

Sull'illegittimità di un'ordinanza di rimozione e successivo avvio allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 21 aprile 2022, n. 2761 - Abbruzzese, pres.; Di Vita, est. - P.V.U.G. s.r.l. (avv.ti Di Tolve, Lauria, Lentini) c. Comune di Airola, Agenzia Regionale Protezione Ambiente (ARPA) - Campania (n.c.).

Sanità pubblica - Ordinanza di rimozione e successivo avvio allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO E DIRITTO

Premesso che:

- è impugnata l'ordinanza n. 73 del 29.10.2021 emessa dal Comune di Airola ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 con cui si ingiunge alla società ricorrente la rimozione e successivo avvio allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi rinvenuti sul tratto di strada comunale denominato Traversa Via Sorlati (*"scarti di demolizioni misti a terreno, frammenti di gesso, tufo e sanitari, indumenti, tubi in plastica, vetro, plastica, divano, componenti in plastica ed elettrici di autovetture, il tutto stimato in 5 mc"*);

- a sostegno dell'esperito gravame la società ricorrente, proprietaria di un immobile a destinazione industriale delimitato da un muro di recinzione a ridosso del quale sono stati rinvenuti i rifiuti descritti nel provvedimento impugnato, deduce violazione del D.Lgs. n. 152/2006 e della L. n. 241/1990, eccesso di potere per carenza di istruttoria, ingiustizia grave e manifesta, irragionevolezza, illogicità, contraddittorietà, carenza di istruttoria, concludendo con le richieste di accoglimento del ricorso e di conseguente annullamento dell'ordinanza in epigrafe;

- in sintesi, svolge le seguenti argomentazioni:

a) l'ordine di rimozione è stato emesso senza garantire il contraddittorio, atteso che non è stato comunicato l'avvio del procedimento né alla ricorrente (titolare dello stabilimento presso cui sono stati rinvenuti i rifiuti) né alla società Cornaglia Sud s.r.l. alla quale l'immobile è stato locato, inoltre non sussisterebbe alcuna ragione di urgenza che, ai sensi dell'art. 7 della L. n. 241/1990, avrebbe consentito di prescindere dall'adempimento procedimentale, come confermerebbe la sequenza temporale dell'operato amministrativo che si è articolato in distinti sopralluoghi e nel successivo invio dell'ordinanza impugnata, nell'arco di diversi mesi (da maggio 2021 a gennaio 2022);

b) carenza di legittimazione passiva atteso, in quanto i rifiuti sono stati rinvenuti su un tratto di strada comunale esterno allo stabilimento di proprietà della ricorrente e, peraltro, nei pressi di un cespite di altra società (GS Carrefour); inoltre l'immobile di proprietà della P.V.U.G. è stato concesso in locazione ad altra società (Cornaglia Sud s.r.l.), sicché, non avendone la giuridica disponibilità, non è predicabile alcun obbligo di vigilanza in capo alla istante;

c) non risulta alcun collegamento dello sversamento illecito con l'attività della deducente, tant'è che i rifiuti rinvenuti non sono riconducibili ad attività della P.V.U.G.;

d) sussisterebbe contraddittorietà dell'azione amministrativa, in quanto nell'oggetto del provvedimento si menzionano rifiuti pericolosi mentre nella narrativa del provvedimento, invece, gli stessi vengono qualificati come non pericolosi e, infine, l'ordinanza non reca alcuna indicazione sul dolo o sulla colpa della ricorrente considerato, peraltro, che in ogni caso la medesima non avrebbe potuto recitare o interdire l'accesso all'area sulla quale sono stati rinvenuti i rifiuti, trattandosi di viabilità comunale.

- non si sono costituite le parti intime;

- alla camera di consiglio del 5.4.2022 fissata per l'esame della domanda cautelare, la Sezione si è riservata di definire il giudizio con sentenza in forma semplificata, essendo integro il contraddittorio, sufficientemente istruita la causa e sussistendo i presupposti di legge;

Ritenuto che il ricorso è fondato per le ragioni di seguito illustrate:

- l'art. 192 del Codice dell'Ambiente (rubricato "Divieto di abbandono") prevede al comma 1 che *"L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati"* e al successivo comma 3 che *"... 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 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. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate"*;

- in virtù di tale prescrizione, secondo consolidata giurisprudenza fatta propria anche da questo Tribunale (cfr., da ultimo, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 533/2021), l'obbligo di rimozione grava in via principale sull'inquinatore e, in solido,



sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio di matrice eurounitaria in materia ambientale per cui "chi inquina paga":

- più in dettaglio, ai sensi dell'art. 192 del D. Lgs. n. 152/2006, il proprietario o titolare di altro diritto di godimento sul bene risponde della bonifica del suolo, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva ma soltanto ove sia responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito;

- per accertare la rimproverabilità della condotta occorre, d'altra parte, che gli organi preposti al controllo svolgano approfonditi accertamenti in contraddittorio con i soggetti interessati, di talché, in mancanza, non possono porsi incumbenti a carico dei proprietari o titolari di diritti di godimento delle aree (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3786/2014; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, n. 5783/2018; T.A.R. Puglia, Bari, n. 287/2017), posto che *"deve escludersi la natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene; per regola generale non è quindi configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità"* (T.A.R. Liguria, n. 1110/2016);

- applicando le superiori coordinate ermeneutiche al caso in esame, emerge l'illegittimità dell'avversata azione amministrativa, atteso che la ricorrente, allo stato, non risulta presentare alcuna delle condizioni rilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 192 del D. Lgs. 152/2006, con specifico riferimento al difetto di legittimazione passiva, non essendo in alcun modo comprovato il titolo in forza del quale la stessa sarebbe tenuta alla rimozione dei rifiuti;

- difatti, la deducente non è stata indicata come responsabile dello sversamento dei rifiuti e, sotto distinto profilo, la mera condizione di titolare dell'immobile in prossimità del quale sono stati rinvenuti i rifiuti non sarebbe di per sé sufficiente ai fini della irrogazione della misura occorrendo, come si è visto, che la violazione sia imputabile al proprietario a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati ed in contraddittorio con i soggetti interessati, dagli organi ed enti preposti al controllo;

- sotto il profilo procedimentale, sussiste anche la violazione dell'art. 7 della L. n. 241/1990: difatti, l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati ex art. 192 del Codice dell'Ambiente deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, n. 1128/2020; Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1301/2016; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, n. 4500/2020 e n. 6448/2018; T.A.R. Puglia - Lecce, n. 1569/2017); - si palesa pertanto illegittima l'ordinanza in contestazione, con la quale si è ordinato di provvedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti, in quanto non preceduta dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento, risultando così violato il diritto alla partecipazione procedimentale, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa.

In conclusione, ribadite le svolte considerazioni, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento dell'ordinanza sindacale gravata.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3225/2017; n. 3229/2017; Cassazione civile, Sez. V, n. 7663/2012). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

La regolazione delle spese di giudizio segue la soccombenza, nella misura indicata in dispositivo.

(*Omissis*)