

# Ordinanza per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati rivolta a soggetti subentrati *ipso iure* al «responsabile» dell'abbandono

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 11 maggio 2021, n. 435 - Gabbricci, pres.; Limongelli, est. - A2A S.p.A. (avv.tiPrati, Tirale e Scotti) c. Comune di Castegnato (avv. Bezzi) ed a.

**Sanità pubblica - Ordinanza per la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati - Soggetti subentrati *ipso iure* al «responsabile» dell'abbandono - Difetto di istruttoria e di motivazione.**

(*Omissis*)

FATTO

1. Con i ricorsi in esame, spediti per la notifica il 22 maggio 2015 e ritualmente depositati, le società A2A s.p.a. e Aprica s.p.a., premesso di essere, rispettivamente, la società derivante dalla fusione di AEM s.p.a. con ASM Brescia s.p.a. (quest'ultimo gestore storico del servizio di nettezza urbana nell'area di Brescia), e la società facente parte del gruppo A2a nella quale è confluito il ramo di azienda di ASM Brescia s.p.a., hanno impugnato le ordinanze nn. 12 e 13 del 25 marzo 2015, notificate il giorno successivo, di identico contenuto, con cui il Sindaco di Castegnato (BS) ha ingiunto loro, ai sensi dell'art. 192 del d. lgs. 152/2006, in qualità di soggetti subentrati *ipso iure* al "responsabile" dell'abbandono, di provvedere entro 120 giorni dalla notifica degli atti alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti "residuali" (rispetto a quelli già rimossi dal Comune) rinvenuti abbandonati in modo incontrollato all'interno dei mappali nn. 837-838-836-543-544 fg. 10 NCT del Comune di Castegnato, di proprietà in parte dello stesso Comune (per circa 4.000 mq) e in parte della ditta F.lli Baresi (per circa 800 mq).

2. I provvedimenti hanno preso le mosse dal verbale di sequestro probatorio redatto dal Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri in data 18 aprile 2013, nel quale si dava atto che all'interno dei predetti mappali erano stati rinvenuti, a partire dalla profondità di circa un metro, ingenti quantitativi di rifiuti principalmente costituiti da rifiuti solidi urbani frammisti ad altri rifiuti di varia natura.

I successivi accertamenti svolti da ARPA confermavano la presenza, nei luoghi interessati, di sacchi neri contenenti rifiuti solidi urbani, tra cui uno, in particolare, con riportata esternamente la scritta "A.S.M. Brescia", corrispondente alla denominazione del soggetto che, tra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta, aveva gestito il servizio di raccolta dei rifiuti nel Comune di Castegnato.

3. Alla luce di quanto accertato, il sindaco, nella motivazione delle ordinanze impugnate, riteneva "ragionevole" che "i sacchi contenenti rifiuti riconducibili a quelli solidi urbani provenissero da attività di raccolta in ambito abitato, e che (fossero) stati successivamente abbandonati nei luoghi interessati nel periodo ricompreso tra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta dello scorso secolo, anni durante i quali il servizio di raccolta dei citati rifiuti era svolto dalla A.S.M. di Brescia".

4. Peraltro, i rifiuti individuati sul terreno di proprietà comunale erano successivamente rimossi dal Consorzio CEPAV nell'ambito dei lavori di realizzazione della linea ferroviaria AC/AV Treviglio-Brescia. Residuavano, quindi, unicamente, quelli individuati nell'area attigua di proprietà privata, non interessati dai lavori ferroviari.

5. In relazione a questi ultimi, il sindaco riteneva responsabile dell'abbandono dei rifiuti la società "ASM Brescia, attualmente A2A", e pertanto avviava i procedimenti volti all'adozione delle ordinanze ex art. 192 d. lgs. 152/2006 nei confronti delle odierne ricorrenti con atti del 10 dicembre 2014, a fronte dei quali le interessate presentavano articolate deduzioni, riscontrate nella motivazione dei provvedimenti conclusivi.

6. In conclusione, il sindaco affermava che gli accertamenti eseguiti in contraddittorio avevano evidenziato "l'assenza di responsabilità in capo all'allora proprietà, mentre, dall'altro lato, nessun addebito (poteva) essere mosso avverso il Comune che (era) divenuto proprietario dell'area in epoca successiva a quella di conferimento dei rifiuti (2003)". Precisava, da ultimo, la natura non sanzionatoria dell'ordinanza impugnata, finalizzata a perseguire unicamente obiettivi di natura igienico-sanitaria, in ossequio a quanto previsto dalla normativa di settore.

7. A fondamento dei propri ricorsi, di analogo contenuto, le ricorrenti hanno formulato cinque censure, con cui hanno dedotto vizi di incompetenza, violazione di legge e di eccesso di potere sotto plurimi profili; in particolare:

7.1) con il primo motivo, le parti ricorrenti hanno eccepito l'intervenuta prescrizione "di ogni pretesa attivabile ai sensi dell'art. 192 del d. lgs. n. 152/2006" nei confronti delle società ricorrenti; l'assoluta mancanza dell'istruttoria necessaria per dimostrare la sussistenza della responsabilità solidale di ASM Brescia con gli autori materiali dell'abbandono illecito dei rifiuti; la carenza di motivazione delle due ordinanze impugnate, dal momento che le stesse non spiegherebbero per quali ragioni l'amministrazione le ritenga entrambe successori universali di ASM Brescia, e in quanto tali responsabili dell'abbandono dei rifiuti;

7.2) con il secondo motivo, le ricorrenti hanno dedotto il vizio di incompetenza, sul rilievo che l'art. 192 d. lgs. 152/2006, nella parte in cui attribuisce la competenza a provvedere al sindaco, dovrebbe essere riletto alla luce dei principi generali introdotti dalla normativa sopravvenuta (in particolare, l'art. 45 del d. lgs. n. 80/1998 e l'art. 107 del d. lgs. 267/2000) che, a decorrere dal 23 aprile 1998, ha attribuito all'organo dirigenziale l'adozione degli atti di gestione e dei provvedimenti amministrativi;

7.3) con il terzo motivo, le ricorrenti hanno dedotto vizi di violazione e falsa applicazione dell'art. 192 d. lgs. 152/2006 e dell'art. 1 della L. 689/1981 e dell'art. 11 delle Preleggi, nonché vizi di eccesso di potere per travisamento dei presupposti, incongruità, contraddittorietà e sviamento: in forza del principio generale di irretroattività della legge, alla fattispecie in esame (asseritamente verificatasi tra la fine degli anni sessanta e l'inizio degli anni settanta) non potrebbe essere applicato né l'art. 192 d. lgs. 152/2006 né le norme previgenti che prevedevano analoghi poteri sindacali (art. 14 d. lgs. 22/1997, art. 9 D.P.R. 915/1982), essendo entrate in vigore in epoca successiva al contestato abbandono incontrollato dei rifiuti;

7.4) con il quarto motivo, le ricorrenti, per l'eventualità che i provvedimenti impugnati fossero interpretati come ordinanze contingibili e urgenti - a ciò potrebbe indurre l'inciso "intervento di natura igienico-sanitaria" contenuto nella motivazione degli atti in questione - hanno dedotto l'insussistenza dei presupposti di contingibilità e urgenza di cui agli artt. 50 e 54 d. lgs. 267/2000, così come interpretati dalla giurisprudenza amministrativa;

7.5) infine, con il quinto motivo, le ricorrenti hanno dedotto vizi di carenza di istruttoria e di violazione del principio del contraddittorio sotto profili ulteriori: i provvedimenti impugnati sarebbero stati adottati in assenza della prova che i rifiuti siano stati effettivamente abbandonati da ASM Brescia; sarebbe mancato ogni approfondimento istruttorio circa la stessa provenienza dei rifiuti e la loro collocazione temporale; le attività di accertamento da parte di ARPA si sarebbero svolte in assenza di contraddittorio con le parti interessate, in violazione dell'art. 192 comma 3.

8. Il Comune di Castegnato si è costituito in entrambi i giudizi con atti di stile, successivamente integrati, in prossimità dell'udienza di merito, dal deposito di documenti e di memorie difensive, contestando la fondatezza dei ricorsi e chiedendone il rigetto, in particolare osservando:

- che dagli stessi accertamenti effettuati dal NOE nel periodo successivo al sequestro del sito, si è accertato che *"Da una mera disamina visiva gli RSU rinvenuti sembrano essere riconducibili ad una attività di discarica effettuata dalla società ASM Brescia Nettezza Urbana, come si evince dai numerosi sacchi neri osservati"* (doc. 2 Comune);

- che l'ordinanza ex art. 192 è stata adottata dal Comune a seguito dell'invito formulato dalla Provincia di Brescia a procedere nei confronti dei responsabili dell'abbandono dei rifiuti interrati *"costituiti principalmente da sacchi contenenti rifiuti solidi urbani (RSU)"*;

- che prima di adottare l'ordinanza, l'amministrazione comunale ha assunto informazioni dalla Provincia che il sito in questione fosse incluso in una eventuale discarica autorizzata, ricevendo risposta negativa;

- che nel procedimento penale il Sindaco di Castegnato è stato ritenuto dallo stesso P.M. del tutto estraneo ai fatti;

- che a seguito dell'avvio del procedimento, le società intimare non hanno negato l'abbandono, ma ne hanno sostenuto la legittimità alla luce della normativa vigente all'epoca dello stesso.

9. La parti ricorrenti hanno replicato nel termine di rito.

10 All'udienza pubblica del 28 aprile 2021, svolta secondo le modalità di cui in epigrafe, le cause sono state trattenute per la decisione.

## DIRITTO

1. Preliminarmente, va disposta la riunione dei due ricorsi in esame, avendo ad oggetto provvedimenti di identico contenuto ed essendo fondati sulle medesime censure.

2. Nel merito, i ricorsi sono fondati e vanno accolti. In particolare, è fondata e assorbente la censura di difetto di istruttoria e di motivazione dedotta con il quinto motivo di ricorso.

2.1. I provvedimenti impugnati sono stati adottati in espressa applicazione dell'art. 192 comma 3 del d. lgs. 152/2006, il quale prevede che *"chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 [ossia i divieti di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti nel suolo, nel sottosuolo e nelle acque superficiali e sotterranee] 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"*.

2.2. L'accertamento del soggetto *"responsabile"* dell'abbandono incontrollato dei rifiuti, attesa la gravità delle conseguenze, economiche e anche penali, che da esso possono scaturire, deve fondarsi su un'attività istruttoria approfondita e accurata che abbia fatto emergere, se non prove inconfutabili di tale responsabilità, quanto meno una serie di indizi gravi precisi e concordanti che possano consentire di presumerla con un grado elevato di attendibilità.

2.3. Nel caso di specie, le ordinanze sono state rivolte nei confronti dei soggetti subentrati - l'uno a titolo universale (A2A s.p.a.), l'altro a titolo particolare (Aprica s.p.a.) - nella titolarità della posizione giuridica soggettiva del soggetto (ASM Brescia) ritenuto dall'amministrazione comunale *"responsabile"* dell'abbandono e del deposito incontrollato di rifiuti su



un'area attigua all'ex discarica comunale di via Pianera, per la maggior parte di proprietà comunale e per la parte residua di proprietà privata.

2.4. A tale conclusione, tuttavia, l'amministrazione comunale è pervenuta sulla base di elementi meramente presuntivi privi, secondo il Collegio, di sufficienti caratteri di gravità, precisione e concordanza.

2.5. I rilievi svolti dai Carabinieri del Nucleo Operativo Ecologico e dall'ARPA hanno consentito di accertare, a partire dalla profondità di circa un metro, ingenti quantitativi di rifiuti principalmente costituiti da rifiuti solidi urbani contenuti in sacchi neri, frammisti ad altri rifiuti di varia natura, quali pneumatici fuori uso e rifiuti sanitari/fitofarmaci.

2.6. Peraltro, gli unici elementi che hanno indotto il sindaco a ritenere *"ragionevole"* la riconducibilità di tali rifiuti ad ASM Brescia, gestore del servizio di igiene urbana nel territorio di Castegnato tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, sono rappresentati dalla circostanza che i rifiuti solidi urbani sono stati rinvenuti all'interno di sacchi neri, normalmente utilizzati per la raccolta dei rifiuti in ambito urbano, tra cui uno, in particolare, riportante la dicitura *"A.S.M."*.

2.7. Tuttavia, non è stata contestata in giudizio la deduzione delle società ricorrenti secondo cui, all'epoca, i sacchi neri erano in dotazione di tutti i cittadini e non nell'esclusiva disponibilità del gestore del servizio di igiene urbana, sicché il ritrovamento dei rifiuti all'interno di detti sacchi non consente di per sé di associare l'abbandono al gestore.

2.8. A ciò si aggiunga che, stando agli atti di causa, sembrerebbe essere mancato ogni approfondimento istruttorio in ordine alla esatta collocazione temporale dei rifiuti, tale da poter giustificare il riferimento, contenuto nei provvedimenti impugnati, alla *"fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70"* come periodo di presumibile sversamento dei rifiuti stessi.

2.9. Per altro verso, l'istanza formulata dal Comune di Castegnato all'ARPA e alla Provincia di Brescia in data 5 settembre 2014 (doc. 7 ricorrenti) per conoscere *"se nel corso delle operazioni della indagine di cui trattasi (...) il Vostro personale presente ha potuto constatare che i RSU rinvenuti presentino caratteristiche che li rendano riconducibili ad una provenienza connessa con la raccolta sistematica in ambito urbano di detti rifiuti (...)"*, ha ricevuto una risposta elusiva e non pertinente dalla Provincia (doc. 8) – secondo cui *"agli atti della scrivente amministrazione non risulta alcuna documentazione storica in merito alla presenza di rifiuti rinvenuti in tali mappali"* – e nessuna risposta dall'ARPA.

2.10. Sicché, in definitiva, l'unico elemento oggettivo da cui il sindaco di Castegnato sembra aver desunto la riferibilità ad ASM Brescia dell'accertato sversamento dei rifiuti sembra essere il sacco nero riportante da dicitura *"ASM Brescia"*; ma si tratta, secondo il Collegio, di un elemento isolato, non suffragato da ulteriori riscontri oggettivi, suscettibile di svariate ulteriori spiegazioni alternative e di per sé inidoneo a definire un quadro indiziario grave preciso e concordante, in grado di associare in modo ragionevolmente certo, e non meramente congetturale, ad ASM Brescia la responsabilità dell'abbandono dei rifiuti; tanto più in un territorio, come quello bresciano, notoriamente fatto oggetto, negli ultimi decenni, di fenomeni di traffico illecito di rifiuti di provenienza anche extraregionale.

3. Alla luce di tali considerazioni, il ricorso è fondato con riferimento alle censure di difetto di istruttoria e di motivazione dedotte dalle parti ricorrenti con il quinto motivo, e da tanto consegue l'annullamento degli atti impugnati, impregiudicati peraltro i futuri ulteriori approfondimenti istruttori che potranno essere posti in essere dalle Amministrazioni interessate.

4. Gli ulteriori motivi restano assorbiti.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

*(Omissis)*