

Sulla illegittimità di un'ordinanza sindacale per la rimozione e lo smaltimento di rifiuti abbandonati

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 13 ottobre 2020, n. 2595 - Savasta, pres.; Sidoti, est. - Miragliotta (avv.ti Barbaro e Fasolo) c. Comune di Caronia (avv. Miracola).

Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza sindacale per la rimozione e lo smaltimento di rifiuti abbandonati - Mancata previa comunicazione di avvio del procedimento e insussistenza dei presupposti di legge.

(*Omissis*)

FATTO

1. Parte ricorrente ha impugnato l'ordinanza con la quale il Sindaco del Comune di Caronia le ha ingiunto la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati ex art.192 d.lgs. n.152/2006, rinvenuti su terreno di sua proprietà.

Avverso l'atto impugnato la ricorrente ha dedotto i seguenti motivi:

a) l'ordinanza le è stata notificata senza essere preceduta da comunicazione di avvio di procedimento, impedendo al proprietario il diritto di difesa, né vi sarebbe stato alcun contraddittorio previsto dalla normativa;

b) l'Amministrazione non avrebbe accertato lo stato soggettivo della colpa o del dolo in capo alla ricorrente in relazione all'abbandono dei rifiuti medesimi; la stessa ha acquistato l'area da precedente proprietaria che risulta avere presentato una denuncia contro ignoti per abbandono dei rifiuti: ne deriverebbe il difetto di istruttoria, risalendo peraltro l'abbandono dei rifiuti a tempo addietro;

c) erroneamente l'ordinanza si fonda sulla circostanza che il proprietario non avrebbe recintato il proprio fondo, mentre, di contro, la recinzione esisterebbe (salvo per la parte distrutta dall'incendio); comunque, a norma dell'art.841 c.c., il proprietario avrebbe la facoltà – e non l'obbligo – di recintare il proprio fondo.

2. In data 14 settembre 2018 si è costituito il Comune di Caronia che ha controdedotto quanto segue: a) l'avvio del procedimento non era necessario e comunque vi erano ragioni di urgenza; b) la querela della precedente proprietaria non sarebbe relativa ai rifiuti qui contestati; c) l'art.192 del d.lgs. n.152/2006 attribuisce rilievo anche alla negligenza della proprietaria, nel caso ritenuta sussistente, non avendo la stessa riparato la recinzione bruciata.

3. Parte ricorrente ha depositato memoria a sostegno delle proprie difese e verbale di sequestro a carico di ignoti e contestuale affidamento in giudiziale custodia al Sindaco del Comune di Caronia del 18 aprile 2011, nonché copia di convalida di sequestro.

4. Con ordinanza n. 572 del 25 settembre 2018 il Collegio ha sospeso l'ordinanza impugnata.

5. In vista della pubblica udienza parte ricorrente ha prodotto fotografie, memoria e memoria di replica.

5.1. Il Comune ha fatto presente che: a) a far data dal 16 luglio 2011 il terreno di proprietà della ricorrente non è stato più recintato; b) la ricorrente avrebbe dovuto tenere una diligenza qualificata connessa con lo *status* di imprenditore agricolo; c) il Sindaco non avrebbe trattato la questione come ipotesi di responsabilità oggettiva, ma come obbligazione *propter rem*; d) i rifiuti sversati sette anni addietro sarebbero stati sgomberati.

5.2. La ricorrente, di contro, ha replicato che, se fosse vero che i rifiuti del 2011 sono stati rimossi, il Comune lo avrebbe documentato, il che non è avvenuto.

6. Alla pubblica udienza del 17 settembre 2020 il ricorso è stato posto in decisione.

DIRITTO

1. Come anticipato in sede cautelare, il ricorso è fondato.

1.1. Innanzitutto è fondato il primo motivo di ricorso con cui parte ricorrente si duole della mancata previa comunicazione di avvio del procedimento.

Al riguardo, è pacifico che i provvedimenti ex art. 192 del d.lgs. 152 del 2006 debbano essere preceduti da tale comunicazione.

Infatti, ai sensi del comma 3 della detta norma, chiunque viola i divieti di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo “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. 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.”.



La norma, quindi, impone una verifica in contraddittorio e l'assenza di essa rende il provvedimento impugnato illegittimo (cfr. da ultimo C.G.A.R.S. n. 497 del 28 maggio 2019).

Quanto alle ragioni di urgenza che sarebbero alla base del provvedimento de quo – prospettate dall'Amministrazione resistente solo con recente memoria –, come correttamente rilevato dalla ricorrente, nel provvedimento sindacale impugnato non esiste alcun accenno a ragioni d'urgenza.

Quanto alla relazione di servizio della Polizia municipale del 27 aprile 2018 (richiamata da ultimo dall'Amministrazione), i verbalizzanti hanno concluso “*richiedendo un provvedimento urgente*”. Tale richiesta, però, non è sorretta da alcuna indicazione in ordine all'asserita urgenza e soprattutto, come detto, nell'ordinanza sindacale non v'è alcun riferimento all'urgenza.

Di conseguenza, la violazione dell'art. 7 l. n. 241/1990 e dell'art. 8 l. reg. n. 10/1991, dedotta nel primo motivo del ricorso, è incontestabile.

Né ancora convince il temperamento di cui all'art. 21 *octies*, l. n. 241/1990, invocato negli atti difensivi del Comune; ciò in quanto, nel caso di specie, la disposizione deve essere correlata a quanto prevede l'art. 192, comma 3, del D. Lgs. n. 152/2006, ai sensi del quale, come chiarito, l'avvio del procedimento e la correlata istruttoria non sono adempimenti formali, ma fungono, invece, da presupposti indefettibili del provvedimento sindacale di rimozione dei rifiuti, che non può essere emesso se non previo accertamento, “*in contraddittorio*” con il proprietario, del dolo o della colpa di quest'ultimo.

Inoltre il Comune - contraddicendo espressamente il contenuto della norma dal medesimo citata (la quale onera l'Amministrazione della prova che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso) - soggiunge (a pag. 3 del controricorso) che tale prova sarebbe stata a carico della ricorrente.

2. Fondato è anche il secondo motivo di ricorso, con il quale parte ricorrente deduce la violazione dell'art. 192 del d. lgs. n. 152/2006 su richiamato, per insussistenza dei presupposti di legge.

Il Collegio condivide la giurisprudenza (cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, n. 1764 del 2018) secondo cui dalla disposizione in esame emerge che:

- alla rimozione dei rifiuti è tenuto il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti;
- in via solidale è tenuto il proprietario o chi abbia a qualunque titolo la disponibilità, ove ad esso sia imputabile l'abbandono dei rifiuti a titolo di dolo o colpa;

- non è configurabile una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti, 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. Sicilia, Catania, sez. I, 6 agosto 2018, n.1676; T.A.R. Reggio Calabria, 27 febbraio 2018, n. 89; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. III, 4 ottobre 2017, n. 1569; Cons. St., sez. IV, 25 luglio 2017, n. 3672; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 18 settembre 2017, n. 2190); in particolare, la fattispecie di illecito ambientale disciplinata dall'art. 192 del d. lgs. n. 152 del 2006 è improntata a criteri di rigorosa tipicità, di talché non può residuare spazio alcuno per una responsabilità oggettiva o “di posizione” del titolare del diritto dominicale, come tale non ammessa dal diritto nazionale e da quello europeo (cfr. T.A.R. Calabria, sez. I, 20 giugno 2019, n. 1235).

La giurisprudenza ha altresì condivisibilmente ritenuto che l'obbligo di diligenza gravante sul proprietario di un fondo va sempre valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, “*con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa anche quando sarebbe stato possibile evitare il fatto solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato. In tale ottica, la mancata recinzione del fondo, con effetto contenitivo dubitabile, atteso che non sempre la presenza di una recinzione è di ostacolo allo sversamento dei rifiuti, non può comunque costituire di per sé prova della colpevolezza del proprietario, rappresentando la recinzione una facoltà e non un obbligo*” (v. Cons. Stato, sez. V, n. 4504 del 2015 e Cons. Stato, sez. IV, n. 5911 del 2017; Cons. Stato, sez. V, 22 febbraio 2016, n. 705 e da ultimo Cons. Stato, parere n. 1192 del 15 giugno 2020).

2.1. Alla stregua dei superiori principi, il provvedimento impugnato non resiste alla censura in esame, essendo stata la ricorrente individuata quale destinataria degli obblighi di rimozione e di smaltimento alla luce della sola titolarità del diritto reale sul bene in questione, in assenza di accertamenti eseguiti in contraddittorio e di accertati profili di responsabilità a titolo di dolo o di colpa

Infatti, l'ordinanza censurata si limita a dare atto che l'immobile in questione risulta alienato alla ricorrente e specifica che “*i soggetti di cui al comma precedente*” sono tenuti a predisporre idonee opere (recinzioni) al fine di impedire l'accesso alle aree ad estranei per l'abbandono dei rifiuti ...”.

Né la circostanza dedotta dall'Amministrazione resistente che il terreno non sarebbe stato più recintato dal 16 luglio 2011 (al di là delle contestazioni al riguardo), di per sé, alla luce di quanto sopra, può essere sufficiente - in assenza di altre circostanze e tenuto conto che il terreno in questione era stato più volte oggetto di abbandono di rifiuti - a fondare il detto giudizio di colpevolezza.

E ancora la circostanza che la ricorrente sia titolare di azienda agricola non può essere motivo – peraltro non dedotto nel provvedimento impugnato – per ritenere che la ricorrente dovesse tenere una diligenza qualificata.

3. Dall'accoglimento delle superiori censure discende la fondatezza del ricorso, con assorbimento degli ulteriori motivi sin qui non esaminati.
4. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)

