnali tempestivamente ai comuni l'abbandono di rifiuti da parte di sconosciuti sulle strade e sulle relative pertinenze (argomento desumibile dagli art. 14 e 15 del Dlgs. 30 aprile 1992 n. 285); (b) qualora, pur essendone espressamente richiesto dai comuni interessati, non esegua opere dirette a prevenire l'abbandono di rifiuti in punti specifici della rete stradale (venendo così meno all'obbligo di garantire una manutenzione utile ex art. 14 del Dlgs. 285/1992); (c) qualora non si attivi per rimuovere i rifiuti e ripristinare lo stato dei luoghi in caso di inadempimento del trasgressore raggiunto dall'ordinanza del prefetto oppure nei casi di immediato pericolo per la circolazione e di impossibilità a provvedere da parte del trasgressore (v. art. 211 commi 4 e 6 del Dlgs. 285/1992). Nessuna di queste ipotesi è presente nella vicenda in

esame. La pretesa del Comune di imporre la rimozione dei rifiuti al ricorrente si deve quindi considerare infondata.

8. Alla rimozione dei rifiuti non segue necessariamente la bonifica del sito. Attualmente il passaggio dalla remissione in pristino alla vera e propria bonifica è puntualmente disciplinato per fasi successive: (a) in primo luogo è necessario accertare il superamento delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC), che costituiscono i valori di attenzione dell'inquinamento (v. art. 242 comma 2 del Dlgs. 152/2006); (b) si procede quindi alla caratterizzazione del sito inquinato e all'analisi di rischio sito-specifica per la determinazione delle concentrazioni soglia di rischio (CSR); (c) l'obbligo di bonifica sorge solo quando sia superata anche questa seconda serie di concentrazioni (v. art. 242 comma 7 del Dlgs. 152/2006). Nel caso in cui i responsabili della contaminazione non provvedano alla bonifica o siano sconosciuti il compito di bonificare il sito inquinato è assunto dal comune territorialmente competente (v. art. 250 del Dlgs. 152/2006). Il comune che effettua la bonifica può ripetere le relative spese dal proprietario del sito, anche se incolpevole, nei limiti del valore di mercato determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi di bonifica (v. art. 253 commi 3 e 4 del Dlgs. 152/2006). All'epoca dei fatti non esisteva una normativa così specifica, tuttavia vi erano le condizioni sia per distinguere qualitativamente tra la bonifica e la semplice rimozione dei rifiuti, sia per riconoscere che il proprietario incolpevole è estraneo all'obbligo di bonificare il sito ma non a quello di partecipare alle spese di bonifica, essendo quest'ultimo un'estrinsecazione del principio civilistico che non ammette un arricchimento senza causa. Il provvedimento impugnato non poteva quindi ordinare al ricorrente di eseguire la bonifica del sito, e d'altra parte, non avendo il Comune eseguito alcuna bonifica, non era ancora possibile chiedere la partecipazione alle relative spese.

9. In conclusione il ricorso deve essere accolto con il conseguente annullamento dell'atto impugnato. Le spese possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia, Sezione I, definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso.

Le spese sono integralmente compensate tra le parti.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Petruzzelli, Presidente

Mauro Pedron, Primo Referendario, Estensore

Carmine Russo, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/03/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO