

Illegittimo l'ordine di redigere il piano di caratterizzazione di rifiuti presenti su un fondo rivolto al proprietario senza aver prima accertato la sua responsabilità

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 3 febbraio 2022, n. 768 - Abbruzzese, pres.; Maffei, est. - Aprile (avv.ti Ferraro, Aprile) c. Comune di San Gennaro Vesuviano (avv. Rainone) ed a.

Ambiente - Ordinanza contingibile ed urgente - Ordine di redigere il piano di caratterizzazione di rifiuti presenti su un fondo - Proprietario del fondo - Mancato accertamento della responsabilità del proprietario per aver concorso a determinarne la contaminazione - Illegittimità dell'ordinanza.

Ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del Testo Unico dell'ambiente, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità; risulta, pertanto, necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione, accertamento che presuppone un'adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità (nella specie, difetta il necessario e preventivo accertamento della qualità di soggetto responsabile dell'inquinamento in capo alla società appellata, con la conseguenza che gli obblighi imposti risultano derivare dalla mera qualifica di proprietario o possessore dell'area e, dunque, dal mero collegamento materiale con essa, a prescindere dalla preliminare e necessaria verifica della qualità del soggetto responsabile dell'inquinamento.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1- L'odierno ricorrente agisce in giudizio avverso l'ordinanza contingibile ed urgente in epigrafe indicata, con cui il resistente Comune l'aveva diffidato, quale proprietario del fondo contrassegnato in Catasto alla particella 919 (foglio 7) di 1371 mq., a redigere il piano di caratterizzazione dei rifiuti presenti sul cespite di sua proprietà e, quindi, a trasmettere la corrispondente elaborazione entro 24 ore dalla sua notifica, ai sensi dell'art. 242 D.Lgs. 152/06.

Il ricorrente, considerata l'illegittimità dell'ordine intimatogli, ha formulato i motivi di gravame di seguito compendati:

1) Violazione dell'art. 244 del decreto legislativo n. 152 del 2006, incompetenza.

La nota impugnata era stata emessa da un ente incompetente, atteso che, ai sensi dell'articolo 244 del decreto legislativo 152/2006, la competenza a disporre nella materia *de qua* doveva ascrivere alla Provincia e non al Comune procedente.

2) Violazione e falsa applicazione artt. 242, 244, 250 e 253 d.lgs. 152/06 – eccesso di potere – travisamento – erroneità dell'istruttoria e della motivazione.

La nota impugnata non era stata preceduta da un puntuale accertamento dei profili soggettivi e oggettivi della responsabilità ambientale, avendo imposto a carico del ricorrente l'obbligo di redigere



il piano di caratterizzazione dei rifiuti sul mero presupposto della rivestita qualità di proprietario del sito inquinato.

3) Difetto di motivazione - sviamento, violazione del principio di proporzionalità e di leale collaborazione.

La condotta tenuta dal Comune si palesava come persecutoria ed illegittimamente sanzionatoria, non avendo il Comune previamente individuato gli effettivi responsabili degli incriminati sversamenti e dell'accertato inquinamento, cosicché da tentare ingiustificatamente di accollargli l'onere della bonifica.

Infine, oltre a censurare l'illegittimità procedimentale per essere stata l'ordinanza impugnata adottata senza che il Comune gli assicurasse la necessaria partecipazione procedimentale ai sensi dell'art. 7 legge 241/1990, il ricorrente, declinando le medesime censure, impugnava, in via gradata, anche la nota regionale n. 831 del 15.02.2017 quale atto presupposto del gravato provvedimento comunale.

Resisteva in giudizio il Comune di San Gennaro Vesuviano, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del proposto gravame, non avendo il ricorrente tempestivamente impugnato i due atti presupposti dell'ordinanza sindacale n° 8/2021, ovvero il Decreto Interministeriale del 03.04.2017 e la Deliberazione di G.R. Campania n° 831 del 28.12.2017 che, nonostante avessero carattere generale, presentavano una portata immediatamente lesiva della sfera giuridico-soggettiva dell'odierno ricorrente. Nel merito, ricostruita fattualmente la vicenda in esame, contestava la fondatezza dell'intero ricorso.

Accolta la richiesta misura con ordinanza collegiale n. 1132/2021 R.G., pronunciata all'esito dell'udienza camerale del 16 giugno 2021, la causa è stata riservata in decisione.

2.- *In limine litis* deve essere respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal resistente Comune, emergendo, con evidenza, dal tenore precettivo dell'ordinanza impugnata, la sua immediata lesività nei confronti del ricorrente, attesa la chiara imposizione dell'obbligo di porre in essere le procedure e gli interventi di cui all'articolo 242 del D. Lgs. 152/06 e s.m.i..

Si tratta, dunque, di un atto avente natura provvedimentale, poiché con lo stesso è stato imposto un ordine di *facere* al destinatario dal contenuto chiaramente precettivo, sicché lo stesso si caratterizzava per un'autonoma lesività con la sua conseguente immediata impugnabilità.

Non può, viceversa, riconoscersi tale portata immediatamente lesiva agli atti presupposti richiamati dall'impugnata ordinanza, ovvero il Decreto Interministeriale del 03.04.2017 e la Deliberazione di G.R. Campania n° 831 del 28.12.2017, in quanto quest'ultimi si erano limitati, esclusivamente, da un lato, ad accertare l'inquinamento presente nel contesto territoriale in cui è collocato il fondo attoreo e, dall'altro, a prescrivere la necessaria loro caratterizzazione.

D'altronde, è ben noto che, per giurisprudenza pacifica, gli atti amministrativi generali sono impugnabili in via diretta solo ove contengano disposizioni in grado di ledere in via diretta ed immediata le posizioni giuridiche soggettive dei destinatari; negli altri casi, divengono impugnabili solo allorquando sorga l'interesse a ricorrere, ovvero assieme all'atto applicativo che produca, come nella specie, una lesione effettiva, e non solo ipotetica o futura. Tale immediata lesività è da accertarsi con riferimento al concreto ed attuale pregiudizio che l'atto arreca all'interesse sostanziale dedotto in giudizio e non già con riguardo alla possibile futura incidenza dell'atto sulla sfera giuridica del ricorrente (cfr., in tal senso, di recente, Consiglio di Stato sez. IV, 21/05/2021, n.3953; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, sent. n. 326 del 2019).

3.- Tanto chiarito in via preliminare, il ricorso è fondato e merita accoglimento, assumendo portata decisiva ed assorbente la seconda delle articolate censure, atteso che l'odierno ricorrente è stato individuato come destinatario del prescritto obbligo di caratterizzazione dei rinvenuti rifiuti unicamente in ragione della sua qualità di proprietario del sito inquinato, senza che fosse stato accertato il suo concorso a determinarne la contaminazione.

Al riguardo occorre richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui, ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del codice dell'ambiente, una volta riscontrato un fenomeno

di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti esclusivamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento e, quindi, ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 2016, n. 4099).

Ne consegue l'illegittimità del provvedimento con cui siano eventualmente imposte tali misure al soggetto proprietario di un'area inquinata, senza il necessario e preventivo accertamento della qualità di soggetto responsabile dell'inquinamento.

Condivisibile giurisprudenza ha precisato, al riguardo, che la preliminare messa in sicurezza del sito inquinato costituisce una misura idonea ad evitare ulteriori danni e la diffusione dei fenomeni di inquinamento ambientale e rientra pertanto nel *genus* delle misure precauzionali: non avendo finalità sanzionatoria o ripristinatoria, tale misura, data la sua sostanziale natura di atto urgente, non presuppone affatto l'individuazione dell'eventuale responsabile (cfr.: Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2016, n. 1509).

Non è consentito, viceversa, imporre al proprietario del sito, qualora non responsabile della contaminazione, l'esecuzione delle diverse e distinte misure di riparazione, sicché lo stesso proprietario, in quanto tale, non è tenuto ad eseguire la caratterizzazione dell'area, essendo esclusivamente responsabile sul piano patrimoniale e, a tale titolo, tenuto, ove occorra, al rimborso delle spese relative agli interventi effettuati dall'autorità competente (cfr: Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2015, n. 3544).

Tale ricostruzione, ampiamente condivisa in giurisprudenza, è stata, di recente, ribadita dal Consiglio di Stato, chiarendo che *"Ai sensi degli artt. 242, comma 1, e 244, comma 2, del Testo Unico dell'ambiente, una volta riscontrato un fenomeno di potenziale contaminazione di un sito, gli interventi di caratterizzazione, messa in sicurezza d'emergenza o definitiva, di bonifica e di ripristino ambientale possono essere imposti dalla Pubblica Amministrazione solamente ai soggetti responsabili dell'inquinamento, quindi ai soggetti che abbiano in tutto o in parte generato la contaminazione tramite un proprio comportamento commissivo od omissivo, legato all'inquinamento da un preciso nesso di causalità; risulta, pertanto, necessario un rigoroso accertamento al fine di individuare il responsabile dell'inquinamento, nonché del nesso di causalità che lega il comportamento del responsabile all'effetto consistente nella contaminazione, accertamento che presuppone un'adeguata istruttoria non essendo configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità (nella specie, difetta il necessario e preventivo accertamento della qualità di soggetto responsabile dell'inquinamento in capo alla società appellata, con la conseguenza che gli obblighi imposti risultano derivare dalla mera qualifica di proprietario o possessore dell'area e, dunque, dal mero collegamento materiale con essa, a prescindere dalla preliminare e necessaria verifica della qualità del soggetto responsabile dell'inquinamento"* (cfr.: Consiglio di Stato, sez. IV, 18/12/2018, n. 7121).

Nella presente fattispecie, le richiamate conclusioni non sono affatto scalfite dall'incontestato inserimento del fondo del ricorrente tra quelli censiti dal Decreto Interministeriale del 03.04.2017 e dalla Deliberazione di G.R. Campania n° 831 del 28.12.2017, ai fini del divieto di produzione agroalimentare e di vendita dei prodotti ortofrutticoli.

L'inserimento del fondo nel censimento dei siti inquinati, effettuato con il Piano Regionale di Bonifica, non dispensa, invero, il Sindaco dalla verifica in concreto della sussistenza di tutti i presupposti per l'adozione delle misure previste dagli articoli 192 e 242 T.U. 152/2006, con particolare riferimento all'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento, non potendosi configurare in materia una forma di responsabilità oggettiva del titolare del diritto di proprietà (cfr.: T.A.R. Campania, sez. V, Napoli, 10/06/2019, n. 3136).

Le svolte osservazioni sono sufficienti per accogliere il ricorso ed annullare l'impugnata ordinanza comunale, persistendo la mancanza di un'adeguata valutazione dell'elemento soggettivo della colpa



in capo all'odierno ricorrente in merito all'illecito abbandono di rifiuti da parte di terzi sul suolo di sua proprietà.

4.- Le spese, nei rapporti tra le parti costituite, seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

(Omissis)