

# Illegittimità dell'ordine rivolto al proprietario di un fondo in ragione della sua mera qualità ed in mancanza di un'adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione procedente dell'imputabilità soggettiva della condotta

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 30 marzo 2023, n. 216 - Savoia, pres.; Torano, est. - Lanfri (avv.ti Niccolucci e Santoni) c. Comune di Aprilia (LT) (avv. Sesselego) ed a.

**Ambiente - Attività di gestione di rifiuti non pericolosi - Ordinanza sindacale contingibile e urgente - Interventi di messa in sicurezza e rimozione dei rifiuti - Comproprietario dell'area estraneo all'esercizio delle attività che hanno dato luogo al fenomeno di abbandono di rifiuti - Ordine rivolto al proprietario del fondo in ragione della sua mera qualità ed in mancanza di un'adeguata dimostrazione sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta - Illegittimità.**

*Secondo giurisprudenza condivisa dal collegio, è comunque illegittimo l'ordine rivolto al proprietario del fondo in ragione della sua mera qualità ed in mancanza di un'adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta. Infatti, non è configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e da bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato. In altri termini, la mera qualifica di proprietario del suolo non determina, di per sé sola, alcuna responsabilità conseguente al ritrovamento di rifiuti abbandonati, anche in quantitativi tali da determinare, singolarmente o per sommatoria, una modifica dello stato dei luoghi, parificabile all'avvenuta realizzazione di una discarica abusiva, atteso che è richiesta la sussistenza dell'elemento psicologico quantomeno della colpa, essendo anche necessario, ove possibile, l'accertamento in contraddittorio con l'ipotetico autore materiale del fatto.*

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. – Gian Silvio Lanfri è comproprietario per ½ dell'immobile, composto di un capannone e di un piazzale antistante, identificato nel locale catasto al foglio n. 100, particella n. 299, subalterno n. 6 e particella n. 330, subalterni nn. 3 e 5, su cui Gruppo ECO Imballaggi s.r.l., già conduttrice e successivamente comproprietaria del cespite in ragione di ½, ha svolto attività di gestione di rifiuti non pericolosi. Detta società è stata dichiarata fallita dal Tribunale ordinario di Latina con sentenza 1° ottobre 2020 n. 40.

L'area in questione è stata sequestrata il 29 gennaio 2019 dalla Polizia locale di Aprilia per l'ingente quantità di rifiuti ivi stoccati e successivamente, con ordinanza sindacale n. 224 del 30 luglio 2019, a Gruppo ECO Imballaggi s.r.l. è stata ingiunta l'esecuzione delle opere necessarie alla messa in sicurezza del fondo, al fine di prevenire fenomeni di incendio ed inquinamento ambientale. Con verbale prot. n. 89482 del 3 ottobre 2019, poi, il Comune di Aprilia ha accertato l'inottemperanza della suddetta società alla prefata ordinanza del 30 luglio 2019.

Il Comune resistente, quindi, dopo aver affidato a COGEA s.r.l. il servizio di caratterizzazione, classificazione e quantificazione dei rifiuti presenti nel sito, propedeutico alla determinazione degli oneri necessari per la bonifica, sulla base dell'inottemperanza alla citata ordinanza del 30 luglio 2019 ed allo stato di grave degrado dei luoghi, con ordinanza sindacale contingibile e urgente n. 207 del 28 agosto 2020, notificata in pari data ed emessa ai sensi degli artt. 50, comma 5, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e 192, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, ha ingiunto all'odierno ricorrente, nella sua qualità di comproprietario dell'area, di provvedere alla rimozione dei rifiuti ivi presenti. Infine, con nota prot. n. 83085 del 2 ottobre 2020 l'Amministrazione civica ha sollecitato l'odierno ricorrente all'adempimento a quanto così prescrittogli.

Avuto riguardo a ciò, con il ricorso all'esame, notificato il 30 ottobre 2020 e depositato il 27 novembre 2020, G.S.L. ha impugnato gli atti indicati in epigrafe, denunciando:

I) violazione degli artt. 7, 8 e 21-*octies*, l. 7 agosto 1990 n. 241, 192, d.lgs. n. 152 del 2006, per omesso invio della comunicazione di avvio del procedimento, in assenza di qualunque ragione di urgenza che ne consentisse la pretermissione;

II) violazione degli artt. 3, l. n. 241 del 1990 e 50, comma 5, d.lgs. n. 267 del 2000, oltre ad eccesso di potere sotto vari profili, perché lo strumento dell'ordinanza sindacale contingibile e urgente non è applicabile per esercitare il potere previsto dall'art. 192, d.lgs. n. 152 cit.; inoltre, il provvedimento gravato non opera alcun riferimento alla pericolosità dei



rifiuti presenti sull'area di cui è causa, nonostante l'avvenuta caratterizzazione, sì che non è dimostrata né la loro rischiosità per la salute umana e l'ambiente, né l'urgenza dell'intervento;

III) violazione dell'art. 192, d.lgs. n. 152 cit., oltre ad eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, perché alcun accertamento è stato compiuto per poter imputare al ricorrente, quantomeno a titolo di colpa, una responsabilità per lo stato di degrado del terreno.

All'esito della camera di consiglio del 1° dicembre 2021 è stata adottata l'ordinanza cautelare 1° dicembre 2021 n. 370, con la quale la domanda di sospensione dell'efficacia degli atti impugnati è stata accolta ai fini del riesame della posizione del ricorrente. In seguito a tale pronuncia, non consta che l'Amministrazione resistente abbia rivalutato la posizione di G.S.L.

Alla pubblica udienza del 22 febbraio 2023 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. – Il ricorso è fondato sotto gli assorbenti primo ed il terzo ordine di censure che, stante la loro indissolubile connessione, possono essere esaminati congiuntamente.

2.1 Si premette che, nonostante i plurimi e contrastanti riferimenti normativi in esso contenuti, il provvedimento impugnato appare correttamente inquadrabile nella fattispecie speciale dell'art. 192, d.lgs. n. 152 cit., e non in quella *extra ordinem* dell'art. 50, comma 5, d.lgs. n. 267 cit. (cfr. TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 24 gennaio 2023 n. 70).

2.2 Sotto il profilo procedimentale, poi, osserva il collegio che, in caso di abusivo abbandono di rifiuti, la comunicazione prevista dagli artt. 7, l. n. 241 cit. e 192, d.lgs. n. 152 cit., non è un adempimento strumentale alla sola partecipazione del privato, ma è anche essenziale per assicurare un'adeguata istruttoria ai fini dell'accertamento delle reali responsabilità (TAR Lazio, Latina, sez. I, ord.za 20 luglio 2021 n. 226; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 18 dicembre 2019 n. 1079; TAR Campania, Napoli, sez. V, 9 gennaio 2019 n. 117). Pertanto, si ritiene di aderire all'orientamento giurisprudenziale per cui è illegittima l'ordinanza sindacale ex art. 192, d.lgs. n. 152 cit., con cui si ingiungono la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti, nonché la bonifica e messa in sicurezza dell'area interessata, che non sia stata preceduta dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento al soggetto interessato, risultando così violato il diritto di questi alla partecipazione, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa e delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (Cons. Stato, sez. II, 21 giugno 2013 n. 1033; TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 24 gennaio 2023 n. 70; TAR Lombardia, Milano, sez. III, 8 ottobre 2021 n. 2191; TAR Campania, Napoli, sez. V, 14 ottobre 2020 n. 4500; TAR Puglia, Lecce, sez. III, 13 settembre 2017, n. 1450).

Ciò premesso, dalla lettura del provvedimento e nonostante l'avvenuta caratterizzazione del sito, non si evince una particolare motivazione circa la sussistenza di una qualificata urgenza di provvedere alla rimozione dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, sì che non appare giustificata la pretermissione delle garanzie partecipative nei confronti del proprietario del terreno, estraneo all'esercizio delle attività che hanno dato luogo al fenomeno di abbandono di rifiuti cui si intende sovvenire. Né, in senso contrario, giova al Comune di Aprilia la circostanza di aver inviato all'odierno ricorrente la corrispondenza indirizzata a Gruppo Eco Imballaggi s.r.l. prima dell'emissione del provvedimento avverso, atteso che nessuna delle note citate dall'Amministrazione nelle proprie difese ha mai avuto per specifico oggetto la comunicazione individuale a G.S.L. dell'avvio di un procedimento amministrativo a suo carico, volto ad ingiungergli il ripristino dello stato dei luoghi.

2.3 In ogni modo, anche a voler ritenere – ma così non è – che il procedimento *de quo* possieda una sorta di urgenza *in re ipsa*, si osserva che, secondo giurisprudenza condivisa dal collegio, è comunque illegittimo l'ordine rivolto al proprietario del fondo in ragione della sua mera qualità ed in mancanza di un'adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta (TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 8 febbraio 2023 n. 69; TAR Campania, Napoli, sez. V, 18 gennaio 2023 n. 402; TAR Abruzzo, L'Aquila, sez. I, 29 novembre 2021 n. 528; TAR Campania, Salerno, sez. II, 11 settembre 2019 n. 1554). Infatti, non è configurabile in via automatica, in maniera oggettiva, per posizione o per fatto altrui, una responsabilità in capo al proprietario dell'area inquinata e da bonificare per il solo fatto di rivestire tale qualità, ove non si dimostri il suo apporto causale colpevole al danno ambientale riscontrato (Cons. Stato, sez. II, 1° settembre 2020 n. 5340; sez. VI, 21 marzo 2017, n. 1260). In altri termini, la mera qualifica di proprietario del suolo non determina, di per sé sola, alcuna responsabilità conseguente al ritrovamento di rifiuti abbandonati, anche in quantitativi tali da determinare, singolarmente o per sommatoria, una modifica dello stato dei luoghi, parificabile all'avvenuta realizzazione di una discarica abusiva, atteso che è richiesta la sussistenza dell'elemento psicologico quantomeno della colpa, essendo anche necessario, ove possibile, l'accertamento in contraddittorio con l'ipotetico autore materiale del fatto (cfr. Cons. Stato, sez. II, 1° settembre 2020 n. 5340; sez. V, 9 maggio 2018 n. 2786).

Nella specie, non solo dall'analisi dell'atto impugnato non si evince alcun ruolo rivestito da G.S.L. nella causazione della situazione di abbandono di rifiuti di cui è causa, ma parte ricorrente ha fornito in giudizio molteplici elementi – che, in presenza di una rituale comunicazione di avvio, sarebbero stati acquisiti al procedimento – dai quali appare altamente probabile che, di là dell'assetto proprietario, la reale detenzione del fondo, con le susseguenti responsabilità per l'abbandono dei rifiuti ivi presenti, sia da ascrivere all'esclusiva mano della società proprietaria, precedente conduttrice del bene, che vi ha ivi svolto la propria attività imprenditoriale.

2.4 La natura assorbente dei vizi così accertati esime il collegio dalla disamina del secondo motivo di impugnazione.



3. – Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione staccata di Latina, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Condanna il Comune di Aprilia al pagamento delle spese di giudizio, che sono liquidate in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre ad accessori di legge e rifusione del contributo unificato versato.

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

*(Omissis)*

