

N. 00963/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00433/2013 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 433 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Giampaolo Bonaldo, rappresentato e difeso dagli avv. Cinzia Silvestri, Lara Ferraro, con domicilio
eletto presso Cinzia Silvestri in Mestre-Venezia, corso del Popolo, 70;

contro

Comune di Bassano del Grappa, rappresentato e difeso dall'avv. Piercarlo Mantovani, con domicilio
eletto presso Segreteria T.A.R. Veneto in Venezia, Cannaregio 2277/2278;

nei confronti di

Societa' Brillantatura Bassanese di Bosio Rino e Figli Sdf, Franco Bosio, Fulvio Bosio, Gino Bosio;

per l'annullamento

quanto al ricorso principale:

dell'ordinanza sindacale n. 15 del 23.1.2013 (Bassano del Grappa - VI) ex art. 192 Dlgs. 152/2006
Prot. n. 63608/2012, notificata al sig. Bonaldo in data 28.1.2013, nella parte in cui ordina al sig.
Bonaldo di predisporre programma di smaltimento ed esecuzione dello stesso entro 90 giorni dalla
notifica della ordinanza (al 24.4.2013) in quanto ritenuto responsabile in solido per aver cooperato
nella causazione della violazione di cui all'art. 192 Dlgs. 152/2006 ovvero per omessa vigilanza,
culpa in vigilando e quanto altro evocato in ordinanza, nonchè del rapporto di prova del Comune
del 23.10.2012;

quanto ai motivi aggiunti:

dell'ordinanza sindacale n. 15 del 23/1/2013 (Bassano del Grappa - VI) ex art. 192 D.Lgs 152/2006
prot. n. 63608/2012 notificata al sig. Bonaldo il 28/1/2013 nella parte in cui gli ordina di

predisporre programma di smaltimento ed esecuzione dello stesso entro 90 giorni dalla notifica della ordinanza (al 24/4/2013) in quanto ritenuto responsabile in solido per aver cooperato nella causazione della violazione di cui all'art. 192 D.Lgs. 152/2006 ovvero per omessa vigilanza, culpa in vigilanza e quanto altro evocato in ordinanza;

dell'ordinanza di proroga n. 64/2013 del 3/4/2013 notificata al 4/4/2013;

della diffida ex art. 50 TUEL del 24/4/2013 notificata al 24/4/2013 ovvero r.a.r. prot. Com. 25267 del 24/4/2013 - come richiamato da ord. 120/2013 - nonché della nota ARPAV 18/4/2013 prot. Com n. 23958 del 18/4/2013;

dell'ordinanza n. 120/2013 del 21/5/2013 notificata al 21/5/2013;

del rapporto di prova del Comune del 23/10/2012.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Bassano del Grappa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2014 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

Gli atti in epigrafe sono impugnati dal proprietario del fondo interessato dall'abbandono di rifiuti, derivanti dall'attività aziendale della Brillantatura Bassanese, consistente nella cromatura e nichelatura di metalli, il quale contesta la legittimità dei detti provvedimenti per essere

completamente estraneo al predetto abbandono, a lui non imputabile nemmeno a titolo di colpa, escludendosi, in ipotesi, per giurisprudenza pacifica, qualsiasi coinvolgimento a titolo di responsabilità oggettiva.

Con ordinanza sindacale n. 15 del 23.1.2013 (Bassano del Grappa - VI) ex art. 192 Dlgs. 152/2006 Prot. n. 63608/2012, notificata al sig. Bonaldo in data 28.1.2013, gli veniva ordinato di predisporre programma di smaltimento ed esecuzione dello stesso entro 90 giorni dalla notifica della ordinanza (al 24.4.2013) in quanto ritenuto responsabile in solido per aver cooperato nella causazione della violazione di cui all'art. 192 Dlgs. 152/2006 ovvero per omessa vigilanza.

Con successiva ordinanza n. 64/2013 del 3/4/2013 veniva accolta la domanda presentata dal ricorrente di proroga del termine ultimo ivi previsto.

Con ordinanza sindacale ex art. 50 TUEL del 24/4/2013 notificata al 24/4/2013 ovvero r.a.r. prot. Com. 25267 del 24/4/2013 –il ricorrente veniva diffidato, nelle more, all'esecuzione di lavori urgenti di messa in sicurezza.

Infine, con ordinanza n. 120/2013 del 21/5/2013 notificata al 21/5/2013 veniva accolta una nuova istanza di proroga.

Il ricorrente deduce l'illegittimità di tutti gli atti contestati sia con censure di ordine formale, relative all'assenza di contraddittorio previo prima dell'adozione del provvedimento impugnato in principalità, sia sulla mancata esplicitazione dell'avvenuto contraddittorio sotto il profilo dell'istruttoria procedimentale, sia, in maniera sostanziale, con censure rivolte a escludere la responsabilità del proprietario, sia pure a titolo di colpa in vigilando, non potendoglisi addebitare alcun comportamento nemmeno a titolo omissivo in ordine alla valutazione dell'abbandono, che anche secondo quanto riportato nel verbale di rilascio dell'immobile, sarebbe imputabile esclusivamente alla società "Brillantatura Bassanese di Bosio Rino e figli", società di fatto specializzata nell'attività di brillantatura elettrolitica di acciai speciali “ a proprio carico in relazione alla presenza di rifiuti solidi e liquidi e come individuati nel verbale rapporto tecnico del 23/10/2012 e nelle successive ordinanze emesse dal comune di Bassano del Grappa numero 15 e diffida del 24 aprile 2013 “.

Si è costituita l'amministrazione, eccependo il difetto di interesse sulle impugnazioni delle ordinanze e della diffida per effetto da un lato della domanda di proroga presentata nei confronti di entrambe le ordinanze adottate ai sensi dell'articolo 192 del testo unico sull'ambiente, e per l'esecuzione delle opere urgenti richiamate nella ordinanza dei sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo numero 267 del 2000 definita diffida, dall'altro contestando nel merito le deduzioni del ricorrente, affermando la completezza dell'istruttoria e il coinvolgimento del ricorrente, e richiamando la giurisprudenza formatasi sul punto in ordine alla responsabilità del proprietario in caso di abbandono dei rifiuti.

Con atto di motivi aggiunti sono state impuginate le ordinanze successivamente adottate, mentre la deliberazione cautelare si è conclusa con la reiezione della domanda relativa.

Preliminarmente deve essere ritenuta la persistenza dell'interesse alla decisione del presente ricorso, in quanto le domande di proroga alla presentazione del programma di smaltimento dei rifiuti non possono essere considerate incompatibili con l'impugnazione in termini di legittimità delle ordinanze di cui si chiede il differimento, ben essendo possibile che il ricorrente provveda all'esecuzione di quanto richiesto pur contestandone la legittimità, comportamento tale perciò solo a escludere l'avvenuta acquiescenza.

Per converso, attesa la natura meramente monitoria della diffida alla esecuzione di opere urgenti, la realizzazione delle stesse comporta la insussistenza dell'attualità dell'interesse alla decisione di merito sul punto, prospettandosi detta ordinanza – e i lavori richiesti- come meramente interinale e provvisori rispetto al già richiesto programma di smaltimento.

Devono anzitutto essere respinte le doglianze relative all'assenza di contraddittorio previo e di difetto di istruttoria, posto che come risulta dalla prima ordinanza impugnata il ricorrente è stato interessato con comunicazione del procedimento dell'8 novembre 2012, cui è seguito il riscontro del 22/11/2012 nel quale veniva specificato il titolo di esclusiva proprietà in capo al ricorrente con la produzione della relativa visura camerale e la copia del contratto di locazione commerciale, laddove l'ordinanza è stata adottata solo il successivo 23 gennaio 2013, sicché il ricorrente ha avuto tutta la possibilità di esaminare il rapporto tecnico relativo al sopralluogo effettuato il 19 ottobre 2012 dal

personale tecnico dell'Arpav dal quale risulta l'abbandono e il deposito incontrollato di notevoli quantità di rifiuti di vario genere solidi e liquidi, pericolosi e non pericolosi.

Anche la seconda doglianza relativa all'assenza di indicazione nel provvedimento impugnato delle risultanze dell'istruttoria risulta infondata, essendo percepibile dal contenuto del provvedimento tutta l'elaborazione procedimentale effettuata dall'amministrazione per l'adozione del provvedimento impugnato.

Passando all'esame delle critiche sostanziali rivolte ai provvedimenti impugnati, va ricordato che la legge stabilisce che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni per l'abbandono, il deposito incontrollato o l'immissione, anche il proprietario del terreno può comunque essere obbligato, in solido con l'autore dell'illecito, a procedere al ripristino dello stato dei luoghi; ma occorre pur sempre che sia dimostrata almeno una sua colpa. Infatti, l'art. 14 della legge n.22/97, vale a dire l'originaria formulazione della norma, ha escluso in radice la configurabilità di qualsiasi ipotesi di responsabilità *propter rem*...; perché l'ordinanza sia legittima occorre l'indicazione e l'accertamento di un comportamento doloso o colposo del destinatario dell'ordinanza nonché di un nesso causale fra tale comportamento e l'alterazione ambientale da rimuovere.

In altri termini, se da un lato l'obbligo di rimozione dei rifiuti e di rimessione in pristino incombe in primo luogo sull'autore dell'illecito, appare evidente che può essere chiamato ad adempiere anche il terzo proprietario del terreno se è ravvisabile almeno una sua colpa. In caso contrario, il sindaco ha comunque sempre il dovere di disporre la rimozione dei rifiuti e la rimessione in pristino, salva, ovviamente, la possibilità di rivalsa qualora, in futuro, si identificasse l'autore dell'illecito.

A proposito della colpa, peraltro, la giurisprudenza amministrativa ha precisato che “la condizione di colpa che, ai sensi dell'art. 14, d.lg. n. 22 del 1997, rende corresponsabile il proprietario di un fondo con gli autori materiali dell'abbandono non autorizzato di rifiuti - e consente al Comune di ingiungergli di provvedere al loro smaltimento, sotto pena di esecuzione in danno - consiste per lo più nella negligenza, dimostrata da una prolungata inerzia, incombendo allo stesso l'obbligo di adoperarsi, attraverso misure efficaci e non meramente simboliche, affinché siffatti episodi non vengano posti in essere e, comunque, abbiano a cessare (T.A.R. Friuli V.G. 29 settembre 2000, n. 692)”, ed ha anche evidenziato, che, oltre a questo aspetto temporale, era rilevante, per esempio, il fatto che “il sito è ben circoscritto e quindi facilmente controllabile, anche perché è posto vicino al centro abitato”; aggiungendo che “spetta alla PA indicare i dati di fatto tali da dimostrare il comportamento doloso o colposo del proprietario .

Di certo, comunque, “il dovere di diligenza che spetta al titolare di un fondo non può estendersi al punto di pretendere un'ininterrotta vigilanza diurna e notturna allo scopo di evitare che terzi si introducano nel fondo per abbandonare rifiuti. La richiesta di un impegno di tale entità travalicherebbe oltremodo gli ordinari canoni della diligenza media (o del buon padre di famiglia) che è alla base della nozione di colpa, quando questa è indicata in modo generico, come nella specie, senza ulteriori specificazioni..”

In altri termini, “la titolarità di un diritto di godimento o di quello dominicale non può comportare un generico dovere di “vigilanza attiva” in ordine al corretto uso da parte di ignoti di fondi aperti, al fine di evitare addebiti per illeciti altrui (cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Bologna, sez. II, n. 193/2004); né tanto meno, a tali fini, si potrebbe surrettiziamente imporre al proprietario di dotare di recinzione i fondi situati in luoghi poco frequentati, sia perché la chiusura del fondo costituisce, ai sensi dell'art. 841 cod. civ., una facoltà e non uno specifico obbligo per il proprietario e sia perché, in ogni caso, l'omessa recinzione non può essere considerata alla stregua di una condotta omissiva (con)causa di un eventuale danno ambientale commesso da terzi, dal momento che la

chiusura del fondo mediante recinzione costituisce unicamente un mero deterrente contro eventuali scarichi abusivi operati da altri, ma ad essa non può certo riconoscersi una assoluta efficacia protettiva del sito, di talché non può ritenersi che l'eventuale mancanza di recinzione possa apportare un concreto contributo sotto il profilo causale al prodursi del danno da inquinamento (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 3582/2005) .

Anzi, la Cassazione ha anche precisato che, comunque, “non è punibile e non può essere obbligato alla rimozione chi, avendo la disponibilità di un' area sulla quale altri abbiano abbandonato rifiuti, si limiti a non attivarsi perché questi vengano rimossi”.

Di converso, “è configurabile una responsabilità a titolo di colpa e conseguente obbligo di smaltimento di rifiuti e ripristino dei luoghi, a carico del proprietario di una area utilizzata dall'affittuario quale discarica abusiva di pneumatici, qualora sia a conoscenza di tale utilizzo e, con la propria negligenza, abbia contribuito ad aggravare la situazione.

Ciò premesso, dispone il richiamato l'art. 192 (divieto di abbandono) del D.Lgs. 3.4.2006, n. 152, concernente norme in materia ambientale, che chiunque violi “i divieti di cui ai commi 1 (abbandono e deposito incontrollato) e 2 (immissione di rifiuti) 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.

Osserva in proposito il Collegio che, in base alla giurisprudenza amministrativa ormai consolidatasi sul punto, il proprietario dell'area è tenuto a provvedere allo smaltimento a condizione che ne sia dimostrata almeno la corresponsabilità con gli autori dell'illecito abbandono di rifiuti (per esempio per aver posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo), e che è stato conseguentemente escluso che le norme riportate configurassero un'ipotesi di responsabilità oggettiva (cfr. C.d.S., sez. V, 25.1.2005, n. 136).

Nel caso in esame la responsabilità quantomeno a titolo di cooperazione colposa e tolleranza e agevolatrice viene riconosciuta da parte del provvedimento comunale in quanto la qualità di proprietario locatore conserva la disponibilità giuridica alla custodia del bene locato, tant'è vero che non è possibile compiere nel medesimo innovazioni interventi modifiche permanenti e stabili senza il consenso dello stesso, il quale quindi tramite questa via ne assume la responsabilità verso i terzi, consenso come ampiamente previsto nel contratto di locazione relativo alla clausola del potere del proprietario di ispezionare in qualunque momento i locali affittati.

Inoltre, seppure la ditta non fosse ricompresa fra le industrie insalubri, tuttavia l'attività galvanica esercitata risulta essere notoriamente a elevato impatto ambientale, per cui obblighi di vigilanza e controllo eccedenti quelli ordinari erano comunque predicabili, “secondo criteri di diligenza adeguati al grado di pericolosità insita nell'attività”, si afferma nel provvedimento, con valutazione che il Collegio ritiene immune da censura.

L'ordinanza afferma poi che il ricorrente sarebbe stato a conoscenza dello stato in cui versava il proprio immobile essendo inverosimile e poco credibile che il medesimo ne ignorasse lo stato, sia perché si tratterebbe di rifiuti in quantità notevole visibili e non occultati dal conduttore facilmente percepibili essendo di diversa tipologia e soprattutto perché all'esito dell'attività produttiva conosciuta e consentita dal proprietario in virtù appunto del rapporto locativo, sia perché appare inverosimile che per un decennio si sia disinteressato dello stato del proprio immobile e comunque tale disinteresse configurerebbe una grave condotta colpevole negligente, anche perché la vigilanza sarebbe stata di facile praticabilità essendo il medesimo residente a poca distanza da tale immobile.

Il ricorrente contesta tali affermazioni ritenendo di aver sufficientemente dimostrato il proprio interessamento, intimando in data 16 gennaio 2012 il rilascio dell'immobile, essendo intervenuta la risoluzione consensuale del contratto di locazione con scrittura privata del 4 novembre 2010 con l'originaria previsione della liberazione dell'unità immobiliare da ogni beni ivi contenuto entro e non oltre il 31 dicembre 2010.

Ma è proprio tale documento ad attestare che fin dal 2010 il ricorrente sarebbe potuto rientrare nel possesso del bene, e se è vero che nessun obbligo incombe al proprietario il quale ben può tollerare la occupazione di fatto, è da tale data o quantomeno dal sollecito che si indica la volontà di rientro, mentre dal novembre 2012 al ricorrente è noto anche il contenuto, l'entità e la pericolosità del materiale presente nell'immobile di proprietà.

Dunque, quantomeno il profilo omissivo censurato è sussistente, con la conseguente reiezione del ricorso.

Le spese del giudizio, atteso il contrasto ancora persistente in giurisprudenza sul punto, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara in parte improcedibile e in parte lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere, Estensore

Marco Morgantini, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 01/07/2014

IL SEGRETARIO

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