

Ordinanza sindacale recante l'ordine di bonifica di un sito inquinato da rifiuti contenenti amianto

Cons. Stato, Sez. IV 9 febbraio 2021, n. 1192 - Giovagnoli, pres.; Di Carlo, est. - Comune di Rutino (avv. Speranza) c. Borrelli (avv. Mazzei).

Ambiente - Ordinanza sindacale recante l'ordine di bonifica di un sito inquinato da rifiuti contenenti amianto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La signora Anna Borrelli (con ricorso proposto dinanzi al Tar per la Campania, sezione staccata di Salerno) ha chiesto l'annullamento, previa sospensione degli effetti, dell'ordinanza contingibile e urgente n. 10 prot. n. 1739 del 19 luglio 2016, emessa dal Sindaco del Comune di Rutino al fine di imporre alla ricorrente la rimozione, entro 30 giorni, dei materiali contenenti amianto presenti sulla sua proprietà sita all'interno del medesimo Comunale, in via Destro, distinta in Catasto al foglio 10, particella 163.

1.1. A sostegno delle proprie pretese, la ricorrente ha lamentato vizi di violazione di legge e di eccesso di potere sotto svariati aspetti, tra cui, in particolare, il difetto dei presupposti, il travisamento dei fatti e la carenza di istruttoria.

In estrema sintesi, secondo la ricorrente, il Comune di Rutino avrebbe svolto un'istruttoria superficiale e non si sarebbe nemmeno avveduto del fatto che il terreno interessato dall'ordine di rimozione non è di proprietà della ricorrente, bensì appartiene al medesimo Comune di Rutino in forza di precedente espropriazione.

2. Il Tar per la Campania, sezione staccata di Salerno, con la sentenza di cui in epigrafe impugnata, ha:

a) accolto la censura incentrata sul difetto di istruttoria, motivando che in base alla perizia di parte redatta dal geometra Massimo Inverso e dalla certificazione catastale di cui alle visure rilasciate dall'Agenzia delle Entrate per il Comune di Rutino, *"non si avrebbe alcun titolo di proprietà sull'area catastalmente identificata al foglio 1, particella 163, che possa giustificare l'imposizione di un ordine di rimozione"*;

b) accolto anche la censura basata sulla contestazione dell'assenza di apposito accertamento circa le cause e la responsabilità dell'inquinamento;

c) respinto, invece, domanda di accertamento del diritto al risarcimento del danno patito dalla ricorrente per effetto dell'adozione dell'ordinanza gravata;

d) assorbito l'esame di ogni altra censura;

e) per effetto dell'accoglimento delle due menzionate censure, annullato l'atto impugnato e fatto salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione comunale;

f) condannato il Comune alla refusione delle spese di lite in favore della ricorrente, liquidate in complessivi euro 700,00 oltre accessori di legge, nonché alla restituzione del contributo unificato pagato.

3. Il Comune ha appellato la sentenza, articolando i seguenti motivi:

3.1. "ERROR IN PROCEDENDO - VIOLAZIONE DELLE NORME SUL RIPARTO DI GIURISDIZIONE".

Secondo il Comune appellante, il Tar avrebbe dovuto declinare la propria giurisdizione in favore di quella del giudice ordinario, cui compete, in via del tutto esclusiva, l'accertamento della natura giuridica pubblica o privata del bene immobile.

3.2. "ERROR IN IUDICANDO - TRAVISAMENTO DI DATI DI PUBBLICA OSTENSIONE".

Anche a prescindere dal riparto di giurisdizione in materia, ad avviso del Comune appellante, il Tar avrebbe - comunque sia - travisato le risultanze documentali agli atti del giudizio, perché dalle stesse risulta la natura privata dell'immobile interessato dall'ordine di rimozione. Nel dettaglio, si tratta a) dell'atto pubblico di compravendita e di asservimento in data 6 marzo 1996, con il quale la ricorrente, tra le altre cose, ha posto il vincolo di asservimento proprio sul foglio 10, particella 163 (v. pag. 6 righe 3-5 dell'atto pubblico); b) dell'ispezione ipotecaria in data 11 febbraio 2017, con annessa visura catastale, dalla quale risulta che la particella 163, di natura privata, è di proprietà della ricorrente; dell'attestazione n. 417 in data 20 febbraio 2017, a firma del responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale.

4. La signora Borrelli si è costituita per resistere al gravame e per riproporre le difese e le eccezioni articolate nel primo grado del giudizio.

5. All'udienza pubblica dell'11 novembre 2020, svoltasi da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. n. 137/2020, la causa è passata in decisione.

6. Il primo motivo di appello, con cui si contesta da parte del Comune di Rutino la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, reputandosi viceversa sussistente quella del giudice ordinario, non è fondato e va, pertanto, respinto.

A mente dell'art. 8, comma 1, c.p.a., il giudice amministrativo, nelle materie in cui non ha giurisdizione esclusiva, conosce senza efficacia di giudicato di tutte le questioni pregiudiziali o incidentali relative a diritti, la cui risoluzione sia necessaria per pronunciare sulla questione principale.

Nel caso all'esame, la domanda principale verte sulla legittimità dell'ordinanza sindacale impugnata, e non sull'accertamento dello statuto proprietario del bene immobile sul quale risultano depositati i rifiuti da rimuovere.

La natura del bene immobile in questione rileva, dunque, come un mero fatto processuale offerto dalle parti al giudice secondo il principio dispositivo, e viene apprezzata dal giudice amministrativo attraverso l'esame della documentazione versata al giudizio, quale presupposto di fatto ai fini del sindacato di legittimità sull'atto impugnato.

Ciò significa che il giudice amministrativo può valutare il materiale probatorio prodotto in giudizio a sostegno delle reciproche prospettazioni difensive, essendo il suo giudizio incentrato esclusivamente sulla legittimità dell'atto impugnato, senza sconfinamenti in materie riservate dalla legge alla cognizione del giudice ordinario.

7. Il secondo motivo di appello è, invece, fondato.

La Sezione, sulla base delle risultanze documentali agli atti, ritiene che non sussista la carenza istruttoria e il travisamento dei fatti ritenuti sussistenti, invece, da parte del primo giudice.

Più in particolare, la Sezione rileva che, allo stato, non risulta che tra le parti del presente giudizio si sia svolto o penda un giudizio civile avente ad oggetto l'accertamento del diritto di proprietà sul bene de quo.

Pertanto, non essendovi uno specifico accertamento giurisdizionale del giudice ordinario sullo statuto proprietario del bene in parola, la Sezione non può che fare riferimento alle risultanze documentali allo stato prodotte.

La documentazione versata agli atti del giudizio convince la Sezione nel senso che il bene è privato e che lo stesso appartiene alla ricorrente.

Nel dettaglio va considerato, anche ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a., che con l'atto pubblico di compravendita e di asservimento in data 6 marzo 1996, la ricorrente, tra le altre cose, ha posto il vincolo di asservimento proprio sul foglio 10, particella 163. Inoltre, l'ispezione ipotecaria in data 11 febbraio 2017, con annessa visura catastale, evidenzia che la particella 163 è di proprietà della ricorrente. Infine, l'attestazione n. 417 in data 20 febbraio 2017, a firma del responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale, fa piena prova fino a querela di falso.

All'opposto, la Sezione ritiene che non possa essere favorevolmente apprezzata la documentazione allegata dalla originaria ricorrente, sia perché le risultanze catastali non fanno prova ai fini dell'accertamento della proprietà e non possono smentire, di conseguenza, gli acclaramenti contenuti nelle visure ipotecarie e negli atti pubblici trascritti nei Pubblici registri, sia perché la consulenza tecnica di parte può esprimere, al più, valutazioni e giudizi personali da parte di chi la redige, ma non contrastare con le risultanze documentali degli atti pubblici, efficaci fino a querela di falso.

7. L'accoglimento del secondo motivo di appello comporta il riesame nel merito delle difese e delle eccezioni riproposte dalla appellata nel presente grado d'appello.

8. Nel dettaglio, l'appellata ritiene che, nell'ambito del procedimento preordinato alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti ai sensi dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006, trovi applicazione la disciplina sulla comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 e ss. della legge n. 241/1990, nel caso all'esame omesso.

Inoltre, l'appellata contesta la propria responsabilità per i fatti occorsi e imputa al Comune di non avere proceduto ad individuare il soggetto responsabile dell'abbandono dei rifiuti.

9. Ad avviso della Sezione, entrambe le censure non sono fondate e vanno, dunque, respinte.

9.1. La prima, perché l'ordinanza sindacale impugnata è stata emanata in base agli artt. 50 e 54 d.lgs. n. 267/2000, e non in base all'art. 192, d.lgs. n. 152/2006.

La differenza è decisiva, perché l'ordinanza contingibile e urgente è emanata sul presupposto dell'urgenza, è finalisticamente orientata a cautelare l'incolumità e la salute pubblica e ha carattere ripristinatorio.

Alla luce del chiaro tenore letterale di cui all'art. 7, comma 1, legge n. 241/1990, la comunicazione di avvio è effettuata, tra gli altri presupposti, solo "Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento (...)".

Nel caso di specie, la natura contingibile e urgente dell'ordinanza osta all'applicazione della previsione, avendo dovuto, il Comune di Rutino, intervenire con solerzia e tempestività a seguito di segnalazioni da parte di alcuni concittadini, di un sopralluogo della polizia municipale nel mese di giugno del 2016 e di un accertamento tecnico compiuto dall'Arpa, che attestava, nel luglio del 2016, che il materiale depositato conteneva effettivamente amianto.

In ogni caso, sul piano contenutistico, si tratta di un atto dovuto nei confronti del soggetto che si trova nella condizione oggettiva di avere la disponibilità del bene, sicché ai sensi dell'art. 21-octies della medesima legge n. 241/1990, l'atto non sarebbe comunque annullabile, essendo stato dimostrato che lo stesso non avrebbe potuto assumere un contenuto diverso da quello in concreto adottato, alla luce dei menzionati riscontri tecnici compiuti dalla polizia municipale e dall'Arpa.

9.2. La seconda censura è, anch'essa, infondata.

L'ordine di rimozione emesso dal Sindaco sul presupposto dell'indifferibilità e dell'urgenza di provvedere non ha carattere sanzionatorio, bensì soltanto ripristinatorio a tutela della incolumità pubblica. Pertanto, l'ordine non può che incombere sul proprietario o su colui che ne ha la libera disponibilità.

Ad ogni buon conto, anche volendo considerare la disposizione contenuta nell'art. 192, comma 1, d.lgs. n. 152/06, sono espressamente vietati l'abbandono, il deposito incontrollato e l'immissione di rifiuti. È prevista la responsabilità di chiunque violi i prescritti divieti, 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.

Sulla base degli accertamenti tecnici sopra menzionati, non è emerso che la proprietaria del bene immobile si sia attivata per prevenire, impedire o anche solo ridurre l'abbandono e il deposito incontrollato dei rifiuti sul proprio terreno.

La stessa, inoltre, non ha prospettato una credibile versione alternativa dei fatti, limitandosi a contestare genericamente la propria responsabilità, senza tuttavia addurre elementi oggettivi a supporto, suscettibili di un positivo riscontro.

10. In definitiva, per le considerazioni espresse, l'appello va accolto e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va respinto il ricorso di primo grado.

11. Le spese del presente grado d'appello sono liquidate come in dispositivo secondo i parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e s.m.i., mentre su quelle di primo grado non è luogo a provvedersi, in difetto della costituzione del Comune intimato. Il pagamento del contributo unificato del doppio grado va invece posto, in via definitiva, a carico dell'originaria ricorrente.

(Omissis)