

TAR di Milano, sentenza n. 1159 del 27 aprile 2010: ordinanza di rimozione e bonifica

La responsabilità del proprietario del terreno nel quale si ritrovano abbandonati rifiuti deve essere accertata in concreto quanto meno a titolo di colpa e di tale responsabilità se ne deve dare atto nel provvedimento che ordina la rimozione dei rifiuti.

(Nel caso di specie, i destinatari dell'ordinanza di bonifica erano stati individuati non come soci o amministratori della società fallita responsabile dell'inquinamento, ma come comproprietari delle aree da bonificare: in mancanza della prova di un ruolo attivo nelle scelte imprenditoriali della società fallita, viene meno il titolo per richiedere agli stessi una condotta di ripristino del sito inquinato dai rifiuti abbandonati).

A mente dell'art. 192 D.lgs. 152/06, comma 3, il Comune è pienamente competente ad emanare le ordinanze di rimozione dei rifiuti e di redazione di un piano di bonifica di un'area inquinata.

Il Comune non ha nessun obbligo di eseguire in danno le ordinanze emesse a carico del responsabile dell'inquinamento e ben può procedere a tale operazione solo quando ha verificato che nessun altro strumento a sua disposizione si è rivelato praticabile. L'esecuzione d'ufficio delle ordinanze emesse, nella specie, contro la società fallita responsabile dell'inquinamento, pertanto, non può essere ritenuta come presupposto di legittimità per poter procedere all'emissione dell'ordinanza di bonifica nei confronti dei proprietari dell'area.

(Nella specie, il Collegio ha annullato il provvedimento impugnato, in quanto mancavano i profili di colpa nei confronti dei ricorrenti, ma non perché il Comune non fosse legittimato ad adottare il provvedimento stesso).

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 01159/2010 REG.SEN.
N. 00175/2007 REG.RIC.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

Sul ricorso numero di registro generale 175 del 2007, proposto da:

Terruzzi Gianfranco, Consonni Teresita Elisa, Terruzzi Gerardo, Terruzzi Giorgio, Terruzzi Giovanni, rappresentati e difesi dagli avv. Umberto Grella, A. Giuseppe Pantò, con domicilio eletto presso l'avv. Umberto Grella in Milano, via Cesare Battisti 21;

contro

Comune di Monza, rappresentato e difeso dagli avv. Annalisa Bragante, Paola Brambilla, domiciliato presso gli uffici dell'avvocatura comunale di Milano in Milano, via Andreani 10; Provincia di Milano, Agenzia Regionale Protezione Ambiente Lombardia – Arpa non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Immobiliare Mose' Srl;, rappresentata e difesa dagli avv. Francesco Montesano, Andrea Zimbaldi, con domicilio eletto presso il loro studio in Milano, via Manzoni 35;
Terruzzi Maria Luisa non costituita in giudizio;

per l'annullamento
previa sospensione dell'efficacia,

delle ordinanze sindacali del 6.11.06 emesse dal Comune di Monza Settore Ambiente e Qualità Urbana volta alla rimozione di rifiuti ed alla redazione di un piano di bonifica dell'area;

e, quanto al ricorso incidentale

per l'annullamento
previa sospensione dell'efficacia,

dell'ordinanza sindacale del 6.11.06 emessa dal Comune di Monza Settore Ambiente e
Qualità Urbana volta alla rimozione di rifiuti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Monza;

Visto l'atto di costituzione in giudizio proposto dal ricorrente incidentale Immobiliare Mose'
Srl; Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2010 il dott. Ugo De Carlo e uditi per le
parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 12.01.07 e depositato in data 25.1.07 i ricorrenti
impugnavano le ordinanze del Comune di Monza del 6.11.06 prot. 0084171 con cui era
stata ordinata la rimozione dei rifiuti esistenti in un'area di proprietà della società, previa
comunicazione delle modalità con cui effettuare lo smaltimento, provvedendo così alla
remissione in pristino dei luoghi e la messa in sicurezza di tutta l'area, previo svolgimento
dell'indagine preliminare.

I ricorrenti facevano presente che l'area interessata dalle ordinanze impugnate era stata in
un primo tempo di proprietà e successivamente detenuta sine titulo dalla s.r.l. Terruzzi
Mario che si aveva esercitato fino alla dichiarazione di fallimento un'attività di produzione e
commercio di vernici e altre materie chimiche.

Affermavano, inoltre, di non essere soci o amministratori della società fallita né di avere
mai detenuto in virtù di diritti reali o personali di godimento gli immobili de quo e che,
pertanto erano privi di qualunque legittimazione passiva rispetto alle ordinanze loro

notificate.

I motivi di ricorso sono tre.

Il primo denuncia il difetto di legittimazione passiva dei ricorrenti che non possono essere considerati destinatari di ordinanze applicative di sanzioni amministrative dal momento che la bonifica compete in prima battuta a chi ha inquinato e cioè al legale rappresentante della società fallita e in seconda battuta alla società proprietaria delle aree.

Il secondo motivo lamenta l'incompetenza poiché è la Provincia e non il Comune a doversi occupare del controllo e della verifica degli interventi di bonifica ex art. 197 D.lgs. 152\06 e l'art. 244 D.lgs. 152\06 afferma che spetta alla Provincia di emettere ordinanze per provvedere alle operazioni necessarie per la messa in sicurezza e bonifica delle aree.

Il terzo motivo censura la violazione dell'art. 97 Cost., 1 L. 241\90, 17 D.lgs. 22\97 (ora 242 e 244 D.lgs.152\06) e degli artt. 8 e 14 del D.M. 471\99 e il difetto di motivazione.

Il Comune non ha mai disposto l'esecuzione di ufficio delle numerose ordinanze emesse a carico della società fallita non rispettando quanto previsto dagli artt. 17 D.lgs. 22\97 e 8 e 14 del D.M. 471\99.

In tal modo è venuto meno anche il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e quello di efficienza dell'azione amministrativa.

Il Comune di Monza si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso.

Si costituiva, altresì, la Immobiliare Mosè presentando ricorso incidentale riproponendo le stesse doglianze con cui aveva proceduto all'impugnazione dell'ordinanza del 6.11.06 nel ricorso principale.

Alla camera di consiglio del 14.3.07 l'istanza di sospensione del provvedimento veniva accolta per sussistenza del fumus in quanto per alcuni dei ricorrenti era emerso l'assenza di titolo di proprietà all'epoca di emanazione delle ordinanze impugnate e per altri per mancanza di responsabilità circa l'abbandono di rifiuti.

Preliminarmente va dichiarata la carenza di interesse all'impugnazione dell'ordinanza con

cui veniva imposta la messa in sicurezza di tutta l'area, previo svolgimento dell'indagine preliminare.

Tale ordinanza, infatti, è stata rivolta solamente nei confronti della curatela fallimentare della s.r.l. Terruzzi Mario e non nei riguardi dei ricorrenti che quindi sono privi di ogni legittimazione all'impugnazione; sotto questo profilo, pertanto, il ricorso è inammissibile.

Il ricorso incidentale è parimenti inammissibile.

La Immobiliare Mosè s.r.l. si è costituita in giudizio dal momento che era stata oggetto della notifica del provvedimento principale; ma questa circostanza non è sufficiente a farle assumere la veste di controinteressato.

Tale qualifica spetta, infatti, a colui che ha un interesse contrario a quello del ricorrente che impugna l'atto perché riceve dei vantaggi dallo stesso e quindi si costituisce per ottenere il rigetto del ricorso e il mantenimento in vita dell'atto.

Non può, quindi, dipendere dalle valutazioni di chi ricorre attribuire o meno questa posizione processuale, ma dalla situazione oggettivamente presente.

Orbene, nel caso di specie, l'Immobiliare Mosè ha fatto oggetto di ricorso una delle due ordinanze impugnate: non si tratta, pertanto, di un controinteressato, ma di un cointeressato che può intervenire ad adiuvandum, ma non può presentare un ricorso incidentale.

Venendo al merito del ricorso, il primo motivo è fondato sebbene sotto una diversa prospettiva da quella indicata dai ricorrenti.

Essi sono risultati destinatari delle ordinanze impugnate, non come soci o amministratori della società fallita, ma come comproprietari delle aree da bonificare, titolo che tutti hanno posseduto o tuttora posseggono.

La circostanza che due di essi non sono attualmente proprietari non rileva poiché lo erano nel momento in cui è stata rilevata per la prima volta l'accumulo illegittimo di rifiuti con emissione della prima ordinanza per la loro rimozione.

Nella sostanza, però, il motivo è fondato per le stesse ragioni che hanno condotto ad accogliere il ricorso della Immobiliare Mose s.r.l. avverso la medesima ordinanza nel ricorso 122\07 trattato all'odierna udienza.

La responsabilità del proprietario del terreno nel quale si ritrovano abbandonati rifiuti deve essere accertata in concreto quanto meno a titolo di colpa e di tale responsabilità se ne deve dare atto nel provvedimento che ordina la rimozione dei rifiuti.

E' evidente che l'accumulo dei rifiuti è dipeso dall'utilizzazione delle aree per l'attività di produzione di vernici portata avanti per anni dalla s.r.l. Terruzzi Mario poi fallita e in seguito da altre società sempre del gruppo familiare Terruzzi.

In mancanza della prova di un ruolo attivo dei ricorrenti nelle scelte imprenditoriali della società fallita, viene meno il titolo per richiedere agli stessi una condotta di ripristino del sito inquinato dai rifiuti abbandonati.

Non è fondato, invece, il secondo motivo poiché il Comune è pienamente competente ad emanare ordinanze come quelle impugnate; l'art. 192 D.lgs. 152\06 afferma al terzo comma " 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."

Parimenti infondato è il terzo motivo di ricorso.

Il Comune non ha nessun obbligo di eseguire in danno le ordinanze emesse a carico del responsabile dell'inquinamento e ben può procedere a tale operazione solo quando ha verificato che nessun altro strumento a sua disposizione si è rivelato praticabile; peraltro se avesse provveduto in proprio non ci sarebbe stata nessuna necessità di emanare un'ordinanza come quella impugnata che pertanto non può essere ritenuta come presupposto di legittimità per poter procedere all'emissione del provvedimento contestato.

In conclusione il provvedimento deve essere annullato solo perché mancano dei profili di colpa nei confronti dei ricorrenti e, quindi, l'ordinanza è priva del suo fondamento giuridico e dovrà essere di conseguenza annullata.

Per quanto sopra rilevato, il ricorso incidentale va dichiarato inammissibile, mentre il ricorso principale va accolto per le ragioni sopra esposte.

In virtù dell'accoglimento solo parziale dei motivi di ricorso e dell'inammissibilità del ricorso incidentale, appare equo compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia - Sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso epigrafato, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Dichiara inammissibile il ricorso incidentale.

Compensa integralmente tra tutte le parti le spese del presente giudizio.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Adriano Leo, Presidente

Concetta Plantamura, Referendario

Ugo De Carlo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/04/2010

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

IL SEGRETARIO