

# Illegittimità di una ordinanza sindacale di rimozione rifiuti abbandonati per mancata dimostrazione della responsabilità dei proprietari del fondo

T.A.R. Toscana, Sez. II 11 dicembre 2018, n. 1595 - Romano, pres.; Cacciari, est. - Brotini ed a. (avv.ti Raffaelli e Del Bene) c. Comune di Massa (avv.ti Panesi e Pellegrini) ed a.

**Sanità pubblica - Ordinanza sindacale di rimozione rifiuti abbandonati - Illegittimità per mancata dimostrazione di responsabilità dei proprietari del fondo.**

(*Omissis*)

## FATTO

I ricorrenti nella presente controversia sono comproprietari di un terreno sito nel Comune di Massa, che non è mai stato utilizzato a causa della sua particolare conformazione e destinazione essendo intercluso e confinante da un lato con un corso d'acqua e, dall'altro, con altre proprietà. Con ordinanza sindacale 12 gennaio 2018, n. 3, è stata loro ordinato di effettuare la rimozione di rifiuti presenti nel terreno. Il provvedimento, in uno con gli atti presupposti, è stato impugnato con il presente ricorso, notificato il 2 marzo 2018 e depositato il 9 marzo 2018, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito il Comune di Massa chiedendo la reiezione del ricorso.

Con ordinanza 10 aprile 2018, n. 191, è stata accolta la domanda cautelare.

All'udienza del 14 novembre 2018 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Con il presente ricorso è impugnata l'epigrafata ordinanza sindacale, avente ad oggetto un ordine di rimozione rifiuti.

1.1 I ricorrenti, con primo e terzo motivo di gravame, lamentano che il provvedimento sarebbe affetto da difetto di istruttoria e di motivazione poiché non esplicita le ragioni per le quali essi sono stati ritenuti responsabili dell'abbandono dei rifiuti: l'Amministrazione si sarebbe limitata a constatare la loro qualità di proprietari di fondi sui quali i rifiuti sono stati riscontrati per derivarne una presunzione assoluta di colpa a loro carico. Dall'istruttoria comunale sarebbe invece emerso che unici responsabili dell'abbandono dei rifiuti sono i Sigg.ri Sacchetti- Nicolini-Mosti mentre dal giugno 2011 il ricorrente Aldo Aldovardi ha chiesto l'intervento della Polizia Municipale presso il proprio terreno, avendovi essi abbandonato materiale detritico. La richiesta è stata rinnovata il 30 marzo 2012 poiché continuava tale attività di deposito rifiuti.

Peraltro, contestualmente all'ordinanza impugnata, il Comune ha emesso la nota prot. n. 2105/2018 con la quale ha prorogato e riunificato il procedimento amministrativo iniziato nei confronti dei proprietari del lotto denominato D\_ B1, tra i quali, appunto, gli odierni ricorrenti sicché il procedimento amministrativo volto all'accertamento delle rispettive responsabilità non sarebbe ancora concluso.

Con secondo motivo i ricorrenti lamentano la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento.

Con quarto motivo deducono contraddittorietà del provvedimento impugnato posto che mentre dispone nei loro confronti la rimozione dei rifiuti, dall'istruttoria condotta dall'Amministrazione comunale sarebbe emerso che i responsabili dell'inquinamento sono i Sigg.ri Sacchetti-Nicolini-Mosti proprietari dei fondi limitrofi a quello di loro proprietà. Allo stesso tempo l'ordinanza in questa sede impugnata risulterebbe viziata per contraddittorietà esterna, con la nota prot. n. 2105 del 12 gennaio 2018 con la quale sono stati prorogati i termini del procedimento amministrativo ed è stata disposta la riunificazione dei vari procedimenti avviati nei confronti di tutti i proprietari del lotto in questione denominato D\_B1.

1.2 La difesa comunale eccepisce, quanto all'impugnazione del verbale di sopralluogo del 9 febbraio 2017, la mancanza di lesività e la tardività dell'impugnativa; l'atto peraltro sarebbe stato redatto nel contraddittorio con il tecnico dei privati il quale non ha formulato osservazioni.

Quanto alla nota prot. n. 25566/2017 eccepisce la tardività dell'impugnativa nella parte in cui ha diffidato al taglio della vegetazione poiché tale provvedimento, a suo dire, si palesava autonomamente lesivo e, quindi, avrebbe dovuto essere tempestivamente impugnato. Circa la conoscenza del provvedimento, lo stesso è richiamato nella nota formulata dai ricorrenti il 26 luglio 2017 che vi avrebbero prestato acquiescenza. Per quanto attiene alla comunicazione di avvio del procedimento contenuta nella nota in questione, ne eccepisce la mancanza di lesività.

Eccepisce poi la tardività dell'impugnativa della nota prot. n. 58834/2017 poiché l'atto è stato ricevuto il 19 ottobre 2017 dal sig. Brotini Donatello e il 30 ottobre 2017 dalla sig.ra Brotini Daniela.

Quanto alla nota prot. n. 2105/2018, essa riunifica i termini dei procedimenti e concede una proroga e, pertanto, non avrebbe carattere di lesività.



Eccepisce poi la genericità dell'impugnativa del "Regolamento Urbanistico" e delle "relazioni di aggiornamento geomorfologico e definizione della pericolosità geologica del territorio comunale e di studio dei depositi di origine antropica ivi contenute", poiché non sono precisati gli estremi degli atti oggetto di gravame. La stessa sarebbe poi tardiva i poiché provvedimenti genericamente indicati dai ricorrenti appaiono riconducibili a tipologie di atti immediatamente impugnabili. Il procedimento teso alla approvazione del Regolamento Urbanistico, che nel caso del Comune di Massa è stato adottato con la deliberazione consiliare n. 58/2015, prevede comunque specifiche forme di partecipazione che non sono state tempestivamente e opportunamente percorse dai ricorrenti.

Nel merito, replica puntualmente alle loro deduzioni rilevando che il fenomeno di deposito di materiali sulle aree in questione sarebbe risalente nel tempo, senza che siano state attivate misure volte a limitare l'asserito sversamento illecito di rifiuti da parte di terzi posto che solamente nell'anno 2011 è stata effettuata la segnalazione alla Polizia Municipale. Essa peraltro non sarebbe misura adeguata poiché tenderebbe a sostituire l'Amministrazione nel loro dovere di proprietari, evitando di intraprendere le azioni giudiziarie opportune per salvaguardare i propri interessi in una questione privatistica, quale una lite tra i confinanti. Il comportamento dei ricorrenti sarebbe dunque stato caratterizzato da negligenza, essendosi disinteressati dei propri beni.

La loro prospettazione dei fatti non sarebbe supportata da idonea dimostrazione essendosi limitati a fornire due visure camerali, dalle quali si evince che l'attività dei pretesi inquinatori è iniziata solo a partire dall'anno 2006, dopo l'inizio dell'accumulo di rifiuti iniziato dagli anni ottanta. In ogni caso, la responsabilità dei proprietari sarebbe esclusa nel caso di intervento di terzi solo qualora venisse dimostrata la loro assoluta assenza di colpa, circostanza che non ricorrerebbe nel caso di specie poiché gli odierni ricorrenti da anni sono a conoscenza della condizione dei luoghi e non si sono mai concretamente attivati per porvi rimedio.

La difesa comunale nega poi che dall'istruttoria sia emersa l'esclusiva responsabilità nell'abbandono dei rifiuti a carico dei sigg.ri Sacchetti-Nicolini- Mosti.

2. Al fine del decidere devono essere trattate prioritariamente le eccezioni formulate dalla difesa comunale.

2.1 Deve essere accolta l'eccezione comunale di inammissibilità dell'impugnativa del verbale di sopralluogo del 9 febbraio 2017, in quanto trattasi di atto privo di carattere lesivo. Il verbale è atto il quale si limita a descrivere determinate operazioni con riferimento al luogo e all'ora in cui sono avvenute ed al loro svolgimento, ed essendo redatto da pubblico ufficiale fa fede fino a querela di falso. Il verbale però non ha carattere dispositivo e, pertanto, è insuscettibile di incidere autonomamente sulle posizioni giuridiche dei privati. Nel caso in esame infatti si limita a constatare che il terreno è "ricoperto da folta vegetazione" e "necessita pulizia per ulteriore sopralluogo" il che conferma il suo carattere descrittivo e ricognitorio dello stato di fatto del terreno, e non contiene alcuna disposizione in grado di incidere sulle posizioni giuridiche degli odierni ricorrenti.

2.2 Deve essere accolta inoltre l'eccezione di irricevibilità formulata dalla difesa comunale con riguardo all'impugnazione della nota prot. n. 25566/2017, che i ricorrenti mostrano di conoscere nella loro nota 25 luglio 2017 indirizzata al Comune ove viene citata con data e numero di protocollo. I termini per la sua impugnativa, quanto alla parte in cui li diffida a tagliare la vegetazione, sono quindi irrimediabilmente scaduti e per questa parte l'impugnazione deve quindi essere dichiarata irricevibile.

La stessa impugnazione è poi inammissibile con riguardo alla comunicazione di avvio del procedimento contenuta nella nota in questione, poiché essa non ha carattere lesivo.

2.3 La nota comunale prot. n. 58834/2017 è stata ricevuta il 19 ottobre 2017 dal sig. Brotini Donatello e il 30 ottobre 2017 dalla sig.ra Brotini Daniela, e di tanto vi è prova nella produzione comunale, e pertanto anche in questo caso deve essere accolta l'eccezione comunale di irricevibilità.

2.4 La nota prot. n. 2105/2018 riunifica i termini dei procedimenti e concede una proroga, sicché non presenta carattere lesivo come correttamente pretende la difesa comunale, la cui eccezione di inammissibilità deve quindi, ancora una volta, essere accolta.

2.5 Deve infine essere accolta l'eccezione di inammissibilità dell'impugnativa del Regolamento Urbanistico Comunale e delle relazioni richiamate poiché i ricorrenti non individuano specificamente i provvedimenti oggetto di gravame né articolano motivi specifici, in violazione dell'articolo 40, comma 1, del codice del processo amministrativo secondo cui il ricorso deve contenere "l'indicazione dell'oggetto della domanda, ivi compreso l'atto o il provvedimento eventualmente impugnato" (lett. b) e "i motivi specifici su cui si fonda" (lett. d).

3. Occorre ora venire alla trattazione del ricorso nel merito, con riguardo alle censure dedotte avverso l'ordinanza sindacale n. 3 del 12 gennaio 2018.

Il ricorso è fondato e deve essere accolto, per l'assorbente ragione che non viene dimostrata la responsabilità degli odierni ricorrenti nell'abbandono dei rifiuti in questione. Tale responsabilità non può ricondursi, come pretenderebbe la difesa comunale, ad un loro difetto di vigilanza sul fondo o alla mancata adozione delle misure necessarie a impedire il compimento di illeciti. Con riguardo a quest'ultimo aspetto va piuttosto rilevato che il ricorrente Aldovardi ha effettuato segnalazioni al Comune, in particolare con nota 13 novembre 2017 ricevuta al protocollo comunale il 14 novembre 2017 e non si vede quale ulteriore dovere di diligenza sia esigibile da un privato, per impedire il compimento di illeciti altrui. La giurisprudenza subordina l'imputabilità delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo in capo

al proprietario di questo all'accertamento di un comportamento doloso o colposo nei limiti dell'esigibilità. Pertanto, 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 (C.d.S. V, 22 febbraio 2016 n. 705; T.A.R. Lombardia - Milano III, 8 marzo 2018 n. 651; T.A.R. Calabria - Reggio Calabria I, 27 febbraio 2018 n. 89). A tale proposito l'Amministrazione deve quantomeno fornire una prova presuntiva da cui possano trarsi indizi gravi, precisi e concordanti che inducano a ritenere verosimile, secondo l'"*id quod plerumque accidit*", che sia verificato un inquinamento e che questo sia attribuibile a determinati autori (C.d.S. V, 3 maggio 2012 n. 2532). Nulla di tutto questo è presente nel provvedimento impugnato, il quale si limita a rappresentare l'esistenza di rifiuti (anche) nel terreno degli odierni ricorrenti senza nulla dire in tema di imputabilità, in capo a loro, dell'abbandono dei medesimi. Sotto questo profilo le deduzioni contenute nella difesa comunale, oltre a essere infondate poiché, come sopra descritto, i ricorrenti hanno assunto iniziative segnalando all'Amministrazione la presenza dei rifiuti, rappresentano anche una inammissibile motivazione postuma del provvedimento impugnato.

La sentenza del Consiglio di Stato Sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977 citata nella difesa comunale non è pertinente al caso in trattazione poiché in tale fattispecie si discuteva della responsabilità della Regione Campania relativamente all'accumulo di rifiuti su un terreno di sua proprietà, e ciò che può essere ragionevolmente richiesto ad un ente pubblico, non può esserlo ad un proprietario privato.

Nel caso deciso con sentenza del T.A.R. Campania-Napoli, 23 marzo 2015, n. 1691, a sua volta citato dalla difesa comunale, risulta che l'interessato non si fosse mai "attivato in alcun modo, anche attraverso segnalazione all'autorità preposta, per evitare o limitare il danno" mentre nel caso di specie è provato e, comunque non contestato, che i ricorrenti hanno segnalato la situazione all'Amministrazione comunale.

Per tali ragioni, il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento dell'ordinanza sindacale impugnata e assorbimento delle censure ulteriori, il cui eventuale accoglimento non apporterebbe ulteriori utilità ai ricorrenti.

4. In conclusione, il ricorso deve essere dichiarato parzialmente irricevibile e parzialmente inammissibile, nei sensi di cui in motivazione, e deve essere accolto con riguardo all'ordinanza sindacale n. 3 del 12 gennaio 2018.

Le spese processuali possono essere integralmente compensate tra le parti in ragione della reciproca soccombenza.

*(Omissis)*

