



Milano, 22/12/05
Prot. n. 2380/2005/CT

Sentenza Consiglio di Stato 16 novembre 2005: il vicesindaco, se delegato, competente all'emissione di un'ordinanza contingibile ed urgente per la rimozione di rifiuti pericolosi.

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 6406 del 16 novembre 2005 ha respinto il ricorso contro un'ordinanza del Vice Sindaco del Comune di Barletta con la quale si disponeva di rimuovere con immediatezza i fusti contenenti materiale chimico depositati in un capannone in seguito ad incendio, di avviarli allo smaltimento e/o allo stoccaggio in locali idonei, nel rispetto della vigente legislazione in materia di gestione dei rifiuti pericolosi, ovvero al riutilizzo come materia prima presso altre industrie.

La tesi sostenuta dai ricorrenti secondo la quale esisterebbe un difetto di competenza del vice sindaco ad adottare il provvedimento contingibile ed urgente in tal senso è stata rigettata in quanto, *“essendo nella specie il sindaco impedito, le relative funzioni sono state espletate dal vice sindaco competente giusta delega dei poteri conferita con provvedimento del sindaco n. 7695 del 5.3.2003”*. Inoltre, gli stessi hanno rilevato che, al momento, non erano né proprietari, né possessori, né detentori qualificati dell'area coinvolta dall'incendio e interessata dalla ordinanza di rimozione.

I giudici hanno osservato che *“l'ordinanza con la quale il sindaco impone al proprietario dell'area di bonificarla in relazione a rifiuti speciali tossici e nocivi su essa giacenti, non ha carattere sanzionatorio, nel senso che non è diretta ad individuare e punire i soggetti ai quali è da attribuire la responsabilità civile e/o penale della situazione abusiva, ma solo ripristinatorio, per essere rivolta essenzialmente ad ottenere la rimozione dell'attuale stato di pericolo e a prevenire ulteriori danni all'ambiente circostante e alla salute pubblica”*. Pertanto, detta ordinanza, *“può essere legittimamente indirizzata all'attuale proprietario dell'area, cioè a colui che si trova con quest'ultima in un rapporto tale da consentirgli di eseguire gli interventi ritenuti necessari al fine di eliminare la riscontrata situazione di pericolo, ancorché essa sia da imputarsi ad altro soggetto o al precedente proprietario [...]. Invero, la ricerca dell'obbligato di diritto, mediante accertamenti complessi e laboriosi, risulta in genere incompatibile con l'intrinseca natura dei provvedimenti contingibili ed urgenti [...], tanto più che nella specie vi è un'indagine penale in corso, in relazione all'incendio sviluppatosi nella zona in data 12.3.2002”*.

Di conseguenza, non sussiste neppure *“il difetto di legittimazione dei ricorrenti ad essere destinatari dell'ordinanza in questione nella particolare fattispecie”*.

Cristian Tolettini
Settore Ambiente
Segreteria Politica Federale
ctolettini@leganord.org

Consiglio di Stato, Sezione Quinta - Sentenza 16 novembre 2005, n. 6406

Repubblica italiana
In nome del popolo italiano

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta
ha pronunciato la seguente

Decisione

sul ricorso in appello n. 633/2005, proposto dai sigg.ri:
(*omissis*)

contro

il COMUNE di BARLETTA, rappresentato e difeso dall'avv. Isabella Palmiotti con domicilio eletto in Roma viale Parioli, 180 presso l'avv. Mario Sanino;

e nei confronti della

CURATELA FALLIMENTARE L. S.R.L. IN P. DI FRANCAVILLA VITO rappresentata e difesa dall'avv. Ernesto Cianciola, con domicilio eletto in Roma via del Corso 504 presso l'avv. Antonio Pignatelli;

per la riforma

della sentenza del TAR PUGLIA - BARI Sezione III 4178/2004, resa tra le parti, concernente ORDINANZA CONTINGIBILE e URGENTE PER BONIFICARE AREA.

Visto l'atto di appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del comune di Barletta e della Curatela del Fallimento L. srl;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 28 giugno 2005, relatore il Consigliere Aniello Cerreto ed uditi, altresì, gli avvocati B. Panariti per delega dell'avv. P. Nasca e M. Sanino per delega dell'avv. I. Palmiotti e E. Cianciola;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto;

Fatto e diritto

1. Con sentenza TAR Puglia, sez. 3°, n. 4178/2004 è stato respinto il ricorso proposto dai sigg. (...) ed altri avverso l'ordinanza del Sindaco di Barletta n. 7236 dell'11.3.2003, con la quale veniva ordinato alla Curatela fallimentare della società L. s.r.l. ed ai sigg. (...), ognuno per i propri diritti ed in solido tra tutti, "di rimuovere con immediatezza i fusti contenenti materiale chimico depositati nel capannone sede della ditta G.I.G., di avviarli allo smaltimento e/o allo stoccaggio in locali idonei, nel rispetto della vigente legislazione in materia di gestione dei rifiuti pericolosi, ovvero...al riutilizzo come materia prima presso altre industrie; di effettuare interventi di incapsulamento dei materiali e detriti contenenti fibre di amianto presenti nel medesimo stabilimento...; di seguire successivamente il monitoraggio continuo... ; di procedere..... all'esecuzione dei lavori di rimozione e smantellamento delle parti pericolanti all'interno del capannone sede della ditta GIG....".

2. Avverso detta sentenza hanno proposto appello i sigg. (...) ed altri, deducendo quanto segue:

- Incompetenza del Vice Sindaco, in mancanza di espressa delega per assenza o impedimento del Sindaco, né tale delega era stata prodotta;

- i ricorrenti non erano né proprietari, né possessori, né detentori qualificati dell'area coinvolta dall'incendio e interessata dalla ordinanza di rimozione, avendo i medesimi soltanto proposto al Tribunale di Trani un concordato fallimentare per rilevare il cespite di proprietà della fallita L. s.r.l., concordato che, sebbene omologato nell'anno 2000, non era ancora concluso per la pendenza di situazioni che ne potrebbero comportare la revoca ai sensi dell'art. 137 della legge fallimentare, sicché unico soggetto tenuto alla bonifica era la curatela fallimentare L., effettiva detentrica dell'immobile;

con la conseguente necessità di far permanere la curatela fallimentare tra i soggetti tenuti ad eseguire l'ordinanza impugnata mentre il Comune l'aveva successivamente estromessa;

- l'impugnata ordinanza contingibile ed urgente era stata adottata in mancanza dei presupposti di urgenza e di pericolo imminente prescritti dalla relativa normativa;

- l'ordinanza impugnata, essendo il concordato fallimentare subordinato all'adempimento degli obblighi facenti capo agli assuntori, doveva essere rivolta solo nei confronti della curatela fallimentare, in quanto organo preposto a sorvegliare sull'esatto adempimento del concordato fallimentare e nella cui disponibilità era l'area da bonificare, dal momento che solo a seguito del verificarsi di tale condizione l'attivo fallimentare della L. poteva essere trasferito agli assuntori; né nella specie vi era stata finora da parte del Giudice delegato al fallimento l'emissione di un atto di accertamento dell'esatto adempimento del concordato ;

- l'evento che aveva causato l'inquinamento era di natura dolosa e gli autori dell'illecito erano rimasti ignoti, per cui nulla poteva addebitarsi ai proprietari dell'immobile, tanto più che essi non erano neppure proprietari per quanto sopra precisato.

3. Si sono costituiti in giudizio il comune di Barletta e la Curatela del Fallimento L. che hanno chiesto il rigetto dell'appello.

Il Comune ha in particolare rilevato la competenza del Vicesindaco ad adottare l'ordinanza impugnata con riferimento alla delega del Sindaco di cui alla nota n. 7695 del 5.3.1997; l'avvenuto trasferimento della proprietà dei beni in capo all'assuntore del concordato fallimentare con la sentenza di omologazione del concordato n. 105/2000 (passata in giudicato); il particolare scopo delle ordinanze contingibili ed urgenti in materia di rifiuti che non sarebbe quello di individuare i responsabili ma quello di rimuovere con la maggiore celerità possibile uno stato di pericolo per l'incolumità pubblica.

Considerazioni analoghe ha prospettato anche la Curatela del Fallimento L., che tra l'altro ha precisato che dopo l'ordinanza impugnata il Comune era di nuovo intervenuto con l'ordinanza n. 16924 del 29.5.2003 con la quale, prendendo atto di quanto dichiarato dal Giudice delegato del Tribunale di Trani per effetto della cessazione delle ordinarie funzioni degli organi fallimentari a seguito del passaggio in giudicato della sentenza omologativa, revocava l'ordinanza impugnata per la parte attinente la Curatela stessa.

Con ordinanza n. 1021/2005, questa Sezione ha respinto l'istanza cautelare proposta dall'appellante.

Con atto del 22.6.2005, gli appellanti hanno depositato una nota del Giudice delegato al Fallimento in data 16.6.2005, poi ripresentata alla pubblica udienza odierna.

Alla pubblica udienza del 28.6.2005, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. L'appello è infondato.

4.1. Priva di pregio è la doglianza di difetto di competenza del vice sindaco ad adottare il provvedimento contingibile ed urgente per asserita mancanza di una delega in tal senso.

Come rilevato dal TAR, essendo nella specie il sindaco impedito, le relative funzioni sono state espletate dal vice sindaco competente giusta delega dei poteri conferita con provvedimento del sindaco n. 7695 del 5.3.2003, versata in giudizio.

4.2. Neppure sussiste il difetto di legittimazione dei ricorrenti ad essere destinatari dell'ordinanza in questione nella particolare fattispecie.

Occorre osservare in generale che l'ordinanza con la quale il sindaco impone al proprietario dell'area di bonificarla in relazione a rifiuti speciali tossici e nocivi su essa giacenti, non ha carattere sanzionatorio, nel senso che non è diretta ad individuare e punire i soggetti ai quali è da attribuire la responsabilità civile e/o penale della situazione abusiva, ma solo ripristinatorio, per essere rivolta essenzialmente ad ottenere la rimozione dell'attuale stato di pericolo e a prevenire ulteriori danni all'ambiente circostante e alla salute pubblica. Pertanto, detta ordinanza può essere legittimamente indirizzata all'attuale proprietario dell'area, cioè a colui che si trova con quest'ultima in un rapporto tale da consentirgli di eseguire gli interventi ritenuti necessari al fine di eliminare la riscontrata situazione di pericolo, ancorché essa sia da imputarsi ad altro soggetto o al precedente proprietario (v. le decisioni di questa Sezione 2 aprile 2001, n. 1904 e 2 aprile 2003 n. 1678). Invero, la ricerca dell'obbligato di diritto, mediante accertamenti complessi e laboriosi, risulta in genere incompatibile con l'intrinseca natura dei provvedimenti contingibili ed urgenti (cfr. la decisione di questa Sezione 7 settembre 1991, n. 1137, che richiama il precedente della stessa Sezione 16 luglio 1960, n. 520), tanto più che nella specie vi è un'indagine penale in corso, in relazione all'incendio sviluppatosi nella zona in data 12.3.2002.

Appare, in definitiva, ragionevole che, impregiudicata ogni rivalsa nei confronti dell'effettivo responsabile, il soggetto destinatario del provvedimento contingibile ed urgente emesso in materia di smaltimento di rifiuti tossici e nocivi possa essere individuato in chi con il bene si trovi in rapporto tale da consentirgli di eseguire con celerità gli interventi ordinati, ritenuti necessari per fronteggiare la situazione di pericolo, alla stregua, occorre ribadire, della natura ripristinatoria d'urgenza e non sanzionatoria del provvedimento contingibile.

Di conseguenza appare allo stato irrilevante la circostanza che l'inquinamento in questione potrebbe essere di natura dolosa, essendo ciò ancora sub iudice.

4.3. Non può essere condiviso poi il rilievo degli appellanti secondo cui, nella fattispecie, non potrebbero essere considerati neppure proprietari dei beni da bonificare, essendo essi assuntori di un concordato fallimentare subordinato all'adempimento di obblighi su loro gravanti, per cui l'ordinanza impugnata doveva essere rivolta solo nei confronti della curatela fallimentare, in quanto organo preposto a sorvegliare sull'esatto adempimento del concordato fallimentare e nella cui disponibilità era l'area da bonificare, dal momento che solo a seguito del verificarsi di tale condizione l'attivo fallimentare della L. poteva essere trasferito agli assuntori.

Va osservato che l'effetto traslativo della proprietà in capo all'assuntore del concordato fallimentare si verifica con il passaggio in giudicato della sentenza che omologa il concordato (V. Cass. civ., sez. I, 4 settembre 2002, n. 12862), giudicato che nella specie era appunto intervenuto per effetto della sentenza del Tribunale di Trani n. 105/2000 di omologazione del concordato fallimentare, come da specifica attestazione del giudice delegato del fallimento L. s.r.l. del 23.4.2002.

La necessità degli adempimenti cui è tenuto l'assuntore del concordato e che in ipotesi di inadempimento, giustificano la risoluzione del medesimo a norma dell'art. 137, regio decreto 16 marzo 1942, n.267 non impediscono l'effetto traslativo della proprietà in capo all'assuntore.

La previsione della risoluzione ex art. 137 cit., per inadempimento dell'assuntore agli obblighi connessi al concordato

fallimentare, evidenza in maniera inequivoca che il concordato si perfeziona a tutti gli effetti nel momento del passaggio in giudicato della sentenza di omologazione e che la mancata osservanza degli obblighi non impedisce l'effetto traslativo della proprietà ma opera, eventualmente, quale causa di risoluzione (V. Cass., sez. II, 8 novembre 2002, n. 15716).

Tale indirizzo è del resto indirettamente confermato da alcune sentenze della Corte di Cassazione che riconoscono validità, in virtù del principio di autonomia negoziale, alla clausola che differisca (rispetto alla pronuncia di omologazione del concordato), il trasferimento dei beni all'assuttore, subordinandolo alla esecuzione, da parte sua, degli obblighi cui si è assoggettato (Cass. 7.6.1991 n. 6498; Cass. 29.4.1992 n. 5147), essendo tale trasferimento soltanto uno dei possibili effetti della sentenza di omologazione, clausola che nella specie non risulta apposta.

4.4. Inammissibile per genericità è la doglianza con la quale si sostiene che l'impugnata ordinanza contingibile ed urgente sarebbe stata adottata in mancanza dei presupposti di urgenza e di pericolo imminente prescritti dalla relativa normativa, in relazione all'ampia motivazione contenuta nell'ordinanza stessa sul danno ambientale che potrebbe essere provocato all'area interessata per la presenza di fibre di amianto e di fusti contenenti materiale chimico decomposto, nonché sul pericolo di salute pubblica connesso alla necessità di eliminare strutture pericolanti.

4.5. Non può essere presa in esame l'ordinanza n. 16924 del 29.5.2003 (intervenuta nel corso del giudizio davanti al TAR), con la quale il Comune, prendendo atto di quanto dichiarato dal Giudice delegato del Tribunale di Trani per effetto della cessazione delle ordinarie funzioni degli organi fallimentari a seguito del passaggio in giudicato della sentenza omologativa, ha ritenuto di revocare l'ordinanza impugnata per la parte attinente la Curatela stessa, trattandosi di un nuovo provvedimento che eventualmente doveva essere impugnato dagli attuali appellanti mediante motivi aggiunti davanti al TAR.

4.6. Infine, con riferimento alla nota del Giudice delegato al fallimento in data 16.6.2005, poi ripresentata alla pubblica udienza, va osservato che gli appellanti non hanno precisato la rilevanza che essa potrebbe assumere nel presente giudizio, tanto più che il giudice delegato ribadisce in essa che "il differimento della proprietà dei beni del fallito ... non può comportare oneri a carico degli organi fallimentari discendenti dalla formale titolarità in capo alla società fallita dei beni, quale quello di procedere allo smaltimento ed alla bonifica da amianto".

5. Per quanto considerato, l'appello va respinto.

Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, respinge l'appello indicato in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 28.6.2005 con l'intervento dei signori:

(omissis)

Depositata in Segreteria il 16 novembre 2005

(Articolo 55, legge 27/4/1982, n. 186)