**TAR Molise, Campobasso, Sez. I, n. 426 del 06/11/2015 – Pres. Onorato – Est. De Falco – Ric. T. s.r.l.**

**BONIFICHE**  – Proprietario non colpevole dell’inquinamento: quali responsabilità?

*L’art. 245 del d.lgs. n. 152/2006 riconosce al proprietario o ad altro soggetto interessato, nel caso di mancata individuazione del responsabile dell’inquinamento, “la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi di bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità”, senza che ciò determini l’assunzione del relativo obbligo; qualora tale soggetto decida di provvedere autonomamente alla bonifica, assumendo anche il relativo impegno nei confronti delle Amministrazioni e poi non vi adempia, determinando un aggravamento dell’inquinamento del sito, la relativa responsabilità non può che ricadere sul medesimo.*

**Fatto e diritto**

La società T. s.r.l., proprietaria di un capannone industriale di circa 1.000 metri quadri sito in località xxx nel territorio del Comune di xxx, concedeva tale immobile in locazione con contratto del 30 dicembre 2000 alla ditta R. di M.A. che avrebbe dovuto utilizzarlo (unitamente ad un ulteriore capannone e a del terreno, concessi in locazione dalla medesima ricorrente con contratto del 19 aprile 2001) per svolgere l’attività di “recupero di materiali tessili compositi” per la quale la conduttrice era autorizzata (secondo quanto attestato dalla Provincia di Isernia e risultante dall’iscrizione presso la Camera di Commercio).

L’area in questione veniva sequestrata in data 16 luglio 2001 dall’Autorità giudiziaria penale nell’ambito del procedimento a carico della ditta conduttrice per aver ammassato nel sito i rifiuti tessili, senza sottoporli ad alcuna attività di cernita o di recupero, realizzando nella sostanza una discarica abusiva.

Dissequestrata l’area in data 22 febbraio 2002, con ordinanza sindacale n. 8/2002 del 3 giugno 2002, emanata sulla base dell’art. 14 punto 3 del d.lgs. n. 22/1997, il Comune di xxx, anche sulla base degli accertamenti compiuti dall’ARPA Molise in data 17 maggio 2002, ordinava al sig. M. di provvedere a proprie cura e spese all’immediata rimozione ovvero al recupero e smaltimento dei rifiuti, ripristinando lo stato dei luoghi entro trenta giorni.

Rimasta senza seguito l’ordinanza in questione, la T.s.r.l. diffidava il Comune con nota del 19 novembre 2002 a provvedere alle operazioni di smaltimento di rifiuti presenti nell’area di sua proprietà; sicché con nota 12 dicembre 2002 il Sindaco del Comune di xxx rappresentava all’Assessorato regionale all’ambiente e al Ministero dell’Ambiente che i costi dello smaltimento, sulla base dei preventivi acquisiti dall’Amministrazione indicavano un costo per lo smaltimento dei rifiuti accumulati di euro 450.000 euro, precisando di non avere tale disponibilità finanziaria e di voler pertanto accedere ad un finanziamento regionale per procedere direttamente alla bonifica.

Con nota n. 272 del 14 gennaio 2003, il Comune di xxx riscontrava la diffida a provvedere allo smaltimento trasmessa dall’odierna ricorrente, rappresentando di non potere sostenere i costi dello smaltimento e di essere in attesa di ricevere una risposta dall’Amministrazione regionale alla nota di cui sopra.

Con ricorso proposto innanzi a questo Tribunale iscritto al numero di Ruolo 245/2003, la T. s.r.l. chiedeva la sospensione di tale atto e l’adozione di misure volte a porre rimedio all’inerzia del Comune rispetto al ravvisato obbligo di procedere allo smaltimento in forza del d.lgs. n. 22/1997.

Con ordinanza 1° ottobre 2003, n. 225, questo TAR respingeva l’istanza cautelare, ma sanciva l’obbligo “del Comune di xxx e degli enti pubblici competenti” di provvedere, nelle more del risanamento del sito, alla messa in sicurezza dell’area in questione.

Con nota del 19 luglio 2004, la T. s.r.l. chiedeva alla Provincia di Isernia di dare esecuzione all’ordinanza di questo Tribunale e di procedere allo smaltimento dei rifiuti, in modo da rendere possibile l’utilizzo a fini industriali dell’area in questione.

Con nota del 21 settembre 2004, la Provincia, in riscontro alla diffida della T. rilevava di non essere competente a compiere l’attività richiesta, dichiarando però la propria disponibilità ad assumere iniziative al riguardo, purché rientranti tra i compiti devoluti all’ente medesimo.

Sennonché con nota del 7 novembre 2005 la Regione Molise intimava, questa volta alla T., di provvedere alle operazioni di bonifica del sito; mentre con decreto del 6 ottobre 2010, n. 1221 veniva dichiarata la perenzione del ricorso iscritto al numero di RG 245/2003.

Con nota del 15 maggio 2012, la T. comunicava al Comune di xxx il “piano di bonifica”, dichiarando di aver avviato fin dal 2006 le operazioni di bonifica del sito e di aver già sostenuto spese per un importo di circa 128.000 euro, manifestando espressamente l’intenzione di proseguire da giugno 2012 con tale attività fino al completamento dell’attività, ma di averla dovuta sospendere nel corso della stagione invernale.

Sennonché con sopralluogo del 21 novembre 2012 i tecnici comunali verificavano che, contrariamente a quanto sostenuto dalla società T., solo una minima parte dei rifiuti era stata smaltita; seguivano solleciti e inviti da parte del Comune da cui originava anche un incontro, tenutosi il 27 marzo 2014 tra la T., il Comune xxx, il rappresentante del Consorzio Industriale e l’ASREM di Isernia, in esito al quale veniva stabilito, in base al verbale sottoscritto dai partecipanti che la T. avrebbe predisposto un nuovo piano di smaltimento, mentre il Comune di xxx avrebbe richiesto al Ministero dell’Ambiente l’erogazione dei sovvenzionamenti previsti in materia dalla normativa vigente.

Con ordinanza sindacale del 5 giugno 2014, n. 13 adottata ai sensi dell’art. 50, co. 4, del T.U.E.L. e dell’art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, il Comune di xxx rilevava, tra l’latro, che il piano di bonifica del 15 maggio 2012 elaborato dalla T. s.r.l. era stato eseguito solo in minima parte dalla società e che l’intera area “versa in condizioni di elevata precarietà ambientale sicuramente non più procrastinabile nel tempo e rappresenta un elevato rischio di inquinamento e pericolosità”, pertanto ordinava alla T. s.r.l. di provvedere allo smaltimento entro 60 giorni dalla notifica del provvedimento.

Avverso tale ordinanza è insorta la T. con ricorso notificato in data 11 agosto 2014 al Comune di xxx, all’ASREM, al Ministero dell’Ambiente, alla Regione Molise, all’ARPA e alla Provincia di Isernia, depositato il successivo 9 settembre, chiedendo l’annullamento dell’ordinanza impugnata previa sospensione dell’efficacia.

Con atto depositato in data 22 settembre 2014 si sono costituiti in giudizio il Ministero dell’Ambiente e la Regione Molise, invocando in limine il proprio difetto di legittimazione passiva, non avendo preso parte all’adozione dell’atto impugnato.

Con atto depositato in data in data 13 novembre 2014 si è costituito in giudizio il Comune di xxx, chiedendo il rigetto del ricorso e dell’istanza cautelare.

Con ordinanza del 17 aprile 2015, n. 160 questo Tribunale ha disposto l’acquisizione di una relazione che illustrasse quanto fatto dalle Amministrazioni convenute in ottemperanza all’ordinanza cautelare emessa nell’ambito del giudizio contrassegnato dal numero di R.G. 245/2003 con la quale il Tribunale aveva stabilito la messa in sicurezza dell’area in questione.

Con relazione depositata in data 28 maggio 2015, il Comune di xxx deduceva che, in mancanza delle necessarie risorse finanziarie, aveva chiesto un finanziamento alla Regione Molise che, tuttavia, non era stato erogato e che, pertanto, non era stata avviata alcuna attività di diretto smaltimento da parte dell’Amministrazione; nondimeno il Comune aveva provveduto a sorvegliare la puntuale osservanza da parte dell’impresa ricorrente degli obblighi di smaltimento dei rifiuti da essa assunti nei confronti dell’Amministrazione.

All’udienza pubblica del 9 luglio 2015, la causa è stata introitata per la decisione.

Preliminarmente occorre dichiarare il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell’Ambiente e della Regione Molise che non hanno adottato né preso parte al procedimento che ha preceduto l’emanazione dell’ordinanza impugnata nel presente giudizio.

Passando al merito del ricorso, con il primo motivo, che può essere scrutinato insieme all’ottavo, la T. s.r.l. lamenta la mancata comunicazione di avvio del procedimento amministrativo ex art. 7 l. n. 241/1990; l’eccesso di potere per difetto di motivazione, nonché la carenza istruttoria, l’illogicità manifesta e il travisamento dei presupposti.

La T. s.r.l., in sostanza, rileva che il procedimento che ha condotto all’adozione dell’ordinanza gravata non sarebbe stato preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, nonostante il provvedimento sia stato emesso all’esito di un iter lungo e tortuoso iniziato nel 2001, allorché l’Amministrazione comunale si era rivolta al Ministero dell’Ambiente per ottenere un finanziamento per procedere all’opera per cui è causa, di modo che non ricorrerebbero i presupposti che avrebbero consentito di omettere l’avviso, tenuto anche conto che il proprio contributo sarebbe stato determinante sull’esito del procedimento.

L’eccezione non coglie nel segno.

Come rilevato dalla dominante giurisprudenza amministrativa, per l'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti a tutela della pubblica incolumità non occorre il rispetto delle regole procedimentali poste a presidio della partecipazione del privato, ex art. 7 della legge n. 241 del 1990, essendo queste incompatibili con l'urgenza del provvedere, anche in ragione della perdurante attualità dello stato di pericolo, che si aggrava (come per l’odierna fattispecie) con il trascorrere del tempo; di fatto la comunicazione di avvio del procedimento nelle ordinanze contingibili ed urgenti adottate dal Sindaco non può che essere di pregiudizio per l'urgenza del provvedere (cfr. TAR Lazio, sez. II, 2 dicembre 2014, n. 12136; Cons. Stato, sez. V, 1° dicembre 2014, n. 5919).

Né può sostenersi che l’urgenza del provvedere fosse esclusa per il lungo lasso di tempo trascorso dal momento in cui è stato constatato l’accumulo abusivo dei rifiuti in questione, atteso che l'assoluta imprevedibilità della situazione da affrontare non è un presupposto indefettibile per l'adozione delle ordinanze sindacali extra ordinem e che il protrarsi della situazione di pericolo non rende, di per sé, illegittima l'ordinanza, dal momento che in determinate situazioni il trascorrere del tempo non elimina da sé il pericolo, ma può, invece, aggravarlo, pur con la precisazione che la situazione di pericolo deve essere attuale rispetto al momento dell'adozione del provvedimento (così, da ultimo, Cons. Stato, sez. V, sent. 4 febbraio 2015, n. 533).

Nel caso di specie già dalla relazione dell’ARPA Molise dell’8 novembre 2004 risultava una situazione di grave compromissione del sito connotata da caratteri di progressivo peggioramento, atteso che la presenza di balle di indumenti esposti all’umidità e alle intemperie, avevano reso l’ambiente propizio per la nidificazione di uccelli e ratti, creando così condizioni di degrado crescente che avrebbero con il trascorrere del tempo necessariamente compromesso la salubrità dell’area, giustificando l’adozione dell’ordinanza gravata.

Sussisteva quindi l’urgenza di provvedere che ha giustificato l’adozione dell’ordinanza impugnata senza comunicare previamente l’avvio del procedimento, come affermato nel preambolo della medesima ordinanza e ciò nonostante l’ampio lasso di tempo trascorso dall’inizio dell’abusivo deposito dei rifiuti e indipendentemente dal fatto che il Comune abbia, o meno, tenuto un comportamento inerte fino a quel momento.

Peraltro, l’ordinanza è stata preceduta da ripetuti solleciti da parte dell’Amministrazione comunale con i quali la società è stata invitata a riavviare le operazioni di bonifica del sito e da un incontro svoltosi il 27 marzo 2014 in esito al quale la T. ha manifestato l’intendimento, cui non risulta sia stato dato alcun seguito, di elaborare un nuovo piano di smaltimento.

Ne consegue che prima dell’adozione del provvedimento gravato, l’Amministrazione ha instaurato una fitta interlocuzione con la società ricorrente che ha potuto in contraddittorio far valere le proprie ragioni, sempre tuttavia confermando la volontà di proseguire direttamente l’attività di risanamento del sito e senza richiedere l’intervento dell’Amministrazione resistente, se non nei limiti dell’interposizione di “buoni uffici” per il conseguimento di finanziamenti regionali o statali.

Con i motivi dal secondo al settimo, parte ricorrente censura il provvedimento comunale, lamentando, nella sostanza, che l’onere di ripristino sia stato posto a carico della T. s.r.l. sul semplice presupposto di essere la proprietaria dell’area e dei capannoni, in violazione del principio “chi inquina paga”, già sancito dalla disciplina di cui al d.lgs. n. 22/1997 e confermato dal TU Ambiente (d.lgs. n. 152/2006), in base al quale l’obbligo di bonifica dell’area inquinata incombe sul soggetto che, con il proprio comportamento, ha colpevolmente determinato lo smaltimento illecito di rifiuti.

In altre parole l’obbligo di rimozione dei rifiuti può essere accollato unicamente al responsabile dell’illecito, ovvero a colui che con il proprio atteggiamento doloso o colposo abbia causato l’inquinamento, ma, nel caso di specie, nessuna colpa potrebbe essere imputata alla T. s.r.l., essendo incontestato, prosegue la ricorrente, che il deposito illecito dei rifiuti sia stato realizzato dall’impresa affittuaria dell’area, in seguito posta in stato di liquidazione e il cui rappresentante legale si è reso irreperibile.

Anzi, la ricorrente afferma di aver segnalato immediatamente l’abusivo accumulo, rendendo possibile l’avvio del procedimento penale che ha condotto poi al sequestro e, quindi, all’interruzione dell’illecito, svolgendo un’attività di sorveglianza sul conduttore a cui non sarebbe stata nemmeno tenuta, specialmente dopo aver accertato che il conduttore era effettivamente abilitato al trattamento dei rifiuti tessili poi abbandonati.

L’eccezione non coglie nel segno.

Il Collegio preliminarmente manifesta adesione all’orientamento, più volte confermato anche da recenti pronunce di questo stesso TAR, in base al quale l’ordine di rimozione dei rifiuti presenti sul fondo può essere rivolto al proprietario solo quando ne sia dimostrata almeno la corresponsabilità con gli autori dell’illecito, per avere cioè posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo a titolo doloso o colposo, dovendosi escludere che la normativa configuri un’ipotesi legale di responsabilità oggettiva (così tra le ultime TAR Molise, 7 agosto 2014, n. 489; TAR Molise, 7 luglio 2014, n. 425; con riferimento al d.lgs. n. 22/1997 cfr. Cons. Stato, sez. V, 25 gennaio 2005, n. 136. Il giudice di appello ha confermato tale orientamento sia con riferimento alla precedente disciplina che al disposto di cui all’art. 192 del d. lgs. 152/2006; cfr. Cons. Stato, V, 25 agosto 2008, n. 4061; id. 19 marzo 2009, n. 1612).

La conferma di tale consolidato principio non giova alla ricorrente nel caso di specie, atteso che essa censura il provvedimento impugnato, asserendo di non aver alcuna responsabilità per l’illecito accumulo di rifiuti nell’area, ma incentrando le proprie censure sul momento in cui i rifiuti in questione sono stati illecitamente ammassati nei capannoni e nell’area circostante, laddove, nel caso di specie, l’ordinanza impugnata impone alla T. s.r.l. di provvedere allo smaltimento, non già invocando la responsabilità della società per la condotta originaria, ma per non aver ottemperato al piano di rimozione che la stessa si era impegnata ad osservare nei confronti del Comune.

Agli atti, infatti, è depositata la nota del 15 maggio 2012 (prot. in entrata n. 2701), con cui la T. s.r.l., per il tramite del proprio amministratore unico, ha comunicato al Comune di xxx di aver iniziato le operazioni di bonifica del sito già dall’anno 2006 e di aver sostenuto spese per un ammontare di 128.000 euro; con la stessa nota la società ha anche espressamente dichiarato al Comune che: “è Ns. intenzione proseguire con tale smaltimento, nonostante la crisi che imperversa il nostro settore da ormai vari anni”, precisando tuttavia di aver sospeso l’attività durante i mesi invernali e che la bonifica sarebbe ripresa a partire dal mese di giugno 2012, senza che tale impegno venisse poi effettivamente adempiuto.

Tale nota, come confermano anche i toni concilianti ivi utilizzati, indica chiaramente che la T. s.r.l. aveva assunto l’obbligo di compiere le attività di smaltimento necessarie alla bonifica del sito, come confermato anche nell’incontro del 27 marzo 2014 (oggetto del verbale depositato in atti), all’esito del quale, per un verso, la società si è impegnata a predisporre un (nuovo) piano di smaltimento per lo smaltimento dei rifiuti e, per altro verso, l’Amministrazione comunale ha dichiarato che si sarebbe attivata per proporre tutte le istanze possibili secondo la legislazione vigente per ottenere un finanziamento, prefigurando un rapporto di cooperazione che prevedeva comunque un’allocazione di compiti in cui quello assegnato alla società consisteva nel provvedere direttamente al ripristino dello status quo ante del sito.

Ed è l’inadempimento a tale obbligo volontariamente assunto che è richiamato nella motivazione (invero assai stringata) dell’impugnata ordinanza, con cui l’Amministrazione richiama a supporto della propria determinazione proprio la mancata attuazione da parte della T. del piano di smaltimento, con una valutazione che non pare irrazionale, atteso che a prescindere dall’imputazione della responsabilità per l’iniziale illecito deposito dei rifiuti, l’impresa stessa dichiarava nella nota del 15 maggio 2012 di aver avviato fin dal 2006 l’attività di bonifica del sito e che intendeva completarla, ingenerando nell’Amministrazione il convincimento che la bonifica sarebbe stata realizzata integralmente ad opera e a spese dalla società ricorrente (salvi eventuali finanziamenti).

In altre parole, ritiene il Collegio, che con la nota del 15 maggio 2012 con cui ha confermato l’esistenza di un piano per lo smaltimento dei rifiuti ammassati nell’area di sua proprietà, la società ricorrente ha finito per sollevare il Comune da eventuali obblighi di compiere direttamente l’intervento di bonifica, con ciò accollandosi una responsabilità diretta al ripristino dello status quo ante. Deve quindi ritenersi che dopo la diffida ricevuta dalla Regione nel 2005, la società abbia deciso di provvedere autonomamente alla bonifica, assumendo anche il relativo impegno nei confronti delle Amministrazioni, come sembra confermare la circostanza che non risultano dopo il 2005 comunicazioni con cui la T. abbia diffidato l’Amministrazione a provvedere allo smaltimento.

Per contro, la mancata esecuzione del piano che la società stessa aveva dichiarato di volere osservare ha, invece, determinato un aggravamento dell’inquinamento del sito, atteso il carattere di progressivo peggioramento della situazione per il quale, anche ai fini dell’art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, la relativa responsabilità non può che appuntarsi sulla società inadempiente, almeno per il segmento temporale che si estende dall’assunzione dell’obbligo di smaltimento fino all’adozione dell’ordinanza gravata.

Vero è poi che l’art. 245 del d.lgs. n. 152/2006 riconosce al proprietario o ad altro soggetto interessato, nel caso di mancata individuazione del responsabile dell’inquinamento “la facoltà di intervenire in qualunque momento volontariamente per la realizzazione degli interventi dì bonifica necessari nell'ambito del sito in proprietà o disponibilità”, senza che ciò determini l’assunzione del relativo obbligo; sennonché, nel caso di specie, la T. s.r.l. non si è limitata ad avviare interventi di bonifica poi arrestandosi, ma ha assunto formalmente l’impegno nei confronti dell’Amministrazione di eseguire un completo piano di smaltimento.

In sostanza, indipendentemente dall’attribuzione della responsabilità dell’iniziale sversamento di rifiuti tessili, l’inadempimento della società agli obblighi di smaltimento assunti ha prodotto un aggravamento della situazione ambientale, atteso che l’Amministrazione, anche tenendo conto degli obblighi assunti dalla ricorrente, non ha più provveduto direttamente alla bonifica, avendo maturato un affidamento sul completamento della bonifica maturato per effetto di quanto dichiarato nel tempo dalla stessa T. s.r.l..

In definitiva il ricorso è infondato e deve pertanto essere respinto.

Il complessivo intento di cooperazione di parte ricorrente e ragioni di equità giustificano l’integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio e della fase cautelare.

[Omissis]