

Abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo e soggetto responsabile al ripristino dei luoghi

T.R.G.A. Trento 24 maggio 2022, n. 100 - Rocco, pres.; Tassinari, est. - (Omissis) (avv.ti de Pretis e Bona) c. Comune di (Omissis) (Avv. distr. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo - Responsabilità dei proprietari dei fondi - Ordinanza sindacale di ingiunzione al ripristino dei luoghi.

(Omissis)

FATTO

1. I signori -OMISSIS- sono proprietari delle pp.ffa. -OMISSIS- in C.C. -OMISSIS-, mentre -OMISSIS- (in seguito -OMISSIS-) è proprietaria della p.f. -OMISSIS- in C.C. -OMISSIS-. Le suddette particelle identificano terreni ricadenti nell'area denominata “-OMISSIS-”, sulla quale è stata in passato esercitata da parte della società -OMISSIS- l'attività di coltivazione di cava per l'estrazione di materiali inerti, in particolare sabbia e ghiaia. Allo stato, esaurita la fase estrattiva, l'area risulta compresa nell'ambito di un Piano Guida, approvato con deliberazione del Consiglio comunale di -OMISSIS- n. -OMISSIS- ai sensi dell'art. 53, comma 7, della legge provinciale 5 settembre 1991, n. 22, il quale prevede un graduale recupero della superficie in questione ad attività produttive (“*Aree produttive del settore secondario di interesse locale*”) attraverso la realizzazione di interventi per la riconfigurazione dei rilievi planialtimetrici del terreno, da attuarsi mediante il progressivo riempimento delle zone di scavo, nonché l'esecuzione di opere di infrastrutturazione. Al menzionato preliminare elaborato progettuale non ha mai fatto seguito alcun Piano di lottizzazione, indicato proprio dallo stesso Piano Guida quale strumento funzionale e indispensabile per la trasformazione dei luoghi. Va qui opportunamente rimarcato che il medesimo Piano Guida prevede l'attivazione del procedimento per la formazione del Piano di lottizzazione entro trenta giorni dall'approvazione della deliberazione del Consiglio Comunale n. -OMISSIS- mediante l'indispensabile regia pubblica della medesima Amministrazione comunale per quanto riguarda gli ambiti 2 (“*omogeneo a lavorazioni di inerti*”) e 3 (“*corrispondente alle destinazioni produttive agricole previste ed alla parte più importante delle sistemazioni ambientali*”), così come direttamente individuati dallo stesso Piano Guida.

2. Con contratto del -OMISSIS- la società -OMISSIS- ha concesso in affitto il terreno di sua proprietà (p.f. -OMISSIS-) nonché i terreni che la stessa società aveva ottenuto in comodato d'uso gratuito dai signori -OMISSIS- (pp.ffa. -OMISSIS-), a -OMISSIS- (in seguito -OMISSIS-) “*per l'esercizio dell'attività che costituisce l'oggetto sociale dell'affittuaria*”, vale a dire in particolare: “*recupero e smaltimento rifiuti speciali non pericolosi, riciclaggio di rifiuti inerti di demolizione, raccolta e trasporto di rifiuti, bonifiche ambientali di siti contaminati e di beni contenenti amianto, scavi e movimenti terra, opere stradali, demolizioni speciali*”, ecc. Nello specifico la società -OMISSIS-, titolare di un impianto di recupero proprio nel Comune di -OMISSIS- ove è situata anche l'area “-OMISSIS-”, oltretutto di un impianto nel vicino e contiguo Comune di -OMISSIS-, poteva pertanto procedere al “*ripristino dell'area concessa in affitto attraverso l'utilizzo di aggregati riciclati provenienti dal suo impianto di recupero di rifiuti situato ad -OMISSIS- (TN) o aggregati naturali provenienti dal suo impianto di -OMISSIS-, in conformità alle disposizioni del d.m. 5 febbraio 1998 e con valori entro i limiti di colonna B, tabella 1, dell'allegato 5 al Titolo V della Parte Quarta del D.Leg. 152/2006.....attraverso l'utilizzo di terre e rocce da scavo, identificate come sottoprodotto ai sensi del d.P.R. 13 giugno 2017, n. 120. A tale proposito potranno essere effettuati anche depositi intermedi di terre e rocce, previa redazione e invio agli enti preposti di idonea documentazione così come disposto dal d.P.R. 120/2017*”. In ogni caso le operazioni di riempimento e di riprofilatura dovevano essere finalizzate alla “*ricostruzione morfologica approvata con Delibera Consigliare -OMISSIS- (Piano guida area -OMISSIS-)*”, con assunzione da parte della società -OMISSIS- di “*ogni responsabilità, anche amministrativa, per l'esecuzione delle opere e dell'idoneità dei materiali conferiti*”. Giova sin d'ora evidenziare che il medesimo contratto del -OMISSIS- prevedeva inoltre obblighi di controllo in capo a -OMISSIS- relativamente al materiale conferito. La società -OMISSIS-, infatti, era mensilmente tenuta a inviare un rapporto che a cadenza annuale veniva controllato da -OMISSIS- (“*ogni mese -OMISSIS- s.r.l. invierà ai locatari un rapporto sul materiale conferito; i rapporti saranno soggetti a controllo annuale, con rilievo eseguito in contraddittorio tra le parti, a cura di un tecnico esterno*”). Il canone annuo di affitto pattuito dalle parti risulta pari ad euro 30.000 (cfr. punto 2 del contratto). Inoltre “*a fronte del riempimento dell'area a tale canone mensile si aggiungerà l'importo di 3 euro per ogni metro cubo di materiale conferito dalla società*” (cfr. punto 2.1 del contratto).

3. Successivamente all'avvio delle operazioni di sistemazione ambientale, nell'ambito di un'attività d'indagine intrapresa dal dicembre 2018 all'aprile 2019 dal Nucleo Operativo Specialistico del Corpo Forestale della Provincia Autonoma di Trento (NOSF) nonché dal Comando Carabinieri – Nucleo Operativo Ecologico di Trento (NOE) sono state accertate presunte violazioni in materia ambientale consistenti nel conferimento non autorizzato sulla sopradescritta area “-

OMISSIS-” di circa 12.000 mc di rifiuti e nella conseguente realizzazione di una discarica abusiva. Tali indagini hanno condotto al sequestro preventivo dell’area da parte dell’autorità giudiziaria ai sensi dell’articolo 321 c.p.p. Nello specifico gli accertamenti di polizia giudiziaria hanno permesso di stabilire che in tale area erano stati conferiti circa 11.800 mc di rifiuti. Trattasi in dettaglio di 4.800 mc di terre e rocce CER 17.05.04 provenienti dalla cava -OMISSIS- che non sarebbero mai stati sottoposti ad alcuna operazione di recupero secondo le modalità previste nell’autorizzazione ambientale rilasciata alla società -OMISSIS- e di 7.000 mc provenienti da illecite operazioni di miscelazione svolte all’interno dell’impianto di recupero di -OMISSIS- di cui è titolare la medesima società -OMISSIS-. A seguito del decreto di sequestro preventivo degli immobili di cui alle pp. ff. -OMISSIS- e parte della p.f. -OMISSIS- emesso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trento il -OMISSIS- ed eseguito l’8 ottobre 2020, con nota dd. 27.11.2020, prot. n. 19271 dd. 01.12.2020 il Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale di Trento ha comunicato gli esiti degli accertamenti circa i conferimenti della società -OMISSIS- sull’area “-OMISSIS-”. Con tale comunicazione è stata indicata al Comune la necessità di adottare “il provvedimento di ripristino di cui all’art. 90 del T.U.L.P.” (Testo unico delle leggi provinciali sulla tutela dell’ambiente, approvato con decreto del presidente della giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl.) e del pari sono stati rappresentati agli uffici competenti della Provincia Autonoma di Trento ulteriori provvedimenti da assumersi. Nell’ambito del procedimento penale che ha condotto al decreto di sequestro preventivo del G.I.P. di Trento risultavano indagati il Presidente e due componenti del Consiglio di amministrazione, nonché il responsabile tecnico dell’impianto di recupero della medesima società -OMISSIS-, mentre i signori -OMISSIS- sarebbero stati “entrambi estranei alla condotta perpetuata” similmente alla società -OMISSIS- “estranea ai fatti in esame”, come precisato nell’imputazione provvisoria.

4. In relazione alla suesposta vicenda penale il Sindaco di -OMISSIS- con ordinanza n. -OMISSIS-, adottata ai sensi dell’anzidetto art. 90 del d.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (Testo Unico provinciale sull’ambiente) e dell’art. 192 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ha ordinato alla società -OMISSIS-, quale materiale esecutrice della discarica di rifiuti, e ai signori -OMISSIS- nonché alla società -OMISSIS-, quali proprietari delle aree interessate dalla discarica stessa e “responsabili in solido”, di rimuovere i rifiuti presenti sulle aree sopradescritte, ripristinando lo stato dei luoghi previsto nel Piano Guida approvato con deliberazione consiliare del -OMISSIS-, previa acquisizione del provvedimento di dissequestro temporaneo da parte dell’autorità giudiziaria. Con il medesimo provvedimento è stato inoltre ordinato alle predette persone giuridiche e fisiche di mettere in sicurezza l’area interessata dalla discarica e di realizzare una serie di specifiche operazioni sui rifiuti depositati oltre a una serie di adempimenti generali, con l’avvertenza che, in caso di inottemperanza, i medesimi destinatari dell’ingiunzione sarebbero incorsi nelle sanzioni e nei provvedimenti conseguenti previsti dalla vigente normativa, ivi compresa, in particolare, l’applicazione dell’articolo 650 c.p.

5. Avverso l’ordinanza n. -OMISSIS- i signori -OMISSIS- e la società -OMISSIS- hanno proposto ricorso al Commissario del Governo di Trento, ritenuto secondo la stessa indicazione posta in calce al provvedimento impugnato quale organo gerarchicamente sovraordinato al Sindaco. Tale gravame è peraltro rimasto privo di riscontro. In ragione di ciò i signori -OMISSIS- e la società -OMISSIS-, reputando al riguardo formato il silenzio-rigetto, hanno quindi proposto innanzi a questo T.R.G.A. il primo dei ricorsi in epigrafe, avente ad oggetto l’annullamento dell’ordinanza del Sindaco di -OMISSIS- n. -OMISSIS- nella parte in cui è stata rivolta anche nei loro confronti, in qualità di proprietari dei terreni interessati.

6. Il ricorso, che ha assunto il numero di registro generale 171 del 2021, è affidato ai seguenti motivi di diritto:

I. Violazione di legge per violazione dell’articolo 90 del d.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (Testo unico provinciale sulla tutela dell’ambiente) e dell’articolo 192 del d.lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale); eccesso di potere per difetto di istruttoria, per carenza di presupposti, per contraddittorietà e illogicità manifeste; violazione del principio del contraddittorio

L’ordinanza impugnata ha intimato la rimozione dei rifiuti e il ripristino dello stato dei luoghi anche ai proprietari delle aree ritenuti “responsabili in solido” nonostante essi risultino estranei al deposito abusivo materialmente eseguito dalla società -OMISSIS-. Le norme su cui si fonda l’ordinanza, cioè l’art. 90 del d.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (Testo Unico provinciale sull’ambiente) e l’art. 192 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 escludono peraltro la responsabilità dei proprietari che non abbiano partecipato all’attività vietata o ai quali la stessa non sia imputabile a titolo di dolo o colpa. Non solo l’ordinanza censurata non evidenzia l’imputabilità ai proprietari dei terreni a titolo di dolo o colpa dell’attività di deposito abusivo, ma il decreto di sequestro preventivo del GIP di Trento del -OMISSIS- si riferisce ai proprietari espressamente considerandoli estranei ai fatti, mentre la nota del Nucleo Operativo Ecologico di Trento dell’Arma dei Carabinieri dell’1 dicembre 2020, prot. n. 19271 esplicitamente imputa alla società -OMISSIS- la responsabilità del conferimento abusivo. Peraltro non solo difettano i presupposti richiesti per l’applicazione delle norme richiamate, ma l’ordinanza impugnata è pure illogica e contraddittoria laddove richiama atti che escludono la responsabilità dei proprietari per affermarne, di contro, la responsabilità in solido con la società -OMISSIS-. L’ordinanza neppure indica lo svolgimento di qualsivoglia contraddittorio con i proprietari nonché con gli autori del deposito abusivo. Nessuno degli accertamenti svolti in sede di indagine penale e adottati a sostegno dell’impugnata ordinanza risulta pertanto essere stato effettuato in contraddittorio con i proprietari dei terreni, ritenuti in sede penale fin dal principio come totalmente estranei alle violazioni contestate.

II. Violazione di legge per violazione dell'articolo 3, l. 7 agosto 1990, n. 241; difetto assoluto di motivazione

Al primo motivo di ricorso consegue logicamente anche il vizio di difetto di motivazione del provvedimento impugnato, che infatti non spiega per quali ragioni gli odierni ricorrenti, proprietari dei terreni interessati dall'intervento contestato, sarebbero solidalmente responsabili a titolo di dolo o colpa.

7. Si è costituito in giudizio per resistere al ricorso suddetto il Comune di -OMISSIS- eccependo in via preliminare la tardività e quindi l'irricevibilità del medesimo, e ciò in quanto l'ordinanza del Sindaco di -OMISSIS- non solo è un atto definitivo, di per sé insuscettibile di ricorso gerarchico, ma tale cosiddetto ricorso gerarchico comunque non poteva essere rivolto al Commissariato del Governo, il quale non è affatto autorità gerarchicamente sovraordinata al Comune di -OMISSIS-. Difettando i presupposti per il ricorso gerarchico, quest'ultimo non si è pertanto mai radicato e il silenzio non si configura quale silenzio-rigetto ex art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199. Conseguentemente il ricorso giurisdizionale notificato il 7 dicembre 2021 avverso l'ordinanza del Sindaco di -OMISSIS- dell'11 giugno 2021 non può che essere dichiarato irricevibile. Nel merito il Comune ha sostenuto che gli odierni ricorrenti signori -OMISSIS- e la società -OMISSIS-, che operano a contatto dell'area oggetto di contestazione e hanno presentato la comunicazione per opere libere ai sensi dell'art. 78, comma 3, della l.p. 4 agosto 2015 n. 15 per lavori di ripristino dell'area poi eseguiti dalla società -OMISSIS-, erano a conoscenza già a partire dall'ottobre 2020 della gestione illecita dei materiali depositati nell'area da parte della medesima società -OMISSIS-. Ad avviso del Comune i ricorrenti dovrebbero pertanto ritenersi responsabili in solido, non essendosi mai attivati per produrre all'amministrazione una qualsiasi comunicazione o memoria attestante la loro estraneità ai lavori. Inoltre i ricorrenti erano perfettamente a conoscenza che il ripristino dell'OMISSIS- avrebbe dovuto essere richiesto ed ottenuto preventivamente dai proprietari attraverso un Piano di Lottizzazione.

8. I ricorrenti, in replica all'eccezione di irricevibilità per tardività del ricorso, dopo aver rilevato che è la stessa ordinanza ad indicare la possibilità di presentare ricorso gerarchico al Commissariato del Governo per la provincia di Trento, hanno comunque chiesto il riconoscimento della scusabilità dell'errore e il riconoscimento del loro diritto alla rimessione in termini. Dopo aver osservato di essere venuti a conoscenza dell'illecita gestione dei rifiuti solo a seguito della notifica quali meri proprietari del decreto di sequestro nonché di aver convenuto con la società -OMISSIS- che per la ricostruzione morfologica dell'area di loro proprietà sarebbero stati utilizzati esclusivamente materiali compatibili, i ricorrenti hanno sottolineato di non aver avuto alcuna ragione per dichiarare al Comune la loro estraneità ai lavori, essendo la stessa assolutamente evidente.

9. Anche la società -OMISSIS- si è costituita quale controinteressata nel giudizio di cui al ricorso n. 171 del 2021, innanzitutto eccependo a sua volta la irricevibilità o comunque l'inammissibilità del gravame in quanto tardivo. La controinteressata ha poi rappresentato di aver sempre pagato le fatture del materiale conferito al-OMISSIS- oltre ad aver inviato nei termini previsti i report dell'attività svolta nei fondi interessati agli odierni ricorrenti per consentire a questi ultimi il controllo annuale stabilito dal contratto. I ricorrenti, ha ancora osservato la società -OMISSIS-, non hanno mai sollevato criticità in merito alla qualità dei materiali conferiti. Inoltre, a dire di -OMISSIS-, la richiesta di rimozione di tutto il materiale sino al raggiungimento dello stato di fatto del 2007 e non sino al ripristino dello stato di fatto del 2018, ovvero limitatamente ai 4.800 mc e ai 7.000 mc di materiali conferiti, è del tutto illegittima. La controinteressata ha infine contestato la qualificazione come rifiuti dei materiali importati nel-OMISSIS- così come affermata dal Comune, il quale in tal senso si è pedissequamente conformato alle risultanze dell'istruttoria compiuta dal NOE.

10. Con ordinanza n. 2 pubblicata il 14 gennaio 2022 questo Tribunale, in accoglimento della domanda cautelare proposta con il ricorso n. R.G. 171 del 2021, ha sospeso l'efficacia dell'impugnata ordinanza n. -OMISSIS- nella parte in cui è stata rivolta nei confronti dei ricorrenti -OMISSIS- nonché società -OMISSIS-: e ciò con riguardo al deficit motivazionale e procedimentale del provvedimento impugnato. Tale ordinanza fa salve eventuali determinazioni che il Comune avesse ritenuto *medio tempore* di adottare, purché coerenti con la medesima statuizione cautelare. Tale invito non è stato peraltro colto dal Comune.

11. Con memoria depositata l'11 aprile 2022 i ricorrenti hanno rilevato che il controllo annuale previsto dal contratto di affitto stipulato con la controinteressata attiene alle modalità di deposito del materiale, da effettuarsi in coerenza con la ricostruzione morfologica prevista dal Piano Guida del-OMISSIS- approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 46/2007, e non già con riguardo alla qualità e alla provenienza del materiale medesimo, stabilita contrattualmente.

12. La società -OMISSIS-, in prossimità dell'udienza odierna, ha a sua volta rappresentato che nell'area "-OMISSIS-" sarebbero presenti, anche secondo il consulente dei ricorrenti, ben 200.000 mc di materiale da scavo depositati dai proprietari negli anni precedenti al contratto di affitto dei terreni, risalente al 2018. Pertanto, secondo la controinteressata l'ordinanza non può imporre a suo carico il ripristino dell'intera area, al quale sono invece tenuti anche i ricorrenti, i quali non sono meri proprietari ma responsabili quantomeno dei conferimenti avvenuti dal 2007 al 2018. La società -OMISSIS-, da ultimo, ha rilevato che, diversamente da quanto ritenuto dal Comune, la responsabilità non è solidale tra proprietà e affittuari, e che in definitiva i ricorrenti non sono solo gli unici responsabili di tutto il materiale portato in area -OMISSIS- precedentemente al contratto d'affitto con la società -OMISSIS- (200.000 mc), in quanto conferito in violazione del Piano Guida, ma sono altresì responsabili del materiale conferito successivamente (11.800 mc) avendo occultato la reale situazione urbanistico-edilizia e avendo avuto nel contempo incisivi poteri di controllo, partecipando anche tramite



sopralluogo con verifiche eseguite a cadenza regolare delle operazioni di ricostruzione morfologica.

13. I ricorrenti, infine, hanno evidenziato che la controinteressata ha svolto nel ricorso n. R.G. 171 del 2021 le medesime argomentazioni dedotte nel distinto ricorso n. R.G. 173 del 2021, per sostenere l'illegittimità dell'ordinanza impugnata, ma senza proporre un ricorso incidentale. Evidentemente, proseguono i ricorrenti, la posizione della controinteressata - OMISSIS- nel ricorso *de quo* risulta incoerente, atteso che da un lato la medesima invoca la caducazione totale dell'ordinanza stante la sua illegittimità, nel mentre dall'altro insiste per l'infondatezza del ricorso e, quindi, per la conferma dell'ordinanza pur da essa *aliunde* impugnata.

14. La società -OMISSIS-, dopo aver comunicato all'Amministrazione l'indisponibilità ad ottemperare all'ordinanza n. -OMISSIS- ritenendola priva di fondamento, ha nel frattempo a propria volta impugnato, tale provvedimento chiedendone l'integrale annullamento con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199. Il Comune di -OMISSIS- ha presentato opposizione ai sensi dell'art. 10 del medesimo d.P.R., chiedendone la trasposizione in sede giurisdizionale. Ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, la società -OMISSIS- si è costituita in giudizio avanti a questo T.R.G.A. e, conseguentemente, avverso l'anzidetta ordinanza del Sindaco di -OMISSIS- n. -OMISSIS- risulta ora pendente al numero registro generale 173 del 2021 un ulteriore e distinto ricorso.

15. Il ricorso numero di registro generale 173 del 2021 reca i seguenti motivi di diritto, già dedotti nel ricorso straordinario:
I. Violazione e/o falsa applicazione di legge in relazione all'art. 7 della L. n. 241/1990, all'art. 90 TULP e all'art. 192 d.lgs. n. 152/2006; eccesso di potere nelle forme della carenza istruttoria, del difetto di motivazione, della falsità dei presupposti per l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento, nonché nella forma del travisamento dei fatti.

L'omessa notificazione dell'avvio del procedimento rende illegittima l'ordinanza di rimozione dei rifiuti che, per espressa previsione normativa, impone un preliminare contraddittorio della pubblica amministrazione con i soggetti interessati

II. Violazione e/o falsa applicazione in relazione all'art. 3 L. n. 241/1990, agli artt. 177, 183, 184-bis, 192 d.lgs. n. 152/2006, all'art. 90 TULP; eccesso di potere nelle forme del difetto di istruttoria e di motivazione, dell'ingiustizia manifesta, della falsità dei presupposti.

Il Comune ha ordinato la rimozione degli asseriti rifiuti adeguandosi pedissequamente alle valutazioni del NOE compiute ai fini di un procedimento penale ancora in corso, senza peraltro compiere un'autonoma istruttoria circa l'effettiva natura dei materiali presenti in -OMISSIS- (*rectius* "area -OMISSIS-"). Dal manifesto difetto istruttorio discende, inevitabilmente, il deficit motivazionale che affligge il provvedimento gravato, il quale si limita a riportare *sic et simpliciter* uno stralcio della comunicazione dei Carabinieri del dicembre 2020 che non consente di ricostruire l'iter fattuale, logico e giuridico che avrebbe condotto l'Amministrazione Comunale a qualificare come rifiuti i materiali presenti in area "-OMISSIS-" e, conseguentemente, ad adottare l'ordinanza di rimozione.

III. Violazione e/o falsa applicazione in relazione all'art. 3 L. n. 241/1990, agli artt. 177, 183, 184-bis, 192 d.lgs. n. 152/2006, all'art. 90 TULP, agli artt. 4 e 15 del DPR n. 120/2017 e all'art. 14, comma 2, L.P. n. 7 del 24 ottobre 2006; eccesso di potere nelle forme del difetto di istruttoria e di motivazione, dell'ingiustizia manifesta, della falsità dei presupposti

In ogni caso, fermi restando i vizi formali suesposti, i materiali di cui si ordina la rimozione importati dalla società -OMISSIS- nell'area "-OMISSIS-" non costituiscono rifiuti. In primo luogo le analisi compiute hanno sempre dimostrato l'assenza di contaminazioni eccettuata una prima analisi, poi smentita dalla controprova, che evidenziava un superamento del piombo. Inoltre, dopo essere stati rimossi da -OMISSIS-, i materiali sono stati sottoposti a recupero dalla società -OMISSIS- in conformità all'Autorizzazione Unica Territoriale (AUT) in suo possesso, nonché al disposto di cui all'art. 184-ter del d.lgs. n. 152 del 2006. L'AUT, infatti, prevede che i rifiuti aventi codice Eer 17.05.04 provenienti da "attività di scavo" e costituiti da "materiale inerte vario costituito da terra [...]" possano essere sottoposti ad operazione di recupero R5, idonea a produrre materia prima inerte nelle forme usualmente commercializzate anche solo "mediante verifica delle caratteristiche chimiche, fisiche e merceologiche, finalizzata a valutare la compatibilità ambientale e tecnica per il successivo utilizzo". Quanto ai restanti 7000 metri cubi provenienti dallo stabilimento -OMISSIS- di -OMISSIS- e derivanti da miscelazione asseritamente illecita, il provvedimento non spiega come sarebbe avvenuta tale miscelazione né da cosa si deduce che "potenzialmente" sarebbero stati conferiti 7000 mc.

IV. Violazione e/o falsa applicazione di legge in relazione all'art. 7 della L. n. 241/1990, all'art. 90 TULP e all'art. 192 d.lgs. n. 152/2006; eccesso di potere nelle forme della ingiustizia manifesta, dello sviamento, dell'irragionevolezza, della carenza istruttoria, del difetto di motivazione, della falsità dei presupposti del travisamento dei fatti

L'ordinanza impone a carico della ricorrente l'obbligo di ripristinare i luoghi e la rimozione di tutto il materiale fino al raggiungimento dello stato di fatto del 2007 del tutto irragionevolmente e ingiustamente, poiché la società -OMISSIS- ha iniziato a conferire materiali solo da fine 2018, ossia soltanto dopo la stipulazione del contratto di affitto con la società -OMISSIS-. Le attività di ripristino dal 2007 al 2018 spettavano alla ditta proprietaria dell'area sotto il controllo del Comune di -OMISSIS-.

V. Violazione e/o falsa applicazione in relazione all'art. 4 paragrafo 1, Direttiva 2008/98/Ce, agli artt. 177, 178, 179, 182, 183, 188, 192 d.lgs. n. 152/2006, all'art. 90 del TULP e all'art. 6 d.lgs. n. 36/2003; eccesso di potere nelle forme

dell'ingiustizia manifesta, dello sviamento, della carenza dei presupposti, del difetto di istruttoria e di motivazione

La gerarchia nella gestione dei rifiuti e le disposizioni in materia di rimozione dei rifiuti e di obblighi del produttore sono stati violati. L'ordinanza impugnata ha indicato lo smaltimento in discarica come unica possibile destinazione dei cumuli di rifiuti inerti presenti nel-OMISSIS- senza lasciare alla società -OMISSIS- la possibilità di sottoporre i materiali a recupero qualora le analisi di caratterizzazione e classificazione che verranno eseguite dovessero confermare la sussistenza delle richieste caratteristiche. La normativa comunitaria favorisce infatti il riutilizzo di materiali di valore che altrimenti verrebbero gestiti come rifiuti, nonché l'incremento del recupero e del riciclaggio di rifiuti per attenuare la pressione sulla domanda di materie prime. In particolare la direttiva 2008/98/Ce ha previsto la gerarchia nella gestione dei rifiuti, indicando come opzioni da preferire, nell'ordine: la prevenzione nella produzione di rifiuti; la preparazione per il riutilizzo; il riciclaggio; il recupero; il recupero energetico e, solo come ultima opzione, lo smaltimento. La gerarchia è stata recepita anche nell'ordinamento italiano, in particolare all'art. 179 del d.lgs. n. 152 del 2006; e, sempre in tal senso, l'art. 192 del medesimo decreto legislativo, cioè la disposizione in forza della quale è stato adottato il provvedimento impugnato, dispone che chiunque violi il divieto di abbandono dei rifiuti «è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi». Inoltre sarebbero totalmente assenti benefici ambientali connessi allo smaltimento in discarica, mentre la società -OMISSIS- dovrebbe sostenere consistenti costi di smaltimento. Il Comune, poi, ha ordinato lo smaltimento senza aver verificato, tramite analisi di caratterizzazione, l'impossibilità tecnico-economica di avviare gli inerti a recupero e ha - altresì - ordinato alla società -OMISSIS- di svolgere tali analisi di caratterizzazione. Infine l'ordinanza impugnata non persegue affatto la tutela dell'ambiente, ma è motivata da fini meramente sanzionatori e afflittivi nei confronti della società -OMISSIS-.

VI. Violazione di legge e/o falsa applicazione in relazione agli artt. 24, 97, 113 Costituzione, agli artt. 1, 3 l. n. 241/1990; eccesso di potere nelle forme dell'abnormità, della carenza e falsità dei presupposti, dell'illogicità, del difetto di istruttoria e di motivazione, dell'ingiustizia manifesta

La destinazione dei rifiuti a smaltimento viola i principi di ragionevolezza, proporzionalità, di non aggravamento del procedimento e di buon andamento dell'azione amministrativa. Infatti, poiché i rifiuti sono inerti e non pericolosi, il Comune ragionevolmente avrebbe dovuto lasciare la possibilità alla società -OMISSIS- di valutare, come possibile destinazione dei materiali, anche il loro recupero. La decisione del Comune è sproporzionata, in quanto non rappresenta la soluzione che comporta il minor sacrificio possibile degli interessi in gioco. Il dovere istituzionale del Comune consiste, viceversa, nell'ordinare meramente l'allontanamento dei rifiuti, nel mentre l'imposizione dello smaltimento aggrava il procedimento. Infine, non vi è alcuna congruità tra l'azione amministrativa e il fine che essa deve perseguire.

VII. Violazione di legge e/o falsa applicazione in relazione agli artt. 1, 3 l. n. 241/1990; eccesso di potere nelle forme dell'abnormità, del difetto di istruttoria e di motivazione

Oltre a essere priva di motivazione nel suo complesso, l'ordinanza impugnata è affetta da carenza assoluta di motivazione, in particolare nella parte in cui prescrive l'obbligo di avvio a smaltimento e non anche a recupero.

16. Il Comune di -OMISSIS-, costituitosi in giudizio per resistere anche al ricorso n. R.G. 173 del 2021, ha diffusamente argomentato nel senso dell'infondatezza del gravame. In particolare l'Amministrazione ha rilevato di aver svolto diversi sopralluoghi nell'area -OMISSIS- al fine di accertare lo stato dei luoghi e i materiali depositati. La società -OMISSIS-, all'esito di un controllo effettuato il 28 febbraio 2020, aveva chiesto e ottenuto copia del relativo verbale e, parimenti, aveva ottenuto copia del Piano Guida approvato dal Comune. L'8 ottobre 2020, inoltre, il NOE aveva posto sotto sequestro -OMISSIS- nell'ambito di un procedimento penale in cui risultavano indagati il Presidente e due componenti del Consiglio di amministrazione di -OMISSIS-, nonché il responsabile tecnico dell'impianto di recupero della medesima società. Tutto ciò comproverebbe, a dire del Comune, la conoscenza da parte della società -OMISSIS-, già dagli inizi di ottobre 2020, dell'avvio di un procedimento a suo carico di contestazione della non conformità urbanistico-edilizia delle opere e della gestione illecita dei rifiuti.

17. La società -OMISSIS- ha successivamente ribadito le censure formulate con il ricorso n. R.G. 173 del 2021 insistendo particolarmente sul fatto che l'ordinanza avrebbe ad oggetto materiali del tutto estranei alla sua attività (si tratta nello specifico di 200.000 mc di materiali da scavo, come confermato dal consulente della società locatrice). La ricorrente -OMISSIS- ha rappresentato che, non essendosi il Comune attivato per limitare l'ordine di ripristino ai soli materiali effettivamente da essa conferiti, tale inerzia ha formato oggetto della denuncia-querela da essa stessa presentata alla Procura della Repubblica di -OMISSIS-.

18. Nel ricorso n. R.G. 173 del 2021 si è costituita la Provincia Autonoma di Trento focalizzandosi sulle censure più sostanziali sollevate dalla società -OMISSIS- ed attinenti al tema della qualificazione del materiale da essa conferito nell'ambito dell'opera di sistemazione ambientale del-OMISSIS-. La Provincia ha insistito sul fatto che i 4.800 mc di terre e rocce CER 17.05.04 provenienti dalla cava -OMISSIS- non sarebbero mai stati previamente sottoposti ad alcuna operazione di recupero secondo le modalità previste nell'AUT posseduta dalla società -OMISSIS- e, inoltre, che il loro successivo impiego per la sistemazione ambientale nella cava -OMISSIS- avrebbe comportato l'illecita miscelazione dei medesimi. Quanto ai 7.000 mc provenienti dall'impianto di -OMISSIS- della medesima società -OMISSIS- e già in tale sito illecitamente miscelati, al loro successivo impiego nelle opere di sistemazione della cava -OMISSIS- consegue un'ulteriore illecita miscelazione. La Provincia ha poi sottolineato che, come risulta dalla nota illustrativa inviata dal NOE

al Comune successivamente alla sottoposizione a sequestro del-OMISSIS-, i riscontri fattuali richiamati nell'ordinanza impugnata derivano dagli accertamenti compiuti già dal 2018 tramite attività di appostamento e controllo dai NOSF e dai NOE nonché da personale specializzato di polizia giudiziaria. La Provincia ha precisato che nell'ambito del procedimento volto all'assunzione dell'ordinanza di ripristino, l'accertamento dei fatti compiuto dai pubblici ufficiali suddetti costituisce piena prova fino a querela di falso ex art. 2700 c.c. Ad avviso della Provincia la verifica delle caratteristiche chimiche, fisiche e merceologiche prevista nell'AUT e dall'art. 184 ter del D.Lgs. 152/2006 consiste *“nell'effettuazione dei campionamenti del rifiuto per la verifica delle caratteristiche ambientali dello stesso finalizzate a decretarne la cessazione della qualifica di rifiuto; in particolare, tali analisi per il caso di specie dovevano essere eseguite al fine di valutare che la materia prima prodotta presentasse i seguenti requisiti: un eluato conforme al test di cessione secondo il metodo previsto in allegato 3 al D.M. 5 febbraio 1998 e con valori di concentrazione di inquinanti compatibili con la destinazione finale d'uso, così come stabilito dalla tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del D.Lgs. 152/2006.”* Poiché le verifiche non sono state effettuate così come previsto, ciò che è stato conferito alla cava -OMISSIS- costituisce, quindi, a tutti gli effetti un rifiuto.

19. La società -OMISSIS- ancorché ritualmente intimata quale controinteressata, non ha ritenuto di costituirsi nel ricorso n. R.G. 173 del 2021.

20. Alla udienza pubblica del giorno 12 maggio 2022 i ricorsi n. R.G. 171 e n. R.G. 173 del 2021, sono stati chiamati insieme in discussione, stante l'identità dei provvedimenti impugnati. Il Presidente ha prospettato per tale motivo alle parti l'eventualità che il Collegio possa provvedere alla riunione delle due cause ai sensi dell'art. 70 c.p.a. La difesa della parte ricorrente nel ricorso proposto sub R.G. 171/2021 si è tuttavia opposta a tale riunione chiedendo un rinvio cui si è opposta, a propria volta, la difesa della controinteressata nella medesima causa. Il Collegio si è quindi riservato di determinarsi al riguardo. Dopo ampia discussione, entrambi i ricorsi sono stati trattenuti in decisione.

DIRITTO

I) In via preliminare il Collegio ritiene che sussistano evidenti ragioni di connessione tali da giustificare, ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm., la riunione dei due ricorsi numero di registro generale 171 e 173 del 2021 in epigrafe indicati. La medesima vicenda vede, infatti, coinvolti oltre all'Amministrazione gli stessi soggetti, pur ovviamente a parti invertite di ricorrente e controinteressato, vale a dire imprese che operano nel settore delle cave, degli inerti e del recupero di rifiuti non pericolosi tra l'altro con sede in località della -OMISSIS- alquanto prossime fra loro. Inoltre – ed in via del tutto dirimente – il provvedimento censurato è il medesimo, benchè la sua caducazione *ope iudicis* venga richiesta *in parte qua* con il ricorso n. R.G. 171 e *in toto* con il ricorso n. R.G. 173. Né va sottaciuto che la riunione dei ricorsi connessi, che attiene in ogni caso ad una scelta facoltativa e discrezionale rimessa al Collegio, viene comunque disposta nella fattispecie per motivi di effettività della tutela, di necessaria completezza del contraddittorio sull'intera *res controversa*, di economia processuale e affinché non risulti compromessa l'indubitabilmente necessaria visione d'insieme del contenzioso. Quanto al giudizio riunito è inoltre appena il caso di puntualizzare che, comunque, la riunione dei procedimenti non fa venir meno l'autonomia delle cause per l'appunto riunite nello stesso ed unico processo, posto che in tal senso le vicende processuali intrinsecamente proprie di uno soltanto dei procedimenti non rilevano in ordine all'altro.

II) Ancora *in limine litis*, il Collegio reputa che non possa essere accolta l'eccezione di irricevibilità per intempestività del ricorso n. R.G. 171 del 2021 sollevata, in verità contraddittoriamente, dal Comune, nonché dalla controinteressata. In effetti, in considerazione della puntuale indicazione recata dall'ordinanza impugnata circa la possibilità di presentare avverso tale atto ricorso gerarchico al Commissariato del Governo per la provincia di Trento, il Collegio ritiene che ai ricorrenti debba essere riconosciuta la scusabilità dell'errore, con conseguente rimessione in termini dei medesimi ai sensi dell'art. 37 c.p.a.

Nonostante *“l'istituto della rimessione in termini, di cui all'art. 37 del d.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 che prevede che “il giudice può disporre, anche d'ufficio, la rimessione in termini per errore scusabile in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto”, assuma carattere eccezionale in quanto deroga alla generale perentorietà dei termini processuali, prevista a tutela del pubblico interesse al tempestivo e celere svolgimento del giudizio, oltre che della parità di trattamento delle parti, da sottoporre ai medesimi termini processuali”* (cfr. Cons. Stato Sez. IV, 28/01/2022, n. 621), nella fattispecie in esame il comportamento non lineare dell'amministrazione può effettivamente aver ingenerato convincimenti non esatti e, comunque, indotto i ricorrenti in un errore non a loro imputabile (Cons. Stato Sez. IV, 19/07/2021, n. 5393). In particolare, la scusabilità dell'errore deve essere riconosciuta per la contraddittorietà dei contenuti dell'ordinanza che, pur avendo evidenziato che il Sindaco è competente ad emanare il provvedimento ai sensi dell'art. 62 del *Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige* e - quindi - quale rappresentante della comunità locale privo di superiore gerarchico (circostanze, queste, che per se stanti escludono i presupposti di non definitività e di sussistenza di un organo statale gerarchicamente sovraordinato previsti per azionare ricorso gerarchico al Commissariato del Governo), reca nel contempo la puntuale ma nel contesto fuorviante indicazione secondo cui *“avverso il presente atto gli interessati possono presentare: nel termine di trenta giorni dalla notificazione*

ricorso gerarchico al Commissariato del Governo per la Provincia di Trento”. In definitiva, non essendo in dipendenza di tale circostanza fattuale riscontrabile alcuna colpa da parte dei ricorrenti (cfr. Cons. Stato Sez. IV, 29/03/2021, n. 2633), il rimedio ex art. 37 del d.Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 deve essere nella specie senz’altro ammesso, con la conseguente affermazione della tempestività del ricorso introduttivo del presente giudizio notificato il 7 dicembre 2021 benché l’ordinanza del Sindaco di -OMISSIS- sia stata adottata l’11 giugno 2021.

III) Ciò posto, il ricorso n. R.G. 171 del 2021 è fondato per le ragioni e nei limiti che seguono.

IV) Il primo motivo oggetto del ricorso deduce innanzitutto il vizio di violazione di legge, segnatamente dell’art. 90 del d.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (Testo Unico provinciale sull’ambiente) e dell’art. 192 del d. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), ai sensi dei quali l’ordinanza impugnata è stata emessa, nonché varie figure sintomatiche dell’eccesso di potere. Le censure d’ordine sostanziale, vale a dire quelle per lo più prospettate con riferimento alla violazione delle disposizioni di legge richiamate, non colgono peraltro del tutto nel segno.

V) Al riguardo vale in premessa considerare che l’art. 90 del d.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Legisl. (Testo Unico provinciale sull’ambiente) stabilisce che in caso di violazione del divieto di abbandono di rifiuti “il sindaco notifica ai trasgressori l’intimazione a provvedere al trasporto dei rifiuti nei luoghi di raccolta o di trattamento o di stoccaggio, indicando il tempo entro il quale il trasgressore deve provvedere. In caso di inosservanza dell’ordine da parte del destinatario il sindaco provvede d’ufficio, nei modi e termini di legge, ponendo le spese a carico del destinatario”. A propria volta l’art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 sotto il titolo “Divieto di abbandono”, stabilisce, 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”.

Posto che l’art. 90 del d.P.G.P. n. 1-41/Legisl. del 1987, in ragione della sua genericità, non assume la rilevanza puntuale nel senso di esclusione da responsabilità di sorta dei proprietari dei fondi preteso dai ricorrenti, è invece l’art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 che si configura quale appropriato riferimento normativo, sostanziando quindi di significato pure l’art. 90 citato.

Invero, dalla disposizione di fonte statuale emerge testualmente che alla rimozione dei rifiuti è tenuto, in ogni caso, il responsabile dell’abbandono o del deposito dei rifiuti; che in via solidale, vi è tenuto il proprietario dell’area interessata o chi ne abbia a qualunque titolo la disponibilità ove a questi sia imputabile l’abbandono dei rifiuti a titolo di dolo o colpa; e che non si configura una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell’area interessata dall’abbandono dei rifiuti.

In altri termini, alla stregua della surriportata disciplina, secondo un’ormai consolidata giurisprudenza che il Collegio condivide (cfr., *ex multis*, T.A.R. Campania, sez. V, 26 gennaio 2021 n. 533; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 11 gennaio 2022 n. 54; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2017 n. 287 con l’ulteriore e del tutto consolidata giurisprudenza ivi richiamata), 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 espresso dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea e costituente fondamento del diritto comunitario dell’ambiente, del “chi inquina paga”. “La disposizione in questione è infatti chiara nell’imporre, in via solidale, le conseguenze ripristinatorie della condotta lesiva dell’ambiente anche al proprietario nell’eventualità in cui quest’ultimo si sia reso colpevole di inidonea vigilanza sui beni interessati dall’abbandono dei rifiuti. Ciò implica l’insufficienza della sola titolarità del diritto reale o di godimento sulle aree interessate, richiedendo, invero, il legislatore l’accertamento della sussistenza dell’elemento psicologico in ordine ai fatti contestati” (così T.A.R. Friuli-V. Giulia 11/02/2022, n. 91).

Ebbene, al di là della responsabilità del soggetto che ha materialmente depositato i rifiuti, nella fattispecie in esame già *prima facie* individuabile nella società -OMISSIS-, vale allora evidenziare che tutta una serie di indici conducono sintomaticamente a ritenere che non si possa per certo escludere, in linea di principio, l’ipotesi della sussistenza in capo ai ricorrenti proprietari dell’area di un’imputabilità per la contestata violazione amministrativa, quantomeno a titolo di colpa. In altri termini, pur non essendo in grado di evincere con maggior puntualità l’entità e la natura di tale imputabilità, il Collegio è dell’avviso che il coinvolgimento nella vicenda di -OMISSIS-, di -OMISSIS- non possa definirsi in termini di neutra trascurabilità, risultando piuttosto suscettivo di integrare una responsabilità qualificata, in via solidale unitamente alla società -OMISSIS-, ai sensi e per gli effetti dell’art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Come si è detto, alcuni indicatori appaiono invero idonei a segnalare che il comportamento dei ricorrenti sia connotato almeno da colpa. In primo luogo è il contratto d’affitto dei fondi stipulato il -OMISSIS- ad evidenziare tutta l’opacità del rapporto intercorrente con la società -OMISSIS-. In disparte restando la circostanza che l’assenza del Piano di Lottizzazione dell’area “-OMISSIS-”, la cui necessità consegue all’approvazione nel 2007 del Piano Guida, ne mette seriamente in dubbio la regolarità e compatibilità - di cui non può dirsi responsabile solo la società -OMISSIS- - sotto il

profilo urbanistico ed edilizio, rilevano significativamente le disposizioni contrattuali di cui ai punti 2 e 2.1 laddove stabiliscono un canone di affitto pari ad euro 30.000 annuali, cui si aggiunge l'importo di 3 euro per ogni metro cubo di materiale conferito nell'area dalla società -OMISSIS-. Le specifiche fatture depositate in atti intestate alla società -OMISSIS- ed emesse da -OMISSIS- comprovano, per il periodo che ha preceduto l'intervenuta risoluzione del rapporto, l'effettivo versamento da parte della medesima società -OMISSIS- sia del canone, sia dell'ulteriore importo per il conferimento del materiale, *a fortiori* testimoniando la consapevolezza da parte di entrambi i contraenti della natura del materiale conferito. Si intende con ciò affermare che la società -OMISSIS- non ha certamente pagato per eseguire le opere di sistemazione ambientale, ossia il riempimento e la riprofilatura del "catino", pur evocate nel contratto, bensì che la stessa società ha sostenuto il pagamento per poter smaltire i rifiuti nel-OMISSIS-. E -OMISSIS-, in tutta evidenza, non può che aver avuto coscienza di ciò, atteso che - diversamente - avrebbe dovuto essa stessa corrispondere un importo per il riempimento della cavità. Un tanto basta a dar conto di una responsabilità, qualificata almeno da colpa e connotata da solidarietà nel senso previsto dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 in capo ai proprietari per il ripristino dell'area. Nondimeno, non va sottaciuto che secondo quanto affermato nel giugno 2018 dal consulente della stessa -OMISSIS-, ossia antecedentemente alla stipula del contratto di affitto, risulta essere stato apportato nell'area un volume di 200.000 mc e la responsabilità di tale conferimento in tutta evidenza non va ascritta alla società -OMISSIS-, bensì – propriamente - agli odierni ricorrenti. Quanto precede senza poter omettere che -OMISSIS- non può nemmeno dirsi estranea e chiamarsi fuori, evidentemente contando sull'assunzione da parte della società -OMISSIS- di "ogni responsabilità, anche amministrativa, per l'esecuzione delle opere e dell'idoneità dei materiali conferiti", da qualsivoglia obbligo di controllo sul materiale conferito, sostenendo a tale riguardo che il controllo previsto dal punto 1.6 del contratto ("ogni mese -OMISSIS- s.r.l. invierà ai locatari un rapporto sul materiale conferito; i rapporti saranno soggetti a controllo annuale, con rilievo eseguito in contraddittorio tra le parti, a cura di un tecnico esterno") si riferirebbe unicamente alla quantità e non alla qualità del materiale riportato. Anche la presentazione da parte di -OMISSIS- della comunicazione per opere libere ai sensi dell'art. 78, comma 3, della l.p. 4 agosto 2015 n. 15 per i lavori sull'area poi eseguiti dalla società -OMISSIS- assume rilevanza nel descritto contesto. In definitiva, gli odierni ricorrenti sub R.G. n. 171 del 2021 non sono riusciti a convincere dell'assenza, da un punto di vista prettamente sostanziale, dei presupposti del dolo e della colpa cui è subordinata l'applicazione nei confronti dei proprietari dell'area dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale pertanto sotto tale particolare profilo non risulta nella specie violato.

VI) Se così è sostanzialmente, è allora solo da un punto di vista meramente procedimentale e formale che l'impugnato provvedimento presta il fianco a rilievi. In effetti, il relativo procedimento risulta – pur nella riscontrata sussistenza delle sopradescritte circostanze, colpevolmente non ignote al Comune – deplorabilmente carente, e l'ordinanza difetta comunque, in punto di enunciazione della responsabilità da parte dei ricorrenti sub R.G. n. 171 del 2021, di un qualsivoglia, adeguato corredo motivazionale. In definitiva, il primo motivo di tale ricorso non può che meritare favorevole apprezzamento, in particolare con riferimento alle censure relative alle figure sintomatiche dell'eccesso di potere, nel mentre la violazione del citato art. 192 rileva e va accolta soltanto limitatamente alla previsione di "accertamenti" effettuati in contraddittorio con gli interessati. Del pari, e soprattutto, è poi da accogliere il secondo motivo con cui viene dedotto un deficit motivazionale in violazione dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990.

VII) Invero tali suddetti "accertamenti in contraddittorio" risultano omessi nel provvedimento impugnato, che non si sofferma affatto sugli aspetti soggettivi della violazione attribuibile ai proprietari poiché il ripristino dello stato dei luoghi trova fondamento sul mero, ma intrinsecamente insufficiente presupposto della titolarità dei beni. Tuttavia, il proprietario o titolare di altro diritto di godimento sul bene risponde del ripristino in solido con colui che ha concretamente depositato i rifiuti 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 (T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, 23/02/2022, n. 1248 e T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, 15/12/2021 n. 8007). Al fine della rimproverabilità della condotta - si ribadisce - gli organi preposti al controllo devono svolgere accertamenti in contraddittorio con i soggetti interessati, nel caso di specie del tutto carenti.

VIII) Anche la violazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241, dedotta con il secondo motivo e logicamente conseguente al primo, risulta fondata. Vale infatti evidenziare che, a differenza di quanto esplicitato con riferimento alla società -OMISSIS-, in nessun passaggio dell'ordinanza impugnata emergono le benché minime ragioni per cui i proprietari dell'area sarebbero responsabili, quantomeno a titolo di colpa, per il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo. E di tali ragioni, nella fattispecie sostanzialmente sussistenti, come si è detto in precedenza, occorre peraltro dar adeguatamente conto, se del caso anche *per relationem*, al fine di consentire all'interessato senza particolare sforzo la ricostruzione dell'iter logico - giuridico attraverso cui l'Amministrazione si è determinata ad adottare un dato provvedimento, riscontrando quindi il corretto esercizio del potere ad essa conferito dalla legge e facendo valere, eventualmente nelle opportune sedi le proprie ragioni.

IX) In conclusione il ricorso n. R.G. 171 del 2021, ancora una volta salve e impregiudicate le determinazioni che tenendo conto di quanto rilevato con la presente sentenza il Comune auspicabilmente riterrà di assumere in ordine al

provvedimento impugnato (esercitando, pertanto, al riguardo quelle funzioni sinora omesse anche contravvenendo all'effetto del *remand* discendente dall'ordinanza cautelare n. 2 dd. 14 gennaio 2022 già emessa in questo stesso procedimento dal Tribunale) deve essere accolto per carenza procedimentale e difetto di motivazione, con conseguente annullamento dell'ordinanza sindacale gravata, nei limiti d'interesse dei ricorrenti e nella parte in cui è rivolta nei loro confronti.

X) Se il ricorso n. R.G. 171 del 2021 è fondato, pur nei circoscritti limiti sopradescritti, il ricorso n. R.G. 173 del 2021 è invece del tutto infondato. In proposito vale sin da subito evidenziare che ciò che marca la differenza tra le due fattispecie e gli esiti dei gravami discende inevitabilmente dal procedimento penale, *in primis* dal sequestro preventivo, che ha interessato in misura diversa le parti ricorrenti nei due giudizi. Il Presidente e due componenti del Consiglio di amministrazione nonché il responsabile tecnico dell'impianto di recupero della stessa società -OMISSIS-, a seguito degli accertamenti svolti, in tale procedimento risultano infatti indagati, mentre i signori -OMISSIS- sono stati riconosciuti *"entrambi estranei alla condotta perpetuata"*, similmente alla società -OMISSIS-, parimenti *"estranea ai fatti in esame"* come precisato nell'imputazione provvisoria. In altri termini, atteso che nel più sta anche il meno, il procedimento amministrativo di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 sotto più profili risente *per relationem* del procedimento penale quanto alle posizioni dei soggetti anzidetti. Solo per esemplificare: se -OMISSIS-, la cui responsabilità è addirittura esclusa negli atti di imputazione e sequestro, ben può dolersi di non essere stata sentita nel procedimento finalizzato al ripristino dei luoghi e perfino sorprendersi di esservi coinvolta, non altrettanto potrebbe fare la società -OMISSIS-, perfettamente già da tempo a conoscenza dei fatti ad essa contestati e delle loro conseguenze.

XI) Ciò posto, proprio in ragione del contesto testé descritto, di nessun pregio risulta il primo motivo con cui la società -OMISSIS- lamenta l'omissione da parte del Comune di -OMISSIS- della comunicazione di avvio del procedimento per l'emissione dell'ordinanza sindacale n. -OMISSIS-. Invero l'aver trascurato tale adempimento nel caso di specie non determina affatto l'illegittimità dell'ordinanza impugnata invocata dalla società -OMISSIS-, considerata - per l'appunto - la non contestabile conoscenza derivante *"aliunde"* alla società medesima dei fatti illeciti accertati nei suoi confronti. La società -OMISSIS- fin dall'ottobre 2020, a seguito dell'esecuzione del sequestro ed altresì dell'accesso agli atti esercitato nei confronti del Comune per il rilascio del verbale del sopralluogo effettuato dall'Amministrazione già nel febbraio 2020, risultava in realtà del tutto edotta circa le irregolarità contestate con riferimento alla non conformità urbanistico - edilizia delle opere per mancanza del Piano di lottizzazione e alla gestione illecita dei rifiuti. Va da sé che un'impresa dotata di esperienza in quanto da tempo attiva nel settore delle cave, degli inerti e del loro recupero non può ragionevolmente sostenere di non conoscere le conseguenze ripristinatorie derivanti da tali fatti illeciti. Al riguardo, basti tra l'altro osservare che appena -OMISSIS- la società -OMISSIS- era risultata destinataria di altro analogo provvedimento di ripristino assunto dal Sindaco di -OMISSIS- in relazione a presupposti del tutto assimilabili a quelli della fattispecie in esame. *Rebus sic stantibus*, è dunque evidente che la comunicazione di avvio del procedimento nel caso di specie si sarebbe configurata quale adempimento di natura esclusivamente (ed inutilmente) formale. Secondo condivisibile giurisprudenza *"Le norme sulla partecipazione del privato al procedimento amministrativo non vanno applicate meccanicamente e formalmente, nel senso che occorra annullare ogni procedimento in cui sia mancata la fase partecipativa, dovendosi piuttosto interpretare nel senso che la comunicazione è superflua - con prevalenza dei principi di economicità e speditezza dell'azione amministrativa - quando l'interessato sia venuto comunque a conoscenza di vicende che conducono all'apertura di un procedimento con effetti lesivi nei suoi confronti."* (Cons. Stato Sez. VI, 24/02/2022, n. 1309). Le considerazioni che precedono non risultano smentite neppure dalla disposizione, in realtà riferibile ai proprietari per provarne il dolo o quantomeno la colpa, circa gli *"accertamenti effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati"* prevista dall'art. 192 comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2006. In sostanza il decreto di sequestro preventivo emesso nell'ambito del procedimento penale, e che in termini puntuali e motivati risulta a carico di rappresentanti della società -OMISSIS- individuandone la responsabilità (mentre, si badi, nessun argomento spende quanto ai signori -OMISSIS- e la società -OMISSIS-, considerati estranei ai fatti) assolve, assorbendola, l'esigenza di comunicare alla società -OMISSIS- stessa l'avvio del procedimento per l'emissione dell'ordinanza impugnata.

XII) Non ha miglior sorte il secondo motivo, che deduce carenza di istruttoria e difetto di motivazione dell'ordinanza impugnata.

Diversamente da quanto sostenuto dalla società -OMISSIS-, non solo del tutto legittimamente il Comune si è avvalso, facendoli propri, degli elementi istruttori rinvenibili nella comunicazione dd. 27.11.2020, prot. n. 19271 dd. 01.12.2020 ad esso inviata dal Comando Carabinieri per la Tutela Ambientale di Trento ma, come emerge nettamente dal provvedimento impugnato, tali approfondimenti risultano oltremodo esaustivi, dando conto di un'attività istruttoria completa ed esauriente, per certo adeguata alla dimensione argomentativa dell'ordinanza. Gli elementi istruttori di cui alla comunicazione anzidetta derivano dagli accertamenti svolti dal dicembre 2018 all'aprile 2019 dal Nucleo Operativo Specialistico del Corpo Forestale della Provincia Autonoma di Trento (NOSF) e dal Comando Carabinieri - Nucleo Operativo Ecologico di Trento (NOE) nonché dal personale specializzato di APPA adibito a funzioni di polizia giudiziaria. Gli accertamenti in questione provano sufficientemente, per i fini qui di interesse, che nell'area *"-OMISSIS-"* sono stati conferiti circa 11.800 mc di rifiuti: 4.800 mc di terre e rocce CER 17.05.04 provenienti dalla cava -OMISSIS-, mai sottoposti ad alcuna operazione di recupero secondo le modalità previste nell'autorizzazione ambientale della società -

OMISSIS-, e 7.000 mc provenienti da illecite operazioni di miscelazione svolte all'interno dell'impianto di recupero di -OMISSIS- della medesima società -OMISSIS-. All'adeguatezza dell'istruttoria corrisponde l'idoneità della motivazione legittimamente espressa *per relationem* al decreto di sequestro, ai verbali di accertamento oltre che alla citata comunicazione degli esiti degli accertamenti da parte del NOE, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il Comune, a tale riguardo, lungi dall'appiattirsi o recepire acriticamente la valutazione del NOE, l'ha condivisa e fatta propria: e di ciò non ha dunque risentito l'iter logico – giuridico, comunque ricostruibile senza particolare sforzo, attraverso cui l'Amministrazione si è determinata ad ordinare alla società -OMISSIS- la rimozione dei rifiuti presenti nell'area “-OMISSIS-” e la rimessa in pristino dei luoghi.

XIII) E' infondato anche il terzo mezzo con cui la società -OMISSIS- contesta che il materiale conferito nell'area “-OMISSIS-” possa considerarsi rifiuto in quanto non recuperato nonché illegittimamente miscelato.

In proposito vale rilevare in primo luogo che i riscontri in merito, in particolare quelli fattuali, derivano dagli accertamenti (appostamenti, pedinamenti, verifiche e controlli) eseguiti nel 2018 e nel 2019 da pubblici ufficiali quali i NOSF, i NOE nonché il personale specializzato di polizia giudiziaria. Ebbene, al di là del fatto che rispetto a tali accertamenti, facenti piena prova, non risulta essere stata proposta querela di falso, va ulteriormente considerato che ai sensi dell'art. 184 ter del d.lgs. n. 152 del 2006 “*la disciplina in materia di rifiuti si applica fino alla cessazione della qualifica di rifiuto*”, che la qualifica di rifiuto viene meno a seguito delle operazioni di recupero e che la procedura di recupero deve essere eseguita secondo le modalità indicate nell'Autorizzazione Unica Territoriale (AUT) posseduta. L'AUT della società -OMISSIS-, diversamente da quanto sostenuto da quest'ultima, non prevede che il recupero possa essere eseguito tramite la mera verifica visiva dei rifiuti, bensì mediante la verifica di un eluato conforme al test di cessione secondo il metodo previsto in allegato 3 al D.M. 5 febbraio 1998 e con valori di concentrazione di inquinanti compatibili con la destinazione finale d'uso, così come stabilito dalla tabella 1 dell'allegato 5 al titolo V della parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006.

A tale modalità di recupero non sono stati sottoposti né i 4.800 mc di terre e rocce CER 17.05.04 provenienti dalla cava -OMISSIS- (transitati nell'impianto di -OMISSIS- ma ivi non recuperati come accertato dagli appostamenti del NOE) e neppure i 7.000 mc direttamente provenienti dall'impianto di -OMISSIS- della medesima società -OMISSIS- e già in tale sito illecitamente miscelati. In effetti, operazioni di illecita miscelazione in quest'ultimo impianto tra diverse tipologie di rifiuti risultano accertate con la recente sentenza di questo T.R.G.A. n. 85 pubblicata il 22 aprile 2022 di talché non è da escludere una prassi consolidata in tal senso.

Agli 11.800 mc conferiti si applica pertanto la disciplina sui rifiuti e sul divieto di deposito incontrollato sul suolo, la cui violazione comporta la loro rimozione e il ripristino dei luoghi ex art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006. D'altra parte, si rileva pure che il successivo impiego di tali rifiuti per la sistemazione ambientale dell'area “-OMISSIS-” determina in ogni caso – come puntualmente evidenziato dalla difesa della Provincia - la loro indistinguibilità dal restante materiale conferito, ovvero un'ulteriore miscelazione: circostanze, queste, che ne impediscono l'avviamento a recupero consentendo solo il loro smaltimento.

XIV) Neppure il quarto motivo merita favorevole apprezzamento. Con tale doglianza la società -OMISSIS- rileva che con l'ordinanza impugnata le è stato imposto un obbligo del tutto irragionevole e manifestamente ingiusto nella parte in cui si prescrive il ripristino dello stato dei luoghi e il raggiungimento dello stato di fatto del 2007, anno in cui il Comune con deliberazione consiliare n. 46 ha approvato un Piano Guida per la sistemazione dell'area “-OMISSIS-” al fine di un suo utilizzo quale area produttiva di interesse provinciale nel settore secondario.

In proposito non vi è alcun dubbio che solo a seguito della sottoscrizione il -OMISSIS- del contratto di affitto con -OMISSIS- e non prima la società -OMISSIS- ha conferito nell'area i rifiuti, e che pertanto solo da tale data può essere ritenuta responsabile e tenuta al ripristino. Tuttavia l'impugnata ordinanza n. -OMISSIS- non dispone affatto nel senso contestato dalla ricorrente.

Invero il provvedimento non può che essere improntato alla responsabilità solidale contemplata dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, ai sensi del quale è stata adottata l'ordinanza tra il responsabile del deposito dei rifiuti e il proprietario dell'area interessata. Tale ordinanza è rivolta alla società -OMISSIS-, quale materiale esecutrice della discarica di rifiuti, e ai signori Sandrinelli e Benedetti nonché alla società -OMISSIS-, quali proprietari delle aree interessate dalla discarica stessa e – per l'appunto - tutti dichiarati “*responsabili in solido*” e ai quali potrà pertanto anche essere richiesto di adempiere per l'intero all'obbligo, ma purtuttavia con diritto di rivalsa per quanto segnatamente attiene ai rapporti interni tra di loro vigenti e che, allo stato, trovano riferimento nella convenzione vigente *inter partes* e a quanto riferito nelle premesse dello stesso provvedimento impugnato. In quest'ultimo si dà infatti conto della misura di tale responsabilità singolarmente ripartibile, che quanto alla società -OMISSIS- è riferita agli 11.800 mc (4.800 + 7.000) conferiti dal 2018, mentre relativamente ai suddetti proprietari -OMISSIS- e la società -OMISSIS- essa è riferita al periodo dal 2007, anno di approvazione del Piano Guida, al 2018. Fermo restando che non spetta sicuramente alla società -OMISSIS- rimuovere in via esclusiva e senza rivalsa alcuna, come dalla stessa paventato, 200.000 mc di rifiuti depositati sull'area prima del 2018, è in definitiva il combinato disposto dei vari passaggi dell'ordinanza che indica tale conclusione senza che ragionevolmente possano emergere dubbi di sorta. In ragione di quanto precede, il provvedimento impugnato sfugge quindi, in tutta evidenza, pure alla grave censura di sviamento di potere che in ogni caso secondo una consolidata giurisprudenza, anche di questo Tribunale (*ex multis*, T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 17 giugno 2019, n. 89), va

supportata con precisi e concordanti elementi di prova, idonei a dare conto delle divergenze dell'atto dalla sua funzione tipica, di talché la parte ricorrente non può limitarsi a formulare, come nel caso di specie, mere supposizioni circa l'intento sviato dell'Amministrazione.

XV) Il quinto motivo che deduce la violazione del principio di gerarchia nella gestione dei rifiuti è privo di fondatezza. La società -OMISSIS- infatti non ha motivo di dolersi della mancata osservanza di tale principio quando è stata essa stessa, con il suo comportamento, ad impedire le soluzioni che precedono l'*extrema ratio* dello smaltimento. La ricorrente, infatti, non ha posto in essere gli interventi di recupero, o comunque non lo ha fatto correttamente. L'AUT a suo tempo rilasciatela, aveva invero puntualmente prescritto, in conformità a quanto richiesto dall'art. 184 ter del d.lgs n. 152 del 2006, le operazioni di recupero che avrebbero dovuto essere messe in atto. Come si è in precedenza detto, nulla di quanto indicato ha trovato esecuzione, per cui allo stato i rifiuti miscelati non sono più distinguibili e non possono più essere recuperati. Lo smaltimento dei rifiuti recato dall'ordinanza rimane pertanto l'unica strada percorribile senza che vengano in rilievo le evocate violazioni dell'art. 179 del d.lgs n. 152 del 2006, ai sensi del quale le possibili soluzioni per la gestione dei rifiuti sono costituite dalla: a) prevenzione; b) preparazione per il riutilizzo; c) riciclaggio; d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia; e) smaltimento. La precedente gestione dei rifiuti condiziona dunque - certamente ed inevitabilmente - le modalità del loro successivo trattamento. Quanto alla caratterizzazione disposta dall'ordinanza, ancorché i rifiuti siano destinati a smaltimento, essa non è finalizzata ad individuarne la destinazione, ormai già stabilita, ma unicamente all'attribuzione del codice occorrente per l'invio al sito specifico di smaltimento. In ordine all'adempimento disposto, la società -OMISSIS- non ha dunque motivo di rilevarne l'inutilità né di considerarlo sintomatico di sviamento.

XVI) Non ha pregio neppure il sesto motivo, che deduce il mancato rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità, di non aggravamento del procedimento e di buon andamento dell'azione amministrativa. Secondo la prospettazione della società -OMISSIS-, i rifiuti sono inerti e non pericolosi e, quindi, il Comune - a dire della medesima ricorrente - ragionevolmente avrebbe dovuto lasciare ad essa la possibilità di valutare come possibile destinazione anche il recupero. Senonché l'art. 192 del d.lgs. n.152 del 2006, ai sensi del quale l'ordinanza è stata adottata, dispone che, quando siano violati i divieti di abbandono e di deposito nonché di immissione nelle acque di rifiuti, sia il Sindaco a statuire le operazioni necessarie. Tanto basta ad escludere il vizio evocato dalla società, atteso che il Sindaco, accertato il ricorso alla pratica della miscelazione con conseguente diluizione dei contaminanti in violazione delle prescrizioni dell'AUT, in piena coerenza con i principi di ragionevolezza, proporzionalità, di non aggravamento del procedimento e di buon andamento dell'azione amministrativa, ha allora ordinato lo smaltimento dei rifiuti.

XVII) Va disatteso anche il settimo motivo che censura il difetto di motivazione sotto lo specifico profilo della omessa evidenziazione delle ragioni in base alle quali è stato disposto lo smaltimento al posto del recupero.

Come già rilevato a riguardo del secondo motivo, la motivazione del tutto legittimamente è stata espressa *per relationem* rispetto al decreto di sequestro, ai verbali di accertamento oltre che alla citata comunicazione degli esiti degli accertamenti da parte del NOE, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 24. Tale documentazione, richiamata dall'ordinanza impugnata, dà conto con estrema puntualità delle ragioni tecniche che impediscono il recupero. La pratica illecita della miscelazione, avvenuta in violazione delle prescrizioni dell'AUT, in definitiva rende irrecuperabili i rifiuti non più riconoscibili quanto alla loro pericolosità.

XVIII) In conclusione, il ricorso n. R.G. 173 del 2021 è infondato e deve essere respinto.

XIX) Le spese e gli onorari del giudizio devono essere compensate quanto al ricorso n. R.G. 171 mentre seguono la regola della soccombenza di lite e sono liquidati nel dispositivo quanto al ricorso n. R.G. 173.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa per la Regione autonoma del Trentino – Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sui ricorsi n. 171 e n. 173 R.G. del 2021 in epigrafe indicati, previa riunione dei medesimi, accoglie parzialmente nei limiti di cui in motivazione il primo e per l'effetto annulla *in parte qua* l'ordinanza impugnata e respinge il secondo.

Compensa integralmente tra tutte le parti le spese quanto al ricorso n. 171 R.G. e quanto al ricorso n. 173 R.G. condanna la società -OMISSIS- a corrispondere al Comune di -OMISSIS- e alla Provincia Autonoma di Trento le spese del giudizio, che si liquidano a favore di ognuno di essi nella misura di euro 1.500,00 oltre al 15% per spese generali e agli altri accessori di legge.

Dichiara comunque irripetibili gli importi corrisposti per entrambi i ricorsi a titolo di contributo unificato.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti ed altri soggetti del presente giudizio.

(Omissis)