

Illegittima ordinanza di rimozione di rifiuti su terreno agricolo e di ripristino dello stato dei luoghi

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. I 2 dicembre 2015, n. 3482 - Cavallari, pres.; Bonetto, est. - Lubelli ed a. (avv. Coppola) c. Comune di Veglie (avv. Rosato).

Sanità pubblica - Rifiuti - Rinvenimento di rifiuti su terreno agricolo - Ordinanza di rimozione e di ripristino dello stato dei luoghi - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza indicata in epigrafe con la quale il Comune di Veglie ha intimato ex art. 192 del D. Lgs. 152 del 2006 la rimozione di alcuni rifiuti rinvenuti su un terreno di loro proprietà.

Nel ricorso introduttivo hanno eccepito, da un lato, l'incompetenza del dirigente o del responsabile di settore a provvedere, dovendosi pronunciare il sindaco e, dall'altro, l'insussistenza dei presupposti per l'emissione dell'ordinanza ex art. 192 del D. Lgs. 152 del 2006, avendo il Comune ordinato loro la rimozione dei rifiuti sulla base del mero fatto che si trattava dei proprietari del terreno, senza invece compiere alcun accertamento in ordine alla sussistenza di profili di colpa o dolo nella loro condotta, circa l'abbandono del materiale sul suolo.

Il Comune di Veglie si è costituito contestando le avverse doglianze e chiedendo, pertanto, il rigetto del ricorso.

Con ordinanza depositata l'8 maggio 2015, su richiesta dei ricorrenti, il Tribunale ha disposto la sospensione cautelare del provvedimento impugnato.

All'esito del giudizio, sulla base delle difese assunte dalle parti e dei principi applicabili alla materia, il ricorso va accolto.

Preliminarmente, per rispondere all'eccezione d'incompetenza sollevata dai ricorrenti, va affrontata la questione della natura giuridica dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati, emessa ai sensi dell'art. 192 del decreto 152 del 2006, condividendosi sul punto l'orientamento secondo cui non è configurabile nei provvedimenti in esame la natura contingibile e urgente propria delle ordinanze emesse ex artt. 50 o 54 Testo Unico degli enti locali.

Invero, il potere sotteso a tali ultimi provvedimenti ha necessariamente contenuto atipico e residuale e può essere esercitato (sempre che via sia l'urgenza di intervenire con immediatezza su situazioni eccezionali di pericolo attuale ed imminente, non fronteggiabili con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva) solo quando specifiche norme di settore non conferiscano il potere di emanare atti tipici per risolvere la situazione emergenziale.

Ne consegue che l'art. 192 del decreto 152 del 2006, prevedendo un ordinario potere d'intervento attribuito all'autorità amministrativa in caso di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti e rappresentando, quindi, una di dette specifiche norme di settore, esclude a priori la possibilità per l'ente di far uso, per garantire la rimozione dei rifiuti, del potere extra ordinem, proprio delle ordinanze contingibili ed urgenti.

Una volta esclusa la riconducibilità dei provvedimenti ex art. 192 del decreto 152 del 2006 nell'ambito delle ordinanze contingibili ed urgenti, va tuttavia comunque affermata la competenza sindacale e non dirigenziale ad emettere tali atti e ciò nonostante quanto previsto dall'art. 107, comma 5, t.u. enti locali: "l'adozione di atti di gestione e di atti o provvedimenti amministrativi, si intendono nel senso che la relativa competenza spetta ai dirigenti, salvo quanto previsto dall'articolo 50, comma 3, e dall'articolo 54".

Invero, lo stesso art. 107, al comma 4 precisa: "le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'art. 1, co. 4, possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative", condizione verificatasi nel caso in esame, avendo il legislatore con l'art. 192, comma 3 ("Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate") attribuito al sindaco, con una disposizione speciale e derogatoria dell'art. 107, comma 2 t.u. enti locali, la competenza ad emettere questi specifici provvedimenti.

Da ciò consegue la fondatezza del primo motivo di ricorso, concernente l'incompetenza del dirigente o del responsabile di settore nell'emanazione dell'atto.

Superati i profili di qualificazione giuridica e competenza ad emettere le ordinanze ex art. 192 del decreto 152 del 2006, in risposta alla seconda censura articolata in atti, resta da accertare quali siano i presupposti che la norma richiede affinché l'ordine di rimozione possa essere pronunciato nei confronti del soggetto proprietario dei terreni sui quali siano stati rinvenuti i rifiuti, in solido con chi ha materialmente provveduto all'abbandono dei rifiuti.

Sul punto, l'art. 192 del d. lgv. 152/2006, prevede che il proprietario del fondo sul quale sono stati rinvenuti i rifiuti possa essere chiamato a procedere alla rimozione degli stessi, in solido con l'autore materiale dell'abbandono, solo se ad esso la 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", non bastando, quindi, al contrario, la mera qualifica di proprietario dell'area.

La giurisprudenza, pronunciata sulla portata applicativa di tale norma, ha precisato che l'imputabilità delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo in capo al proprietario del bene, presuppone necessariamente l'accertamento in capo a quest'ultimo di un comportamento doloso e colposo, non ravvisando la disposizione in esame un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o per fatto altrui, con conseguente esclusione della natura di "obbligazione propter rem" dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene (vedi Cons. St. n. 136 del 2005; Cons. St. n. 4061 del 2008; T.A.R. Catanzaro n. 1118 del 2009; T.A.R. Sardegna n.975 del 2007).

Ne consegue la necessità che l'Amministrazione verifichi, in concreto, attraverso un'istruttoria completa se sussistono profili di responsabilità a carico del proprietario, e ne dia conto in un'esauriente motivazione (anche fondata su presunzioni o massime d'esperienza), senza che sia, all'opposto, sufficiente ascrivere in capo al titolare di diritti reali sul bene una generica "culpa in vigilando", non accompagnata, da comportamenti omissivi caratterizzati da colpa, quali ad esempio l'inerzia dimostrata nel non essersi adoperato con misure efficaci per evitare il ripetersi di episodi analoghi, già in precedenza accertati e contestati.

Nel caso in esame il Comune di Veglie non ha compiuto alcun accertamento circa la condotta tenuta dal ricorrente, né ha articolato alcuna motivazione al riguardo nel provvedimento impugnato, limitandosi al contrario ad ordinare ai signori Lubelli la rimozione dei rifiuti ed il ripristino dei luoghi, sul mero presupposto che si trattava dei proprietari dei terreni sui quali era stato rinvenuto il materiale vietato, condotta senz'altro contraria ai principi appena enunciati in ordine ai presupposti richiesti dalla legge affinché l'ordinanza ex art 192 del decreto 152 del 2006 possa ordinare il ripristino dei luoghi al proprietario del suolo, in solido con il responsabile materiale della condotta di abbandono dei rifiuti.

Né può ritenersi sufficiente a ravvisare profili di colpa in capo ai ricorrenti, il mero fatto che gli stessi non avessero inizialmente recintato il proprio fondo, atteso che ai sensi dell'art. 841 c.c. la "chiusura del fondo" costituisce una mera facoltà e non certo un obbligo del proprietario (Cons. St. 1612/2009), specie se l'abbandono incontrollato di rifiuti da parte di terzi, risulta un'ipotesi del tutto eventuale e quindi non ragionevolmente prevedibile, non essendosi mai verificati in precedenza episodi simili.

Se la responsabilità del proprietario, in ordine alla rimozione dei rifiuti sversati sul suo fondo da altri, sussiste solo se lo stesso è in colpa, e se questa si rinviene nell'omissione dei comportamenti che rientrano fra quelli che un diligente proprietario assume a tutela del suo fondo, non si può dire che questi comportamenti si identifichino nella recinzione del bene.

E' questa, infatti, una delle facoltà che compongono il "fascio" proprietario e può, quindi, essere considerata un dovere, ai fini che interessano, solo se in precedenza vi siano stati altri episodi di sversamento. In tal caso la funzione sociale attribuita dall'art. 42 della Costituzione trova un'esplicita sanzione nell'art. 192 e nelle altre norme del d.lgs. n. 152/2006 che, per la tutela dell'ambiente, elevano il grado di attenzione che onera il proprietario, imponendogli accorgimenti che evitino il ripetersi di sversamenti e il diffondersi dell'inquinamento, quali appunto la recinzione del fondo.

Peraltro, a dimostrazione della loro assoluta buona fede, con atto depositato il 28 ottobre 2015, i ricorrenti hanno comunicato di avere provveduto alla recinzione del proprio fondo, così da disincentivare futuri sversamenti di rifiuti da parte di terzi.

Quindi, sulla base di tutte le argomentazioni esposte, il ricorso va accolto, con conseguente annullamento dell'ordinanza impugnata.

Le spese di lite, attese le ragioni della decisione, la natura della controversia e la parziale novità di alcuni degli aspetti trattati, possono essere compensate.

(Omissis)