

TAR Torino, sentenza n. 1901/10: responsabilità dell'inquinamento in caso di locazione di siti contaminati

Conformemente al principio comunitario "chi inquina paga", secondo cui chi fa correre un rischio di inquinamento o chi provoca un inquinamento è tenuto a sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, l'amministrazione non può imporre ai privati che non hanno alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengono individuati solo in quanto proprietari del bene, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento.

In caso di mancata esecuzione degli interventi in argomento da parte del responsabile dell'inquinamento ovvero in caso di mancata individuazione del predetto, le opere di recupero ambientale vanno eseguite dall'amministrazione competente la quale potrà rivalersi sul soggetto responsabile, nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, nel caso in cui la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei suddetti interventi.

(Nel caso di specie, il Collegio ha sottolineato che l'Amministrazione aveva affermato apoditticamente la responsabilità in solido della Società ricorrente, senza aver svolto al riguardo alcuna effettiva indagine, in grado di comprovarne l'effettiva sussistenza sotto il profilo del dolo o della colpa.

Questo è bastato al Collegio per accogliere il ricorso, e ritenere assorbite le altre censure sollevate, fra le quali quella relativa al rapporto di locazione: il ricorrente, infatti, aveva sottolineato che il proprietario di un terreno non potrebbe mai essere chiamato a rispondere dei danni cagionati dal comportamento volontario del conduttore, a maggior ragione laddove quest'ultimo abbia abusato del titolo contrattuale, utilizzando il fondo per scopi diversi da quelli contrattualmente previsti).

N. 01901/2010 REG.SEN.

N. 01431/2002 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1431 del 2002, proposto da:

CANTINE DEI COLLI NOVARESI S.C.R.L., in persona del suo Presidente Ing. Luigi Baccalaro, con sede legale in 28073 Fara Novarese alla Via Battisti n. 68/70, rappresentata e difesa dal prof. avv. Massimo Andreis e dall'avv. Mario Tuccillo, con domicilio eletto presso lo studio del primo, in Torino, via Pietro Palmieri, 40;

contro

COMUNE DI FARA NOVARESE, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Giovanni Correnti e dal prof. avv. Paolo Scaparone, con domicilio eletto presso quest'ultimo, in Torino, via S. Francesco D'Assisi, 14;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

dell'ordinanza n. 218/2002 del 13 agosto 2002, notificata in pari data, con la quale il Comune di Fara Novarese ha ordinato alla società cooperativa ricorrente, il compimento delle operazioni di bonifica ex art. 17 D. Lgs. n. 22/1997, nonché di ogni atto preordinato e connesso.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Fara Novarese;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 febbraio 2010 la dott.ssa Manuela Sinigoi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ordinanza n. 218/2002 del 13 agosto 2002, il Sindaco del Comune di Fara Novarese ha ordinato a Mancin Endus ed alla società cooperativa Cantine dei Colli Novaresi s.c.r.l., in persona del legale rappresentante signor Luigi Baccalaro, il compimento degli interventi di messa in sicurezza e delle operazioni di bonifica di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 22/97 sull'area di proprietà della società medesima sita in località Strada Vecchia per Briona – via Garibaldi (terreni censiti al NCT fg. 14, mapp. 398).

La società Cantine dei Colli Novaresi, avendo locato il terreno in questione a far data dall'1/6/2002 al signor Mancin Endus ad uso esclusivo di deposito automezzi, è insorta avverso tale ordinanza, deducendone l'illegittimità per i seguenti motivi di gravame:

1. "Violazione di legge - art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997".

Rileva la società ricorrente che il soggetto obbligato alla bonifica e quindi destinatario del provvedimento di diffida del Comune è il responsabile dell'inquinamento e che il

proprietario del sito è interessato al procedimento di bonifica solo per informazione in ordine all'onere reale e al privilegio che grava sul bene, fatto salvo che sia a lui stesso ascrivibile una condotta dolosa o colposa causativa dell'evento, configurabile anche quale "culpa in vigilando", così come disciplinata dall'art. 2051 C.C..

Tale interpretazione è conforme a quanto previsto dall'art. 14 del D.Lgs. n. 22/97, che, nell'analoga fattispecie illecita di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti, specificamente impone l'obbligo solidale di procedere alla rimozione ed al ripristino dello stato dei luoghi "al proprietario ed ai titolari di diritti personali di godimento a cui tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa".

Non basta, quindi, affermare apoditticamente, come ha fatto il Comune, che "sono stati ravvisati elementi di responsabilità in solido dei fatti accertati a carico della proprietà del terreno".

Né, del resto, pare ascrivibile al proprietario la responsabilità per culpa in vigilando, atteso che il presupposto di tale tipo di colpa è l'esistenza di un obbligo di custodia, che viene, invece, meno qualora, come nel caso di specie, il bene venga concesso in locazione con conseguente assunzione dell'obbligo di custodia da parte del conduttore.

Anche prescindendo da tali considerazioni e volendo comunque affermare la permanenza, in capo al proprietario locatore, di un qualsivoglia solidale o concorrente obbligo di custodia del bene locato, lo stesso proprietario non potrebbe egualmente essere chiamato a rispondere dei danni cagionati dal comportamento volontario del conduttore e ciò a maggior ragione laddove questi abbia abusato del titolo contrattuale, utilizzando il fondo per scopi diversi da quelli contrattualmente previsti.

In tal senso si è pronunciata, infatti, la giurisprudenza formatasi sull'art. 2051 C.C., secondo la quale il proprietario può essere chiamato a rispondere solo dei danni "cagionati dall'intrinseco dinamismo della cosa" e non anche di quelli "derivanti dall'azione dell'uomo, sia questi conduttore, detentore o terzo".

2. "Eccesso di potere per difetto e contraddittorietà della motivazione".

Nonostante il fondo in questione sia stato locato al Mancin ad uso esclusivo di deposito automezzi e nonostante i rifiuti siano stati trovati tanto sul terreno che sui cassoni del camion di proprietà ed utilizzati dal Mancin, il Comune ha genericamente affermato una responsabilità solidale delle Cantine ricorrenti, senza motivare in alcun modo il proprio assunto e precisare se l'affermata responsabilità sussista a titolo di dolo o colpa.

L'ordinanza avversata appare, peraltro, illegittima anche sotto il profilo della contraddittorietà della motivazione per i rilievi poc'anzi esposti.

3. "Violazione di legge – art. 7 e 8 della L. n. 241/1990".

L'ordinanza sindacale è, inoltre, illegittima anche per la mancata comunicazione alla ricorrente dell'avviso di avvio del procedimento, previsto, in linea generale, dall'art. 7 della legge n. 241/90 ed espressamente ribadito, con riguardo proprio alle ordinanze di bonifica, dalla giurisprudenza.

4. "Violazione di legge – art. 10 comma 2 del D.M. n. 471/1999".

L'ordinanza impugnata è, infine, illegittima laddove ordina di "presentare al Comune, entro trenta giorni dalla notifica, il progetto di bonifica delle aree inquinate", in quanto l'art. 17 del D.Lgs. n. 22/97 va letto in coordinamento con quanto previsto dall'art. 10 del D.M. n. 471/99, che, emanato in attuazione del D.Lgs. n. 22/97, ha descritto, nel dettaglio, le diverse fasi della procedura di bonifica, concedendo termine sino ad un anno per la presentazione del progetto di bonifica definitivo.

Il Comune di Fara Novarese, con controricorso di stile e successiva memoria, ha replicato alle censure ex adverso dedotte, assumendo la legittimità dell'ordinanza gravata e concludendo per la reiezione del ricorso principale.

All'esito dell'udienza camerale del 5 dicembre 2002, questa Sezione, con ordinanza n. 1148/2002, ha accolto l'istanza cautelare contenuta nel ricorso, "atteso che nel provvedimento gravato non sono stati sufficientemente evidenziati la natura ed i contenuti della ritenuta responsabilità della ricorrente nella causazione dell'evento di inquinamento riscontrato" e "ritenuto sussistente il danno lamentato, ravvisabile nel pregiudizio economico che deriverebbe per la ricorrente nel dover attuare le prescrizioni imposte".

In prossimità dell'udienza di merito fissata per il 17 febbraio 2010, la società ricorrente ha depositato ulteriori documenti, tra cui in particolare, copia della sentenza n. 455 depositata in data 11 giugno 2003, con cui il Tribunale di Novara ha dichiarato risolto, per fatto e colpa del conduttore Mancin Endus, il contratto di locazione del terreno sito in Fara Novarese alla Strada Vecchia per Briona, censito al catasto terreni al foglio 14 mappale 398, stipulato fra il predetto e la coop.a.r.l. Cantine dei Colli Novaresi, nonché della sentenza n. 249/06 depositata in data 15 giugno 2006, con cui il Tribunale di Novara – Sezione Unica Penale ha assolto il signor Baccalaro Luigi dai reati di cui agli artt. 51, comma 1, lett. a) e b), e 51bis in relazione all'art. 17, comma 2, del D.Lgs. n. 22/97, a lui ascritti, per non aver commesso i fatti.

Con successiva memoria ha confermato, inoltre, le tesi difensive già svolte nell'atto di costituzione in giudizio, ribadendo la sua totale estraneità ai fatti, quale proprietaria dell'area oggetto d'inquinamento.

All'udienza di merito da ultimo fissata, all'esito della discussione, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'ordinanza, con cui il Sindaco del Comune di Fara Novarese, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997, ha ordinato anche alla società ricorrente, quale proprietaria del terreno sito in località Strada Vecchia per Briona – via Garibaldi, censito al NCT fg. 14, mappale 398, di effettuare gli interventi di messa in sicurezza e le operazioni di bonifica sull'area medesima.

A seguito di ispezione effettuata in loco dal Nucleo Operativo di Polizia Ambientale del Coordinamento Provinciale di Novara del Corpo Forestale dello Stato con la presenza di Tecnici dell'Arpa è stato rilevato, infatti, che il terreno in questione, locato al signor Mancin Endus per l'utilizzazione quale deposito-parcheggio di camion e macchine operatrici, è stato sede di abusivi e reiterati conferimenti di rifiuti, i quali sono stati interrati ed occultati a profondità variabile, comunque tale da interessare la falda sottostante ed il corpo idrico costituito dalla falda stessa e dalla vicina Roggia Mora, e ritenuti non compatibili con gli scopi asseriti.

Il Sindaco, pertanto, anche avuto riguardo alle note con cui il Nucleo Operativo di Polizia Ambientale e l'Arpa hanno segnalato la necessità dell'urgente attivazione delle procedure previste dall'art. 17 del D.Lgs. citato, mediante l'adozione di un provvedimento ordinativo nei confronti del responsabile del fatto e degli obbligati in solido, ha provveduto in tal senso, adottando l'ordinanza ora gravata.

Osserva il Collegio che l'atto impugnato è stato adottato nel periodo di vigenza del decreto legislativo n. 22/1997, il quale, al comma 2, stabilisce che " Chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a), ovvero determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento ...".

Tale norma impone, però, l'obbligo di adottare le misure, sia urgenti che definitive, idonee a fronteggiare la situazione di inquinamento solamente a carico di colui che di tale situazione sia responsabile, per avervi dato causa, postulando, pertanto, da un punto di vista soggettivo, il requisito del dolo o della colpa.

Da ciò la giurisprudenza quasi univoca, condivisa dal Collegio, deduce la mancanza di responsabilità, e quindi di obbligo a bonificare o di mettere in sicurezza, del proprietario incolpevole (cfr., Tar Toscana, II; 17 aprile 2009, n. 665; T.A.R. Veneto, sez. III, 25

maggio 2005, n. 2174; , T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 8 ottobre 2004, n. 5473; T.A.R. Campania, sez. V, 28 settembre 1998, n. 2988).

E' evidente, pertanto, che, conformemente al principio comunitario "chi inquina paga" (art. 174, ex art. 130/R, Trattato CE), secondo cui chi fa correre un rischio di inquinamento o chi provoca un inquinamento è tenuto a sostenere i costi della prevenzione o della riparazione, l'amministrazione non possa imporre ai privati che non hanno alcuna responsabilità diretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengono individuati solo in quanto proprietari del bene, lo svolgimento di attività di recupero e di risanamento (T.A.R. Veneto, sez. III, 2 febbraio 2002, n. 320).

Come lascia agevolmente intuire anche l'art. 8, comma 3, del "Regolamento recante criteri, procedure e modalità per la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale dei siti inquinati, ai sensi dell'articolo 17 del D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni e integrazioni", adottato con D.M. 25 ottobre 1999, n. 471, a carico del proprietario dell'area inquinata, non responsabile della contaminazione, spetta, invero, unicamente la facoltà di eseguire gli interventi ambientali in questione, al fine di evitare l'espropriazione del terreno interessato gravato da onere reale, al pari delle spese sostenute per gli interventi di recupero ambientale assistite anche da privilegio speciale immobiliare.

La legge prevede, infatti, che, in caso di mancata esecuzione degli interventi in argomento da parte del responsabile dell'inquinamento ovvero in caso di mancata individuazione del predetto, le opere di recupero ambientale vanno eseguite dall'amministrazione competente la quale potrà rivalersi sul soggetto responsabile, nei limiti del valore dell'area bonificata, anche esercitando, nel caso in cui la rivalsa non vada a buon fine, le garanzie gravanti sul terreno oggetto dei suddetti interventi (T.A.R. Lombardia, Brescia, 16 marzo 2006, n. 291; T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 10 luglio 2007, n. 5355).

Passando ora all'esame dei motivi di ricorso, osserva il Collegio che, nel caso di specie, l'Amministrazione ha, invero, affermato apoditticamente la responsabilità in solido della Società ricorrente, senza aver svolto al riguardo alcuna effettiva indagine, in grado di comprovarne l'effettiva sussistenza sotto il profilo del dolo o della colpa.

Come già argomentato in sede cautelare da questa Sezione, nel provvedimento gravato non sono stati, infatti, sufficientemente evidenziati la natura ed i contenuti della ritenuta

responsabilità della ricorrente nella causazione dell'evento, essendosi unicamente limitata l'Amministrazione ad affermare che "essendo emerso che gli imponenti conferimenti di rifiuti ed i movimenti di terra finalizzati a tali conferimenti non siano compatibili con gli scopi asseriti (riferendosi a quelli della locazione in essere), sono stati ravvisati elementi di responsabilità in solido dei fatti accertati a carico della proprietà del terreno".

Ma il fatto che l'inquinamento riscontrato non fosse compatibile con l'utilizzo del sedime quale deposito-parcheggio di camion e macchine operatrici, convenuto con il Mancin, non poteva far derivare per ciò solo la responsabilità della società proprietaria, atteso che in nessun modo è ravvisabile (e allegata dal Comune) nemmeno un'ipotesi di omessa vigilanza da parte della società, posto che l'inquinamento è stato cagionato da sostanze trovate nell'ambito del terreno locato al Mancin e sui mezzi di esclusiva proprietà di quest'ultimo, sui quali è da escludersi ogni concreta possibilità di controllo da parte del locatore, non essendo configurabile alla stregua della disciplina del contratto di locazione un rapporto di dipendenza o subordinazione del conduttore al locatore, che è così privo dei correlati poteri di vigilanza sul conduttore (in tal senso Cass.Civ. 28 maggio 1992, n. 6443).

Ne deriva, pertanto, che l'ordinanza emessa nei confronti della società proprietaria senza accertare se questa abbia posto in essere una delle condotte incriminate dalla norma ovvero se sia configurabile nei suoi confronti un concorso morale o materiale è per ciò solo illegittima.

Sono, pertanto, fondate e rivestono carattere assorbente le censure sollevate dalla società con i primi due motivi di ricorso.

Per le considerazioni che precedono, il ricorso in esame deve essere, quindi, accolto, con conseguente annullamento dell'atto impugnato, nella parte concernente la società ricorrente.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. 218/2002 del 13 agosto 2002 del Sindaco del Comune di Fara Novarese, nella parte concernente la società ricorrente.

Condanna il Comune resistente alla rifusione delle spese di giudizio a favore della società cooperativa Cantine dei Colli Novaresi s.c.r.l., che vengono liquidate nell'importo complessivo di Euro 2.000,00 (duemila/00).

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 17 febbraio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Calvo, Presidente

Ariberto Sabino Limongelli, Referendario

Manuela Sinigoi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/04/2010

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

IL SEGRETARIO