

Ordine di messa in sicurezza, di ripristino dello stato dei luoghi e di verifica della necessità di bonifica dei medesimi rivolto al proprietario del fondo

Cons. Stato, Sez. II 8 novembre 2021, n. 7403 - Lotti, pres. f.f.; Ciuffetti, est. - (Omissis) ed a. (avv. Zaccone) c. Comune di Vigevano (avv. Parlato).

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Ordine di messa in sicurezza, di ripristino dello stato dei luoghi e di verifica della necessità di bonifica dei medesimi - Condotta del proprietario del fondo.

In tema di abbandono di rifiuti l'art. 192, d.lgs. n. 152/2006 attribuisce rilievo alla negligenza del proprietario quando questi si disinteressa del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza affrontare concretamente la situazione, ovvero la affronti con misure palesemente inadeguate, risultando invece esimente la diligenza del proprietario, che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile; sicché è imposto all'amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che - per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche - nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti. La condotta illecita del terzo - ovvero la proliferazione delle condotte illecite dei terzi - dunque non è di per sé una causa che rende non imputabile al proprietario l'evento (la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva), né frattura il nesso di causalità tra la sua condotta colposa (id est, caratterizzata dalla trascuratezza e dalla incuria), quando costituisce un fatto prevedibile e prevenibile.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Gli odierni appellanti impugnano la sentenza in epigrafe che ne ha respinto il ricorso volto all'annullamento dell'ordinanza sindacale -OMISSIS-, recante ingiunzione, nella qualità di comproprietari di un terreno, di: messa in sicurezza immediata delle aree nelle quali erano depositate cataste di gomma; smaltimento o recupero delle medesime, con rimessione in pristino dello stato dei luoghi entro 30 giorni; svolgimento, entro 5 giorni dallo sgombero dei suddetti materiali, di verifiche relative ad eventuale contaminazione dei luoghi e presentazione di apposito piano di bonifica.

I motivi di gravame sono riconducibili a quanto segue:

a) erroneamente il Tar avrebbe considerato fondato su ragioni di urgenza il provvedimento impugnato, che, invece, non le avrebbe menzionate affatto; non sarebbe in alcun modo dimostrato che gli appellanti fossero comunque a conoscenza del provvedimento, sicché sarebbero state pretermesse le garanzie di partecipazione al procedimento, erroneamente ritenute assicurate dal Tar, presumibilmente riferendosi ad un pregresso procedimento, concluso con l'ordinanza -OMISSIS-, che, comunque, non era indirizzata all'appellante -OMISSIS-; l'art. 192 d.lgs n. 152/2006 - che in quanto norma speciale troverebbe applicazione nella fattispecie in luogo dell'art. 7 l. 241/1990 - avrebbe richiesto che fosse assicurato il contraddittorio con i proprietari non responsabili dell'abbandono dei materiali nella fase di accertamento della eventuale violazione;

b) l'incendio delle cataste di gomma avvenuto pochi giorni prima dell'emanazione dell'atto impugnato non avrebbe potuto costituirne il presupposto, in quanto esso andrebbe ricondotto all'inerzia dell'Amministrazione comunale nel portare ad esecuzione l'ordinanza n. -OMISSIS- in danno dei soggetti obbligati, in violazione del secondo periodo del terzo comma dell'art. 14 d.lgs n. 22/1997; il Comune di Vigevano non aveva impugnato la sentenza TAR -OMISSIS-, che aveva dichiarato l'illegittimità della suddetta ordinanza, in via ormai definitiva; per i fatti di cui è causa, il giudice penale avrebbe accertato, con pronuncia passata in giudicato, la responsabilità della socia accomandataria della società -OMISSIS-, che aveva utilizzato il terreno in questione, società di cui l'appellante -OMISSIS- non sarebbe stato più socio dal dicembre 2000.

c) ai sensi dell'art. 192, co. 3, primo periodo, d.lgs n. 152/2006, i proprietari dell'area sono responsabili in solido con l'autore della violazione solo se essa sia loro imputabile per dolo o colpa, a seguito di accertamenti effettuati assicurando loro il contraddittorio; il rilievo del Tar circa un difetto di vigilanza da parte degli appellanti sarebbe del tutto generico, privo di specificazione delle attività in cui la vigilanza avrebbe dovuto sostanzinarsi; comunque, esclusa una tale responsabilità dalla richiamata sentenza del Tar n. -OMISSIS-, dovrebbe ritenersi determinante, oltre alla detta responsabilità dell'Amministrazione comunale nel portare ad esecuzione l'ordinanza n. -OMISSIS-, anche alla responsabilità, in termini di vigilanza, del curatore del fallimento della società -OMISSIS-, nonché del custode giudiziario nell'ambito della procedura esecutiva immobiliare a carico di quota di proprietà del fondo; poiché le cataste di gomma sarebbero state abbandonate sull'area dalla medesima società nel 2002, poco prima della cessazione della propria attività



e, in seguito, nessuna altra società avrebbe più operato sull'area in questione, sarebbe erroneo il convincimento del primo giudice circa un difetto di vigilanza dei proprietari sull'accumulo incontrollato di materiale negli ultimi dieci anni e inammissibile il richiamo alla *culpa in vigilando* dei ricorrenti, che costituirebbe un'integrazione della motivazione dell'ordinanza gravata; non corrisponderebbe alla realtà dei fatti la circostanza richiamata dal Tar che uno degli appellanti "*quale socio della -OMISSIS- snc, era già stato destinatario di un analogo provvedimento il -OMISSIS-, che ordinava lo sgombero dell'area per l'accumulo incontrollato di rifiuti derivanti da lavorazioni di gomma*", poiché, per mero errore materiale, egli sarebbe stato indicato in tale provvedimento come socio, pur avendo ormai ceduto le proprie quote societarie; comunque, il suddetto provvedimento non avrebbe riguardato questioni attinenti la gestione di rifiuti e, con atto in data -OMISSIS-, la Provincia di -OMISSIS- avrebbe revocato il divieto a carico della società -OMISSIS- di prosecuzione dell'attività di recupero dei rifiuti.

2. Il Comune di Vigevano, costituito in giudizio in data 10 luglio 2014, ha chiesto il rigetto dell'appello.

3. L'istanza cautelare contenuta nel gravame è stata respinta da questo Consiglio "*considerato che, ad un primo esame proprio della presente fase del giudizio, le censure proposte con l'appello cautelare non appaiono idonee a scalfire le conclusioni alle quali è pervenuto il giudice di primo grado e tenuto conto che la tutela degli interessi pubblici coinvolti, contraddistinti da profili di particolare sensibilità, assume preminenza sugli interessi privati fatti valere dalle parti appellanti*" (Cons. Stato, V sez. ordinanza 27 agosto 2014, n. 3808).

4. La causa, chiamata all'udienza pubblica del 28 settembre 2021, è stata trattenuta in decisione.

5. L'appello è infondato.

5.1. Le doglianze proposte con tutti i motivi gravame trascurano l'elemento, che ha natura dirimente, costituito dall'adozione dell'atto impugnato ai sensi dell'art. 54 d.lgs. n. 267/2000, nel presupposto dell'urgenza del provvedere a fronte di grave pericolo per l'incolumità pubblica.

5.2. Perciò, le deduzioni degli appellanti richiamate *sub* 1 lett. a) devono essere ritenute infondate: l'ordinanza impugnata non solo richiama l'art. 192 d.lgs. n. 152/2006, ma anche il citato art. 54 e reca in premessa il riferimento a quanto comunicato dal Comando dei Vigili del Fuoco di -OMISSIS- in data 26 maggio 2012. Tale comunicazione era relativa ad incendio, verificatosi cinque giorni prima dell'adozione dell'atto impugnato, di "*cataste di gomma (ritagli) scaricate in modo presumibilmente abusivo su area verde e boscata*". Dunque, correttamente il Tar ha rilevato che l'atto impugnato era stato adottato per motivi d'urgenza, allo scopo di provvedere alla "*rimozione di tutto il materiale abbandonato che costituisce possibile fonte di ulteriori incendi*". Il che esonerava il Comune dall'assolvere ai pretesi obblighi partecipativi dato che "*non sussiste l'obbligo di avviso di avvio del procedimento nel caso di emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente, quando l'emanazione di siffatto provvedimento non possa tollerare il previo contraddittorio con l'interessato, a pena di svuotamento di quella effettività e particolare rapidità cui la legge preordina l'istituto in questione, con conseguente compromissione dei valori fondamentali quali quello della tutela della salute e del decoro urbano*" (Cons. Stato, sez. V, 27 ottobre 2014, n. 5308). Risultano perciò prive di rilievo le censure degli appellanti rivolte avverso la considerazione del Tar per cui i ricorrenti avrebbero avuto conoscenza *aliunde* dell'esistenza del procedimento in corso.

5.3. Anche le deduzioni richiamate *sub* 1, lett. b) devono essere considerate infondate. Esse fanno leva sull'asserita inerzia dell'Amministrazione comunale nel portare ad esecuzione l'ordinanza n. -OMISSIS-, tesi che presuppone una coincidenza dei presupposti di fatto e di diritto alla base dell'adozione di tale atto e dell'ordinanza n. -OMISSIS-. Ma una tale coincidenza deve essere esclusa e l'ordinanza n. -OMISSIS- non costituisce, come pretendono gli appellanti, una mera duplicazione dell'ordinanza n. -OMISSIS-, come del resto non risulta chiarito che i materiali abbandonati fossero sempre le "*stesse cataste di gomma*". Infatti, quest'ultima ordinanza era stata adottata ai sensi dell'art. 14 d.lgs. n. 22/1997, a seguito di comunicazione della competente Procura della Repubblica in merito alla presenza, riscontrata all'esito di sopralluogo della Polizia municipale, di "*deposito incontrollato di una notevole quantità di rifiuti speciali non pericolosi, costituiti da diverse tipologie di gomme, sia in cumuli che in sacchi di plastica e big bags*". L'ordinanza -OMISSIS- è stata invece adottata anche ai sensi dell'art. 54 d.lgs. n. 267/2000 ed è motivata - congruamente ad avviso del Collegio - anche con il riferimento alla comunicazione dei Vigili del fuoco 26 maggio 2012, n. 5878, relativa all'incendio di "*cataste di gomma (ritagli) scaricate in modo presumibilmente abusivo su area verde e boscata*". Sicché dal tenore dei testi delle ordinanze non solo risulta il diverso presupposto giuridico dei due atti, ma non emerge nemmeno la coincidenza della tipologia dei materiali oggetto di ingiunzione e, quindi, l'incendio non può essere considerato, come pretendono gli appellanti, la conseguenza dell'omissione del Comune di Vigevano nel dare esecuzione all'ordinanza n. -OMISSIS-.

5.4. Da quanto considerato *sub* 5.2. e 5.3. discende che debbano essere considerate infondate anche le deduzioni richiamate al punto 1. lett. c), dovendo escludersi la pretesa violazione dell'art. 192, co. 2 e 3, d.lgs. n. 152/2006 e che l'ordinanza impugnata fosse insufficientemente motivata. Come visto, essa, in quanto adottata ai sensi dell'art. 54 d.lgs. n. 267/2000, era invece idoneamente motivata nell'individuazione del presupposto dell'urgenza del provvedere. L'autosufficienza della motivazione sotto tale profilo comporta che le considerazioni del Tar in merito alla colpa degli appellanti non possano essere considerate un'integrazione postuma di una carente motivazione e dalla natura di ordinanza contingibile e urgente dell'atto impugnato discende che legittimamente il Comune, al fine di fronteggiare il pericolo, si sia rivolto ai proprietari dell'area. In ogni caso, le circostanze dell'incompleta corrispondenza dei materiali abbandonati rilevabili nelle ordinanze -OMISSIS- e -OMISSIS-, nonché della riferita cessazione di attività almeno decennale della

società che utilizzava il sito indicato, consentono di ritenere sussistente nella fattispecie quella negligenza del proprietario cui, ad avviso di questo Consiglio, attribuisce rilievo l'art. 192 d.lgs. n. 152/2006: quando il medesimo proprietario “*si disinteressi del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza affrontare concretamente la situazione, ovvero la affronti con misure palesemente inadeguate*”, risultando invece esimente la diligenza del proprietario, “*che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile*”, sicché è imposto “*invece all'amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che - per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche - nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti. La condotta illecita del terzo - ovvero la proliferazione delle condotte illecite dei terzi - dunque non è di per sé una causa che rende non imputabile al proprietario l'evento (la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva), né frattura il nesso di causalità tra la sua condotta colposa (id est, caratterizzata dalla trascuratezza e dalla incuria), quando costituisce un fatto prevedibile e prevenibile.*” (Cons. Stato, sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977).

Conseguentemente, non può attribuirsi alcun rilievo alle tesi degli appellanti dirette a ricondurre ad altri soggetti la responsabilità dell'abbandono dei materiali in questione, nonché a sottolineare la risalente perdita della qualità di socio della società -OMISSIS- di uno degli appellanti e a contestare la comunicazione, pure nei suoi confronti, del provvedimento inibitorio della Provincia di -OMISSIS- in data -OMISSIS-. Va poi aggiunto, quanto alle deduzioni degli appellanti dirette a contestare la sussistenza dell’“*elemento psicologico*”, come paia del tutto inverosimile che il disinteresse dei proprietari potesse giungere a far sì che essi non fossero a conoscenza dell'incendio sviluppatosi sulla proprietà.

6. Per quanto sopra esposto, l'appello deve essere respinto.

Il regolamento processuale delle spese del grado di giudizio, liquidate nel dispositivo, segue la soccombenza.

(Omissis)