



Urbanistica Italiana

Rivista giuridica di urbanistica ed edilizia

Direttori: Avv. Francesco Barchielli Avv. Federico Faldi e Avv. Gherardo Lombardi

Editrice: Presslex della Dott.ssa Chiara Morocchi

T.R.G.A. Trento, 2 novembre 2011

Argomenti: Rifiuti, discariche ed inceneritori

Autore: francesco

Le cisterne abbandonate, non importa se fuori o sotto terra, sono rifiuti

SENTENZA N. 275

La qualificazione delle cisterne abbandonate come rifiuto si deduce, ulteriormente e per metodo sottrattivo, dalla loro non classificabilità tra le categorie dei sottoprodotti, come qualificati dall'art. 184 bis del citato codice ambientale n. 152/2006 e come nettamente individuati, con ampi riferimenti normativi e giurisprudenziali interni e comunitari, dal Consiglio di stato, sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 887, alle cui considerazioni si rimanda. Le predette osservazioni trovano, d'altronde, precisi riscontri in giurisprudenza: nel senso che anche le cisterne abbandonate (non importa se fuori o sotto terra) sono rifiuti si è infatti espresso il G. A., laddove ha contestato la tesi della riutilizzazione (peraltro qui da escludersi, per quanto sopradetto) di materiale ferroso abbandonato in modo incontrollato sul terreno (T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 18 febbraio 2011, n. 316).

FATTO

Avverso l'ordinanza di rimozione di tre cisterne interraste destinate al deposito di idrocarburi, meglio indicata in epigrafe, la società ricorrente deduce le seguenti censure:

1 – carenza di legittimazione passiva poiché Eurobrico S.p.A non avrebbe mai avuto la disponibilità delle aree in questione né intrattenuto rapporti contrattuali di locazione o affitto con l'Associazione Agraria di Borgo Valsugana, proprietaria dell'area, essendo solamente il gestore dell'omonimo negozio.

Né Eurobrico è la trasformazione di Agraria Trentina S.n.c. come sembra assumere l'ordinanza impugnata. Infatti tale ultima società si è fusa in Fin.Pa S.a.s. che, a seguito di trasformazione in S.p.A., si è scissa in Eurobrico S.p.A., Euroimmobiliare S.r.l. e Eurocalor S.r.l.: quest'ultima era unica gestrice del settore cosiddetto carburanti a sua volta ceduta a Mendini Mauro con atto del 19.1.2001.

Eurobrico S.p.A. non può, pertanto, essere destinataria del provvedimento di rimozione e smaltimento delle tre cisterne interraste non avendo oggi la disponibilità di tali aree, né essendo attualmente l'utilizzatrice delle cisterne.

2 - Illegittimità dell'atto per violazione dell'art. 7 L. 241/1990 e dell' art. 13 della L. Reg. n. 37/1993; eccesso di potere per violazione del principio di partecipazione al procedimento amministrativo.

L'ordinanza impugnata è stata notificata senza alcun avviso di avvio del procedimento pur necessario essendo essa completamente diversa da quella precedente di messa in sicurezza del sito inquinato azionata dal Comune e culminata con il provvedimento di revoca in autotutela.

E' pur vero che il Comune di Borgo Valsugana aveva inviato con lettera del 7.10.2008 a Fin.pa s.a.s. la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo avente però il diverso oggetto di diffida ai sensi degli art. 244 del decreto legislativo 152/06 per contaminazione dei terreni. Il procedimento era culminato con l'emissione della ordinanza protocollo n. 6582 dd. 29/04/09 del medesimo Comune di Borgo Valsugana, con la quale si ordinava la predisposizione delle necessarie misure di prevenzione e messa in sicurezza d'emergenza atte a contenere il fenomeno ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 242 del decreto legislativo 156/2006 e la presentazione di un apposito piano di caratterizzazione ai sensi del comma Y dell'art. 242 con i requisiti di cui all'allegato 2 parte IV' del decreto legislativo 152/06.

La circostanza che il Sig. paterno avesse partecipato ai sopralluoghi effettuati dalla APPA nel precedente procedimento non esimeva certo il Comune di Borgo dall'avviare il nuovo procedimento con assegnazione al privato dei termini previsti dalla legge ed indicazione del responsabile del procedimento. Ciò che è assolutamente mancante nel caso di specie.

Tutto ciò, poi, a non voler ulteriormente considerare che le cisterne non costituiscono rifiuti, dato che esse sono da anni vuote e costituiscono contenitori stagni in qualsiasi momento riutilizzabili.

3 - Eccesso di potere per travisamento del fatto e difetto di istruttoria, in quanto il Comune, nonostante la precedente istruttoria culminata con un atto annullato in via di autotutela, ha omesso di verificare correttamente che la Eurobrico non aveva la legittimazione passiva non essendo oltretutto il ricorrente Paterno Domiziano, anche lui destinatario dell'ordinanza sindacale in contestazione, mai stato individuato come produttore del "rifiuto" di cui si ordina la rimozione.

4 - violazione dell'art. 192 del D.Lgs 03.04.06 n. 152.

Il provvedimento impugnato richiama nel preambolo il disposto dell'art. 192 del decreto legislativo 152/2006 e dell'art. 90 del D.P.G.P. 26.01.87 n. 1 — 41 e di effettuare la caratterizzazione del terreno nel quale le

Le norme richiamate sarebbero, tuttavia, inconfidenti, in quanto nel caso di specie nessun abbandono sarebbe stato effettuato da chicchessia: né da parte di Agraria Trentina né, tantomeno, da Eurobrico S.p.A., ed ancor meno dal signor Domiziano Paterno e né, attualmente, da Euroimmobiliare s.r.l. in quanto le cisterne in questione, al di là della loro dubbia collocabilità nell'ambito della nozione di "rifiuti" sono di proprietà della Associazione Agraria che le installò nel sottosuolo e quindi le concesse in locazione all' Agraria Trentina s.n.c. insieme al complessivo deposito carburanti agricoli, di cui erano elementi strettamente e necessariamente strumentali.

A nulla rileverebbero, al riguardo, secondo parte ricorrente, gli atti di cessione del ramo di azienda costituito dalle volturazioni delle licenze che consentivano la gestione degli idrocarburi, ma senza le cisterne interrate o altri beni strumentali.

Del resto fu la stessa Associazione Agraria , poi divenuta Aziende Agrarie a posizionarle all'inizio dell'attività nel fondo individuato dalla p.ed. 2051/2.

L'art. 192 del decreto n. 152/2006 risulterebbe, quindi, violato quanto ad Eurobrico e Paterno Domiziano, in relazione al principio per cui il destinatario dell'ordine di rimozione del rifiuto può essere solamente l'autore di esso o il proprietario dell'area.

Si sono costituite in giudizio l'amministrazione comunale e l'Associazione Agraria di Borgo Valsugana.

Le parti hanno illustrato le rispettive posizioni con memorie difensive e di replica.

Con ordinanza n. 126/2009 il Tribunale ha accolto l'istanza cautelare.

Tutte le parti hanno depositato memorie.

Alla pubblica udienza del 29-9-2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1 - In via pregiudiziale il Collegio ritiene di non dover disporre la riunione del presente ricorso a quello proposto da Associazione Agraria Borgo Valsugana, recante il nrg 200900147 cui pure ha partecipato la attuale ricorrente Eurobrico, seppur avente ad oggetto lo stesso provvedimento prescrittivo e fissato per la stessa odierna udienza.

Il motivo della mancata riunione sta nella parziale diversità delle prospettazioni in fatto e in diritto, e nella diversità delle posizioni delle parti ricorrenti nei due giudizi, nell'esigenza di non complicare ulteriormente l'esposizione in fatto e diritto della già di per sé complessa ed annosa vicenda, nonché di dare separato conto – sempre a fini di semplificazione processuale - delle tra loro contrapposte posizioni sostanziali e processuali di Eurobrico s.p.a. ed Associazione Agraria.

2 - Il Collegio neppure ritiene di disporre la declaratoria di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, a seguito dell'avvenuta rimozione delle tre cisterne ad opera del comune.

Appare, infatti, evidente che, avendo questo Tribunale Amministrativo sospeso l'efficacia del provvedimento ripristinatorio impugnato, il comune si sia visto costretto a provvedere direttamente in via d'urgenza per l'indeclinabile esigenza di tutela di interessi generali alla tutela dell'ambiente e della salute pubblica.

La predetta rimozione non è stata, pertanto, frutto di un autonomo ripensamento dell'amministrazione

comunale, idoneo a far venir meno le contrapposte ragioni delle parti in causa.

3 - Ciò disposto in via pregiudiziale, al fine del decidere il Collegio ritiene di dover esporre, seppur sinteticamente, i dati fattuali e procedurali della risalente e complessa vicenda.

La p. ed. 2051/02 in comune catastale (c.c.) di Borgo Valsugana, in V.le Città di Prato n. 23, è da tempo assai risalente (almeno dal 1960) di proprietà dell'Associazione Agraria Borgo Valsugana, "Ente Morale", con personalità giuridica, istituito dal R. D. n. 1046 del 1926. per il progresso dell'agricoltura ed il miglioramento delle classi agricole.

La predetta particella 2051/2 dal 25 luglio 1968 venne data in locazione alle Aziende Agrarie con sede in Trento via Giusti n. 40.

La p.f. 2051/2 è stata subito utilizzata come stoccaggio di materiale agricolo, nonché come deposito, per gestione e vendita, di carburanti per uso agricolo.

Con riguardo a tale ultima utilizzazione, sin dal dicembre 1967 era stata richiesta l'installazione delle tre cisterne metalliche interrate oggetto del presente contenzioso; ciò emerge, tra l'altro, dalla comunicazione in data 11-12-1967 dell'Ispettorato Prov.le Antincendi di Trento, espressamente richiamata nel preambolo della diffida comunale in data 29-4-2009 (successivamente oggetto di auto annullamento da parte del comune) indirizzata alla PAT, alla società Eurobrico e a Costruzioni Tridentum s.p.a.; diffida, come detto, successivamente annullata in sede di autotutela, che tuttavia evidenzia un dato storico oggettivo ed ineliminabile. Dato storico peraltro risultante da una serie di atti amministrativi, come il verbale di sopralluogo dell'A.P.P.A. di Trento in data 20-2-2009, nel corso del quale risulta acquisito, appunto, il citato parere n. 523/a prot. dell'11 dicembre 1967.

Non appare contestabile che la proprietaria dell'area sin dal 25 luglio 1968 non è stata più nella materiale disponibilità dell'immobile in questione, per averlo ella dato in locazione sempre e senza soluzione di continuità ad una serie di conduttori formalmente diversi quanto a soggettività giuridica e attraverso una ripetuta e consistente attività contrattuale , a partire da " Aziende Agrarie " del C.A.F.P. di Trento, passando prima per Agraria Trentina s.n.c., poi per Euroimmobiliare s.r.l..

4 - Il 10 agosto 1985 una cisterna si incendiò nei pressi del deposito con il suo carico di combustibile agricolo: con conseguente allarme e preoccupazione nella comunità locale, espressa in numerose interrogazioni consiliari con cui si chiedeva la verifica della regolarità di esercizio del deposito carburanti all'interno del magazzino delle predette Aziende Agrarie.

A seguito dell'incidente ed al successivo collaudo dell'impianto, nel 1986 il Comune di Borgo Valsugana rilasciò concessione edilizia per il tamponamento di una finestra del capannone per motivi di sicurezza relativi al predetto impianto di distribuzione di carburanti.

Nei primi anni '90 " Aziende Agrarie " è stata acquisita dalla Provincia Autonoma di Trento, che ne ha gestito la liquidazione e nel 1994 ha provveduto a cedere l'azienda alla Agraria Trentina S.n.c. di Paterno Sergio & Domiziano & e Franco.

In particolare, nel luglio 1994 " Aziende Agrarie " comunicava alla Associazione Agraria di aver volturato i decreti ministeriali per la gestione dei carburanti agricoli alla ricordata società Agraria Trentina S.n.c..

In data 8 agosto 2008 il Comune di Borgo Valsugana avvisava l'Associazione Agraria proprietaria del terreno dell'avvio del procedimento amministrativo di diffida ai sensi dell'art. 244 del D.lgs. 152/2006 per un potenziale inquinamento del terreno individuato dalla p.f. 2051/1.

L'Associazione provvedeva a fornire all'Amministrazione comunale le indicazioni per identificare i veri soggetti a suo dire responsabili dell'inquinamento e soprattutto a comunicare chi fosse il titolare delle licenze per la distribuzione degli idrocarburi e chi avesse la materiale detenzione dell'immobile e delle cisterne.

5 - Con comunicazione del 9 ottobre 2008 lo stesso Comune intimava alla proprietaria dell'area di attuare le misure di prevenzione di cui all'art. 242 del D.lgs. 152/2006, a cui rispondeva sempre l'Associazione osservando che le misure di urgenza dovessero essere adottate da chi aveva la disponibilità immediata dell'immobile, e, come comunicato nella precedente corrispondenza, nel caso specifico l'attuale detentrica dell'immobile, cioè la soc. Euroimmobiliare S.r.l., succeduta nel contratto di locazione e nell'occupazione dell'immobile alla Agraria Trentina S.n.c. di Paterno Sergio & Domiziano & e Franco".

Nel febbraio 2009 l'APPA (agenzia provinciale protezione ambiente) eseguiva un sopralluogo dell'area, evidenziando la presenza di tre cisterne adibite fino al 31 dicembre 2000 allo stoccaggio di idrocarburi.

Nello stesso verbale di sopralluogo era evidenziato come la p.f. 2051/2 fosse utilizzata dalla società Eurobrico s.p.a. con regolare contratto di locazione.

Con ordinanza del 29 aprile 2009 il sindaco di Borgo Valsugana emanava un'ordinanza che disponeva la messa in sicurezza e predisposizione di apposito piano di caratterizzazione ex art. 244 del D.lgs 152/2006 notificandola al presidente della Provincia Autonoma di Trento e ad Eurobrico S.p.a., rispettivamente quale subentrante all'ente Aziende Agrarie a seguito di liquidazione e quale gestore del magazzino e negozio di commercializzazione.

Tale ordinanza, ripetersi, veniva però annullata in autotutela con provvedimento del 10 giugno 2009 al quale ha fatto seguito l'ordinanza n. 113 del 24 luglio 2009 qui impugnata, con la quale si impone all'Associazione proprietaria nonché a Paterno Domiziano quale legale rappresentante di Eurobrico, la rimozione e lo smaltimento delle tre cisterne sotterranee per stoccaggio di idrocarburi.

6 - Tutto ciò premesso in via di fatto, può scendersi all'esame delle questioni giuridiche sollevate con il ricorso.

Per quanto attiene alla contestata qualificazione delle tre cisterne interrato come rifiuti, le argomentazioni addotte dalla ricorrente per negare tale qualificazione non sono fondate e sono anzi da contrastare recisamente.

Si è già detto che le tre cisterne furono definitivamente abbandonate nella loro utilizzazione sin dalla fine di dicembre 2000 e da allora mai più riattivate; né risulta che lo possano mai essere, sia per il tempo trascorso, che ne ha prodotto il definitivo deterioramento, tale da far presupporre alla P. A. l'avvenuto sversamento nel terreno circostante del carburante ancora rimasto nei serbatoi; sia per l'avvenuto abbandono di qualsiasi attività di distribuzione dello stesso carburante agricolo, sostituita da altre, diverse attività commerciali (quella allo stato svolta dalla soc. Eurobrico).

Tanto vale a far rientrare a pieno titolo le tre cisterne in questione nella nozione di " rifiuto ", trattandosi di materiali di cui ci si intende disfarsi, indipendentemente dalla loro astratta riutilizzabilità (peraltro, per quanto sopra detto, da ritenersi esclusa o, quanto meno, assai inverosimile), la quale, oltretutto, è cedevole rispetto all'intento ed al fatto oggettivo dell'abbandono: anche un elettrodomestico ancora funzionante ma abbandonato dal proprietario costituisce rifiuto.

Vale ricordare, al riguardo, che l'articolo 183 del Codice dell'ambiente emanato con il citato d. lgs. n. 152/2006 definisce «rifiuto» " qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi; ricollegando l'elemento materiale (sostanza od oggetto) ad un evento interruttivo della relazione di utilità tra fruitore del bene e quest'ultimo; evento ascrivibile al fatto oggettivo dell'intervenuta inidoneità all'uso e, comunque, del suo rilascio reale, intenzionale od obbligatorio, salva la eventuale riappropriazione e riutilizzazione di terzi tramite l'istituto dell'occupazione (art. 923 cod. civ.).

La qualificazione delle cisterne in questione come rifiuto si deduce, ulteriormente e per metodo sottrattivo, dalla loro non classificabilità tra le categorie dei sottoprodotti, come qualificati dall'art. 184 bis del citato codice ambientale n. 152/2006 e come nettamente individuati, con ampi riferimenti normativi e giurisprudenziali interni e comunitari, dal Consiglio di stato, sez. IV, 16 febbraio 2010 , n. 887, alle cui considerazioni si rimanda.

Le predette osservazioni trovano, d'altronde, precisi riscontri in giurisprudenza: nel senso che anche le cisterne abbandonate (non importa se fuori o sotto terra) sono rifiuti si è infatti espresso il G. A., laddove ha contestato la tesi della riutilizzazione (peraltro qui da escludersi, per quanto sopradetto) di materiale ferroso abbandonato in modo incontrollato sul terreno (T.A.R. Lombardia Brescia, sez. I, 18 febbraio 2011 , n. 316).

7 - Può passarsi all'esame delle censure principali, relative all'aspetto soggettivo della vicenda, cioè all'imputabilità o meno alla società ricorrente dell'abbandono del rifiuto in questione.

Per vagliare il motivo occorre ricordare che l'art. 192 del d. lgs. n. 152 citato sancisce il " divieto di abbandono " e di deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e " nel " suolo, nonché l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere ed in qualsiasi stato nelle acque superficiali e sotterranee.

La violazione dei predetti divieti da parte di " chiunque " comporta l'obbligo di " 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, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti

interessati, dai soggetti preposti al controllo”.

8 - La norma (sostanzialmente ripetitiva dell'art. 14 del c.d. Decreto legislativo Ronchi n. 22/1997, con l'aggiunta di garanzie istruttorie e procedurali) individua, pertanto, tre categorie di soggetti responsabili, in solido tra loro, dell'illecito abbandono o deposito di rifiuti: l'autore materiale dell'illecito stesso, nonché, qualora esso non coincida con il proprietario o titolare di altri diritti reali o personali di godimento (ovvero anche possessore in via di fatto, evidentemente), anche queste due categorie, da individuare secondo i noti parametri civilistici (artt. 832, 957 – 1099, 1140 e seg. cod. civ.).

In modo parzialmente diverso dispone l'articolo 90 del D.P.G.P. 26-1-1987, n. 1-41/Legisl, recante il testo unico delle leggi della Provincia di Trento in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti.

La norma provinciale, anch'essa riferita al divieto di abbandono dei rifiuti, dispone che “ Chiunque detenga rifiuti è tenuto a smaltirli” , aggiungendo, al comma 2, che “ Fatta salva la disciplina degli scarichi..., è vietato abbandonare, scaricare o depositare rifiuti di qualsiasi genere, solido o liquidi, su aree pubbliche o private, nonché nei corpi d'acqua, naturali o artificiali, negli stagni e nelle zone umide. Resta fermo quanto disposto dall'articolo 7 della legge provinciale 8 luglio 1976, n. 18 e successive modificazioni e dalle altre norme in vigore concernenti la tutela del demanio idrico”, ricollegando alla violazione del predetto divieto il potere sindacale di intimazione a “ provvedere al trasporto dei rifiuti nei luoghi di raccolta o di trattamento o di stoccaggio “ e prevedendo che in caso di mancato assolvimento da parte del destinatario dell'ordine “ il Sindaco provvede d'ufficio, nei modi e termini di legge”, con obbligo di rivalsa verso lo stesso destinatario.

Dalle previsioni legislative scaturiscono una serie di conseguenze di ordine interpretativo ed applicativo.

Sul piano dei soggetti astrattamente responsabili non ci sono particolari problemi ermeneutici: proprietari, titolari di diritti reali limitati o diritti di obbligazione (detentori) ovvero, ancora, possessori. Anche se la norma provinciale, letteralmente discostandosi da quella nazionale, sembra riferirsi solo al “ detentore “ essa, per essere compatibile con i principi di valenza costituzionale e comunitaria in materia di rifiuti (su cui tornerà in prosieguo) , deve raccordarsi con le disposizioni del comma 2, il quale fa divieto di abbandono a chiunque ne sia ritenuto responsabile, sia in senso commissivo che omissivo.

9 - Risulta, perciò, privo di ogni consistenza l'assunto esposto in ricorso, secondo cui il deposito di carburante presupponeva “ l'esistenza delle cisterne che quindi all'epoca in cui la Agraria Trentina prese in locazione il deposito di carburante agricolo erano già state interrato. A partire dal 2000 tale gestione non fu più mantenuta e nel nuovo contratto come dimostrato non risulta più concesso in locazione il deposito dei carburanti. Per tale ragione quindi certamente Eurobrico S.p.A., ma neppure Agraria Trentina s.n.c. sono mai stati gli autori dell'abbandono del rifiuto riferito alle tre cisterne in quanto le stesse sono sempre rimaste in proprietà e disponibilità della proprietaria dell'area per effetto del loro interrimento.”

Quest'ultima conclusione, partendo dal presupposto di diritto che destinatari dell'obbligo di rimozione dei rifiuti (o del rifiuto) e di ripristino dello stato dei luoghi possano essere soltanto “ gli autori dell'abbandono “, che si vogliono peraltro far coincidere – oltretutto con evidente salto logico - con i proprietari dell'area, non trova riscontro nel sistema normativo come testé riportato.

Tale sistema elenca tra i soggetti eventualmente responsabili dell'abbandono anche detentori o possessori a qualsiasi titolo (Cons, St., IV, 13 gennaio 2010, n. 84); salva la verifica della sussistenza dell'ulteriore elemento psicologico .

10 - Venendo, appunto, all'aspetto soggettivo, l'elemento psicologico dell'illecito ambientale consiste in un atteggiamento di volontà dell'effetto oppure di negligenza, imprudenza, imperizia od inosservanza di regole eteronome (art. 43 c.p.): sicché ad esempio, in caso di riversamento ripetuto di rifiuti su un sito da parte di terzi ignoti, il proprietario o comunque il titolare di altro diritto o in uso di fatto del terreno non può essere chiamato tout court a rispondere della fattispecie di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sulla propria area, se non viene individuato a suo carico, almeno sul piano probatorio delle presunzioni ex art. 2727 cod. civ., l'elemento soggettivo del dolo o della colpa: per cui, mancando quello, lo stesso soggetto non può essere destinatario di ordinanza sindacale di rimozione e rimessione in pristino.

In altri termini, l'ordine di smaltimento di rifiuti non può essere indiscriminatamente ed automaticamente rivolto ad uno qualsiasi dei soggetti, solo in quanto tale, rientranti fra le tre categorie individuate dal legislatore o, comunque, al soggetto che abbia la disponibilità in via di fatto dell'area interessata

dall'abbandono: ciò in ragione della considerazione che la responsabilità del proprietario o del possessore o del detentore sorge esclusivamente in quanto gli stessi possano ritenersi obbligati in relazione ad un atteggiamento volitivo ritenuto motivatamente e verosimilmente doloso o colposo, Il predetto obbligo e la presupposta responsabilità non possono che essere desunti da un comportamento, anche omissivo, di corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito di rifiuti.

11 - Di qui la conseguenza che il detto ordine presuppone l'accertamento, almeno sul piano presuntivo, della responsabilità da illecito in capo al destinatario, dovendosi escludere la sussistenza di una sorta di responsabilità oggettiva, come peraltro adombrata da recente giurisprudenza dissonante, seppur riferita al diverso ma analogo tema del disinquinamento, secondo la quale "il proprietario dell'immobile, pur incolpevole, non è immune da ogni coinvolgimento nella procedura relativa ai siti contaminati e dalle conseguenze della constatata contaminazione" (TAR Lazio, Roma, sez. I, 14 marzo 2011, n. 2263, che è andata motivatamente in contrario, tra l'altro, a Cons. Stato, sez. V, 16 luglio 2010, n. 4614 id., 16 giugno 2009 n. 3885; T.A.R. Lombardia Milano, sez. IV, 7 febbraio 2011, n. 363 ;TAR Piemonte, sez. I, 24 novembre 2010 n. 1575; TAR Toscana, sez. II, 19 maggio 2010, n. 1524).

Quindi, non sussiste obbligo di smaltimento a carico del proprietario, o detentore incolpevoli, o, quantomeno, dei quali l'amministrazione vigilante non abbia fornito prova (o almeno plausibile e logica deduzione, attraverso adeguata istruttoria e motivazione) di una colpevole trascuratezza nella gestione e custodia del terreno di cui si abbia, per i titoli ricordati sopra, la giuridica o materiale disponibilità.

E' a questi principi che si è attenuta l'ordinanza di accoglimento della domanda cautelare emessa da questo stesso Tribunale.

Tuttavia, i riportati orientamenti, pur esatti in via astratta, non sono adattabili al caso di specie, perciò rivelandosi infondati, ad una più approfondita motivazione dei dati di fatto e di diritto emersi in corso di causa, tutti i motivi di ricorso.

12 - Preliminarmente, va sgombrato il campo dai profili di contraddittorietà ed illogicità riferiti alla precedente ordinanza dello stesso comune di Borgo del 29-4-2009, meglio specificata in punto di fatto.

L'inidoneità di quel provvedimento a costituire parametro di logicità e coerenza della successiva azione amministrativa sta in due circostanze dirimenti: essere, anzitutto quell'ordinanza palesemente errata per i dati identificativi dei soggetti titolari del terreno e dei relativi dati catastali (viene indicata la p.lla 2051/1 e non la p.lla 2051/2) e appunto per questo fatta oggetto di successivo auto annullamento da parte del comune, avendo esso mal applicato, nella fattispecie concreta, anche la norma di cui all'art. 183, comma 1, lett. h) del ricordato codice ambientale n. 152, la quale (con definizione non proprio corretta sul piano dei concetti civilistici) identifica il «detentore» con il produttore dei rifiuti ovvero la persona fisica o giuridica che ne è in possesso.

La seconda ragione sta nell'essere stata, quella stessa ordinanza, emanata nell'esercizio del potere di cui all'articolo 244 del d. lgs. n. 152, avente distinti presupposti, diverse finalità e diversi destinatari rispetto al potere ordinatorio previsto dal citato articolo 192 dello stesso decreto n. 152. Quest'ultimo, infatti, distingue, agli artt. 177 e seguenti, due separati, seppur teleologicamente connessi alla tutela dei valori costituzionali della salute e dell'ambiente, campi di applicazione: quello della gestione dei rifiuti e quello della bonifica dei siti inquinati.

13 - Tutto ciò chiarito in via preliminare, ritiene il Collegio che la società ricorrente avesse tutte le caratteristiche per essere ritenuta responsabile, sul piano sia oggettivo che soggettivo, del deposito illegittimo dei rifiuti costituiti dalle tre cisterne interrate e cioè:

A - il titolo giuridico della detenzione dell'area, incontrovertibilmente esistente e riconosciuto dalla stessa interessata; titolo costituito da un contratto di sublocazione da Euroimmobiliare (secondo parte ricorrente), ovvero di locazione, gestione, utilizzazione, secondo le (non contestate sul punto) rilevazioni effettuate dall'amministrazione comunale nei provvedimenti precettivi e di auto annullamento testè ricordati;

B - l'atteggiamento di negligente disinteresse della sorte di quei rifiuti, della cui esistenza e della cui successiva dismissione da parte dei vari conduttori via via succedutisi nella detenzione dell'immobile non è dato dubitare da parte della ricorrente.

14 - A tale ultimo riguardo, quanto alla conoscenza dell'esistenza dei serbatoi vale qui ribadire che nel

rapporto di detenzione del terreno in questione si sono succeduti vari soggetti, tra cui, in ordine cronologico: “ Aziende Agrarie “ del C.A.F.P. di Trento, Agraria Trentina s.n.c., Euroimmobiliare s.r.l. ed infine Eurobrico s.p.a..

I primi tre erano ben consapevoli che sulla particella da loro detenuta erano state interrare tre cisterne.

In particolare, “ Agraria Trentina s.n.c. di Paterno Sergio & Domiziano & Franco “ (così testualmente individuata in contratto) , ebbe in locazione dalla proprietaria Associazione Agraria - con scrittura privata registrata in data 12-8-1994 - il terreno in oggetto, ivi espressamente comprendendovi “ Deposito carburanti agricoli “, per il canone annuo di 30 milioni di lire. Nella predetta scrittura si prevedeva, altresì, la facoltà, per l'affittuario, di subaffittare i locali “ ad altre aziende o società facenti capo al gruppo commerciale dei fratelli Paterno “. Analoga clausola verrà inserita nei successivi contratti di locazione stipulati, ad esempio, tra la stessa proprietà ed Euroimmobiliare s.r.l., dichiaratamente rappresentata negli stessi atti negoziali “ dall'amministratore unico signor Paterno Domiziano “ (cfr. contratti di locazione del 1-8-2006 e del 1-11-2007). Tutto ciò evidenzia l'esistenza di un unico centro decisionale e di imputazione di interessi, al quale si voleva preventivamente riservare un'area di manovra imprenditoriale flessibile ed elastica, senza dover rinnovare ad ogni cambio di struttura societaria il relativo contratto di locazione.

Lo stesso signor Paterno è, poi, a sua volta, amministratore anche della società qui ricorrente, della quale lo stesso si dichiara, nell'intestazione del presente ricorso, “ legale rappresentata pro tempore “, nonché “ legale rappresentante di ex Agraria Trentina S.n.c.”.

All'intensa attività contrattuale tesa a mantenere la detenzione in capo a società amministrate e gestite dai fratelli Paterno e, in particolare per quanto ora detto, da Paterno Domiziano si accompagna un'altrettanto vivace attività di passaggi societari per trasformazioni, trasferimenti di attività o di azienda, sempre nell'ambito del gruppo Paterno.

Si vedano, al riguardo, le stesse indicazioni contenute a pag. 3 del ricorso introduttivo, evidenzianti una girandola di fusioni e scissioni societarie, nonché ed esemplificativamente:

- l'atto plurimo di cessione di rami d'azienda - per rogito notar Piccoli registrato in data 8-2-1996 - da Aziende Agrarie a Agraria Trentina s.n.c., rappresentata per l'occasione dal “ socio amministratore “ sig. Paterno Domiziano. Nel predetto atto di cessione si prevede, partitamente per la cessionaria “ Agraria Trentina s.n.c. “ il trasferimento dell'impianto “ per la vendita di carburante della filiale (della cedente: n.d.r.) di Borgo Valsugana “ (art. 3 del rogito notarile).

15 - Quanto sinteticamente rilevato, vale già di per sé ad evidenziare che, al di là dei mutamenti della soggettività giuridica via via registrati in capo a società facenti capo allo stesso “ gruppo “ familiare, il centro decisionale, gestionale e conoscitivo dell'intera attività delle varie società rimaneva sempre lo stesso, in quanto concentrato, in tutto o in parte, nel sempre identico amministratore (unico o congiunto) signor Paterno Domiziano, rappresentante, progressivamente, di Agraria Trentina, Euroimmobiliare ed Eurobrico.

Ora, poiché il predetto rappresentante sapeva bene dell'esistenza delle tre cisterne, per quanto sopra detto, tale conoscenza deve ritenersi estesa a tutte le società dallo stesso rappresentate.

A questa conclusione è agevole giungersi attraverso una serie di principi.

Anzitutto, il principio di riferibilità e trasmissibilità degli stati soggettivi (e quindi anche conoscitivi) del rappresentante al rappresentato: artt. 1390 e 1391 cod. civ.; soprattutto dal secondo articolo si ricava la regola per cui nel valutare lo stato di buona o di mala fede, di scienza o d'ignoranza di determinate circostanze si deve aver riguardo alla persona del rappresentante. Tale principio opera anche per le ipotesi di rappresentanza delle persone giuridiche (Cass., sez. I, 9-4-2009, n. 8735 ; sez. III, 4-7-2006, n. 15265).

In secondo luogo, il principio di cui agli artt. 5 e 6 del D.Lgs. 8-6-2001 n. 231, recante la innovativa disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni private.

In base a tali norme i soggetti collettivi privati, con o senza personalità giuridica, sono responsabili sul piano amministrativo per i reati (quali sono quelli in materia di rifiuti ed inquinamento, come ricorda la stessa parte ricorrente) commessi nel suo interesse o a suo vantaggio, da persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa dotata di autonomia finanziaria e funzionale nonché da persone che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso. Si riafferma così, per via legislativa, la teoria del rapporto di immedesimazione organica del rappresentante nell'ente rappresentato (Cass. pen., sez. VI, 18-2-2010, n. 27735); rapporto che fonda la sua origine in una giusta presunzione relativa, la quale può essere scalzata solo con la prova, da parte dello

stesso ente, dell'adozione di misure organizzative e funzionali di precauzione, di controllo e di prudenza. A tutto ciò si aggiungano i noti principi di continuità e trasmissibilità della responsabilità dei soggetti societari nelle ipotesi di loro trasformazione, fusione, scissione o trasferimento, di cui agli artt. 2498, 2504 bis, 2506 quater, 2112 cod. civ..

In sostanza, il criterio di imputazione soggettiva della violazione degli obblighi di attivazione delle misure di precauzione in materia di rifiuti (ma non solo), trascende lo schermo della personalità giuridica e della soggettività collettiva, dietro la cui creazione ed oltre le cui vicende di vita si celi un unico centro decisionale e di interessi, secondo criteri sostanziali e di non apparenza di imputazione degli effetti dell'attività imprenditoriale, volendo seguire l'antica teoria dell'imprenditore occulto, ovvero secondo le regole della successione c.d. "economica", per le quali chi si avvantaggia di altrui scelte precedenti deve sopportarne anche il peso (cfr. Corte di Giustizia delle Comunità europee 11.12.2007, in causa C-280/06; Cons. stato, sez. V, 5 dicembre 2008 , n. 6055).

16 - Quanto alla conoscenza della cessazione dell'utilizzo degli stessi serbatoi alla fine dell'anno 2000, anche questa, secondo quanto già ampiamente esposto sopra, deve ritenersi provata, da un lato con il precedente momento conoscitivo dell'esistenza delle cisterne e, dall'altro, da quello susseguente circa la modificazione dell'oggetto iniziale dei rapporti locativi, costituito dal deposito di carburanti per uso agricolo, non più indicato, come detto, nei contratti successivi all'anno 2000. Il tutto, accompagnato dalla giuridica possibilità di chiedere al locatore la rimozione dell'installazione delle cisterne, secondo le regole civilistiche sulla tutela preventiva e successiva del conduttore, ovvero, come nel caso, del subconduttore (artt. 1575. 1578, 1580 cod. civ.).

17 - In definitiva, il detentore dell'area che sia consapevole dell'esistenza, sul (o nel) terreno dato, come nella specie, in locazione di oggetti o materiali abbandonati o lasciati abbandonati dal proprietario o dal precedente conduttore e perciò qualificabili come rifiuti ha gli strumenti giuridici per poter chiedere alla controparte cedente di provvedere a sua cura e spese alla rimozione, secondo le procedure di legge, di quegli stessi rifiuti; ove non utilizzi quegli strumenti deve ritenersi responsabile, in solido con la medesima controparte, dell'illecito abbandono.

18 - Deve, pertanto, affermarsi che essendo, come detto, responsabile di quanto era contenuto nell'area (anche) l'ex Agraria Trentina ed i successivi conduttori, all'inizio del nuovo rapporto locativo la locataria Eurobrico, ben consapevole, tramite il suo legale rappresentante, dell'esistenza delle cisterne, secondo i ricordati principi di continuità ed effettività della soggettività giuridica, avrebbe dovuto ispezionare il terreno e, constatata la presenza di cisterne ormai dismesse, pretenderne la rimozione.

Omettendo tale iniziativa, anch'essa si è resa responsabile dell'illecito abbandono sul piano dell'elemento psicologico. Il considerato requisito della colpa, infatti, come postulato dall'art. 192, co. 3, del citato decreto n. 152/2006, ben può consistere anche nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele, anche di ordine civilistico, che l'ordinaria diligenza, accortezza e attenzione suggeriscono per assicurare un'efficace tutela ambientale. In tal modo si impedisce che possano essere creati ed indebitamente depositati rifiuti senza che nessuno ne risponda, accollandone il relativo peso solo alla collettività (Cons. St., sez. IV, 13 gennaio 2010 n. 84).

19 - Risulta pertanto smentita radicalmente tutta le tesi difensiva di parte ricorrente, la quale, assumendo la propria posizione di estraneità oggettiva e soggettiva rispetto ai comportamenti dei precedenti conduttori o del proprietario e ritenendo che debba considerarsi responsabile solo chi sia " autore del rifiuto da rimuovere " (pag. 5 del ricorso) fraintende il significato letterale e la portata delle norme nazionali e provinciali in materia di discariche e depositi abusivi, come sopra riportati.

In particolare, come già visto, il principio secondo cui soggetto passivo dell'intimazione sarebbe solo colui che ha prodotto o detiene il rifiuto e comunque il proprietario non ha pregio.

Una simile tesi, che vorrebbe semplificare il motto comunitario " chi inquina paga ", urta contro la lettera della legge (che come detto individua ben tre categorie di soggetti potenzialmente responsabili in solido tra loro e non solo l'autore o il detentore) ma anche la sua finalità.

In giurisprudenza si è giustamente osservato che proprio la stretta connessione del ricordato principio all'elevato livello di tutela ambientale e sanitaria perseguito dal diritto dell'Unione Europea - fondato sulla

serie dei principi concorrenti della precauzione e dell'azione preventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte dei danni causati all'ambiente e solo quale misura di chiusura quello della responsabilità dell'inquinatore per le obbligazioni ripristinatorie e risarcitorie, depongono per una interpretazione rigorosa e non formalistica della normativa nazionale e sovranazionale.

In questo senso, una disciplina che dovesse essere interpretata nel senso di precludere, fino al definitivo ed incontestabile accertamento dell'autore delle effettive azioni di abbandono o deposito, la possibilità dell'Autorità nazionale competente alla tutela ambientale di imporre anche al proprietario o al detentore disattento, negligente, insensibile o addirittura colluso, la tempestiva adozione delle necessarie ed urgenti misure di tutela prive di contenuti sanzionatori o risarcitori, ma adottate per la più efficace salvaguardia dei superiori valori ambientali e sanitari, si porrebbe in contrasto con lo stesso legislatore sovranazionale.

In altri termini, la formula "chi inquina paga" non deve intendersi anche nel senso speculare; nel senso, cioè, che "paga solo chi inquina".

Pertanto, l'interesse del proprietario o l'interesse economico-imprenditoriale del detentore a non anticipare le misure ripristinatorie nelle more di accertamenti definitivi e certi (e non già anche solo plausibili e presuntivi) delle responsabilità per l'abbandono dei rifiuti deve essere considerato recessivo rispetto alla necessità di procedere alla tempestiva tutela, secondo la disciplina normativa in materia di discariche illecite, della salubrità dell'ambiente e della salute della popolazione, in quanto afferente a diritti "inviolabili", ai sensi degli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione; diritti in nessun caso legittimamente sottoponibili al pregiudizio potenzialmente derivante dalla ulteriore esposizione a rifiuti sostanze potenzialmente inquinanti o nocivi, comportanti effetti anche irreversibili per la salute e difficilmente rimuovibili dopo la loro ulteriore diffusione o accumulo.

Ciò non oblitera l'obbligo dell'Amministrazione di procedere all'individuazione del reale autore e la facoltà del proprietario o del detentore di rivalersi nei suoi confronti: restando, quindi, impregiudicato il principio "chi inquina paga", seppur collocato in un ambito più complesso di rapporti intersoggettivi.

19 - Oltre che sul piano dei principi, la tesi della ricorrente è errata, in punto di fatto, anche laddove assume che non vi sarebbe stata disponibilità del sito da ripulire neanche da parte di Euroimmobiliare (pag. 7 ricorso).

Vero è, invece, che dal pur condensato e sbrigativo contenuto del contratto di locazione stipulato tra Associazione Agraria e Euroimmobiliare in data 1-8-2006 non risulta che oggetto del contratto fosse un terreno diverso da quello ove erano ubicate le cisterne; risulta invece esattamente il contrario, poiché il compendio immobiliare concesso in detenzione è ivi descritto in modo esattamente identico a quello indicato nel contratto del 1994 stipulato con Agraria Trentina s.n.c., con la sola, ovvia esclusione dell'ormai dimesso ed inutilizzato deposito carburante.

20 - Vanno respinti anche i motivi di illegittimità afferenti ad una pretesa violazione del principio di partecipazione procedimentale.

Non v'è dubbio che il mancato avviso di avvio del procedimento contrasta, in via di principio, sia con le disposizioni di diritto interno contenute nella legge n. 241 del 1990, sia con i nuovi profili della partecipazione, di matrice comunitaria, ma di diretta applicabilità nell'ordinamento nazionale, introdotti dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2010/C 83/02), pubblicata sulla G.U.C.E. del 14.12.2007, che, recepisce dal Trattato di Lisbona, ne condivide la medesima valenza.

Nell'ambito del diritto ad una buona amministrazione, sancito dall'art. 41 della Carta viene, infatti, riconosciuto al comma 2, che : " a) il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio; b) il diritto di ogni persona di accedere al fascicolo che la riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale e commerciale; c) l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni ".

Tali principi comunitari hanno trovato riscontro nella sentenza della Corte di Giustizia Europea del 18 dicembre 2008, nella causa C- 349/07 (Sopropè).

In particolare, la Corte ha stabilito che: "1. i diritti fondamentali sono parte integrante dei principi generali dei quali la Corte di Giustizia garantisce l'osservanza, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e alle indicazioni fornite dai Trattati internazionali sulla tutela dei Diritti dell'uomo, cui i Paesi membri hanno aderito; 2. il diritto comunitario trova applicazione ogniqualvolta l'Amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto per esso lesivo; 3. in forza di tale principio, i

destinatari di provvedimenti che incidono sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'Amministrazione intende fondare la sua decisione”.

Le esposte considerazioni non giovano tuttavia alla parte ricorrente.

Infatti - in disparte la considerata piena legittimità del provvedimento impugnato, la quale comporta che nessuna utilità sarebbe derivata all'interessata da una sua eventuale partecipazione al procedimento a causa della mancanza di un potere concreto di scelta da parte dell'Amministrazione e di un possibile, eventuale suo diverso “ orientamento “ invocato a pag. 5 del ricorso (Cons. Stato , sez. VI, 18 febbraio 2011, n. 1040) - nella specie alla società ricorrente è stata ripetutamente assicurata la possibilità di interloquire con l'amministrazione per fornirle le proprie osservazioni in ordine ad una presunta (ma inesistente) estraneità all'abbandono illecito delle tre cisterne. Basti considerare, per tutti, gli ampi riferimenti alle controdeduzioni di Eurobrico successive all'ordinanza di caratterizzazione e disinquinamento del sito, ampiamente riportate nel corpo del provvedimento di auto annullamento di quell'ordinanza, dalle quali traspare sostanzialmente la stessa linea difensiva di estraneità e non imputabilità svolta con il presente ricorso.

21 - Il ricorso va dunque rigettato Le spese possono compensarsi in ragione della complessità della vicenda, come peraltro risultante dalle difformi conclusioni cui era pervenuto inizialmente lo stesso Tribunale con la ricordata ordinanza di sospensiva.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica)
definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

Rigetta il ricorso.

Spese integralmente compensate fra le parti.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 29 settembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente, Estensore

Lorenzo Stevanato, Consigliere

Fiorenzo Tomaselli, Consigliere