

# Sulla sussistenza, in capo ai proprietari di un'area adibita a discarica rifiuti (esaurita), dell'obbligo di procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con gli autori della violazione

Cons. Stato, Sez. IV 17 maggio 2022, n. 3871 - de Francisco, pres.; Rotondo, est. - Comune di Corato (avv. Notarnicola) c. Leone (avv.ti Lancieri, Tandoi) ed a.

**Sanità pubblica - Area adibita a discarica rifiuti (esaurita) - Ordine di rimozione e smaltimento dei rifiuti, ripristino ambientale e messa in sicurezza dell'area - Verifica della sussistenza, in capo ai proprietari dell'area, dell'obbligo di procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con gli autori della violazione.**

(Omissis)

FATTO

1. Oggetto del contenzioso che ha introdotto l'odierno giudizio è l'ordinanza sindacale del 30 settembre 2015, n. 22, con cui il Sindaco del Comune di Corato ha ordinato ai Signori Leone Savino, Leone Luigi e Saragaglia Teresa, nella loro qualità di proprietari e conduttori dell'immobile, di provvedere, per l'area adibita a discarica rifiuti (esaurita) ubicata nei pressi della S.P. 85 ang. Via Bellomo, alla rimozione e smaltimento nei termini di legge dei succitati rifiuti, al ripristino delle normali condizioni igienico sanitarie ambientali e strutturali dell'area in questione ed alla sua messa in sicurezza.

2. Con la predetta ordinanza il Comune appellante, riscontrata a seguito di accertamenti e sopralluoghi della Polizia locale, la presenza di "lastre rotte di eternit e di un numero notevole di pneumatici e rifiuti di vario genere sul suolo dell'ex discarica", nonché una parte divelta della recinzione, ordinava agli appellati di procedere nel termine di 30 giorni:

- alla rimozione e smaltimento nei termini di legge dei rifiuti ivi abbandonati da ignoti;
- al ripristino delle normali condizioni igienico sanitarie, ambientali e strutturali;
- alla messa in atto delle misure necessarie di prevenzione previste dal Titolo V, del D. Lgs. n. 152/2006 e dall'art. 242 del D.lgs. 152/2006 e s.m.i.;

- alla messa in sicurezza dell'area, comprese tutte le misure e le tecnologie disponibili ad impedire la reiterazione degli scarichi di abbandoni abusivi ad opera di ignoti, con particolare riferimento alla sistemazione della recinzione.

3. I proprietari impugnavano innanzi al Tar per la Puglia, sede di Bari, il suddetto provvedimento affidando il ricorso (allibrato al n.r.g. 1332/2015) a otto motivi di diritto, così compendati.

a) Violazione del principio di legalità e del principio di responsabilità in materia ambientale; eccesso di potere:

- l'area è stata utilizzata come discarica dal Comune che ne ha conservato la disponibilità materiale anche dopo la sua chiusura per esaurimento dei volumi; per 25 anni il Comune si è disinteressato delle condizioni del sito e intende, ora, addossarne responsabilità e oneri ai proprietari che non sono responsabili dell'inquinamento né dell'abbandono dei rifiuti;

b) violazione del principio di non contraddittorietà; carenza di istruttoria e di motivazione:

- con ordinanza n. 75 del 1990, il sindaco aveva disposto la chiusura della discarica, incaricando l'A.M.I.U. di recintare l'area per vietare l'accesso a chiunque nonché di predisporre il progetto di bonifica;

c) violazione dei principi di legalità e tipicità; violazione dell'art. 50, T.U.EE.LL., nonché degli artt. 192 e 239 del D.Lgs n. 152 del 2006:

- il potere esercitato trova fondamento nell'art. 192 del D.Lgs n. 152 del 2006 mentre il Sindaco ha esercitato poteri *extra ordinem*;

d) Violazione ed erronea applicazione dell'art. 50, D.Lgs n. 267 del 2000; eccesso di potere:

- assenza di un compiuto accertamento sulla effettiva sussistenza di un concreto pericolo di emergenza igienico-sanitaria;

e) violazione degli artt. 120, 1207, 1208, 1209 e 1216 Cod. civ.; eccesso di potere, violazione artt. 192 e 239 del D.Lgs n. 152 del 2006:

- il Comune è il materiale responsabile dell'inquinamento; l'Ente non si mai liberato dai propri obblighi di custodia; nessun elemento soggettivo connota il contegno dei proprietari, neppure di natura colposa

f) violazione degli artt. 7 e 10 della L. n. 241 del 1990:

- non vi è stata alcuna comunicazione di avvio del procedimento;

g) incompetenza; violazione dell'art. 244, D.Lgs n. 152 del 2006:

- la competenza a ordinare la bonifica spettava alla Provincia;

h) difetto di legittimazione passiva di soggetto non proprietario:



- la proprietà dell'area appartiene unicamente ai Signori Leone Savino e Leone Luigi.
- 4. Si costituiva il Comune di Corato per resistere al ricorso.
- 5. Il Tar, con sentenza n. 1089/2016:
  - chiariva il contenuto della ordinanza sindacale, consistente nella “adozione delle misure necessarie a fronteggiare l'abbandono indiscriminato di rifiuti, senza affatto preoccuparsi della questione della bonifica dell'area, legata all'inquinamento che sarebbe stato prodotto a causa dell'utilizzazione non conforme alle norme in tema di corretta gestione delle discariche”;
  - precisava che “il tema del contendere resta limitato alla verifica della sussistenza, in capo ai proprietari dell'area de qua dell'obbligo di procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con gli autori della violazione, ai sensi dell'art. 192 T.U.A., così come imposto dall'ordinanza sindacale impugnata”;
  - riteneva fondato il motivo sub 5 (sopra, rubricato sub lettera e-ee) “avente valore assorbente rispetto alle ulteriori doglianze dedotte in ricorso”;
  - compensava le spese.
- 6. Appella il Comune di Corato, che censura la sentenza di primo grado:
  - per avere individuato il responsabile nel Comune (il quale avrebbe conservato la disponibilità materiale dell'area, anche dopo la chiusura della discarica, senza mai liberarsi degli obblighi di custodia) anziché nei proprietari del fondo (i quali, in venticinque anni, avrebbero invece sempre rifiutato la riconsegna dell'area sul presupposto, escluso dalle pronunce del giudice civile, per cui il Comune avrebbe dovuto provvedere alla bonifica del suolo);
  - per non avere considerato la circostanza che i proprietari avevano “nel tempo, tenuto un comportamento rivelatore in capo ai medesimi dell'*animus possidendi*” - utile a inverare, di fatto, l'obbligo di custodia, a prescindere dalla mancata effettuazione degli adempimenti di cui all'art. 1216 Cod. civ., quali: i) il supporre che la manutenzione dell'area, in assenza nel tempo di interventi del Comune, “deve ritenersi sia stata effettuata a cura dei proprietari”; ii) la presenza sul fondo di una palificazione Enel di cui nulla il Comune sapeva; iii) l'occupazione di urgenza disposta dalla Provincia per ampliamento sede stradale, notificata solo ai proprietari; iv) per non avere considerato, quale elemento fondante della colpa, una apertura esistente nella recinzione che i proprietari avrebbero evitare in quanto custodi dell'area e possessori.
- 7. Si sono costituiti gli appellati, i quali chiedono la reiezione dell'appello.
- 8. Con atto notificato il 23 gennaio 2017, depositato in data 3 febbraio 2017, gli stessi hanno proposto appello incidentale a mezzo del quale censurano la statuizione del Tar nella parte in cui hanno ritenuto che “...la portata ordinatoria del provvedimento gravato fosse più circoscritta rispetto a quanto prospettato nel ricorso...”, cioè escludendo il pericolo paventato dai ricorrenti in primo grado di vedersi addebitare un obbligo di *facere* comprendente non soltanto la rimozione del materiale rinvenuto sul terreno di loro proprietà, ma anche “...l'eventuale bonifica del suolo (...) in precedenza utilizzato proprio dal Comune per una attività di discarica e quindi...” a loro dire già “...contaminato...”.
- 9. Con ordinanza presidenziale n. 00120/2021, pubblicata il 3 febbraio 2021, è stato chiesto alle parti di manifestare la persistenza del proprio interesse alla definizione del giudizio.
- 10. Le parti hanno adempiuto all'incombente, confermando l'interesse.
- 11. Le parti hanno depositato memori: gli appellanti in data 5 marzo 2022, il Comune in data 7 marzo 2022.
- 12. All'udienza del 7 aprile 2022, la causa è stata trattenuta per la decisione.

## DIRITTO

- 13. L'appello principale è infondato.
  - 13.1. Il Comune appellante sostiene - e questo rappresenta il punto nodale della controversia - che la responsabilità in capo ai resistenti rinverrebbe da una duplice circostanza: i) i proprietari avrebbero rifiutato la restituzione dell'immobile adducendo, ingiustificatamente, la mancata bonifica del suolo da parte del Comune; ii) la recinzione del suolo presenterebbe una piccola apertura su di un lato, a comprova della violazione degli obblighi di custodia e favorire l'accesso al fondo di estranei.
- 14. I rilievi non hanno pregio.
- 15. Il Tar - con dovizia di argomenti e pertinenti richiami giurisprudenziali, dopo avere illustrato la disciplina sugli obblighi di custodia nonché sulla costituzione e gli effetti della *mora credendi* - ha correttamente concluso che il rifiuto opposto dai proprietari, indipendentemente da ogni accertamento giudiziario o giustificazione addotta dal creditore, non aveva comportato il venir meno degli obblighi di vigilanza e custodia che continuavano ad incombere sul Comune (debitore), atteso che, fino a che non si fosse adempiuto all'obbligazione di consegnare la cosa - anche attraverso liberazione coattiva: id est, consegna dell'immobile al sequestratario nominato dal giudice - “permane in capo al debitore l'obbligo di custodire il bene ex art. 1177 c.c. usando l'ordinaria diligenza (cfr. Cassazione civile, sez. III, 24/01/2007, n. 1510)”.
- 16. L'assunto è condiviso dal Collegio.
  - 16.1. L'articolo 1216 cod. civ. così recita: “Se deve essere consegnato un immobile, l'offerta consiste nell'intimazione al

creditore di prenderne possesso. L'intimazione deve essere fatta nella forma prescritta dal secondo comma dell'articolo 1209. Il debitore, dopo l'intimazione al creditore, può ottenere dal giudice la nomina di un sequestratario. In questo caso egli è liberato dal momento in cui ha consegnato al sequestratario la cosa dovuta”.

16.2. La norma in esame rinvia alla sola offerta per intimazione.

16.3. La forma di sequestro serve al debitore per provocare la mora del creditore.

16.4. L'articolo 1209, secondo comma, a sua volta così dispone: “Se si tratta invece di cose mobili da consegnare in luogo diverso, l'offerta consiste nell'intimazione al creditore di riceverle, fatta mediante atto a lui notificato nelle forme prescritte per gli atti di citazione”.

16.5. L'offerta per intimazione deve essere fatta, dunque, da un ufficiale giudiziario.

17. Ciò che, tuttavia, non è mai avvenuto nella fattispecie, ragion per cui il Comune è rimasto nella attuale detenzione del fondo assumendosi i conseguenti oneri di custodia e vigilanza.

18. In tale situazione (ovvero, pur a fronte di un contestabile rifiuto di accettare l'immobile da parte dei proprietari) è comunque mancato, in ogni caso, qualsiasi accertamento e comprova in ordine alla esistenza di un nesso causale tra la condotta dei proprietari e l'abusiva immissione di rifiuti nell'ambiente (vuoi se originati dalla discarica, vuoi se originati dal successivo abbandono di materiali sul suolo), con ciò palesandosi, in ogni caso, inesigibile un concreto obbligo di garanzia a carico degli appellati. Su questa circostanza si tornerà più avanti.

19. Ai proprietari del terreno, dunque, non può essere addebitata, rispetto all'evento contestato dal Comune, alcuna condotta passiva o negligente né, a fortiori, causativa di qualsiasi forma di inquinamento, non essendo essi mai rientrati nella disponibilità effettiva del terreno la cui detenzione è rimasta in capo al Comune; detenzione originata dai risalenti contratti di locazione stipulati *inter partes* per l'installazione sull'area della (ex) discarica comunale, successivamente chiusa e mai bonificata (per quanto dichiarato in atti) dal Comune.

20. Sotto questo profilo, legittima e fondata la preoccupazione degli appellati di vedersi imputati, sia pure surrettiziamente con l'ordinanza sindacale, a fronte di una condotta in tal senso inesigibile anche gli oneri della bonifica del sito ove questa si rendesse necessaria per l'utilizzo dell'area da parte della discarica.

21. I proprietari, va soggiunto, si sono ripetutamente attivati con varie iniziative anche giudiziali, per stimolare il Comune a regolarizzare la situazione.

22. L'Ente locale, tuttavia, e questo è dirimente per quanto sopra rilevato, non ha mai posto in essere atti formali idonei *ex lege* a costituire in mora i proprietari, ovvero a liberarsi delle responsabilità connesse e conseguenti alla detenzione del fondo.

23. Va ricordato che la gestione dei rifiuti compete ai Comuni, tenuti, inter alia, ad assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani, nonché, più in generale, a vigilare sull'uso del territorio, quale Ente esponenziale della collettività locale.

24. In conclusione, il Comune di Corato nonostante (i) l'obiettiva conoscenza dello stato dei luoghi, (ii) la perdurante detenzione in mano pubblica del terreno (mai riconsegnato ai proprietari nelle forme di legge), (iii) i connessi e conseguenti oneri e obblighi di vigilanza e custodia del terreno su di esso incombenti, indeclinabili fino alla formale restituzione dell'area, non solo non è per lungo tempo intervenuto ma ha ritenuto di potere traslare, illegittimamente, sui proprietari i costi di smaltimento e ripristino.

25. Le considerazioni che precedono rilevano, allo stesso modo, anche ai fini dell'illegittimo, mancato accertamento di responsabilità soggettiva in capo ai proprietari del terreno.

26. Il Collegio osserva che, tanto alla stregua della normativa richiamata nel provvedimento amministrativo, quanto di quella attualmente vigente in materia di ambiente (D.lgs. 152 del 2006 e prima ancora il D. Lgs 5 febbraio 1997, n. 22) elemento imprescindibile ai fini dell'adozione, a carico dei proprietari dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti, come pure di “ripristino delle normali condizioni igienico sanitarie, ambientali e strutturali dell'area in questione”, è l'accertamento dell'elemento psicologico, quanto meno sotto il profilo della colpa.

26.1. Più precisamente, la disciplina evocata impone, nella interpretazione che se ne è data a livello nazionale ed euro-unitario, l'accertamento dell'elemento soggettivo (dolo o colpa) in capo al proprietario non responsabile dello sversamento di rifiuti e delle precarie condizioni igienico-sanitarie.

26.2. Tale accertamento costituisce un presupposto indispensabile perché possa essere emanato, a carico dei proprietari, un ordine di ripristino dello stato dei luoghi.

26.3. Già l'art. 14 del D.Lgs n. 22 del 1997, in tema di divieto di abbandono incontrollato sul suolo e nel suolo, oltre a chiamare a rispondere dell'illecito ambientale l'eventuale "responsabile dell'inquinamento", accollava in solido anche al proprietario dell'area la rimozione, l'avvio a recupero o lo smaltimento dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi, ma ciò solo nel caso in cui la violazione fosse imputabile a titolo di dolo o di colpa .

26.4. Tale disciplina ha trovato conferma nel sistema normativo attualmente vigente, quale quello del D.L. vo n. 152 del 2006, segnatamente del disposto di cui all'art. 192, in tema di ambiente (fonte normativa richiamata anche nel provvedimento impugnato a fondamento del potere esercitato), con la conseguente illegittimità degli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua mera qualità ed in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione precedente, sulla base di un'istruttoria completa e di

un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta (Cfr. Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612; 25 agosto 2008, n. 4061).

27. Ebbene, nell'impugnato provvedimento non vi è alcun riferimento all'elemento psicologico, neppure a titolo di colpa. Segnatamente, nessun accertamento in ordine al profilo della colpevolezza; i fatti e gli eventi sono stati tautologicamente e apoditticamente addossati ai proprietari nei cui confronti, tuttavia, come sopra accertato, non è comunque possibile esigere alcun obbligo di garanzia nei sensi patrocinati dal Comune.

28. Per le considerazioni che precedono, l'appello principale s'appalesa infondato.

29. La sua infondatezza, alla luce anche della motivazione sottesa al rigetto, rende improcedibile per carenza di interesse l'appello incidentale (proposto avverso il capo di sentenza pronunciato sulla qualificazione dell'ordinanza sindacale impugnata: sopra, par. 8).

30. Le spese di giudizio si liquidano così come in dispositivo.

*(Omissis)*

