

N. 02697/2010 REG.SEN.
N. 02509/1997 REG.RIC.
N. 02510/1997 REG.RIC.
N. 03476/2000 REG.RIC.



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 Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 2509 del 1997, proposto da:
ITALGESSI S.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avv.ti Riccardo Montanaro e Marco Siniscalco,
con domicilio eletto presso lo studio in Torino, via del Carmine, 2;

contro

il Comune di Moncucco Torinese, in persona del Sindaco pro tempore;
la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale pro
tempore;
l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale – A.R.P.A. –
Dipartimento Provinciale di Asti, in persona del legale rappresentante pro
tempore;
la Provincia di Asti, in persona del Presidente pro tempore;

Sul ricorso numero di registro generale 2510 del 1997, proposto da:
ITALGESSI S.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avv.ti Riccardo Montanaro e Marco Siniscalco,
con domicilio eletto presso lo studio in Torino, via del Carmine, 2;

contro

il Comune di Moncucco Torinese, in persona del Sindaco pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Rabino, con domicilio eletto presso
lo studio dello stesso in Torino, via Pietro Palmieri, 40;

la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale pro
tempore;

l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale – A.R.P.A. –
Dipartimento Provinciale di Asti, in persona del legale rappresentante pro
tempore;

la Provincia di Asti, in persona del Presidente pro tempore;

Sul ricorso numero di registro generale 3476 del 2000, proposto da:
ITALGESSI S.a.s., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avv.ti Riccardo Montanaro e Marco Siniscalco,
con domicilio eletto presso lo studio in Torino, via del Carmine, 2;

contro

il Comune di Moncucco Torinese, in persona del Sindaco pro tempore;

la Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale pro
tempore;

la Provincia di Asti, in persona del Presidente pro tempore;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

quanto al ricorso n. 2509 del 1997:

dell'ordinanza contingibile e urgente n. 5/1997 in data 1 settembre 1997, assunta dal Sindaco di Moncucco Torinese ai sensi dell'art. 13 D.Lgs. 22/1997, per la messa in sicurezza di rifiuti rinvenuti nella cava di gesso di proprietà della Società ricorrente in Comune di Moncucco Torinese; nonchè di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

quanto al ricorso n. 2510 del 1997:

dell'ordinanza n. 7/1997 in data 9 ottobre 1997, assunta dal Sindaco di Moncucco Torinese ai sensi dell'art. 17 D.Lgs. 22/1997, per l'avvio delle operazioni di bonifica di rifiuti rinvenuti nella cava di gesso di proprietà della Società ricorrente in Comune di Moncucco Torinese; nonchè di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

quanto al ricorso n. 3476 del 2000:

- della Deliberazione del Consiglio Comunale di Moncucco Torinese n. 65 del 29 novembre 2000, avente ad oggetto: "Variante parziale al P.R.G.C. ai sensi dell'art. 17 della L.R. 56/1977 e s.m.i. per imposizione onere reale ex art. 17 D.Lgs. 22/1997 su sito da bonificare. Controdeduzioni alle osservazioni ed approvazioni";

- ove occorra, della Deliberazione della Giunta Provinciale di Asti n. 64143 in data 17.11.2000, di pronunciamento di compatibilità di cui all'art. 17 della L.R. 56/1977 e s.m.i., non conosciuta se non per quanto richiamato nella Deliberazione C.C. n. 65/2000;

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Moncucco Torinese n. 51 del 27 settembre 2000, successivamente pubblicata, avente ad oggetto: "Sito da bonificare. Imposizione onere reale ex art. 17 D.Lgs. 22/1997. Adozione Variante parziale al P.R.G.I. ai sensi dell'art. 17 della L.R.

56/1977 e s.m.i.";

- nonchè, ove occorra, della Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 17-155 del 5 giugno 2000, con cui sono stati approvati "Criteri, modalità e termini per la presentazione di progetti per la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale di siti inquinati ai fini della ammissione a finanziamento regionale", nelle parti che verranno indicate nel testo del ricorso;

nonchè di tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della FASSA S.p.a. (quale Società incorporante della ITALGESSI S.r.l., già ITALGESSI S.a.s., per atto di fusione rog. Notaio dott. Francesca Ghilardi – Spresiano (TV) rep. n. 53545 racc. n. 7752 del 19 novembre 2007);

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Moncucco Torinese per il ricorso n. 2510/97;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2010 la dott.ssa Ofelia Fratamico; comparso l'avv. Raffaele Ingicco, su delega dell'avv. Montanaro per le parti ricorrenti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 13/11/1997 la Italgessi s.a.s. (ora incorporata nella Fassa s.p.a.) chiedeva al Tribunale di annullare l'ordinanza contingibile ed urgente n. 5/1997 del 1°/09/ 1997, con la quale il Sindaco del Comune di Moncucco Torinese le aveva ordinato di mettere in

sicurezza i rifiuti rinvenuti nella sua cava di gesso.

A sostegno della sua domanda la ricorrente deduceva 1) di aver acquistato la cava di gesso sita nel territorio del Comune di Moncucco Torinese nel 1971, subentrando ai precedenti gestori del sito; 2) di aver assistito al ritrovamento, nel corso delle indagini e delle ricerche disposte in alcuni pozzi della cava dalla Procura della Repubblica, di alcuni bidoni, visibilmente assai risalenti nel tempo, contenenti rifiuti di origine industriale; 3) di non avere nessuna responsabilità nel deposito dei rifiuti, presumibilmente nascosti nel sito in un'epoca anteriore all'acquisto da parte sua della cava; 4) di essersi vista comunque intimare dal Sindaco di Moncucco Torinese di provvedere immediatamente alla messa in sicurezza dei rifiuti recuperati; 5) di aver eseguito, vista l'urgenza e la gravità della situazione, quanto prescritto dal Comune nel provvedimento, pur reputato illegittimo ed ingiustamente gravoso, riservandosi di svolgere successivamente alla messa in sicurezza dei rifiuti e alla cessazione dell'emergenza ambientale tutte le proprie difese.

Alla luce di tali fatti la ricorrente lamentava violazione ed erronea applicazione dell'art. 17 d.lgs. n. 22/1997, eccesso di potere per difetto di istruttoria e dei presupposti; violazione ed erronea applicazione di legge con riguardo all'art. 17 d.lgs. n. 22/97, eccesso di potere per errore e difetto dei presupposti, errore e difetto di istruttoria e della motivazione, illogicità e ingiustizia manifesta; violazione ed erronea applicazione di legge con riguardo agli artt. 14 e 17 d.lgs. n. 22/97, eccesso di potere per difetto di istruttoria e della motivazione, sviamento; violazione ed erronea applicazione degli artt. 17, 13 e 50 d.lgs. n. 22/97, violazione del diritto comunitario e del principio "chi inquina paga", violazione degli artt. 3 25, 27, 41 e 42 Cost., eccesso di potere per errore e difetto dei presupposti,

dell'istruttoria e della motivazione, illogicità ed ingiustizia manifesta; violazione ed erronea applicazione di legge: art. 13 d.lgs. n. 22/1997, eccesso di potere per errore e difetto dei presupposti, dell'istruttoria e della motivazione, vizio del procedimento, illogicità e ingiustizia manifesta, sviamento.

Con ricorso notificato il 20/11/1997 la Italgessi s.a.s. chiedeva al Tribunale di annullare, previa sospensiva, anche l'ordinanza n. 7/1997 del 9/10/1997, con la quale il Sindaco di Moncucco Torinese le aveva ordinato "di provvedere, ai sensi dell'art. 17 d.lgs. n. 22 5 febbraio 1997 alla presentazione di idoneo progetto di bonifica e smaltimento dei rifiuti rinvenuti nella cava e dell'acqua venuta a contatto con i rifiuti e stoccata in appositi contenitori, entro il termine massimo di giorni 30".

All'udienza in camera di consiglio del 10/12/1997, fissata per la discussione dell'istanza cautelare presentata con il secondo ricorso, si costituiva in giudizio il Comune di Moncucco Torinese, deducendo l'inammissibilità e, in ogni caso, l'infondatezza delle pretese avversarie.

Con ordinanza n. 1083/97 del 10/12/1997 (confermata dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 2337/98 del 2/12/1998) il Collegio, ritenuto che il ricorso fosse, allo stato, sorretto da sufficiente fumus boni iuris e che l'esecuzione del provvedimento impugnato fosse produttiva di danno grave ed irreparabile, accoglieva l'istanza di sospensione proposta dalla ricorrente.

Con ricorso notificato il 14/12/2000 la Italgessi s.a.s. impugnava anche a) la deliberazione del Consiglio Comunale di Moncucco Torinese n. 65 del 29/11/2000 avente ad oggetto "Variazione parziale al P.R.G.C. ai sensi dell'art. 17 della L.R. n. 56/77 e s.m.i. per imposizione onere reale ex art. 17 d.lgs. n. 22/97 su sito da bonificare. Controdeduzioni alle osservazioni

ed approvazioni”, b) la deliberazione della Giunta Provinciale di Asti n. 64143 del 17/11/2000 di pronunciamento di compatibilità di cui all’art. 17 comma 7 L.R. n. 56/77, c) la deliberazione del Consiglio Comunale di Moncucco Torinese n. 51 del 27/09/2000, avente ad oggetto “Sito da bonificare. Imposizione onere reale ex art. 17 d.lgs. n. 22/1997. Adozione variante parziale al P.R.G.I. ai sensi dell’art. 17 della L.R. n. 56/1977 e s.m.i.”, d) la deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 17-55 del 5/06/2000 con cui erano stati approvati “Criteri, modalità e termini per la presentazione di progetti per la messa in sicurezza, la bonifica ed in ripristino ambientale dei siti inquinati ai fini della ammissione a finanziamento regionale”.

Con atto depositato il 4/09/2009 in tutti e tre i giudizi, si costituiva la Fassa s.p.a., quale società incorporante della Italgessi s.r.l., già Italgessi s.a.s.

A seguito dell’avviso di perenzione ultraquinquennale inviato dalla Segreteria della Sezione, il 15/09/2009 la Fassa s.p.a. depositava in tutti i procedimenti nuova istanza di fissazione di udienza, sottoscritta dal suo legale rappresentante p.t., manifestando di avere ancora interesse alla decisione del merito dei ricorsi.

Il 30/11/2009 la Fassa s.p.a. chiedeva, inoltre, al Tribunale di riunire i ricorsi RG n. 2510/97 e n. 3476/00 al ricorso RG n. 2510/97.

All’udienza del 14/04/2010 le tre cause venivano, infine, trattenute in decisione.

DIRITTO

Deve essere, in primo luogo, disposta la riunione dei procedimenti RG n. 2510/97 e n. 3476/00 alla causa RG. n. 2509/97, vista la connessione oggettiva e soggettiva tra i tre giudizi.

Quanto al ricorso RG n. 2509/97, non meritevole di accoglimento è la prima censura, relativa alla pretesa erronea applicazione dell'art. 17 d.lgs. n. 22/97, a detta della ricorrente "pacificamente non applicabile ... non essendo stato emanato il necessario decreto attuativo previsto dal 2° comma".

Come evidenziato anche dal Consiglio di Stato "La normativa in materia di bonifiche di cui all'art. 17 d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22 è applicabile a qualunque situazione di inquinamento ancora in atto al momento dell'entrata in vigore del decreto legislativo, indipendentemente dal momento in cui sono avvenuti i fatti che hanno provocato l'inquinamento" (Cons. St. , sez. VI, 09/10/2007 , n. 5283).

A conferma dell'immediata applicabilità dei precetti contenuti nel decreto legislativo anche a situazioni verificatesi in epoca anteriore all'emanazione del regolamento di cui al d.m. 471 del 1999, si può, inoltre, sottolineare che il medesimo d.lgs. n. 22/97, all'art. 57 ("Disposizioni transitorie") stabilisce che "1. Le norme regolamentari e tecniche che disciplinano la raccolta, il trasporto e lo smaltimento dei rifiuti restano in vigore sino all'adozione delle specifiche norme adottate in attuazione del presente decreto".

Meritevoli di accoglimento sono, invece, il secondo, il terzo ed il quarto motivo del ricorso RG n. 2509/97, relativi all'impossibilità per l'amministrazione di gravare direttamente dell'obbligo di messa in sicurezza dei rifiuti il proprietario del suolo senza dimostrare, e, in verità, neppure allegare in alcun modo, la sua responsabilità per l'inquinamento.

L'art. 17 comma 2 d.lgs. n. 22/97, norma come detto, pienamente applicabile al caso di specie, prevedendo che "chiunque cagiona, anche in maniera accidentale, il superamento dei limiti di cui al comma 1, lettera a), ovvero determini 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”, individua dal punto di vista soggettivo nella responsabilità dell'autore dell'inquinamento, a titolo di dolo o di colpa, la fonte dell'obbligo a provvedere alla messa in sicurezza e all'eventuale bonifica del sito inquinato, con conseguente mancanza di responsabilità, e quindi di obbligo a bonificare o di mettere in sicurezza, del proprietario incolpevole. (cfr. TAR Toscana, sez. II, 17/04/2009 n. 665; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 20/10/2009 n. 1118).

Da qui l'illegittimità per violazione dell'art. 17 e per eccesso di potere per difetto di istruttoria e dei presupposti dell'ordinanza n. 5/97, emessa dal Sindaco di Moncucco Torinese nei confronti della società ricorrente “in qualità di (semplice) proprietaria del sito e concessionaria della cava”.

Non meritevole di accoglimento è, poi, l'ultimo motivo del primo ricorso, poiché l'esistenza di un'apposita disciplina non preclude al Sindaco l'esercizio del potere di ordinanza contingibile ed urgente ex art. 13 d.lgs. n. 22/97 quando la necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza a tutela del bene pubblico sia tanto urgente da non consentire il tempestivo utilizzo dei rimedi ordinari offerti dall'ordinamento.

La pericolosità dei rifiuti scoperti e l'estrema urgenza dell'intervento di messa in sicurezza, presupposti del potere del Sindaco di adottare i provvedimenti in parola, sono, del resto, ben evidenziati nell'atto impugnato, che fa riferimento all'acqua sorgiva presente in prossimità dello scavo, al rischio che il verificarsi di eventi atmosferici avversi possa provocare un danno maggiore e ad una “situazione ... distinta dall'ordinaria gestione dei rifiuti, correlata all'evento straordinario e sopravvenuto”.

Alla luce delle argomentazioni che precedono, il ricorso RG. n. 2509/97 deve essere accolto, con conseguente annullamento dell'ordinanza n. 5/97 del 1°/09/97.

Con il secondo ricorso (RG. n. 2510/97) la Italgessi s.a.s. (ora Fassa s.p.a.) ha impugnato l'ordinanza n. 7/97, riproponendo avverso tale provvedimento i primi quattro motivi di ricorso già formulati nel ricorso contro l'ordinanza n. 5/97.

Anche tale ricorso, promosso contro l'ordine "di provvedere ai sensi dell'art. 17 d.lgs. n.22 del 5 febbraio 1997 alla presentazione di idoneo progetto di bonifica e smaltimento dei rifiuti rinvenuti nella cava e dell'acqua venuta a contatto con i rifiuti e stoccata in appositi contenitori", deve essere accolto per i medesimi motivi già ritenuti fondati in relazione al ricorso RG. n. 2509/97, in considerazione della mancanza di qualsiasi riferimento nell'atto, per fondare l'imposizione diretta alla Italgessi s.a.s. dell'obbligo di provvedere alla progettazione della bonifica, ad una responsabilità della ricorrente per l'accumulo dei rifiuti nella cava e per l'inquinamento del sito.

Con il terzo ricorso (RG. n. 3476/00) la Italgessi s.a.s. ha impugnato, infine, anche gli atti del Consiglio Comunale di Moncucco Torinese, della Giunta Provinciale di Asti e della Giunta Regionale del Piemonte relativi alla variante parziale del P.R.G.C. ai sensi dell'art. 17 della L.R. n. 56/77 per imposizione dell'onere reale ex art. 17 d.lgs. n. 22/97 sul sito da bonificare.

Con il primo motivo la società ricorrente ha lamentato l'illegittimità dell'operato del Comune che, apponendo l'onere reale sul sito inquinato, avrebbe inteso "ribaltare l'onere della bonifica sul proprietario dell'area che non abbia provveduto spontaneamente alla bonifica stessa", senza

considerare il fatto che l'ordinanza con la quale l'Amministrazione aveva ingiunto direttamente alla Italgessi s.a.s., semplice proprietaria della cava, non responsabile dell'inquinamento, di elaborare il progetto di bonifica era stata sospesa dal TAR (con un provvedimento cautelare pienamente confermato dal Consiglio di Stato).

Tale censura è, però infondata: come evidenziato, infatti, dalla costante giurisprudenza amministrativa, sia del Consiglio di Stato che di questo Tribunale "l'art. 17, d. lgs. n. 22 del 1997 ...impone l'esecuzione di interventi di recupero ambientale anche di natura emergenziale al responsabile dell'inquinamento che può non coincidere con il proprietario ovvero con il gestore dell'area interessata; a carico di quest'ultimo (proprietario dell'area inquinata non responsabile della contaminazione), invero, non incombe alcun obbligo di porre in essere gli interventi ambientali in argomento, ma solo la facoltà di eseguirli al fine di evitare l'espropriazione del terreno interessato gravato da onere reale, al pari delle spese sostenute per gli interventi di recupero ambientale assistite anche da privilegio speciale immobiliare" (cfr. T.A.R. Piemonte, sez. I, 21/11/2008 n. 2928; T.A.R. Toscana, sez. II, 30/05/2008, n. 1541).

L'imposizione dell'onere reale, così come delineata dal legislatore del d.lgs. n. 22/97, non è, dunque, subordinata all'accertamento della responsabilità del proprietario che, anche se incolpevole, qualora il responsabile non si attivi o non sia identificabile, finisce "comunque per essere il soggetto definitivamente gravato" (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 27/07/2001 n. 488).

Il quadro è dunque questo: da una parte, il riconoscimento della non coercibilità dell'obbligo a bonificare in capo al responsabile della contaminazione (salvo le conseguenze penali); dall'altra un onere del

proprietario a bonificare ogni qualvolta il responsabile non adempia e non sia individuabile, salvo decidere di perdere il bene. L'ente pubblico è tenuto a emettere l'ordinanza nei confronti del responsabile, ma non anche ad agire nei confronti di questi in sede civile. Tale azione potrà invece esercitarla il proprietario che abbia proceduto alla bonifica o abbia perso la proprietà del bene (ancora T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 13 febbraio 2001, n. 987 e T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. I, 16 luglio 2001, n. 4934).

Per il proprietario estraneo all'inquinamento, l'esecuzione degli interventi di bonifica prescritti dall'amministrazione è così un vero e proprio onere, finalizzato a rimuovere il pregiudizio costituito dall'onere reale e dal connesso privilegio immobiliare gravante sul bene: l'evizione del bene che il proprietario può di fatto subire a causa dell'inerzia dell'inquinatore non costituisce, però, una sanzione per non aver bonificato il sito, ma una conseguenza dell'attività di ripristino ambientale realizzata dall'Ente pubblico nell'interesse della collettività, tramite un meccanismo che presenta similitudini più con l'esproprio che con il risarcimento del danno ambientale.

Alla stregua dei principi ricordati, risulta pianamente confermata la potestà del Comune e degli altri enti coinvolti nel procedimento di adottare la variante parziale del P.R.G.C. imponendo l'onere reale sul sito inquinato.

Parimenti infondato è il secondo motivo di ricorso, relativo all'omissione della comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 l.n. 241/90, che avrebbe precluso alla società ricorrente "di interloquire nella fase precedente all'adozione dell'atto, evitando l'assunzione di un provvedimento illegittimo".

Dall'ordinanza n. 65/00 risulta, infatti, la piena partecipazione al procedimento di adozione della variante della Italgessi s.a.s., attraverso

l'invio all'Amministrazione delle sue osservazioni, esaminate dal Comune nel medesimo provvedimento.

Alla luce del diverso fondamento dell'obbligo di bonifica dei siti inquinati, gravante direttamente sul responsabile della contaminazione, e dell'onere reale, indissolubilmente legato alla proprietà dell'area inquinata, non possono, infine, essere condivise le argomentazioni svolte dalla ricorrente in rapporto alla pretesa inapplicabilità al caso di specie dell'art. 17 d.lgs. n. 22/97, alla asserita violazione da parte della Regione Piemonte dell'art. 117 Cost. e del principio del "giusto procedimento" (per aver adottato con legge regionale il Piano di bonifica, che avrebbe dovuto essere "ritenuto illegittimo per non aver dato conto dei provvedimenti giudiziari assunti nella vicenda della Cava Italgessi ed in specie delle ordinanze di sospensione del TAR e del Consiglio di Stato") e all'illegittimità derivata degli atti impugnati con il terzo ricorso dall'invalidità delle ordinanze n. 5/97 e n. 7/97.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 della L.R. n. 42/2000, previsto dalla Regione proprio per dare una prima attuazione all'art. 22 d.lgs. n. 22/97, nell'esercizio dei suoi poteri e non per esautorare delle loro prerogative gli altri soggetti coinvolti nel procedimento, deve essere dichiarata manifestamente infondata.

In base alle argomentazioni che precedono il ricorso RG. n. 3476/00 deve essere rigettato.

In ragione della complessità delle questioni trattate e dell'esito stesso del giudizio sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Seconda,

1. accoglie i ricorsi RG n. 2509/97 e RG. n. 2510/97 e per l'effetto annulla le ordinanze del Sindaco del Comune di Moncucco Torinese n. 5/97 e n. 7/97;

2. rigetta il ricorso RG. n. 3476/00;

3. compensa integralmente tra le parti le spese di lite.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Calvo, Presidente

Ofelia Fratamico, Referendario, Estensore

Manuela Sinigoi, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/05/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO