

Ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento di rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, depositati in modo incontrollato rivolta al proprietario incolpevole di una parte dell'area e in solido con gli autori materiali della violazione

T.A.R. Toscana, Sez. II 29 novembre 2021, n. 1579 - (*Omissis*) s.s. (avv.ti Elmi, Papasogli Tacca) c. Comune di San Giuliano Terme (avv. Fanelli) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Smaltimento, mediante combustione, di rifiuti speciali, consistenti in materiale plastico di vario genere - Presenza di rifiuti interrati di vario genere, compresi frammenti in eternit contenenti amianto - Ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, depositati in modo incontrollato rivolta al proprietario incolpevole di una parte dell'area e in solido con gli autori materiali della violazione - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

Con il ricorso in decisione, originariamente formulato come ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e poi trasposto in questa sede giurisdizionale a seguito di rituale opposizione del Comune, la -OMISSIS- di -OMISSIS- s.s. ha chiesto l'annullamento dell'ordinanza sindacale del Comune di San Giuliano Terme, n. -OMISSIS- del -OMISSIS-, notificata il 16 novembre 2019, nella parte in cui reca l'ordine alla stessa società ricorrente, in qualità di proprietaria di una parte dell'area e in solido con gli autori materiali della violazione, di "rimozione e smaltimento rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, depositati in modo incontrollato da -OMISSIS- e -OMISSIS-, in località -OMISSIS-, -OMISSIS-, su area identificata catastalmente al -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, di proprietà di -OMISSIS-".

Il procedimento in questione trae origine dalla comunicazione ricevuta dal Comune di San Giuliano Terme, il 25 gennaio 2019, con la quale il Comando Stazione Carabinieri Forestale di San Rossore informava l'amministrazione comunale del fatto che, in data 14 novembre 2018, nelle pertinenze di un fabbricato ubicato al civico 3 di via -OMISSIS-, in area risultata di proprietà dei sigg.ri -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, due cittadini rumeni, -OMISSIS- e -OMISSIS-, erano stati sorpresi mentre erano intenti a smaltire, mediante combustione, rifiuti speciali, consistenti in materiale plastico di vario genere. Il fuoco era stato appiccato in area posta già sotto sequestro, l'11 settembre 2017, per deposito, smaltimento e combustione di rifiuti speciali, ed anche in quella occasione l'esecutore materiale dell'abbruciamento dei rifiuti era stato individuato nella persona di -OMISSIS-.

I Carabinieri avevano fatto eseguire alcuni scavi del terreno portando alla luce ingenti quantitativi di rifiuti interrati di vario genere, compresi frammenti in eternit contenenti amianto.

Il -OMISSIS- era poi pervenuta al Comune la comunicazione dell'ARPAT- Area Vasta Costa - Dipartimento di PISA, con la quale, alla luce dei rilievi effettuati dal medesimo ente, si formulava espressa richiesta di emanazione dell'ordinanza sindacale per rimozione di rifiuti ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, a carico di -OMISSIS- e -OMISSIS- in qualità autori dello smaltimento e interrimento dei rifiuti, nonché degli obbligati in solido, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, in qualità di proprietari delle aree oggetto di smaltimento.

A seguito della predetta comunicazione l'Amministrazione comunale ha dunque emesso l'ordinanza n. -OMISSIS- del -OMISSIS- oggetto dell'odierna impugnazione, a fondamento della quale la ricorrente ha posto quattro motivi.

Con i primi due motivi la società -OMISSIS- ha dedotto la violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006; l'eccesso di potere per carenza dei presupposti, difetto di istruttoria, difetto di motivazione, illogicità manifesta, sviamento; nonché la violazione dei principi in tema di contraddittorio procedimentale.

In particolare, secondo la ricorrente, l'amministrazione comunale, nonostante risultassero accertati gli autori materiali dell'abbandono dei rifiuti in questione, aveva ritenuto di ordinare anche ad essa, in qualità di mera proprietaria del terreno, la rimozione dei rifiuti, e ciò in assenza di preventiva e formale comunicazione di avvio del procedimento e senza svolgere il necessario accertamento, in contraddittorio con la stessa, di eventuali profili di responsabilità a suo carico, sebbene non ricorresse alcuna ragione di urgenza.

La ricorrente espone dunque, a sua difesa, di risiedere a -OMISSIS- in provincia di -OMISSIS-, a moltissimi chilometri di distanza dai luoghi oggetto di causa, e di non recarvisi abitualmente e di essere rimasta all'oscuro delle condotte attribuite, dalla stessa amministrazione, a -OMISSIS- e a -OMISSIS-, con i quali non aveva alcun rapporto lavorativo o di altro genere.

Con il terzo motivo la ricorrente ha dedotto l'incompetenza del vice-Sindaco del Comune di San Giuliano Terme che

aveva adottato l'atto impugnato, non venendo in esso citata alcuna delega in favore del vice-Sindaco, né venendo dato atto della ricorrenza dei presupposti che, ai sensi dell'art. 53, comma 2, del d. lgs. n. 267 del 2000, consentono al vice Sindaco di sostituire il Sindaco.

Infine, con il quarto motivo, la ricorrente ha dedotto, in via subordinata, la violazione e falsa applicazione degli artt. 50, comma 5 e 54, comma 2, del d. lgs. n. 267 del 2000, nel caso in cui si dovesse ritenere che il provvedimento impugnato sia da ricondursi al potere di ordinanza contingibile e urgente.

Si è costituito il Comune di San Giuliano Terme, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per mancata notifica dello stesso all'ARPAT e contestandone nel merito la fondatezza.

Si è anche costituito il Ministero della transizione ecologica per resistere al ricorso.

In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All'udienza del 24 novembre 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione sulla base degli scritti.

DIRITTO

1. Preliminarmente, quanto all'eccezione d'inammissibilità sollevata dalla difesa comunale e relativa alla mancata notifica del ricorso all'ARPAT, occorre rilevare che la nota dell'ARPAT, anch'essa formalmente impugnata con il ricorso introduttivo del presente giudizio, costituisce un atto endoprocedimentale, non direttamente lesivo per la posizione giuridica della ricorrente e che dunque, come tale, non andava necessariamente impugnato.

L'emanazione dell'ordinanza sindacale non era peraltro condizionata dalla nota dell'ARPAT, conseguendo piuttosto ad una specifica istruttoria ed a una valutazione dei fatti di competenza del Sindaco.

Dunque, il ricorso si deve intendere come diretto ad ottenere l'annullamento dell'ordine di rimozione dei rifiuti, con ciò rendendosi non necessaria la partecipazione al processo dell'ARPAT.

2. Nel merito il ricorso risulta fondato.

2.1. Ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 l'ordine di rimozione dei rifiuti può essere disposto nei confronti o del soggetto che abbia proceduto ad effettuare il deposito incontrollato degli stessi ovvero a carico del proprietario dell'area in cui i rifiuti stessi si trovano, purché non si tratti di proprietario incolpevole, essendo necessaria quindi una riferibilità soggettiva del deposito dei rifiuti anche a carico del proprietario medesimo.

Come evidenziato dalla giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 7 gennaio 2021, n. 172, T.A.R. Toscana, II, 2 novembre 2021, n. 1427) *“è indubbio che la responsabilità del proprietario postuli l'accertamento di una sua condotta dolosa o colposa, essendo da escludere un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o di responsabilità per fatto altrui, ma è altrettanto indubbio che la responsabilità dell'inquinamento, per dolo o per colpa, possa sorgere anche a seguito di una condotta omissiva, oltretutto di una condotta attiva”*; *“a tal fine, è necessario condurre un rigoroso accertamento per individuare il responsabile dell'inquinamento, che abbia posto in essere una condotta attiva o omissiva, nonché il nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione e tale accertamento presuppone un'adeguata istruttoria, non essendo configurabile, come detto, una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sua qualità”*.

Si è statuito, altresì, che la responsabilità solidale del proprietario può essere imputabile a colpa omissiva, consistente nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia e protezione dell'area, e segnatamente per impedire che su di essa possano essere depositati rifiuti (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2019, n. 3518; sez. III, 1 dicembre 2017, n. 5632).

Più recentemente il Consiglio di Stato, nella materia in questione, ha ribadito che la mancata distinzione nel provvedimento impugnato dell'apporto causale di ciascuno dei soggetti reputati coinvolti nella condotta illecita, si risolve in *“...un'attribuzione generica di responsabilità, non aderente ai canoni esegetici evincibili dal diritto europeo dell'ambiente, basati sui principi della responsabilità personale per il proprio fatto colpevole”* (Cons. Stato, Sez. IV, 7 maggio 2021, n. 3575).

Dunque la regola dell'imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni anche in relazione ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area ove si è verificato l'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo.

Tali enunciati sono d'altronde conformi al principio, cui si ispira la legislazione comunitaria, *“chi inquina paga”* (art. 174, ex art. 130/R, Trattato CE) che impone a chi fa correre un rischio di inquinamento o a chi provoca un inquinamento di sostenere i costi della prevenzione o della riparazione.

2.2. Nel caso di specie, nessun riferimento è contenuto nell'atto impugnato circa le concrete ragioni che hanno condotto l'amministrazione a ritenere responsabile della condotta contestata la società ricorrente.

In alcuna porzione del provvedimento impugnato risulta, cioè, dimostrata l'imputabilità a titolo di dolo o di colpa della società ricorrente per la violazione anche di meri obblighi di controllo e di manutenzione del fondo, condizione alla quale è subordinata, invece, come si è visto, la possibilità di configurazione in capo al proprietario di un dovere di provvedere alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti ivi abbandonati.

Il Comune di San Giuliano Terme si è invece limitato a constatare in capo alla società ricorrente la sua qualità di



proprietaria di una parte dell'area, per farne poi discendere una presunzione assoluta di colpa a carico della stessa.

2.3. E' poi mancato del tutto lo svolgimento del contraddittorio con la società ricorrente, in palese violazione dell'art. 192, comma 3, che invece richiede che la verifica del dolo o della colpa di cui si è detto debba avvenire *“in base agli accertamenti effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati”*.

Come osservato dal Consiglio di Stato, *“è onere dell'amministrazione comunale, in primo luogo, richiedere informazioni al proprietario sulla gestione del fondo (ad es. da quanto tempo non coltivava, da quando non vi si recava, in che modo intendeva utilizzarlo) così da rendere effettivo quel contraddittorio cui fa riferimento l'art. 192, comma 3, e, solo completata tale fase di indagine valutare se il proprietario si sia realmente disinteressato alle sorti del fondo, dandone conto del convincimento raggiunto nella motivazione del provvedimento”* (Cons. Stato, Sez. V, 8 luglio 2019, n. 4781).

Tale istruttoria e tale autonoma valutazione sull'eventuale responsabilità della proprietaria del terreno sono state totalmente omesse, e non possono essere sostituite dalle risultanze processuali e da un'attività valutativa effettuata dal giudice.

2.4. D'altro canto, la ricorrente, nelle memorie processuali, ha esposto una serie di significative circostanze che avrebbero potuto essere prese in considerazione da parte dell'amministrazione comunale al fine di una adeguata valutazione del detto profilo soggettivo della responsabilità.

E in particolare la parte ricorrente, senza ricevere puntuali contestazioni dalla difesa avversaria, ha esposto che: - solo a seguito della notificazione dell'ordinanza sindacale impugnata, la sig.ra -OMISSIS- aveva appreso del sequestro dell'area intervenuto l'11 settembre 2017 (sequestro che non le era mai stato notificato) per deposito, smaltimento e combustione di rifiuti speciali, anche in quella occasione realizzati da -OMISSIS-; - e solo il 6 dicembre 2018 la sig.ra -OMISSIS- era stata sentita dai Carabinieri a sommarie informazioni e aveva dichiarato di aver notato la presenza, nel 2017, nella porzione di sua proprietà, di alcune impalcature accatastate da parte di un terzo che lavorava per i -OMISSIS-, al quale la stessa aveva chiesto di spostarle nella proprietà di quest'ultimi; - in ogni caso precedenti episodi di smaltimento mediante combustione di rifiuti speciali si erano verificati esclusivamente sulla proprietà di -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- e/o della Società Agricola -OMISSIS- -OMISSIS- ss., di cui il sig. -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- ed il sig. -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- risultano essere amministratori; - i sig.ri -OMISSIS- -OMISSIS- avevano concesso in comodato d'uso a -OMISSIS- l'area su cui erano stati effettuati gli abbruciamenti e che poi è risultata essere stata sottoposta a sequestro; - -OMISSIS-, che collaborava con i sig.ri -OMISSIS- aveva negli ultimi anni occupato, a insaputa della ricorrente, anche i terreni di proprietà della -OMISSIS-; - negli anni in questione la sig.ra -OMISSIS-, che risiede e abita a -OMISSIS-, in provincia di -OMISSIS-, non si era potuta occupare dei terreni in questione in quanto la -OMISSIS- era stata oggetto di contesa nell'ambito del procedimento di separazione giudiziale fra la stessa -OMISSIS- ed il suo ex marito e perciò era rimasta inattiva fino al 2018; - alla proprietà della ricorrente si accede solo attraverso una strada in comune con la confinante proprietà -OMISSIS- -OMISSIS-, che è chiusa all'inizio con una catena e un lucchetto e con un cartello indicante proprietà privata; - i sigg.ri -OMISSIS- -OMISSIS-, residenti a San Giuliano Terme, sono proprietari di tutti i confinanti terreni (un centinaio di ettari circa, mentre la proprietà della -OMISSIS- è di due soli ettari) e li gestiscono direttamente come imprenditori agricoli, e la sig.ra -OMISSIS-, essendo in buoni rapporti di amicizia con costoro, confidava nel fatto che questi avrebbero effettuato un'attività di vigilanza anche sui terreni della -OMISSIS-.

2.5. A fronte di tale dettagliata rappresentazione dei fatti non emergono invece, con evidenza, circostanze da cui presumere una progressiva consapevolezza, da parte della odierna ricorrente, circa l'illecito utilizzo della sua proprietà da parte di terzi (considerato fra l'altro che gran parte dei rifiuti erano stati interrati), ovvero un suo disinteresse per la gestione del fondo, né appaiono facilmente immaginabili le misure di diligenza e cautela che avrebbero potuto essere dalla stessa adottate, tenuto conto della collocazione e delle caratteristiche del fondo, e che avrebbero nello specifico potuto evitare la verifica della situazione d'inquinamento in questione.

3. Il ricorso introduttivo va pertanto accolto per le assorbenti ragioni suindicate e, per l'effetto, va disposto l'annullamento dell'ordinanza sindacale impugnata nella parte in cui include la società ricorrente tra i soggetti coobbligati all'esecuzione della medesima.

4. Quanto alle spese di giudizio, le stesse, tenuto conto delle peculiarità della presente controversia, possono essere integralmente compensate tra le parti costituite.

(Omissis)