

Illegittima l'ordinanza di rimozione e smaltimento di rifiuti speciali e non per mancato accertamento del necessario titolo doloso o colposo di addebitabilità della responsabilità e per violazione dei principi generali in tema di partecipazione al procedimento

T.A.R. Molise, Sez. I 18 marzo 2022, n. 79 - Gaviano, pres.; Avino, est. - (Omissis) (avv. Derobertis) c. Comune (Omissis) (n.c.) ed a.

Sanità pubblica - Ordinanza di rimozione e smaltimento di rifiuti speciali e non - Mancato accertamento del necessario titolo doloso o colposo di addebitabilità della responsabilità

Sanità pubblica - Ordinanza di rimozione e smaltimento di rifiuti speciali e non - Violazione dei principi generali in tema di partecipazione al procedimento - Illegittimità dell'ordinanza.

In caso di rinvenimento di rifiuti da parte di terzi ignoti, il proprietario o comunque il titolare in uso di fatto del terreno non può essere chiamato a rispondere della fattispecie di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sulla propria area se non viene individuato a suo carico l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, per cui lo stesso soggetto non può essere destinatario di ordinanza sindacale di rimozione e rimessione in pristino.

Con l'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006, il legislatore delegato ha inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione allo specifico procedimento dei potenziali destinatari del provvedimento conclusivo; di conseguenza, la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento per l'adozione dell'ordinanza sindacale volta a fronteggiare le situazioni di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, non potendosi, peraltro, applicare il temperamento che l'art. 21 octies, legge n. 241 del 1990 apporta alla regola generale dell'art. 7 della stessa legge.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente è socio di minoranza della -OMISSIS-s.r.l. (acronimo -OMISSIS-s.r.l.), la quale con compravendita del 13.9.2022 si è resa acquirente di un vasto compendio immobiliare ad uso agricolo sito in agro -OMISSIS-, alla contrada -OMISSIS-, utilizzato per l'attività aziendale.

L'area ove sorge l'impianto di betonaggio della -OMISSIS- s.r.l., liberamente accessibile al pubblico, è stata interessata da un sopralluogo in data -OMISSIS- del personale dell'A.R.P.A. Molise, che vi ha riscontrato l'abbandono di vari rifiuti individuati come "oli esauriti, fusti metallici parzialmente interrati, raee, rifiuti di latte metalliche di "polipasta 707", veicoli fuori uso, cisterna metallica, rifiuti urbani".

Sulla scorta di tale accertamento, debitamente comunicato al Comune, il Commissario prefettizio -OMISSIS- ha emanato l'ordinanza n. -OMISSIS-in epigrafe, con la quale è stato ingiunto di provvedere "alla rimozione dei rifiuti abbandonati ...e allo smaltimento/recupero degli stessi ... di ripristinare lo stato dei luoghi ... di comunicazione a questo Comune l'avvenuta esecuzione di quanto ordinato al fine di consentire l'effettuazione delle opportune verifiche da parte dei competenti organi di controllo". Ciò sul presupposto del rinvenimento di tali rifiuti "in località del Comune -OMISSIS-, catastalmente individuata al foglio n-OMISSIS-, su area di proprietà della società -OMISSIS- srl in liquidazione".

Destinatario del provvedimento è stato, oltre al liquidatore (e già amministratore unico) della -OMISSIS- s.r.l. sig. -OMISSIS-, anche il sig. -OMISSIS-, odierno ricorrente, ritenuto, come il primo, titolare della società, nonché proprietario dell'area oggetto dell'inquinamento.

2. Con il ricorso in esame il sig. -OMISSIS-ha dunque contestato l'ordinanza in epigrafe, emessa ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. T.U Ambiente), ritenendola illegittima tanto sotto il profilo procedimentale, per la mancata comunicazione di avvio del relativo procedimento, quanto per la violazione della normativa del Testo Unico dell'Ambiente applicata dall'Amministrazione (vale a dire l'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006).

Avverso il provvedimento impugnato sono stati dedotti i seguenti motivi di ricorso: "1.- Violazione ed erronea applicazione artt. 3 e ss. della L. n. 241/1990, in relazione alla violazione ed erronea dell'art. 192 D.Lgs. n. 152/2006. Violazione dei principi generali in tema di partecipazione al procedimento. Violazione dell'art. 97 Cost.. Eccesso di potere per carenza ed erronca istruttoria, carente ed erronca motivazione, contraddittorietà, perplessità; 2.- Violazione ed erronca applicazione degli artt. 192 e ss. D.Lgs. n. 152/2006. Violazione art. 97 Cost.. Violazione e falsa applicazione del D.Lgs. 8.6.2001 n. 231 - Eccesso di potere per erronca presupposizione, illogicità manifesta, carente ed erronca



istruttoria, carente ed erronea motivazione, contraddittorietà”.

3. L'A.R.P.A. Molise, costituitasi in giudizio, ha evidenziato il ruolo solo istruttorio dell'organo di tutela ambientale, limitatosi, anche nella specie, alla trasmissione di atti di segnalazione/accertamento agli organi competenti all'irrogazione degli eventuali provvedimenti conclusivi a carico dei terzi.

Il Comune -OMISSIS-, pur intimato anch'esso in giudizio, non si è invece costituito.

4. Il T.A.R. con ordinanza cautelare n. -OMISSIS- ha accolto la relativa istanza del ricorrente, disponendo nei suoi confronti la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato: tanto con riferimento *“al dedotto profilo della mancata identificazione del titolo di responsabilità solidale allo stesso imputata, anche alla luce dell'allegata estraneità del ricorrente alla gestione ed al controllo del sito e della società, la quale rende dubbia la sua legittimazione passiva rispetto al provvedimento impugnato”*.

5. Nell'approssimarsi dell'udienza pubblica di discussione fissata per il 9.3.2022 il ricorrente ha dimesso un'ulteriore memoria a migliore evidenza delle proprie ragioni e, discussa la controversia come da verbale d'udienza, la causa è stata infine trattenuta in decisione.

6. Il ricorso merita accoglimento per la fondatezza di entrambi i motivi ai quali è affidato.

7. Il Collegio ritiene preliminare, ai fini del decidere, l'identificazione della natura giuridica dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti impugnata dal ricorrente.

7.1. L'ordinanza risulta testualmente resa ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n.152/2006, sicché già *prima facie* essa non presenta la natura contingibile e urgente propria delle ordinanze diversamente rese ai sensi degli artt. 50 e/o 54 del D.Lgs. n. 267/2000.

A marcare la sua differenza rispetto alle c.d. “ordinanze di necessità” depongono, anzitutto, le peculiari caratteristiche del potere sotteso a tali ultimi provvedimenti, che ha necessariamente contenuto atipico e residuale e può essere esercitato – ove sussista l'urgenza di intervenire con immediatezza in situazioni eccezionali di pericolo attuale e imminente, non fronteggiabili con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva- solo quando le specifiche norme di settore non conferiscano già un potere di emanare atti tipici per risolvere la situazione emergenziale.

Di talché il Comune -OMISSIS-, con l'avvalersi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006, risulta aver fatto esercizio dell'ordinario e tipico potere d'intervento attribuito, all'Autorità amministrativa, nella sussistenza di ipotesi di accertato abbandono e/o deposito incontrollato di rifiuti.

E tanto basta, quindi, per escludere che il Comune si sia avvalso, nella vicenda, dei residuali poteri *extra ordinem* propri delle ordinanze contingibili e urgenti, conclusione smentita anche dal fatto che dal provvedimento impugnato non emerge nemmeno una situazione di urgenza qualificata dalla *“assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità”* (per tale presupposto dell'ordinanza di necessità vd. C.d.S., n. 3369/2016).

7.2. Il Collegio ritiene, in pari tempo, che all'ordinanza irrogata dal Comune -OMISSIS- debba attribuirsi natura sanzionatoria.

L'art. 192 del T.U. Ambiente dispone infatti, per quanto d'interesse, quanto segue: *“3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti e 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. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie e il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate”*.

Nell'interpretazione della norma appena riportata la giurisprudenza amministrativa ha evidenziato la necessità di procedere ad un accertamento puntuale del titolo di responsabilità (dolosa o colposa) addebitato all'agente, in tal guisa mettendo in evidenza, appunto, la natura *“squisitamente sanzionatoria”* del provvedimento irrogato ai sensi dell'art. 192 T.U.A. (T.A.R. Campania, n. 4439/2018), e pertanto l'imprescindibile esigenza che dalle ordinanze in questione emerga un puntuale accertamento dell'imputabilità della condotta al destinatario concretamente sanzionato.

8. Alla luce di queste coordinate esegetiche il Collegio deve ora procedere allo scrutinio dei motivi di ricorso.

È anzitutto fondato il primo mezzo, con il quale il provvedimento impugnato è stato contestato sotto l'aspetto della violazione dei principi generali in tema di partecipazione al procedimento.

Il ricorrente ha dedotto di non essere mai stato notiziato dell'avvio del procedimento sanzionatorio, e, conseguentemente, di non aver potuto rappresentare le proprie ragioni nel corso dell'*iter* prodromico all'emissione dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti.

La critica è degna di pregio, posto che, secondo la consolidata giurisprudenza, *“con l'art. 192, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006, il Legislatore delegato ha inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione allo specifico procedimento dei potenziali destinatari del provvedimento conclusivo; di conseguenza, la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento per l'adozione dell'ordinanza sindacale volta a fronteggiare le situazioni di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, non potendosi, peraltro, applicare il temperamento che l'art. 21 octies, L. n. 241 del 1990 apporta alla regola generale dell'art. 7 della stessa legge”* (vd., tra le più recenti:

T.A.R. Brescia, n. 4/2020, e giurisprudenza ivi citata).

Il ricorrente, se fosse stato raggiunto dalla comunicazione di avvio del procedimento, avrebbe potuto ben dedurre quanto invece allegato solo in questa fase di giudizio, ossia di non essere il proprietario del fondo sul quale sono stati rinvenuti i rifiuti, e di essere anche estraneo alla gestione e al controllo della società titolare dell'immobile.

Quest'ultima, in particolare, risulta rappresentata ed amministrata dal socio di maggioranza (tale sig.-OMISSIS-), che, oltre ad avere a suo tempo sostanzialmente estromesso il ricorrente dalla gestione societaria -con una serie di provvedimenti oggetto di una nutrita schiera di contenziosi avanti al Giudice civile-, ha da ultimo deciso di porre la società in stato di liquidazione, pur con il voto contrario dello stesso ricorrente (il che conferma come a quest'ultimo non possa attribuirsi un ruolo attivo nel processo decisionale della società).

Il sig. -OMISSIS-ha altresì precisato che il sito sarebbe stato liberamente accessibile a chiunque, da ultimo soggiungendo di essere privo della possibilità di attendere ad attività operative (e dunque anche di controllo e vigilanza *in loco*), in quanto affetto da patologie invalidanti, delle quali è stata data prova dimettendo la relativa documentazione (doc. 3).

A fronte di tali dati di fatto l'ordinanza impugnata appalesa, dunque, tutti i divisati profili di illegittimità, non essendo state assicurate le garanzie di partecipazione procedimentale cui la comunicazione di avvio del procedimento era strumentalmente preordinata (garanzie ritenute "imprescindibili" dalla più recedente giurisprudenza amministrativa: cfr. T.A.R. Puglia, n. 1450/2017; T.A.R. Piemonte, n. 96/2017 e n. 994/2016; T.A.R. Basilicata n. 561/2014).

9. Anche il secondo motivo di ricorso, imperniato sul vizio di violazione e/o falsa applicazione dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006, merita accoglimento.

Tale norma, in coerenza con il principio "chi inquina paga" di matrice eurounitaria, è anzitutto diretta nei confronti del responsabile della condotta di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti; essa individua inoltre un concorrente titolo di addebito solidale in capo al proprietario della *res*, e/o ai titolari di diritti reali o personali di godimento sulla stessa area, nei cui riguardi costituisce, però, accertamento pur sempre necessario quello, di carattere soggettivo, del titolo doloso o colposo della responsabilità omissiva di tali soggetti.

Coglie allora nel segno la censura del ricorso tesa ad evidenziare che l'ordinanza impugnata non ha accertato la sussistenza, in capo al sig. -OMISSIS-, né di un titolo di proprietà del bene -che infatti risulta intestato alla società -OMISSIS-s.r.l.-, né di altri diritti di godimento atti a legittimarne il controllo sullo stato dell'immobile.

Sotto questo primo aspetto, la responsabilità del ricorrente ai sensi dell'art. 192 D.Lgs. cit. è stata dunque individuata in assenza dei presupposti ai quali tale norma riconduce il titolo solidale della responsabilità.

Vieppiù evidente, poi, è il mancato accertamento dell'elemento soggettivo della responsabilità personale del sig. -OMISSIS-per lo stato in cui versa l'area in questione.

Infatti la condotta di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo, cui ha riguardo l'art. 192 del T.U.Ambiente, non costituisce un'ipotesi di responsabilità oggettiva o per fatto altrui.

La giurisprudenza amministrativa ha sul punto chiarito che, "*in caso di rinvenimento di rifiuti da parte di terzi ignoti, il proprietario o comunque il titolare in uso di fatto del terreno non può essere chiamato a rispondere della fattispecie di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sulla propria area se non viene individuato a suo carico l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, per cui lo stesso soggetto non può essere destinatario di ordinanza sindacale di rimozione e rimessione in pristino*" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 23.03.2015, n. 1692). Ed è stato altresì posto in luce come all'ordine di ripristino del fondo, posto a carico del titolare di un eventuale diritto di godimento sullo stesso, non si correli una *obligatio propter rem* (cfr. T.A.R. Puglia Lecce Sez. I, 4.02.2015, n. 439).

Nessun dubbio può pertanto nutrirsi in ordine alla illegittimità dell'ordinanza impugnata sotto il complessivo aspetto del mancato accertamento del necessario titolo doloso o colposo di addebitabilità della responsabilità ascritta alla persona del ricorrente.

10. Dalle considerazioni innanzi esposte discende, quindi, che il ricorso dev'essere accolto, con il conseguente annullamento degli atti in epigrafe limitatamente alla posizione del sig. -OMISSIS-.

11. Le spese di lite, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza a carico del Comune -OMISSIS-; esse possono essere invece compensate nei rapporti tra il ricorrente ed A.R.P.A. Molise, attesa la posizione processuale marginale da quest'ultima rappresentata.

(Omissis)