

Rifiuti abbandonati o interrati e soggetto responsabile

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 6 dicembre 2022, n. 1253 - Massari, pres.; Bolognesi, est. - (*Omissis*) S.p.A. (avv.ti Fabrizio, Dozio e Galluzzo) ed a. c. Comune di (*Omissis*) (avv. Gorlani) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti, anche pericolosi, abbandonati o interrati - Ordinanza di rimozione - Soggetti responsabili dell'inquinamento.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1) In seguito al sopralluogo effettuato dal Nucleo Operativo Ecologico (NOE) in data -OMISSIS- nell'area identificata al F -OMISSIS- NCTU del Comune di -OMISSIS-, è stata rinvenuta una importante quantità di rifiuti, anche pericolosi, che negli anni passati sono stati abbandonati o interrati nel citato compendio.

In sede di sopralluogo tale materiale è stato così catalogato:

- rifiuti provenienti da attività di demolizione edilizia (piastrelle, materiale ferroso, ecc.);
- rifiuti pericolosi interrati (pannelli di fibrocemento, soda caustica sfusa e contenuta in sacchi in plastica logorati e recanti la scrittura "corrosivo" e "provoca gravi ustioni");
- altri rifiuti mescolati con il terreno (rottami metallici, fusti schiacciati, stracci imbevuti di olii e oggetti di resine e plastiche).

2) Il compendio oggetto di indagine è attualmente di proprietà di -OMISSIS- S.P.A. ma essa lo ha acquistato solo in data -OMISSIS-, all'esito della procedura fallimentare relativa alla precedente proprietaria -OMISSIS B- S.p.A. e, come affermato nel suddetto verbale del NOE: *"la società acquirente risulta avere iniziato le attività lavorative in data successiva al mese di -OMISSIS-"*.

3) L'area è stata sottoposta a sequestro probatorio per consentire alle Autorità competenti di effettuare le analisi finalizzate ad accertare l'esatta natura e pericolosità dei rifiuti.

4) È stato, inoltre, iniziato un procedimento penale a carico:

- del responsabile dello stabilimento di -OMISSIS- della Società -OMISSIS B- (precedente proprietaria);
- del presidente del consiglio di Amministrazione di detta società;
- del liquidatore in relazione all'ipotesi di reato ex art. 256 Dlgs. 152/2006.

5) In tale situazione il Sindaco del Comune di -OMISSIS-, con ordinanza n. -OMISSIS- ha ordinato ai soggetti indicati ai sensi dell'art. 192, commi 1 e 3, del D.lgs. n. 152/2006 e s.m.i. (Testi Unico dell'Ambiente, d'ora in poi: TUA) di rimuovere i rifiuti sopra indicati nel termine di 30 giorni, poi sospeso per 180 giorni con ordinanza sindacale n. -OMISSIS-, al fine di consentire le operazioni di accertamento tecnico disposte dalla Procura della Repubblica.

In particolare l'ordine di rimozione è stato impartito ai soggetti sottoposti ad indagini penali ed anche all'attuale proprietaria dell'area -OMISSIS- S.p.A.

6) Quest'ultima società, nonché il sig. -OMISSIS- quale legale rappresentante in carica e co-destinatario dell'ordine di rimozione impugnato, hanno presentato il ricorso di cui in epigrafe, notificandolo al Comune di -OMISSIS-, ai precedenti proprietari e a molteplici soggetti ritenuti controinteressati.

7) Si sono costituiti in giudizio solamente il Comune di -OMISSIS- e la Provincia di Brescia.

Il primo ha chiesto il rigetto del ricorso, mentre la Provincia ha precisato di non avere emanato l'atto impugnato ma di avere un interesse conoscitivo all'esito delle vicende processuali in vista dell'emanazione dell'ordinanza ex art. 244 del TUA ingiuntiva dell'obbligo di procedere alla bonifica a carico dei soggetti responsabili dell'inquinamento.

8) All'udienza di smaltimento del 25.11.2022 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

9) Preliminarmente si deve esaminare il contenuto dell'atto impugnato e confrontarlo con la normativa applicabile.

9.1) L'ordinanza sindacale impugnata è stata adottata ai sensi dell'art. 192, commi 1 e 3 del TUA secondo il quale il Sindaco ha il potere di ordinarne il recupero e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati nei confronti dei responsabili, in solido con il proprietario dell'area, se ad esso l'abbandono è *"imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati..."* (comma 3).

9.2) Tale ordinanza, avendo preso atto delle risultanze del verbale del NOE del -OMISSIS- che attesta l'avvenuto abbandono di rifiuti nell'area, ha correttamente premesso;

b) che *"in base a quanto acquisito l'abbandono dei rifiuti è avvenuto diversi anni orsono, quando l'area era in disponibilità e proprietà della ditta -OMISSIS B-S.p.a. ..."*;

c) che *"sono stati individuati come persone sottoposte ad indagini per abbandono di rifiuti" nell'area de qua unicamente i soggetti responsabili della società -OMISSIS B-*" (quindi con esclusione della società -OMISSIS-);

d) che è stato *"accertato che la rimozione dei rifiuti ... è a carico in solido con il proprietario o con i titolari di diritti"*

reali o personali di godimento dell'area ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa".

Senonché, dopo tali corrette premesse, in difetto di alcun accertamento del dolo o della colpa dell'attuale proprietaria soc. -OMISSIS- (ed, anzi, in presenza di elementi che ne escludono la responsabilità come si evince dalla citata premessa sub "b"), ha ingiunto anche ad essa di rimuovere e smaltire i rifiuti.

9.3) Si deve precisare che il citato art. 192, comma 3, del TUA individua i destinatari dell'Ordinanza sindacale di rimozione/smaltimento dei rifiuti abbandonati debbano essere, solidalmente, sia il trasgressore che il proprietario dell'area inquinata, ma a quest'ultimo la violazione deve essere necessariamente imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati dai soggetti preposti al controllo, in contraddittorio con gli interessati.

Su tale aspetto la più recente giurisprudenza, condivisa dal Collegio, non consente di imporre la rimozione dei rifiuti al proprietario dell'area in assenza di un comportamento almeno colposo per omissione, con onere della prova in capo all'amministrazione procedente e con garanzia di un contraddittorio endo-procedimentale (Cons. Stato, Sez. IV, 7.6.2018, n. 3430), con conseguente illegittimità degli ordini di smaltimento di rifiuti rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua sola qualità ed in mancanza di un'adeguata dimostrazione dell'imputabilità soggettiva della condotta, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione.

È stato precisato che *"la responsabilità del proprietario postuli l'accertamento di una sua condotta dolosa o colposa, essendo da escludere un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o di responsabilità per fatto altrui"* (Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372; *in terminis*: Cons. Stato Sez. IV, 28/06/2022, n. 5384; Cons. Stato Sez. II, 13/06/2019, n. 3966; T.A.R. Toscana Firenze Sez. II, 14/06/2022, n. 782).

10) Così premesso il necessario inquadramento sistematico, si può passare allo scrutinio dei motivi di ricorso.

11) Con PRIMO MOTIVO i ricorrenti lamentano il difetto di avvio procedimentale.

Il motivo è fondato.

L'omesso avviso di avvio ha impedito ai ricorrenti di esercitare i diritti partecipativi che, nel caso di specie, rivestivano carattere decisivo perché avrebbero potuto indurre il Sindaco ad una più attenta valutazione dei presupposti di applicazione dell'art. 192 del TUA, rivelando - come si dirà nel paragrafo successivo - la mancanza delle condizioni previste da tale norma per ordinare lo sgombero dei rifiuti ai ricorrenti.

Né ha pregio l'argomentazione sostenuta dal Comune secondo cui l'omissione della garanzia sarebbe stata giustificata dall'urgenza di provvedere, atteso che la concessione del termine *ex lege* di 10 giorni per eventuali osservazioni non avrebbe prodotto alcun pregiudizio sulla situazione esistente da anni, tanto è vero che in seguito lo stesso Comune ha rinviato di 180 giorni il termine di esecuzione dell'ordine di sgombero che, peraltro, - alla data di decisione del presente giudizio - non risulta ancora eseguito.

12) Con il SECONDO e il TERZO MOTIVO - che data la stretta connessione devono essere trattati congiuntamente - i ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità dell'impugnata ordinanza per violazione dell'art. 192, comma 3 e per contraddittorietà.

Il motivo è fondato.

Risulta *per tabulas* che l'impugnata ordinanza sindacale abbia ordinato la rimozione dei rifiuti anche alla società ricorrente per il solo fatto di rivestire la qualità di attuale proprietaria dell'area inquinata, omettendo di considerare che ad essa:

- non è stato addebitato alcun comportamento colposo - neppure omissivo - in relazione all'abbandono dei rifiuti (requisito necessario richiesto dall'art. 192, comma 3 del TUA per la configurabilità della responsabilità solidale del proprietario);

- addirittura difetta integralmente il nesso causale tra la condotta e il danno, atteso che la stessa ordinanza impugnata ammette nelle premesse che *"in base a quanto acquisito l'abbandono dei rifiuti è avvenuto diversi anni orsono, quando l'area era in disponibilità e proprietà della ditta -OMISSIS B-S.p.a. ..."* e che *"sono stati individuati come persone sottoposte ad indagini per abbandono di rifiuti" nell'area de qua unicamente i soggetti responsabili della società -OMISSIS B-*, così delimitando la responsabilità alla sola società -OMISSIS B- e ai suoi responsabili.

Ne consegue l'illegittimità dell'impugnata ordinanza:

- per violazione dell'art. 192, comma 3, del TUA, come interpretato dalla citata giurisprudenza del Consiglio di Stato che impone l'accertamento della colpa in capo al proprietario, mentre nel caso di specie tale elemento soggettivo non risulta minimamente dimostrato;

- per contraddittorietà intrinseca, stante la distonia tra le corrette premesse dell'atto impugnato (che hanno escluso addirittura il nesso causale tra condotta della ricorrente e abbandono dei rifiuti) e il dispositivo del medesimo provvedimento (che ingiunge alla società ricorrente la rimozione dei rifiuti).

Né le difese del Comune hanno minimamente scalfito tale ricostruzione, invocando pronunce che riguardano la responsabilità del curatore fallimentare (Ad. Plen. n. 3/2021) o principi relativi all'obbligo del proprietario di attivarsi per ridurre il danno che, tuttavia, è questione diversa dall'obbligo di rimuovere i rifiuti ai sensi dell'art. 192, comma 3.

Il proprietario, invero, può essere anche chiamato a concorrere, in solido con i responsabili, al pagamento delle spese di bonifica, ma anche questa è questione diversa da quella oggetto del presente giudizio che riguarda unicamente la legittimità dell'ordinanza sindacale che ha ingiunto (anche) al proprietario dell'area inquinata, sebbene riconosciuto

incolpevole, di rimuovere i rifiuti abbandonati da altri.

13) Conclusivamente il ricorso è fondato con conseguente annullamento dell'atto impugnato, ovviamente nei limiti della parte relativa all'ordine di rimozione/smaltimento dei rifiuti rivolto ai ricorrenti, in ragione dell'interesse di questi ultimi.

14) Le spese del giudizio, per la peculiarità della vicenda, vengono così regolate:

- sono integralmente compensate tra i ricorrenti e la Provincia di Brescia;
- sono compensate al 50% tra i ricorrenti ed il Comune che è, quindi, condannato a rifondere la restante parte ai ricorrenti nella misura liquidata nel dispositivo.

(Omissis)

