

N. 00118/2014 REG.PROV.COLL.

N. 01720/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1720 del 2013, proposto da:

Primavera '90 Società Cooperativa Edilizia in Liquidazione Coatta Amministrativa, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio Andreani, Francesco D'Addario, Maria Cecilia Mannocci, con domicilio eletto presso l'avv. Maria Cecilia Mannocci in Firenze, via Fra' Domenico Buonvicini 21;

contro

Comune di Santa Croce sull'Arno, rappresentato e difeso dall'avv. Alberto Benedetti, con domicilio eletto presso la Segreteria T.A.R. in Firenze, via Ricasoli 40;

Asl 11 - Empoli, rappresentata e difesa dagli avv.ti Caterina Ricci, Gianfranco Apollonio, con domicilio eletto presso l'avv. Riccardo Farnetani in Firenze, via dei Conti N. 3 (Studio Santoro);
Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Toscana non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- dell'ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco del Comune di Santa Croce sull'Arno n. 20 dell'11 settembre 2013, successivamente pervenuta;

- del parere AUSL 11 Empoli, U.O. Igiene e Sanità Pubblica prot. n. 33798 del 23 agosto 2011 e del verbale di sopralluogo congiunto USL - Arap del 21 giugno 2011;

- nonchè per quanto occorrer possa, ove ritenute lesive, della nota dirigenziale n. 21209 del 22.10.2010, della nota dirigenziale prot. 3349 del 01.03.2012 e della nota prot. 8588 del 21.05.2013 tutte del Comune di Santa Croce sull'Arno;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Santa Croce sull'Arno e di Asl 11 - Empoli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2013 il dott. Ugo De Carlo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

La cooperativa ricorrente aveva acquistato nel 2008 un compendio immobiliare nel Comune di Santa Croce sull'Arno comprendente i siti industriali presso i quali erano state esercitate l'attività di acciaieria e di produzione di macchine per conceria; si trattava di siti industriali dismessi da anni per i quali erano intervenuti già in passato ordinanze che imponevano la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti.

In uno dei due siti (ex Gozzini) venne ordinata la presentazione di un progetto di messa in sicurezza e gli interventi furono ultimati, nell'altro sito (ex Soldani) le procedure non furono portate a termine; al momento dell'acquisizione la cooperativa dichiarò di assumersi l'onere di tutte le operazioni di caratterizzazione e di bonifica di entrambe le aree.

Nel marzo 2010 la cooperativa venne posta in liquidazione coatta amministrativa e nel dicembre dello stesso anno il comune notificò alla s.r.l. F.lli Soldani un'ordinanza che imponeva di presentare il piano di realizzazione dell'area; l'ordinanza fu anche notificata ai commissari liquidatori ai sensi dell'art. 245 T.U. Amb. La s.r.l. F.lli Soldani impugnò l'ordinanza innanzi a questo giudice che rigettò la richiesta cautelare ed in ogni caso la società non risulta che la società abbia presentato in seguito il piano di caratterizzazione richiesto dall'ordinanza comunale.

Nell'agosto 2011 la A.S.L. di Empoli, in occasione di un sopralluogo, ebbe a contestare la presenza di grandi quantità di materiali contenenti amianto e segnalando anche un superamento delle concentrazioni di soglia di contaminazione sia per le acque sotterranee che per il suolo; in conseguenza di ciò il Comune di Santa Croce sull'Arno invitò i commissari liquidatori a mettere l'area in sicurezza rimuovendo i materiali degradati contenenti amianto e a presentare un piano di caratterizzazione dell'area con individuazione di tutti i materiali contenenti amianto.

I commissari liquidatori fecero presente di non avere le risorse economiche per procedere a tale intervento ed invitarono il comune a provvedere insinuandosi poi nella procedura per le spese sostenute; da parte loro, però, acquisirono preventivi sui costi per la redazione del piano di caratterizzazione ed chiesero al comune di fare una proposta sulla ripartizione degli oneri relativi al piano di rateizzazione alla mappatura amianto alla bonifica per poi sottoporla all'organo di vigilanza ministeriale.

Il sindaco del Comune, invece, adottò l'ordinanza impugnata nella quale venivano posti a carico della liquidatela tutti gli oneri di cui sopra.

Il primo motivo di ricorso denuncia la violazione del principio comunitario di cui all'art. 174 del Trattato CE "chi inquina paga" e degli artt. 242 T.U. Amb. e 12, comma 3, L. 257/1992.

In relazione ai materiali contenenti amianto il citato articolo 12 impone al proprietario la rimozione solo ove non sia possibile ricorrere al fissaggio ed i commissari liquidatori non possono ritenersi assimilati al proprietario tanto è vero che una costante giurisprudenza ha affermato che gli organi delle procedure concorsuali non hanno obblighi di adottare condotte attive destinate alla tutela degli immobili in relazione a fattori inquinanti sorti prima dell'assunzione dell'incarico. La mappatura dei materiali contenenti amianto non può essere di competenza dei ricorrenti ma della A.S.L..

Quanto al piano di caratterizzazione ai sensi dell'art. 242 T.U. Amb. esso è di competenza del responsabile dell'inquinamento poiché esso è adempimento prodromico all'attività di bonifica tanto è vero che l'ordinanza 35/2010 mai revocata ordinava all'amministratore della s.r.l. F.lli Soldani di provvedere in merito.

Il secondo motivo contesta l'illegittimità dell'ordinanza per carenza istruttoria che ha inciso sulla verifica dei presupposti che nel caso di specie mancherebbero; il rapporto dell'A.S.L. non contiene indicazioni sullo stato di degrado e sulle quantità dei materiali da rimuovere né accertamenti tecnici sono stati effettuati sui materiali contenenti amianto.

Senza tali accertamenti tecnici l'obbligo indiscriminato di rimozione appare in contrasto con la L. 257/1992 poiché i rischi per la salute dipendono dalla possibilità che i materiali disperdano fibre nell'aria ed in merito esistono dei parametri fissati con decreti ministeriali che peraltro impongono la rimozione solo laddove non sia possibile adottare tecniche di fissaggio.

Il terzo motivo eccepisce la violazione dell'art. 50 D.lgs. 267/2000 poiché non esistono i presupposti per l'emanazione di ordinanze contingibili e urgenti, non solo perché la sommarietà dell'accertamento sanitario non ha evidenziato un rischio imminente per la salute pubblica, ma anche perché il Comune ha atteso due anni prima di dar seguito alla richiesta della A.S.L. Inoltre le ordinanze contingibili e urgenti vanno adottate quando non esistono rimedi ordinari per far fronte alla situazione, rimedi che nel caso di specie sono costituiti dalle ordinanze ex art. 242 T.U. Amb.

Si costituivano in giudizio il Comune di Santa Croce sull'Arno e la A.S.L. 11 di Empoli che chiedevano il rigetto del ricorso; il comune eccepiva preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per acquiescenza.

L'eccezione preliminare sollevata dal Comune non può essere accolta. La circostanza che in precedenza sia stata dichiarata una disponibilità ad eseguire un piano di lottizzazione dell'area non può essere qualificata come acquiescenza alla volontà del Comune di imporre un atto del genere. La disponibilità all'effettuazione di tale piano era stata assunta nell'ambito di trattative che avevano lo scopo di far accollare all'amministrazione comunale gli oneri di bonifica soprattutto per ciò che riguarda i materiali contenenti amianto in considerazione dell'onerosità di tali attività; il mancato raggiungimento di un accordo fa sì che detta disponibilità non possa essere letta come acquiescenza anche solo rispetto all'obbligo di effettuare un piano di caratterizzazione.

La mancata impugnazione dell'ordinanza notificata anche alla liquidatela ai sensi dell'art. 245 T.U. Amb. non può essere letta come acquiescenza dal momento che quel provvedimento era rivolto in via principale alla s.r.l. F.lli Soldani.

Nel merito il ricorso deve essere accolto in relazione alla sostanziale mancanza di legittimazione passiva degli organi delle procedure concorsuali che non possono essere chiamati ad effettuare

bonifiche in relazione ad inquinamenti di alcun tipo in quanto non hanno alcuna responsabilità della situazione ambientale in cui si trovano i beni e non possono utilizzare risorse per motivi diversi dalla soddisfazione dei creditori. E ciò vale anche in relazione alla rimozione di materiali contenenti amianto.

Si tratta di un orientamento consolidato nella giurisprudenza amministrativa; in quanto ai precedenti di questa sezione è sufficiente far riferimento alla sentenza 157/2011 che diffusamente motiva sul punto: *“In particolare, deve essere condivisa, alla luce della prevalente giurisprudenza espressa sulla questione, la doglianza del ricorrente, per cui la curatela fallimentare non può essere destinataria di ordinanze sindacali dirette alla bonifica di siti inquinati, per effetto del precedente comportamento commissivo od omissivo dell’impresa fallita (C.d.S., Sez. V, 29 luglio 2003, n. 4328). Al riguardo si è, infatti, sottolineata l’erroneità delle argomentazioni per cui: a) la disponibilità dei beni, anche di quelli classificati come rifiuti nocivi, entrerebbe giuridicamente nella titolarità del curatore, sul quale graverebbe, per conseguenza, il dovere di rimuoverli secondo le leggi vigenti; b) il fallimento subentra negli obblighi facenti capo all’impresa fallita e perciò sarebbe tenuto all’adempimento dei doveri derivanti dall’accertata responsabilità della stessa impresa, come dimostrerebbe tra l’altro la disciplina della legge fallimentare sulla prosecuzione dei contratti facenti capo all’impresa fallita. In realtà, se l’ordinanza impugnata è rivolta al fallimento per effetto dell’inottemperanza dell’impresa a precedenti provvedimenti (com’è avvenuto sia nella fattispecie analizzata dalla giurisprudenza ora riportata, sia nel caso oggetto del ricorso in epigrafe), la curatela fallimentare deve esser considerata estranea alla determinazione degli inconvenienti sanitari riscontrati nell’area interessata. Non basta, a far scattare un obbligo in capo alla curatela, il riferimento alla disponibilità giuridica degli oggetti qualificati come rifiuti inquinanti: il potere di disporre dei beni fallimentari, secondo le regole della procedura concorsuale e sotto il controllo del giudice delegato, non comporta necessariamente – per la giurisprudenza del Consiglio di Stato in commento, le cui affermazioni il Collegio condivide – il dovere di adottare particolari comportamenti attivi, volti alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica dei fattori inquinanti. D’altro lato, è proprio il richiamo alla disciplina del fallimento e della successione nei contratti a dimostrare che la curatela fallimentare non subentra negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità dell’imprenditore fallito, non potendosi invocare l’art. 1576 c.c., poiché l’obbligo di mantenimento della cosa locata in buono stato riguarda i rapporti tra conduttore e locatore e non si riverbera, direttamente, sui doveri fissati da altre disposizioni, dirette ad altro scopo (C.d.S., Sez. V, n. 4328/2003, cit.).”*

Il ricorso, pertanto, merita accoglimento ed il Comune, laddove non riesca a far eseguire le sue precedenti ordinanze dalla s.r.l. F.Ili Soldani, potrà eseguire direttamente la rimozione dei materiali contenenti amianto riversandone i costi sugli immobili della cooperativa ricorrente in applicazione dell’onere reale che comunque grava sulla proprietà ai sensi del testo unico in materia di ambiente.

In considerazione delle ragioni che hanno mosso il comune ad emettere l’ordinanza impugnata, tenuto conto che la necessità della bonifica appare incontestabile, appare equo disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto annulla l’ordinanza impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 19 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Bernardo Massari, Consigliere

Ugo De Carlo, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/01/2014

IL SEGRETARIO

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