

Rinvenimento di rifiuti RSU in un sito di interesse nazionale

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 16 luglio 2018, n. 1495 - Savasta, pres.; Mulieri, est. - Rm - Raffineria di Milazzo S.C.P.A. (avv. Briguglio) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Avv. distr. Stato).

Sanità pubblica - Rifiuti - Rinvenimento di rifiuti RSU in un sito di interesse nazionale - Inottemperanza alle prescrizioni impartite - Ordine di rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti RSU rinvenuti nel sottosuolo e ripristino dello stato dei luoghi.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

A. - Con il ricorso in epigrafe, ritualmente notificato e depositato, la RM - Raffineria di Milazzo S.C.p.A., premettendo di essere tra le raffinerie più complesse d'Europa, ha esposto:

- 1) che, in data 4.6.2009, durante le attività di esecuzione del Piano di Caratterizzazione delle aree di sua proprietà, in occasione di un sopralluogo ed un campionamento congiunto, eseguiti in ottemperanza alle prescrizioni del Decreto Direttoriale del 16.4.2008 del Ministero dell'Ambiente, alla presenza di un delegato dell'ARPA – Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente, ha rinvenuto, in terreni di sua proprietà, siti in zona A4, mai prima presidiati e che, di recente, aveva provveduto a recintare, la presenza di rifiuti, presumibilmente di tipo RSU, alla profondità di 0,5-2 m;
- 2) di aver prontamente, con note del 10.6.2009 e del 29.6.2009, informato le competenti autorità locali e non, tra cui il Ministero dell'Ambiente, dell'avvenuto rinvenimento, manifestando di aver già avviato delle indagini tese ad accettare “gli aspetti qualitativi e quantitativi relativi ai materiali rinvenuti e per la definizione della successive azioni, in accordo a quanto previsto dal D.Lgs. 152/2006, che Vi saranno tempestivamente comunicate”;
- 3) che il Ministero, con nota del 10.7.2009, “nel precisare che ai sensi dell'art.192 del Titolo Primo, della Parte Quarta del D.Lgs. n. 152/2006 è fatto divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo”, la diffidava alla rimozione, all'avvio del recupero e allo smaltimento e ripristino dello stato dei luoghi, nonché all'ottemperanza, entro trenta giorni, di una serie di osservazioni/prescrizioni;
- 4) che, con racc. a.r. del 21.7.2009, ribadiva che, verosimilmente, detti rifiuti erano stati depositati “da persone estranee a questa Società, in epoca imprecisata, anche in considerazione del fatto che l'area ove ha avuto luogo il rinvenimento, pur appartenendo a questa Società, non è mai stata interessata da attività industriali...”;
- 5) di aver comunque trasmesso copia della relazione descrittiva e propedeutica all'intervento di rimozione, predisposta dalla Società Foster Wheeler Italia Environmental Division, dalla medesima a tal uopo interpellata, rappresentando che lo stesso sarebbe stato, il prima possibile, intrapreso;
- 6) che, dal suddetto studio, si evinceva in particolare che, proprio in considerazione del fatto che l'area interessata, pur essendo di sua proprietà “è situata al di fuori del perimetro fiscale della Raffineria di Milazzo SCpA”, in un settore dello stabilimento esterno, non utilizzato per l'attività produttiva e non risultava possibile “né la datazione né l'attribuzione a chicchessia di quanto rinvenuto”;
- 7) che, con successiva nota del 7.8.2009, indirizzata a tutte le PP-AA. interessate, precisava che i rifiuti rinvenuti si erano rivelati appartenere esclusivamente alla categoria di quelli solidi urbani, con qualche presenza anche di rifiuti edili e posto che la Raffineria “smaltisce i rifiuti industriali e i pochi domestici derivanti dalle attività di ufficio nelle forme di legge, con conseguenti significativi oneri”, alla medesima giammai avrebbero potuto essere imputati quelli abbandonati oggetto di casuale rinvenimento, che non potevano che attribuirsi all'opera di terzi e che peraltro “non potevano essere visibili in quanto ricoperti da terreno naturale”;
- 8) di essersi comunque diligentemente operata fornendo al Ministero i dettagli delle analisi eseguite, significava di non poter essere chiamata a rispondere del lamentato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sulla propria area e che, quindi, non avrebbe potuto essere nemmeno ritenuta destinataria delle prescrizioni impartite dal Ministero al fine di provvedere alla loro rimozione, smaltimento e ripristino dello stato dei luoghi;
- 9) che, per tali ragioni, aveva dunque sospeso qualunque ulteriore azione sull'area in questione “in attesa delle necessarie attività di accertamento del terzo ignoto autore del fatto” attendendo, alla luce dei chiarimenti forniti e sulla scorta delle risultanze delle indagini eseguite, la revoca delle prescrizioni in precedenza impartite a carico della medesima dall'Amministrazione;
- 10) che, tuttavia il Ministero, pur alla luce, dei chiarimenti e delucidazioni forniti, con nota prot. n. 18773 del 15.9.2009, ribadiva le prescrizioni già impartite alla ricorrente con la precedente nota del 10.7.2009, contestandone la perdurante inottemperanza e, invocando gli artt. 192, 245, c. 2, e 242 del D.Lgs. n. 152/2006, diffidava la Raffineria di Milazzo ad ottemperare alle prescrizioni già impartite, entro 30 giorni dalla notifica del provvedimento ed a trasmettere un documento di recepimento delle stesse.

Tanto premesso in punto di fatto, la Raffineria di Milazzo ha impugnato tale ultimo provvedimento, nonché quelli ad esso presupposti, chiedendone l'annullamento e spiegando i seguenti motivi di ricorso:

I) "Nullità ex art. 21 *septies* L.n. 241/1990 per Difetto assoluto di Attribuzione e/o Incompetenza Assoluta: Violazione dell'art. 244 della L. n. 152/2006" per essere il Ministero resistente, nella fattispecie in esame, del tutto incompetente.

II) "Violazione e falsa applicazione degli artt. 192, 245, comma 2, e 242 del D. Lgs. n. 152/2006 - Eccesso di potere per errato esercizio dell'azione amministrativa, manifesta irragionevolezza e perplessità - Difetto di istruttoria" poiché il Ministero dell'Ambiente avrebbe illegittimamente adottato i provvedimenti impugnati nei confronti della Raffineria (e non di altri enti e/o soggetti) sol perché detto ritrovamento è avvenuto su terreni di sua proprietà, in assenza, tuttavia, di alcun comportamento doloso, o quanto meno colposo, alla medesima imputabile.

III) "Violazione e falsa applicazione delle gli artt. 192, 245, comma 2, e 242 del D. Lgs. n. 152/2006 sotto altro profilo - Difetto di istruttoria" in quanto nessun accertamento, neanche sommario, men che meno in contraddittorio con la ricorrente, sarebbe stato condotto nella specie dal Ministero dell'Ambiente, che avrebbe da subito appurato che la tipologia dei rifiuti rinvenuti (di tipo urbano e non già industriale) giammai poteva ritenersi riconducibile all'attività espletata dalla Raffineria.

IV) "Violazione e falsa applicazione delle gli artt. 192, 245, comma 2, e 242 del D. Lgs. n. 152/2006 nonché degli artt. 3, 7, e 8 di cui alla L. n. 241/1990 – Violazione delle garanzie partecipative – Carenza di motivazione" in quanto l'Amministrazione resistente non avrebbe dato modo alla ricorrente di fornire il proprio fattivo apporto collaborativo teso a rintracciare l'effettivo responsabile dell'abbandono dei rifiuti inquinanti, poi in seguito identificatosi nell'ente comunale.

B. - Si è costituito il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare depositando documenti.

C. - Con memoria, depositata il 19.12.2018, il predetto Ministero ha chiesto che il ricorso sia dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse. Ciò in conseguenza dei seguenti atti:

- conferenza di servizi decisoria del 27.2.2012 con la quale, dopo avere svolto i necessari accertamenti sulla natura dei rifiuti (urbani) e sull'uso pubblico dell'area, è stato chiesto al Comune di Milazzo di rimuovere i rifiuti solidi urbani.

- conferenza di servizi istruttoria del 23.5.2013: con la quale "Le amministrazioni presenti concordano con gli esiti dell'istruttoria condotta sulla documentazione in esame e richiedono al Comune di Milazzo di presentare idonea proposta di rimozione dei rifiuti presenti nell'area in esame";

- conferenza di servizi istruttoria del 6.5.2014 ed ulteriormente sollecitata con nota prot. n. 30493/TRI del 27.11.2014;

- conferenza di servizi istruttoria del 16.11.2015, con cui è stato ritenuto approvabile il progetto di rimozione dei rifiuti presentato dal Comune di Milazzo.

D. - Con memoria di replica del 28.2.2108 la società ricorrente ha sostenuto che l'adozione dei sopra citati atti non potrebbe condurre ad una pronuncia di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse in quanto il Ministero resistente, sebbene più volte sollecitato in tale senso e pur avendo ammesso la sussistenza della responsabilità, in via esclusiva, in capo all'ente comunale (che, con reiterati provvedimenti di immissione, in via temporanea ed urgente, ha occupato le aree di proprietà della ricorrente per procedere allo smaltimento dei rifiuti poi rinvenuti), non avrebbe inteso annullare in autotutela l'ordinanza di rimozione dei rifiuti emessa, quindi, ingiustamente in suo danno.

Ha dunque insistito per l'accoglimento del ricorso con condanna del resistente al pagamento di spese e compensi di difesa.

E. - Alla pubblica udienza del 22 marzo 2018 il ricorso è stato discusso e, quindi, trattenuto in decisione.

F. - Il Collegio ritiene necessario evidenziare come, a prescindere dai riferimenti contenuti nell'ultima memoria del Ministero resistente, quest'ultimo non ha proceduto all'annullamento del provvedimento impugnato e nemmeno ha dimostrato in maniera convincente che il sopravvenire delle sopra citate conferenze di servizi sia suscettibile di determinare il venir meno di un interesse all'annullamento di detto provvedimento.

Invero, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, dal quale non v'è motivo di discostarsi, la concreta individuazione dei casi di sopravvenuta carenza di interesse al ricorso deve essere condotta secondo criteri rigorosi, in modo che la declaratoria di improcedibilità non si traduca in una sostanziale elusione dell'obbligo di pronunciarsi sulla domanda del ricorrente (Consiglio di Stato Sez. IV, 14/04/2014, n. 1825). È peraltro noto che la declaratoria di improcedibilità può essere pronunciata al sopravvenire di una situazione di fatto o di diritto che muti radicalmente la situazione esistente al momento della proposizione del ricorso e che sia tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza (Cons. di Stato, Sez. V, Sentenza n. 3138 del 23/06/2014), circostanze queste ultime la cui esistenza non è stata dimostrata.

Ciò premesso, è possibile esaminare nel merito il ricorso in epigrafe anticipando sin d'ora come quest'ultimo sia da accogliere risultando fondati i vizi di violazione degli artt. 192, 245, comma 2, e 242 del D.Lgs. n. 152/2006 e di difetto di istruttoria.

L'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) in materia di "Divieto di abbandono" stabilisce che:

"1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.



3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo... ”.

Con riferimento all'interpretazione della suddetta disposizione, costituisce orientamento giurisprudenziale consolidato quello per cui:

a) “l'imputabilità delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo in capo al proprietario o di chiunque abbia la giuridica disponibilità del bene, presuppone necessariamente l'accertamento in capo a quest'ultimo di un comportamento doloso o colposo, nei limiti dell'esigibilità, non ravvisando la disposizione dell'art. 192, D.Lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente) 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” (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 4.10.2017, n. 1569; Cons. Stato, sez. IV, 25.07.2017, n. 3672; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 18.09.2017, n. 2190);

b) in caso di rinvenimento di rifiuti abbandonati da parte di terzi ignoti, il proprietario del fondo non può essere chiamato a rispondere della fattispecie di abbandono (o deposito incontrollato) di rifiuti sulla propria area se non viene individuato a suo carico l'elemento soggettivo del dolo o della colpa” (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 7.06.2017, n. 3081).

c) l'art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 2016 (Codice dell'ambiente) non consente di ritenere automaticamente responsabile il proprietario dell'area su cui sono stati abbandonati i rifiuti, salvo l'emersione di una colpa dello stesso che può anche essere vista nella trascuratezza, superficialità o anche indifferenza dello stesso che nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti” (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 23.05.2017, n. 952).

d) conseguentemente, l'imputabilità quantomeno a titolo di colpa è circostanza che i soggetti preposti al controllo sono tenuti ad appurare prima di imporre l'obbligo di rimozione, smaltimento o avvio al recupero dei rifiuti al proprietario o a coloro che comunque risultino nella disponibilità del fondo (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 21.09.2017, n. 981);

e) ne deriva che, “è illegittimo un ordine, ex art. 192, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente), rivolto ai proprietari di procedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti presenti sul suolo, adottato in assenza di istruttoria in ordine alla riconducibilità degli sversamenti a comportamenti anche solo colposi dei medesimi proprietari” (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 18.07.2017, n. 1639), “da effettuare in contraddittorio con gli interessati” (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 11.05.2017, n. 749; Cons. Stato, sez. IV, 4.05.2017, n. 2027).

Come dedotto dalla società ricorrente, la tipologia di rifiuti rinvenuti - meramente urbani e non già industriali, fa sì che essi non potessero ritenersi “per nulla riconducibili” all’attività svolta dalla Raffineria.

Il Ministero dell'Ambiente ha adottato il provvedimento impugnato senza considerare la natura dei rifiuti rinvenuti, come dallo stesso confermato successivamente e anche da ultimo, nel corso delle varie conferenze di servizi successivamente tenute ed ha illegittimamente adottato i provvedimenti impugnati nei confronti della Raffineria di Milazzo sol perché detto ritrovamento è avvenuto su terreni di sua proprietà, in assenza, tuttavia, di alcun comportamento doloso, o quantomeno colposo, alla medesima imputabile.

Peraltro nessuna attività istruttoria è stata condotta nel caso di specie dal Ministero intimato, che avrebbe in tal modo potuto appurare, come del resto successivamente confermato in sede di conferenza di servizi, che la tipologia dei rifiuti rinvenuti (di tipo urbano e non già industriale), non avrebbe potuto essere ricondotta all’attività espletata dalla società ricorrente.

Da quanto fin qui esposto discende che, in accoglimento del secondo e del terzo motivo, assorbita ogni altra censura, il ricorso va accolto con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(*Omissis*)