



b) del provvedimento 27 dicembre 2004, prot. n. 28417, nella parte in cui il Sindaco di Bovolone ha ordinato alla ricorrente di inibire l'utilizzo e l'ingresso all'immobile di Via dell'Industria, 26, interessato dall'incendio sviluppatosi il 12 dicembre 2004, al fine di evitare l'insorgere di pericoli per l'incolumità delle persone; e ha disposto che la società ricorrente faccia eseguire, mediante tecnici abilitati, indagini inerenti la struttura dell'edificio, per desumerne la solidità, con l'indicazione degli interventi che si rendessero necessari per rimuovere la situazione di pericolo in essere e con la precisazione che l'inibizione all'uso dell'immobile medesimo dovrà persistere sino a quando non sarà desumibile l'assenza di un effettivo pericolo in seguito alle indagini sopra disposte;

-quanto agli atti di motivi aggiunti:

c) del provvedimento 4 marzo 2005 n. 16, prot. n. 5342, con cui il Sindaco di Bovolone ha ordinato alla ricorrente, "in qualità di proprietaria dell'immobile", la messa in sicurezza e la bonifica della falda interessata dai piezometri, la sigillatura del piezometro PZ24, e la dotazione di lucchetto a chiave di tutti i chiusini del piezometro, e ancora il ripristino dei parametri entro limiti normativamente accettabili;

d) del provvedimento 23 gennaio 2006 con cui il Sindaco ha ordinato alla ricorrente, in qualità di proprietaria dell'immobile, la copertura con telo impermeabile dei rifiuti depositati sotto la tettoia lesionata dall'incendio il 12 dicembre 2004 entro tre giorni dalla notifica dell'ordinanza, e la prosciugatura delle vasche di contenimento;

visto il ricorso, notificato l'11 febbraio 2005 e depositato in segreteria il 2 marzo 2005, con i relativi allegati;

visti gli atti di motivi aggiunti;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Bovolone, con i relativi allegati;

viste le ordinanze nn. 332 del 2005 e 245 del 2006 con le quali la sezione ha accolto le domande di emanazione di misure cautelari presentate dalla ricorrente;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

visti gli atti tutti della causa;

uditi, all'udienza del 1° febbraio 2007 (relatore il consigliere Marco Buricelli), gli avvocati: Artini, su delega di Campeis, per la società ricorrente e A. Sartori per il Comune di Bovolone;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

1.-Nel dicembre del 2001 la società ricorrente ha stipulato, con la ditta Fazioni, un contratto di locazione finanziaria relativo a un immobile in costruzione sito in Bovolone, Via dell'Industria, 26.

Nel giugno del 2002 l'immobile è stato preso in consegna dalla ditta Fazioni.

Si tratta di un impianto per la messa in riserva e il recupero di rifiuti non pericolosi, utilizzato, per l'appunto, dalla ditta Fazioni, che svolge attività di ritiro e trasporto, con mezzi propri, di rifiuti speciali pericolosi, non pericolosi e urbani, che vengono successivamente recuperati, ossia selezionati, triturati, pressati e confezionati, per essere destinati ad altri centri di recupero, o ad impianti che utilizzano materie prime secondarie o ad impianti che sfruttano la termovalorizzazione del combustibile da rifiuto ex d. m. 5 febbraio 1998.

Il 6 agosto 2003, presso l'impianto di recupero di rifiuti della ditta Fazioni era scoppiato un incendio di vaste proporzioni, che aveva interessato il materiale depositato dalla ditta medesima sull'area esterna al fabbricato di proprietà della stessa. In seguito a questo primo incendio, il Comune aveva impartito disposizioni urgenti per la messa in sicurezza del sito.

A seguito e in conseguenza di un secondo incendio sviluppatosi nell'impianto il 12 dicembre 2004, il successivo 20 dicembre il Comune, "ritenuto necessario ed urgente, nell'immediato, provvedere alla messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale del sito interessato dal fenomeno in questione, isolando ed eliminando le fonti di inquinamento e provvedendo successivamente alla bonifica e al ripristino ambientale del sito medesimo, secondo il procedimento di cui all'art. 17 del d. lgs. n. 22 del 1997, ha notificato alla società ricorrente -oltre che, ovviamente, alla utilizzatrice Fazioni- l'ordinanza in epigrafe indicata sub a).

Il 29 dicembre 2004 è stata notificata alla società ricorrente, oltre che alla ditta Fazioni, l'ordinanza sindacale in rubrica indicata sub b).

Ciò premesso, con ricorso notificato l'11 febbraio 2005 e depositato il 2 marzo 2005 la società Hypo Bank ha chiesto al Tar di annullare le ordinanze in epigrafe indicate alle lettere a) e b), limitatamente alle parti in cui l'obbligo di provvedere è stato esteso alla ricorrente medesima.

Nel ricorso, dopo avere evidenziato che con entrambi i provvedimenti non era stato contestato alla Hypo Bank alcun coinvolgimento nella contaminazione del sito, si sottolinea che le ordinanze sopra indicate sono state illegittimamente rivolte alla società ricorrente solamente nella sua qualità di proprietaria, come tale estranea all'inquinamento e senza che, lo si ripete, il Comune abbia mosso alla ricorrente medesima contestazioni di sorta.

Con atti di motivi aggiunti proposti nel marzo del 2005 e nel febbraio del 2006 la società ricorrente ha impugnato le ordinanze in epigrafe rubricate sub c) e d) sottolineando ancora, in linea generale, come il soggetto proprietario del sito, il quale non sia responsabile dell'inquinamento, non possa essere destinatario di ordinanze come quelle impugnite, tanto più che, nella specie, il responsabile degli accadimenti è stato positivamente individuato nella ditta Fazioni, utilizzatrice dell'immobile.

Resiste il Comune di Bovolone.

Con le ordinanze nn. 332 del 2005 e 245 del 2006 la sezione ha accolto le domande cautelari proposte dalla ricorrente affermando in particolare che nella specie è stato positivamente individuato il responsabile degli accadimenti che hanno interessato il sito, cosicché è nei confronti del responsabile stesso che vanno indirizzati i provvedimenti; e specificando che la ricorrente è estranea ai fatti per cui è causa.

2.-Il ricorso va accolto e gli atti impugnati annullati.

2.1.-Per accogliere il ricorso introduttivo e annullare le ordinanze in epigrafe riassunte sub a) e b) il collegio ritiene utile, prima di tutto, richiamare le sentenze con le quali questa sezione ha costantemente affermato che, nel caso di inquinamento di area privata, gli ordini di messa in sicurezza, di rimozione dei rifiuti e di ripristino del terreno vanno indirizzati al responsabile dell'inquinamento e non al proprietario dell'area stessa, a meno che non sia positivamente accertato il dolo o la colpa di quest'ultimo in ordine ai fatti occorsi. Con alcune sentenze pronunciate, tra il 2001 e il 2005, da questa sezione, anche in relazione a vicende che, almeno sotto alcuni aspetti, appaiono analoghe a quella odierna (si vedano le sentenze nn. 2174 del 2005 -v., in particolare, i punti 2.2.2. e 2.2.3.; 320 e 133 del 2002 e 3881, 3337 e 2237 del 2001), è stato affermato che:

-l'applicazione dell'art. 17 -oltre che dell'art. 14- del d. lgs. n. 22 del 1997 presuppone l'accertamento di una responsabilità in capo al proprietario a titolo di dolo o di colpa. Nei confronti del proprietario incolpevole dell'inquinamento verificatosi sul fondo, viceversa, non può essere ordinato alcun intervento di messa in sicurezza, bonifica o ripristino ambientale;

-quando la responsabilità colposa del proprietario in relazione all'inquinamento accertato non viene preventivamente e adeguatamente accertata e comprovata il giudice non può fare altro che annullare l'ordinanza impugnata (e ciò è tanto più vero qualora venga positivamente individuato il soggetto responsabile della causazione dell'inquinamento);

-è stato precisato in particolare che, come prevede l'art. 14 comma 3 del d. lgs. n. 22 del 1997, chiunque viola i divieti di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo 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. 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. L'art. 17, comma 2, stabilisce che chiunque cagiona (anche in maniera accidentale, vale a dire per caso fortuito: ma questa ipotesi, assolutamente peculiare, non interessa la fattispecie odierna n. d. est.) il superamento dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, 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.

Soggiunge il comma 3 dello stesso art. 17 che i soggetti e gli organi pubblici che nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali individuano siti nei quali i livelli di inquinamento sono superiori ai limiti previsti, ne danno comunicazione al Comune, che diffida il responsabile dell'inquinamento a provvedere ai sensi del comma 2, nonché alla Provincia ed alla Regione (conf. art. 8, comma 2, del d.m. 25 ottobre 1999 n. 471). Da sola, la condizione di proprietario dell'area pregiudicata non basta per giustificare l'emissione di un provvedimento con cui si ordini al proprietario medesimo di effettuare gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale: l'amministrazione non può cioè 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" (così, in motivazione, Cons. St., V, 16 luglio 2002, n. 3971 e Tar Veneto, III, nn. 1104 e 320 del 2002). Del resto, l'art. 8 del d.m. n. 471 del 1999 ben distingue il responsabile dell'inquinamento (v. comma 2) dal proprietario del sito, cui, in quanto tale, il provvedimento di ripristino viene notificato esclusivamente per gli effetti di cui all'art. 17, commi 10 e 11, del d. lgs. n. 22/97, ossia per costituire sulle aree inquinate un onere reale ed un privilegio speciale, segnatamente per le spese di ripristino affrontate dall'Amministrazione qualora i responsabili non provvedano ovvero non siano individuabili;

-in definitiva, il decreto n. 22 del 1997 e il d. m. n. 471 del 1999 fanno riferimento ai "soggetti responsabili" e quindi, in linea generale, presuppongono l'accertamento di dolo o colpa e, con specifico riguardo alla posizione del soggetto proprietario dell'area, subordinano la corresponsabilità del proprietario medesimo al fatto che il verificarsi dell'evento dannoso sia imputabile al proprietario a titolo, appunto, doloso o colposo. La normativa in materia di rifiuti di cui al decreto n. 22 del 1997 non prevede insomma alcuna ipotesi di responsabilità oggettiva del proprietario del terreno coerentemente, del resto, con i principi generali dell'ordinamento, che ammettono solo in via eccezionale ipotesi di responsabilità oggettiva, vale a dire senza colpa, per fatto altrui. E' stato affermato in particolare (sent. n. 3881 del 2001) che l'art. 17 del decreto n. 22 del 1997 non deroga al principio generale di cui all'art. 14 dello stesso decreto, che subordina l'obbligo di bonifica del sito inquinato all'esistenza del dolo o della colpa da parte del proprietario dell'area, e ciò indipendentemente dalla natura sanzionatoria o ripristinatoria del provvedimento impugnato;

-quanto al proprietario incolpevole del sito inquinato; quanto, cioè, al proprietario al quale non sia imputabile una condotta, attiva od omissiva, anche in concorso, nella causazione

dell'inquinamento, a titolo di dolo o di colpa, lo stesso non può essere, se non illegittimamente, diffidato allo smaltimento dei rifiuti o alla messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dell'area : l'ordine di smaltimento dei rifiuti non può essere cioè indiscriminatamente rivolto al proprietario o comunque al soggetto che ha la disponibilità dell'area interessata, dato che la responsabilità del proprietario sorge esclusivamente in quanto lo stesso possa ritenersi obbligato, e siffatto obbligo non può che essere desunto da un comportamento, anche omissivo, di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito di rifiuti; pertanto il detto ordine presuppone l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario, dovendosi escludere la sussistenza dell'obbligo di smaltimento a carico del proprietario incolpevole;

-per quanto riguarda il grado della colpa indispensabile per poter configurare una responsabilità del proprietario nella causazione dell'inquinamento, il d. lgs. n. 22 del 1997 non introduce un'ipotesi di responsabilità aggravata, analoga cioè a quella di cui all'art. 2051 cod. civ. : da ciò discende che in capo al proprietario non può ritenersi imposto uno specifico onere di prevenzione attiva o comunque un grado di diligenza diverso da quello dell'uomo medio o del buon padre di famiglia;

Guardando ora più da vicino alla fattispecie in esame, va sottolineato che nelle premesse delle ordinanze impugnate sub a) e b) il Comune fa riferimento in via esclusiva alla condizione di proprietaria della Hypo Bank (... "in qualità di proprietaria dell'immobile"...: v. ord. 16 dicembre 2004), senza imputare alla ricorrente corresponsabilità alcuna per i fatti occorsi. In altre parole, nelle ordinanze suddette non si rinviene la minima traccia di alcun accertamento di responsabilità, per "culpa in vigilando" o ad altro titolo colposo, a carico della Hypo Bank. Non risulta essere stata mossa alcuna contestazione alla società ricorrente né è stata minimamente appurata alcuna corresponsabilità della ricorrente -proprietaria in relazione agli accadimenti per i quali è causa, e ciò appare tanto più significativo se si considera che negli atti impugnati il Comune evidenzia la responsabilità della ditta Fazioni, "proprietaria utile", o utilizzatrice, dell'immobile. In definitiva, il Comune di Bovolone non qualifica la Hypo Bank come responsabile dell'inquinamento, né comunque individua una sua condotta causalmente rilevante, limitandosi a fare riferimento alla sua condizione di proprietaria del sito inquinato.

2.2.-Alle stesse conclusioni sopra viste può giungersi anche con riferimento alla impugnazione delle ordinanze in epigrafe indicate sub c) e d), e ciò anche se, nelle stesse, il Comune di Bovolone ha evidenziato che la Hypo Bank era stata informata, dal Comune medesimo, con nota in data 27 settembre 2004 del responsabile del settore Ecologia, ai fini di una eventuale corresponsabilità della proprietaria concedente ex articoli 14 e 17 del decreto n. 22 del 1997, circa l'esistenza, sull'area "de qua", di uno stoccaggio di rifiuti non conforme alla normativa sopra indicata (si vedano le premesse delle ordinanze del 23 gennaio 2006 e del 4 marzo 2005). A ciò va aggiunto che il Comune, nel costituirsi in giudizio, ha rimarcato che dopo che il 6 agosto 2003, presso l'impianto della ditta Fazioni, era scoppiato un incendio di vaste proporzioni che aveva interessato il materiale stoccato dalla ditta medesima, senza autorizzazione e a cielo libero in un'area esterna a un fabbricato di proprietà della stessa, la ditta Fazioni aveva continuato a stoccare il materiale e tale circostanza era stata esplicitamente resa nota alla ricorrente, appunto, con la comunicazione del 27 settembre 2004, con allegata documentazione fotografica (v. doc. 15 fasc. P. A.), comunicazione che conteneva un richiamo alla responsabilità della proprietaria in relazione a quanto previsto dagli articoli 14 e 17 del decreto n. 22 del 1997. Nelle memorie difensive comunali si sostiene che nella fattispecie non si può parlare di comportamento incolpevole della proprietaria dell'area, dato che il Comune, appunto, aveva reso nota alla ricorrente la situazione di illegittimità dello stoccaggio di rifiuti nell'immobile di sua proprietà, prospettando un'eventuale chiamata in corresponsabilità della proprietaria stessa ai sensi dei su citati articoli 14 e 17 del decreto n. 22/97. La difesa comunale rileva in particolare che alla ricorrente era stata segnalata l'abusività e la pericolosità dell'utilizzazione del bene concesso in locazione finanziaria: di qui l'ipotizzabilità di un comportamento omissivo colposo in capo alla proprietaria concedente, la quale avrebbe potuto contestare alla ditta utilizzatrice comportamenti, dannosi o pericolosi, posti in essere in violazione della normativa sui rifiuti. Sussisterebbe, in definitiva, una corresponsabilità di Hypo

Bank nella causazione dell'evento, necessaria e sufficiente per giustificare l'adozione delle ordinanze impugnate.

Ora, ad avviso del collegio il fatto che nelle premesse delle ordinanze del 2005 e del 2006 il Sindaco richiami il contenuto della nota informativa del 27 settembre 2004 non appare sufficiente per ritenere che Hypo Bank, quale proprietaria concedente, sia corresponsabile dell'inquinamento.

E invero:

-la normativa vigente non prevede, in capo al proprietario concedente, un obbligo di vigilanza attiva sul corretto impiego del bene dato in leasing da parte dell'utilizzatore. Il fatto poi che, nella specie, le condizioni generali di contratto allegato al contratto di locazione finanziaria (cfr. doc. 3 fasc. ric.) prevedano che l'utilizzatore si obbliga a usare il bene conformemente alle disposizioni che ne regolano il funzionamento, a osservare le norme che siano emanate circa l'uso del bene e a riconoscere alla concedente il diritto di effettuare, per tutta la durata del contratto e in ogni momento, gli accertamenti e i controlli più opportuni per verificare lo stato del bene; non comporta il sorgere, in capo alla proprietaria concedente, di una responsabilità collegata all'omesso controllo su un -eventualmente improprio- uso del bene da parte dell'utilizzatore. In particolare, il fatto che la ricorrente non abbia contestato alla ditta Fazioni l'utilizzo improprio dell'immobile non sembra avere apportato un contributo concreto, sotto il profilo causale, al verificarsi dell'evento dannoso o pericoloso. Né poteva sostenersi plausibilmente che il proprietario concedente fosse tenuto ad attivarsi in via autonoma per impedire il verificarsi dell'evento medesimo;

-soltanto l'utilizzatore ha la disponibilità giuridica e il godimento effettivo del bene ricevuto in leasing, e la responsabilità è da considerarsi collegata alla effettiva disponibilità del bene stesso;

-nella specie, il soggetto responsabile dell'evento è stato positivamente individuato nella ditta Fazioni, che si è peraltro impegnata (ancorché tardivamente) alla messa in sicurezza e allo smaltimento dei rifiuti (cfr. verbale Conferenza Servizi 7 settembre 2006 sub doc. 58 fasc. P. A.);

-in conclusione, il Comune non ha sostenibilmente accertato alcuna responsabilità colposa a carico della ricorrente e, pertanto, il ricorso, assorbita ogni altra censura, va accolto, con conseguente annullamento delle ordinanze impugnate nel limite dell'interesse fatto valere dalla società Hypo Bank.

Nonostante l'esito del ricorso sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese e gli onorari del giudizio.

P. Q. M.

il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione terza, definitivamente decidendo sul ricorso in premessa lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati nel limite dell'interesse fatto valere dalla ricorrente.

Spese compensate.

La presente sentenza verrà eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia, nella camera di consiglio del 1° febbraio 2007.

Il Presidente

L'Estensore

Il Segretario