



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2259 del 2006, proposto da:
Consorzio Intercomunale Priula, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Pellegrini, con domicilio eletto presso Emanuela Rizzi in Venezia, Santa Croce, 312/A;

contro

Comune di Sona - (Vr), in persona del Sindaco pro tempore rappresentato e difeso dagli avv. Domenico Bezzi, Alessandro Stefana, con domicilio eletto presso Andrea Piai in Venezia, Santa Croce, 2122;

nei confronti di

Imec di Curante Bruno & C Snc;

per l'annullamento

dell'ordinanza comunale del 20.9.2006 di rimozione rifiuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Sona - (Vr);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 maggio 2013 il dott. Riccardo Savoia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La Sun Oil Italiana S.r.l. su un'area sita nel Comune di Sona, in via Molinara n. 10, ha realizzato un deposito incontrollato di rifiuti, anche pericolosi, stoccati in contenitori privi di caratteristiche di idoneità ed in carenza delle condizioni di sicurezza prescritte dalla normativa vigente.

La predetta ditta peraltro, non è mai stata in possesso di un'autorizzazione di esercizio per la gestione e il trattamento dei rifiuti.

Infatti nel 1999 ha ottenuto l'approvazione di un progetto per la realizzazione di impianto di trattamento che tuttavia non è stato mai completato e per il quale pertanto, con deliberazione della Giunta regionale 9 agosto 2005, n. 2238, è stata dichiarata decaduta.

Il Comune di Sona, riscontrata la presenza dei rifiuti nell'area, attraverso i formulari è risalita ai produttori e detentori dei medesimi, tra cui la ricorrente, ai quali ha comunicato l'avvio del procedimento per l'adozione dell'ordinanza di cui all'art. 192 del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152 di rimozione e smaltimento dei rifiuti.

Il Sindaco del Comune di Sona, che aveva ricevuto una relazione di un tecnico incaricato di valutare lo stato dei luoghi in data 30 agosto 2006, la quale evidenziava un concreto e immediato rischio di propagazione degli inquinanti con grave pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente, con provvedimento n. 143 del 20 settembre 2006, ha ordinato alla ricorrente e in solido a tutti gli altri produttori e detentori di rifiuti, di rimuovere tutti i rifiuti, previa verifica della

caratteristiche chimico fisiche delle singole partite asportate, ai sensi degli artt. 192 del D.lgs. 152 del 2006, e 54, comma 2, del D.lgs. n. 267 del 2000.

Il ricorrente Consorzio assume di non essere responsabile per i fatti di discarica abusiva o deposito incontrollato e comunque per la lesione ambientale lamentata, non essendo né detentore né produttore di rifiuti.

Infatti nell'ipotesi il soggetto che aveva materialmente prodotto i rifiuti e che al tempo stesso li aveva detenuti e trasportati doveva necessariamente individuarsi nella ditta Imec, e ciò in forza di specifico contratto: il Consorzio aveva difatti incaricato la ditta Imec, in qualità di intermediario, di conferire il rifiuto derivante dall'attività presso un impianto autorizzato a riceverlo, sicché tale ditta risultava essere il soggetto che materialmente e giuridicamente aveva prodotto, detenuto e trasportato i rifiuti nell'esercizio di precise incombenze contrattuali delegate dalla ricorrente e per l'effetto il produttore detentore, secondo la normativa in materia di rifiuti, sul quale gravava l'obbligo primario di provvedere, indirettamente o direttamente al corretto recupero o smaltimento.

Vengono dedotte censure involgenti la violazione dell'art. 192 del D.lgs. n. 152 del 2006, per mancanza delle condotta tipica ivi descritta, in quanto la ricorrente deduce di non aver materialmente abbandonato o depositato i rifiuti, genericità e sviamento, la violazione dell'art. 188 del D.lgs. n. 152 del 2006, e difetto di istruttoria, perché la ricorrente afferma di aver adempiuto a tutti gli obblighi alla stessa incombenti sulla base dell'art. 188 ai fini dell'esonero della sua responsabilità; la violazione dell'art. 107 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e incompetenza del Sindaco, dovendo il provvedimento impugnato essere invece adottato dal dirigente del Comune;

la violazione dell'art. 54 del D.lgs. n. 267 del 2000, e 191 del D.lgs. n. 152 del 2006, per mancanza dei presupposti di indifferibilità ed urgenza e la perplessità del provvedimento non comprendendosi, dall'esame dello stesso, quale sia in concreto

la norma sussunta, la violazione e falsa applicazione degli artt. 188 e 192 del D.lgs. n. 152 del 2006 e sviamento, per l'omessa considerazione che la ricorrente è munita del formulario controfirmato dal destinatario, il difetto di istruttoria e motivazione in relazione alla prescrizione volta alla rimozione di tutti i rifiuti in solido con le altre ditte giustificato con il carattere di non separabilità dei rifiuti conferiti.

Si è costituito in giudizio il Comune di Sona chiedendo la reiezione del ricorso.

Con ordinanza cautelare è stata parzialmente accolta quest'ultima censura, sul presupposto che la predisposizione dei formulari consenta la distinta e parcellizzata individuazione di responsabilità e di correlato obbligo di smaltimento del solo rifiuto singolarmente conferito da ogni ditta e non dell'intera quantità di rifiuti stoccata .

Il ricorso può essere accolto solo per quanto attiene all'ultima doglianza, confermandosi per tal modo quanto già esposto in sede di ordinanza cautelare.

Il ricorrente assume di non essere dunque responsabile per i fatti di discarica abusiva o deposito incontrollato e comunque per la lesione ambientale lamentata, non essendo né detentore né produttore di rifiuti.

La sezione ha da tempo affermato principi che il Collegio ritiene possibile richiamare.

Sostenere difatti l'estraneità alla provenienza dei rifiuti illecitamente abbandonati e stoccati nel sito della Sun Oil Italiana Srl, in quanto la ricorrente non avrebbe materialmente posto in essere la condotta tipica descritta dall'art. 192 del Dlgs. n. 152 del 2006, potendo in ogni caso operare in suo favore l'esimente prevista dall'art. 188, comma 3, del Dlgs. n. 152 del 2006, in favore del produttore o detentore di rifiuti munito del formulario controfirmato di cui all'art. 193, di cui la ricorrente è in possesso, significa dimenticare il principio della cosiddetta responsabilità condivisa che discende dall'art.178, comma 3, del Codice

dell'Ambiente, laddove considera nella gestione dei rifiuti tutti i soggetti coinvolti nella produzione, distribuzione , utilizzo e consumo dei beni da cui originano i rifiuti.

Sul punto la sentenza n.40 /2009 sull'identica situazione fattuale ha affermato:

“Per chiarezza espositiva è opportuno richiamare testualmente l'art. 188 del Dlgs. n. 152 del 2006, il quale, relativamente agli oneri gravanti sui produttori e detentori di rifiuti dispone che:

1. Gli oneri relativi alle attività di smaltimento sono a carico del detentore che consegna i rifiuti ad un raccoglitore autorizzato o ad un soggetto che effettua le operazioni di smaltimento, nonché dei precedenti detentori o del produttore dei rifiuti. 2. Il produttore o detentore dei rifiuti speciali assolve i propri obblighi con le seguenti priorità:

- a) autosmaltimento dei rifiuti;
- b) conferimento dei rifiuti a terzi autorizzati ai sensi delle disposizioni vigenti;
- c) conferimento dei rifiuti ai soggetti che gestiscono il servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani, con i quali sia stata stipulata apposita convenzione;
- d) utilizzazione del trasporto ferroviario di rifiuti pericolosi per distanze superiori a trecentocinquanta chilometri e quantità eccedenti le venticinque tonnellate;
- e) esportazione dei rifiuti con le modalità previste dall'articolo 194.

3. La responsabilità del detentore per il corretto recupero o smaltimento dei rifiuti è esclusa:

- a) in caso di conferimento dei rifiuti al servizio pubblico di raccolta;
- b) in caso di conferimento dei rifiuti a soggetti autorizzati alle attività di recupero o di smaltimento, a condizione che il detentore abbia ricevuto il formulario di cui all'articolo 193 controfirmato e datato in arrivo dal destinatario entro tre mesi dalla data di conferimento dei rifiuti al trasportatore, ovvero alla scadenza del predetto termine abbia provveduto a dare comunicazione alla provincia della mancata

ricezione del formulario. Per le spedizioni transfrontaliere di rifiuti tale termine è elevato a sei mesi e la comunicazione è effettuata alla regione.

Da tale norma risulta che la responsabilità per la corretta gestione dei rifiuti grava su tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento.”

Anche il produttore e il detentore sono pertanto investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento.

Per quanto riguarda più in particolare il produttore o detentore di rifiuti speciali, che sono della tipologia di quelli che la ricorrente ha ceduto, gli obblighi sono assolti solo qualora siano stati conferiti ad un soggetto autorizzato allo smaltimento e il produttore sia in grado di esibire il formulario di identificazione dei rifiuti datato e controfirmato dal destinatario.

In caso contrario il produttore e il detentore rispondono del non corretto recupero o smaltimento dei rifiuti (sul punto cfr. Cass. Pen. Sez. III, 16 febbraio 2000, n. 1767; id. 21 gennaio 2000, n. 4957; id. 27 novembre 2003, n. 7746; id. 1 aprile 2004, n. 21588).

Nel caso all’esame – e il dato non è oggetto di contestazioni nel presente giudizio – la Sun Oil Italiana S.r.l, destinatario dei rifiuti, era priva di qualsiasi autorizzazione (cfr. Tar Veneto, Sez. III, 10 ottobre 2007), e pertanto non può operare la speciale esimente di cui all’art. 188, comma 3, del Dlgs. n. 152 del 2006.

Peraltro, contrariamente a quanto dedotto, a causa dell’estensione della suddetta posizione di garanzia che si fonda sull’esigenza di assicurare un elevato livello di tutela all’ambiente (principio cardine della politica ambientale comunitaria: cfr. l’art. 174, par. 2, del Trattato), la consegna dei rifiuti a degli intermediari muniti di autorizzazione (nel caso all’esame la Imec) non vale a trasferire –solo- su di loro la responsabilità per il corretto smaltimento e non autorizza pertanto il produttore a disinteressarsi della destinazione finale dei rifiuti.

Peraltro, i formulari di identificazione dei rifiuti recano l'indicazione dell'impianto di destinazione e del nome e indirizzo del destinatario (cfr. art. 193, comma 1, lett. c ed e del Dlgs. n. 152 del 2006), correttamente identificati nella Sun Oil Italiana S.r.l, via Molinara 10 del Comune di Sona, cosicché la verifica ed il controllo del possesso delle necessarie autorizzazioni in capo al destinatario rientrava senz'altro tra gli obblighi di diligenza esigibili dal produttore o detentore dei rifiuti.

Ne consegue che correttamente il Comune ha individuato nel ricorrente il destinatario dell'ordine di rimozione dei rifiuti e le doglianze relative devono essere respinte.

Con diverse censure poi si deduce la perplessità del provvedimento che in parte qualifica l'intervento come afferente a discarica abusiva piuttosto che abbandono di rifiuti, nonché la l'incompetenza del Sindaco ad adottare l'ordinanza di rimozione dei rifiuti di cui all'art 192 del Dlgs. n. 152 del 2006, e la carenza dei presupposti di indifferibilità ed urgenza di cui all'art. 54, comma 2, del Dlgs. n. 267 del 2000.

Le censure sono infondate sotto tutti i profili.

Nel caso all'esame, in disparte la considerazione per la quale l'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152 del 2006, che è norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267 del 2000, attribuisce espressamente al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti, prevalendo per il criterio della specialità e quello cronologico sul disposto dell'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267 del 2000 (cfr. Consiglio di Stato, Sez.V, 25 agosto 2008, n. 4061), il provvedimento impugnato riproduce testualmente ampi stralci della relazione tecnica pervenuta all'Amministrazione comunale il 30 agosto 2006, da cui risultava un "forte, concreto e immediato rischio di propagazione degli inquinanti nell'ambiente circostante, sia tramite perdite liquide che in forma areale, con grave pericolo per la

salute pubblica e l'ambiente", in ragione del cattivo stato di conservazione dei contenitori dei rifiuti e il rischio di sviluppo di reazioni chimiche tra rifiuti differenti con emissioni tossiche in atmosfera.

Risultano pertanto senz'altro sussistenti quelle situazioni di carattere eccezionale e impreviste costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità richieste dalla norma per l'esercizio del potere di urgenza da parte del Sindaco, e in tale contesto il carattere eccezionale ed imprevedibile della minaccia non può dirsi insussistente perché l'abbandono dei rifiuti nel sito costituiva una situazione temporalmente preesistente.

Infatti il ritardo ulteriore nell'agire da parte del Sindaco rispetto alle circostanze emerse per la prima volta nella relazione tecnica avrebbe comportato un aggravamento della situazione, e il ricorrente non allega alcun elemento idoneo ad inficiare la descrizione dello stato dei luoghi compiuta dal tecnico.(sui principi esposti, oltre alla sentenza n.40/2009, cfr anche le decisioni della sezione nn. 2698/2009,2621/2009, 2623/2009)

Merita accoglimento invece, come già esposto, la censura con cui si lamenta il difetto di istruttoria e motivazione in relazione alla prescrizione con cui è stata ordinata la rimozione di tutti i rifiuti in solido con le altre ditte.

La determinazione viene motivata con riferimento alla circostanza che i rifiuti conferiti da ciascuna delle ditte produttrici o detentrici non sono separabili dal complesso dei rifiuti presenti.

La censura è fondata, in quanto dai formulari di identificazione dei rifiuti utilizzati dall'Amministrazione comunale per risalire ai produttori e detentori dei medesimi, è possibile documentalmente determinare le quantità conferite da ciascuno, e pertanto, essendo possibile la rimozione di rifiuti o una partecipazione alle operazioni di rimozione pro quota, non sono ravvisabili elementi tali da qualificare come indivisibile la prestazione.

In definitiva il ricorso deve essere accolto limitatamente alla prescrizione con la quale è stata ordinata la rimozione di tutti i rifiuti solidalmente con le altre ditte interessate.

La parziale novità di alcune delle questioni trattate e la soccombenza reciproca giustificano la parziale compensazione delle spese tra le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei soli sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. 143 del 20 settembre 2006 resa dal Sindaco del Comune di Sona, limitatamente alla prescrizione di rimuovere tutti i rifiuti in solido con le altre ditte, respingendolo quanto al resto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 22 maggio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere, Estensore

Stefano Mielli, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/10/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)