

Sulla responsabilità del proprietario di un fondo per il reato di abbandono di rifiuti

T.A.R. Piemonte, Sez. I 14 giugno 2023 n. 612 - Prosperi, pres.; Malanetto, est. - Agenzia del demanio direzione regionale Piemonte e Valle D'Aosta (Avv. distr. Stato) c. Comune di Moncalieri (avv. Mirabile) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Ordinanza contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica - Responsabilità del proprietario - Condizioni.

In tema di abbandono di rifiuti la negligenza (vale a dire la mancata diligenza) consiste nella trascuratezza, nell'incuria nella gestione di un proprio bene, e cioè nell'assenza della cura, della vigilanza, della custodia e della buona amministrazione del bene; segnatamente essa si verifica quando il proprietario si disinteressa del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza affrontare concretamente la situazione, ovvero la affronti con misure palesemente inadeguate, risultando invece esimente la diligenza del proprietario, che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile, sicché è imposto invece all'amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che - per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche - nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti. La condotta illecita del terzo - ovvero la proliferazione delle condotte illecite dei terzi - dunque non è di per sé una causa che rende non imputabile al proprietario l'evento (la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva), né frattura il nesso di causalità tra la sua condotta colposa (id est, caratterizzata dalla trascuratezza e dalla incuria), quando costituisce un fatto prevedibile e prevenibile. Questa conclusione è pienamente in linea con la concezione della proprietà-funzione recepita dalla nostra Costituzione, per la quale la proprietà pone anche degli obblighi di rendersi attivo al suo titolare.

(Omissis)

FATTO

1. - Con ricorso depositato in data 10 ottobre 2022, corredato da istanza cautelare anche monocratica, la ricorrente Agenzia del demanio – Direzione Regionale Piemonte e Valle d'Aosta adiva questo Tribunale, chiedendo l'annullamento dell'ordinanza contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica n. 70 del 7 settembre 2022 del Sindaco della Città di Moncalieri, notificata il 7 settembre 2022, nonché di tutti gli atti presupposti, consequenziali e connessi ed in particolare, occorrendo, della nota prot. n. 0055260/2022 del 13 settembre 2022 del Sindaco della Città di Moncalieri.
2. - La ricorrente espone che il Comune di Moncalieri ha ordinato all'Agenzia del Demanio Piemonte e Valle d'Aosta e alle società intestate, in qualità di soggetti proprietari e/o titolari di diritti reali sui fondi di cui all'oggetto: "1) l'esecuzione degli interventi di competenza per la messa in sicurezza del sito, qualora se ne manifestino le condizioni in esso previste, ai sensi degli art. 240 del d. lgs. n. 152/06 e s.m.i., rimanendo salva ed impregiudicata l'applicazione degli articoli 242, 242 bis, 242 ter, 245 e 249 del d.lgs. n. 152/06 e s.m.i., cui si rinvia esplicitamente per le procedure tecnico-amministrative; 2) di disporre l'autorizzazione all'accesso ai fondi sopracitati e all'occupazione temporanea dei medesimi, per l'esecuzione dei lavori di monitoraggio, campionamento e bonifica nonché per tutte le operazioni direttamente ed indirettamente connesse, ai sensi di quanto previsto dall'art. 10 della L.R. 42/2000 e dal d.lgs. n. 152/06, disponendo con la presente che tale autorizzazione è intesa anche per i terreni di proprietà comunale (al momento identificati nel Foglio 1 mappali 2246-2248), fatte salve modifiche e/o integrazioni eventualmente necessarie; [...] 3) esecuzione degli interventi di rimozione, avvio e recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 192 del d. lgs. n. 152/2006, qualora non espressamente contemplati e previsti nelle operazioni propedeutiche alla realizzazione delle opere pubbliche in previsione sull'area, da realizzarsi entro e non oltre 30 (trenta) giorni dal ricevimento della presente e/o piena conoscenza dei contenuti in essa rappresentati".
3. - L'Agenzia del Demanio ha inutilmente chiesto al Comune di Moncalieri di provvedere all'annullamento dell'ordine in autotutela.
4. - L'ordinanza concerne un'area ubicata sulla sponda sinistra del torrente Sangone, un tempo sede di insediamenti produttivi che ne hanno causato la contaminazione con rifiuti di varia natura. L'area è stata abbandonata e, quantomeno a partire dal 2008, è emersa una contaminazione storica. Ha così preso corso l'attività di caratterizzazione, la predisposizione di piani, l'avvio del procedimento per la messa in sicurezza e la bonifica. Nel corso di queste attività emergeva che, su alcuni fondi tra cui quelli di proprietà dell'Agenzia del Demanio, era continuato il deposito di ulteriori rifiuti, presenti soprattutto all'interno di capannoni abbandonati e aree limitrofe.
5. - La ricorrente riferisce di essere proprietaria delle aree identificate al foglio 1 del Comune, mappali 1506, 2256, 2260, 628, 2245, 105, 2250, 2251, 2247, 2258; tuttavia il potere di gestione amministrativa dell'area in questione è stato delegato, in virtù di quanto disposto dal d.lgs. n. 112/1998, alla Regione ed agli enti locali, così come le funzioni e i



compiti amministrativi in materia di risorse idriche e difesa del suolo, nonché di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti.

6. - Con nota n. 35026 del 31 maggio 2022, il Comune di Moncalieri ha dato atto della pendenza di un procedimento di bonifica (Codice Anagrafe Regionale n° 1437) che riguarda l'area in oggetto (in particolare Foglio 1 mappali 1506 e 1507; quest'ultimo mappale è stato soppresso ed ha originato i mappali 2255, di proprietà di Sviluppo Industriale s.r.l., e 2256, di proprietà dell'Agenzia del demanio); è stato approvato il Piano di Caratterizzazione e, con nota della Provincia di Torino prot. 113222/LB3/GLS del 7 febbraio 2011, si è dato atto della mancanza di elementi per l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento.

7. - In esito alla Conferenza in modalità asincrona, il Comune di Moncalieri ha comunicato l'avvio del procedimento che ha dato luogo all'ordinanza impugnata relativamente all'area in sponda sinistra del torrente Sangone.

8. - L'Agenzia del Demanio ha tempestivamente riscontrato la comunicazione, segnalando che, relativamente alle particelle demaniali citate nell'avvio del procedimento, dalle indagini catastali e presso la Conservatoria eseguite era emerso che le particelle nn. 1506 e 2256 erano state acquisite al demanio statale in virtù di atti amministrativi di esproprio per pubblica utilità, numeri di repertorio 3767/2014 del 13/03/2014, 3768/2014 del 13/03/2014 e 3884 del 19 maggio 2015 di AIPO, in qualità di autorità espropriante per l'esecuzione dei lavori progettati dalla stessa Agenzia Interregionale per la sistemazione del torrente Sangone nei comuni di Moncalieri e Nichelino.

9. - Parte ricorrente evidenzia altresì che, con decreto emesso dal Giudice delle Indagini Preliminari del Tribunale di Torino, nell'ambito del procedimento n. 19293/21 RG NR mod. 44 – n. 31052/22 RG GIP, è stato disposto il sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p., tra gli altri, degli immobili censiti al Catasto Terreni del Comune di Moncalieri al foglio 1 mappali 1506 e 2256 (demanio pubblico) e, contestualmente, in esecuzione del provvedimento citato, è stato nominato quale custode giudiziario dell'area demaniale in questione, con le conseguenze previste dagli artt. 334 e 335 c.p. il Direttore Regionale *pro tempore* dell'Agenzia del Demanio, Direzione Regionale Piemonte e Valle d'Aosta.

10. - Disattendendo la richiesta di autotutela proposta dall'odierna ricorrente, il Comune di Moncalieri ha notificato l'ordinanza contingibile e urgente in materia di igiene e sanità pubblica n. 70 del 7 settembre 2022.

11. - Dipoi, in data 14 settembre 2022, è stata notificata all'Agenzia del Demanio l'ordinanza n. 72, che, pur facendo riferimento ai mappali 2246 e 2248 di proprietà comunale, ha imposto l'interdizione all'accesso sui medesimi mappali, costituenti via di ingresso ai mappali 2260, 628, 2245, 105, 2247, 2250, 2251, 2258 di proprietà demaniale.

12. - In data 27 settembre 2022 la ricorrente ha organizzato un sopralluogo congiunto con il Nucleo Operativo Ecologico dei Carabinieri, l'AIPO, la Regione Piemonte e il Comune, al fine di constatare il reale stato dei luoghi e le eventuali azioni da intraprendere.

In occasione di detto sopralluogo si è constatato che la presenza dei rifiuti è circoscritta ai soli mappali oggetto del sequestro (foglio 1 mappali 1506 e 2256); pertanto, l'ordine di rimozione dei rifiuti imposto dal Comune avrebbe dovuto essere limitato a dette aree e non rivolto indiscriminatamente a tutti i mappali indicati negli allegati al provvedimento. In detta sede si apprendeva che il costo della rimozione rifiuti era stata stimato, con riferimento alla parte demaniale, in circa 300.000 Euro.

14. - Tanto premesso in fatto, a sostegno del ricorso, la ricorrente ha formulato le seguenti censure:

1) "Esecuzione degli interventi di cui ai punti 1) e 3) dell'ordinanza n. 70 del 7/09/22. Violazione e falsa applicazione dell'art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006. Difetto di istruttoria. Erronea valutazione dei presupposti. Violazione e falsa applicazione del d.lgs. n. 112/98. Difetto di legittimazione passiva dell'Agenzia resistente"; il punto 3) dell'ordinanza gravata violerebbe l'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, che individua prioritariamente il trasgressore quale soggetto tenuto alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi; il proprietario può essere obbligato alla bonifica del suolo in solido con il trasgressore solo e soltanto qualora ne sia comprovata la responsabilità a titolo di dolo o colpa.

Il Comune di Moncalieri si sarebbe limitato ad individuare il destinatario dell'ordinanza in funzione della titolarità della proprietà dell'area, omettendo altresì di considerare la natura di demanio idrico dei terreni con la conseguente ripartizione delle competenze amministrative; il d.lgs. n. 112/1998 ha infatti delegato alle Regioni ed agli enti locali le funzioni e i compiti in materia di risorse idriche e difesa del suolo, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti. Ad avviso dell'Agenzia ricorrente l'ordinanza avrebbe dunque dovuto essere esclusivamente indirizzata all'ente regionale.

Anche con riferimento al punto 1) della gravata ordinanza, la ricorrente sostiene che la bonifica delle aree non potrebbe che avvenire a carico della Regione Piemonte, sia per i compiti ad essa assegnati dalla legislazione nazionale e regionale (artt. 242 e 250 del d.lgs. n. 152/2006, l.r. n. 44/2000 e nello specifico gli artt. 49-50-51 "funzioni gestorie rifiuti", artt. 55-56-57 "funzioni gestorie acque", artt. 59-60-61 "Difesa suolo e reticolato idrografico", l.r. n. 5/2001 riforma l.r. n. 44/2000, l.r. n. 38/2001 istitutiva dell'Aipo e nello specifico art. 4 dell'Accordo Costitutivo Aipo parte integrante della l.r. che lo approva) sia in quanto l'evento contestato sarebbe stato, verosimilmente, generato dalla *mala gestio* da parte di quest'ultima.

2) "Accesso ai fondi di cui al punto 2 dell'ordinanza n. 70 del 7/09/22. Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà"; si lamenta la contraddittorietà e illogicità del punto 2) dell'ordinanza in esame in relazione alle azioni ingiunte ai punti 1) e 3); il primo ordine tradirebbe infatti la consapevolezza della non spettanza dell'attività di bonifica in capo all'Agenzia

intimata, poiché, imponendo l'obbligo di disporre l'autorizzazione all'accesso a terzi, ammetterebbe, in contraddizione con punti 1 e 3, la sussistenza di obblighi in capo ad altri soggetti.

15. - Con decreto n. 928/2022 pubblicato l'11 ottobre 2022, veniva accolta la domanda di tutela cautelare monocratica e fissata per la trattazione collegiale la Camera di Consiglio del giorno 9 novembre 2022.

16. - Si costituivano in giudizio la Regione Piemonte, il Comune di Moncalieri e l'AIPO – Agenzia Interregionale per il Fiume Po, chiedendo dichiararsi il ricorso irricevibile, inammissibile ovvero infondato.

In particolare, l'AIPO ha precisato di non essere proprietaria di alcuno dei mappali interessati dall'ordinanza, né gestore degli stessi a norma dell'art. 245 del Codice dell'ambiente; non sarebbe altresì responsabile dell'inquinamento né identificabile come soggetto che può essere chiamato a sopportare le conseguenze patrimoniali della bonifica operata dall'Amministrazione competente, in quanto non trarrebbe alcun vantaggio economico dalla bonifica stessa.

L'area bonificata è invero di proprietà dello Stato ed è nella disponibilità della Regione Piemonte, quale titolare dei poteri di disposizione del bene e di autotutela esecutiva.

La Regione Piemonte e il Comune di Moncalieri in via pregiudiziale hanno inoltre eccepito il difetto di giurisdizione di questo Giudice Amministrativo, ritenendo sussistente la giurisdizione del TSAP ai sensi dell'art. 143, lett. a) e b), del R.D. n. 1775 del 1933.

Per quanto attiene ai motivi di ricorso, il Comune di Moncalieri ha precisato che, alla data di emissione del provvedimento gravato, l'Agenzia del Demanio cumulava la qualità di proprietario dei fondi e quella di detentore, essendo stata prima custode e poi individuata come custode giudiziario. In base all'art. 192 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006, la rimozione dei rifiuti abbandonati, ai fini dell'avvio a recupero o smaltimento, può essere imposta al proprietario dell'area qualora l'abbandono sia imputabile a titolo di dolo o colpa, elemento soggettivo che emergerebbe in modo evidente dalla doppia posizione della ricorrente, non solo proprietaria dell'area ma anche custode con onere di vigilanza sull'area. La responsabilità della ricorrente discenderebbe in parte da una condotta attiva, concretizzata nell'aver lasciato in stato di abbandono i rifiuti e, in altra e più rilevante parte, da una condotta omissiva data dalla violazione dell'obbligo di impedire che la facile accessibilità all'area consentisse l'abbandono di ulteriori rifiuti; si aggiunga che il Comune, già con l'ordinanza n. 238 del 24 luglio 2018, aveva prescritto di *“ripristinare le recinzioni perimetrali verso strada affinché impediscano l'accesso ad estranei”*.

Neppure l'ulteriore profilo di censura relativo alla natura demaniale dei terreni affidati ad AIPO e la conseguente ripartizione interna di competenze avvalorerebbe una qualche illegittimità del provvedimento impugnato, in quanto tale ripartizione sarebbe del tutto indifferente rispetto al provvedimento contingibile e urgente. La diversa natura e funzione dell'atto impugnato da eventuali provvedimenti di bonifica porterebbe a concludere, nel caso di ordinanza contingibile di rimozione dei rifiuti, che l'unico soggetto tenuto in forza dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 è il proprietario in colpa. L'Agenzia inoltre non avrebbe dimostrato che l'affidamento delle aree ad AIPO per la sistemazione delle sponde del torrente Sangone sia stato antecedente agli accertamenti disposti da data ben anteriore al 2018. Da ultimo qualora all'Agenzia del Demanio non potesse attribuirsi alcuna responsabilità in virtù del fatto che l'area oggetto di giudizio risulta affidata alla gestione AIPO verrebbe in emersione il difetto di giurisdizione.

La Regione Piemonte, avuto riguardo al punto 3) dell'ordinanza gravata, ha invece chiarito che le funzioni relative alla rimozione dei rifiuti non sono riconducibili ad alcuna di quelle spettanti alla Regione in virtù d.lgs. n. 112/1998; nell'ambito della gestione del demanio idrico non rientrano infatti le competenze in materia di rifiuti. Dal combinato disposto degli articoli 183, comma 1, lettera b-ter e 184, comma 1 ter, del d.lgs. n. 152/2006, i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle rive dei corsi d'acqua sono rifiuti urbani, per i quali sussiste al più un onere gestorio del Comune da assolvere attraverso il Consorzio di area competente; ne conseguirebbe l'insussistenza di profili di responsabilità a titolo di dolo o colpa in capo alla Regione; tanto meno il Comune avrebbe eseguito accertamenti in tal senso.

Con riferimento al punto 1), diversamente da quanto sostiene la ricorrente, la Regione afferma che il provvedimento sindacale impugnato non ordina la bonifica dei siti (ex art. 245 del d.lgs. n. 152/2006) bensì “la messa in sicurezza” (qualora se ne manifestino le condizioni) ai sensi dell'articolo 240 del d.lgs. n. 152/2006; in tal caso il destinatario dell'ordinanza non potrebbe che essere il proprietario o titolare di diritti reali sul fondo inquinato, sia pure incolpevole.

16. - Nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2022, questo TAR, con ordinanza n. 1073/2022 pubblicata l'11 novembre 2022 il TAR, ritenuti prevalenti gli interessi ambientali, ha accolto l'istanza cautelare solo parzialmente ed ha fissato per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 31 maggio 2023.

17. - Con memoria depositata in data 29 aprile 2023, la ricorrente ha dato atto, in ottemperanza dell'ordinanza cautelare del 9 novembre 2022, di aver avviato le attività necessarie a dare esecuzione al punto 3) dell'ordinanza n. 70 del 7 settembre 2022 con esclusivo riferimento ai mappali nn. 1506, 2256, 2260, 628 del Foglio 1 e di aver comunicato, tra gli altri, al Comune di Moncalieri e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, con nota prot. n. 896 del 21 aprile 2023, l'affidamento del servizio in parola, mediante trattativa diretta tramite il portale MePA, all'Operatore economico Bigica Franco s.r.l, con la precisazione che le relative attività oggetto del servizio sarebbero state avviate, previa autorizzazione della Procura, in data 8 maggio 2023.

18 - All'udienza del 31 maggio 2023, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1 - *In limine* deve esaminarsi l'eccezione pregiudiziale sollevata dalla Regione Piemonte e dal Comune di Moncalieri, secondo cui la giurisdizione andrebbe declinata in favore del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche.

L'eccezione si ritiene infondata.

Ai sensi dell'art. 143 del R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775 appartengono alla cognizione del Tribunale Superiore delle Acque pubbliche: *“a) i ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'amministrazione in materia di acque pubbliche; b) i ricorsi, anche per il merito, contro i provvedimenti definitivi dell'autorità amministrativa adottata ai sensi degli artt. 217 e 221 della presente legge; nonché contro i provvedimenti definitivi adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'art. 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche approvato con R.D. 25 luglio 1904, n. 523, modificato con l'art. 22 della L. 13 luglio 1911, n. 774, del R.D. 19 novembre 1921, n. 1688, e degli artt. 378 e 379 della L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F; c) i ricorsi la cui cognizione è attribuita al Tribunale superiore delle acque dalla presente legge e dagli artt. 23, 24, 26 e 28 del testo unico delle leggi sulla pesca, approvato con R.D. 8 ottobre 1931, n. 1604”*.

Secondo i principi affermati da un consolidato orientamento giurisprudenziale, *“le controversie sugli atti amministrativi in materia di acque pubbliche, ancorché non promananti da pubbliche amministrazioni istituzionalmente preposte alla cura degli interessi in materia, idonei ad incidere in maniera non occasionale, ma immediata e diretta, sul regime delle acque pubbliche e del relativo demanio, spettano alla giurisdizione del Tribunale superiore delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. a), del r.d. n. 1775 del 1933, mentre sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie concernenti atti solo strumentalmente inseriti in procedimenti finalizzati ad incidere sul regime di sfruttamento dell'acqua pubblica e del demanio idrico e adottati in preminente considerazione di interessi ambientali, urbanistici o di gestione del territorio (Cassazione civile, sez. un., 05/02/2020, n. 2710)”* (cfr. T.A.R. Firenze (Toscana), Sez. III, 1° marzo 2022, n.246; T.A.R. Brescia (Lombardia), Sez. I, 6 maggio 2020, n. 337).

La previsione attribuisce dunque la giurisdizione di legittimità in unico grado al T.S.A.P. nella sola ipotesi in cui i provvedimenti amministrativi impugnati siano caratterizzati da incidenza diretta sulla materia delle acque pubbliche (cfr. Cass. civ., Sez. Un., 31 luglio 2017, n. 18976; T.A.R. Milano (Lombardia), Sez. IV, 3 ottobre 2017, n. 1897). È il caso, ad esempio, degli atti che concorrano in concreto a disciplinare la gestione e l'esercizio delle opere idrauliche, i rapporti con i concessionari, oppure a determinare i modi di acquisto dei beni necessari all'esercizio ed alla realizzazione delle opere stesse o a stabilire o modificarne la localizzazione o ad influire nella loro realizzazione mediante sospensione o revoca dei relativi provvedimenti (così T.A.R. Milano (Lombardia), Sez. II, 7 gennaio 2020, n. 37).

Sono, quindi, attribuiti alla cognizione del T.S.A.P. i ricorsi avverso i provvedimenti che (per effetto della loro incidenza sulla realizzazione, sospensione o eliminazione di un'opera idraulica riguardante un'acqua pubblica) concorrono, in concreto, a disciplinare le modalità di utilizzazione di quell'acqua. In tale ambito vanno ricompresi anche i ricorsi avverso i provvedimenti che (pur costituendo esercizio di un potere non strettamente attinente alla materia delle acque e inerendo a interessi più generali e diversi ed eventualmente connessi rispetto agli interessi specifici relativi alla demanialità delle acque o ai rapporti concessori di beni del demanio idrico) riguardino, comunque, l'utilizzazione di detto demanio, così incidendo in maniera diretta ed immediata sul regime delle acque (Cass. civ., Sez. Un., Ord., 19 aprile 2013, n. 9534; Cons. Stato, Sez. IV, 20 ottobre 2020, n. 6359).

Nel caso di specie, difetta, tuttavia, il presupposto fondante la giurisdizione del T.S.A.P. concernente l'incidenza *“diretta e immediata”* sul regime delle acque demaniali, atteso che il provvedimento gravato, adottato in preminente considerazione di interessi ambientali, urbanistici o di gestione del territorio, è finalizzato alla eliminazione secondo le descritte modalità dei rifiuti abbandonati onde evitare pericoli di inquinamento e di danno ambientale, alla messa in sicurezza del sito, e all'accesso ai fondi citati, di modo che essa è del tutto estranea a qualsiasi funzione di regolamentazione del regime delle acque pubbliche; pertanto, nella fattispecie, il fatto che l'esecuzione degli interventi di competenza nonché, in particolare, i rifiuti da asportare siano situati in mappali facenti parte del demanio idrico non comporta evidentemente che l'ordinanza sindacale che ne dispone la rimozione sia finalizzata a spiegare una qualsiasi incidenza in materia di acque pubbliche (sul punto cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 9 novembre 2011, n. 23300; T.A.R. Catanzaro (Calabria), Sez. I, 14 giugno 2021, n. 1197).

Di conseguenza, la controversia deve ricondursi alla giurisdizione del Giudice amministrativo.

2. - Può quindi procedersi all'esame del merito.

Il ricorso, per le ragioni che seguono, deve essere respinto.

3. - In via preliminare, il Collegio ritiene opportuno rammentare gli elementi essenziali di fatto, già sunteggiati in narrativa.

Con l'ordinanza contingibile e urgente n. 70 del 7 settembre 2022, il Sindaco della Città di Moncalieri ha ordinato alla ricorrente Agenzia del Demanio – Filiale Piemonte e Valle D'Aosta, alla Società Sviluppo Industriale s.r.l. e alla Società F.I.R.S.A.T., in qualità di soggetti proprietari e/o titolari di diritti reali dei fondi di cui ai mappali indicati in premessa e riportati in allegato al provvedimento: 1) l'esecuzione degli interventi di competenza per la messa in sicurezza del sito,

qualora se ne manifestino le condizioni in esso previste, ai sensi degli art. 240 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.; 2) di autorizzare l'accesso ai fondi di cui si discute e l'occupazione temporanea dei medesimi, per l'esecuzione dei lavori di monitoraggio, campionamento e bonifica, nonché per tutte le operazioni direttamente ed indirettamente connesse, ai sensi di quanto previsto dall'art. 10 della l.r. n. 42/2000 e dal d.lgs. n. 152/2006; 3) l'esecuzione degli interventi di rimozione, avvio e recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, qualora non espressamente contemplati e previsti nelle operazioni propedeutiche alla realizzazione delle opere pubbliche in previsione sull'area, da realizzarsi entro trenta giorni dal ricevimento del suddetto provvedimento e/o di piena conoscenza dei contenuti in esso rappresentati.

In seguito a un sopralluogo è stato constatato che la presenza dei rifiuti è circoscritta ai soli mappali di cui al Foglio 1 n. 1506 e 2256.

Stante la complessità delle vicende *de facto* che hanno caratterizzato mappali di cui al Foglio 1 n. 1506 e 2256, giova, altresì, ribadire la pendenza, nelle aree, di un procedimento di bonifica di cui s'è stato approvato il Piano di Caratterizzazione attualmente in corso di esecuzione, con pacifica attestazione dell'insussistenza di elementi per l'individuazione del soggetto responsabile dell'inquinamento.

Le particelle interessate sono poi state acquisite al Demanio pubblico dello Stato in virtù di atti amministrativi di esproprio per pubblica utilità di AIPO, autorità espropriante per l'esecuzione dei lavori progettati dalla stessa Agenzia Interregionale per la sistemazione del torrente Sangone nei comuni di Moncalieri e Nichelino.

4. - Tracciati questi lineamenti di inquadramento, in ossequio all'ordine logico delle questioni, deve scrutinarsi il primo motivo di doglianza. La ricorrente contesta l'illegittimità del provvedimento gravato con riferimento al punto 3) dell'ordinanza relativo all'ordine di rimozione recupero e/o smaltimento dei rifiuti, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, per violazione dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006, essendosi il Comune di Moncalieri limitato ad individuare il destinatario dell'ordinanza in funzione della proprietà dell'area, omettendo di considerare: che il proprietario può essere obbligato alla bonifica del suolo in solido con il trasgressore solo qualora ne sia comprovata la responsabilità a titolo di dolo o colpa e che l'area appartiene al demanio idrico dell'area; l'ordine prescinderebbe anche dalla ripartizione delle competenze amministrative in materia, avendo il d.lgs. n. 112/1998 delegato alle Regioni ed agli enti locali le funzioni in tema materia di risorse idriche e difesa del suolo, nonché di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti. Ancora l'ordine non avrebbe puntualmente identificato le aree di pertinenza dell'Agenzia e si contesta, altresì, il punto 1) dell'ordinanza gravata, ricordando che la bonifica delle aree sarebbe a carico della Regione Piemonte sia in virtù dei compiti ad essa assegnati dalla legislazione nazionale e regionale sia in quanto l'evento contestato sarebbe stato, verosimilmente, generato dalla *mala gestio* di quest'ultima.

4.1. - L'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 prevede che:

“1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

2. È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

3. Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, 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.

4. Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni”.

La responsabilità del proprietario dell'area postula dunque l'accertamento di una sua condotta dolosa o colposa; tuttavia è indubbio che la responsabilità, per dolo o per colpa, possa sorgere tanto a seguito di una condotta omissiva che di una condotta attiva (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 7 settembre 2020, n. 5372).

Siffatta previsione, come interpretata da pacifica giurisprudenza, attribuisce rilievo alla negligenza del proprietario, che - a parte i casi limite di connivenza o di complicità negli illeciti - si disinteressa del proprio bene e resti inerte, senza affrontare concretamente la situazione, ovvero la affronti con misure palesemente inadeguate.

La più recente giurisprudenza in materia, che, anche al fine di contrastare più efficacemente gli illeciti fenomeni di abbandono di rifiuti ed in ossequio anche a politiche di derivazione eurounitaria, ha notevolmente ampliato il contenuto del dovere di diligenza da esigersi nei confronti del proprietario dell'area interessata e correlativamente ha aumentato le ipotesi di negligenza tali da integrare la *“culpa in omittendo”* del proprietario. Sul punto, il Consiglio di Stato ha rilevato che, nel suo significato lessicale, la negligenza (vale a dire la mancata diligenza) consiste nella trascuratezza, nell'incuria nella gestione di un proprio bene, e cioè nell'assenza della cura, della vigilanza, della custodia e della buona amministrazione del bene; segnatamente essa si verifica quando il proprietario *“si disinteressa del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza affrontare concretamente la situazione, ovvero la affronti con misure palesemente*

inadeguate”, risultando invece esimente la diligenza del proprietario, “che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile”, sicché è imposto “invece all’amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che - per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche - nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l’abbandono dei rifiuti. La condotta illecita del terzo - ovvero la proliferazione delle condotte illecite dei terzi - dunque non è di per sé una causa che rende non imputabile al proprietario l’evento (la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva), né frattura il nesso di causalità tra la sua condotta colposa (id est, caratterizzata dalla trascuratezza e dalla incuria), quando costituisce un fatto prevedibile e prevenibile” (Cons. Stato, sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977)” (Cons. Stato, Sez. II, 8 novembre 2021, n.7403). È stato altresì rilevato come questa conclusione sia “pienamente in linea con la concezione della proprietà-funzione recepita dalla nostra Costituzione, per la quale la proprietà pone anche degli obblighi di rendersi attivo al suo titolare” (T.A.R. Napoli (Campania), Sez. V, 23 marzo 2015, n. 1692; T.A.R. Torino (Piemonte), Sez. I, 15 luglio 2016, n. 994).

4.2. - Volendo calare il paradigma di riferimento alla fattispecie in esame, deve rilevarsi che la configurabilità della *culpa in vigilando*, come condotta omissiva colposa del proprietario rispetto allo sversamento di rifiuti in una propria area, concreta una forma di responsabilità soggettiva.

La responsabilità da sostanziale omessa custodia del proprietario per l’abbandono di rifiuti (di cui si ordina la rimozione ed è pacifico che non è stato identificato il diretto responsabile) risulta chiaramente invocata ed evincibile dal contenuto dell’ordinanza gravata, in cui più volte si evidenzia il cattivo stato manutentivo delle recinzioni perimetrali e la mancanza di qualsivoglia forma di controllo, pur a fronte di pregressi e risalenti provvedimenti in materia

In particolare, il Piano della caratterizzazione versato in atti, “*Lavori di sistemazione del Torrente Sangone parzialmente ricadenti nel Sito in bonifica - codice anagrafe 1437*”, constata che l’area oggetto di caratterizzazione, *id est* la superficie complessiva totale pari a 2.728 m2 occupata dai mappali n. 1506 e 2256, ubicata all’interno del compendio oggetto di procedura di esproprio a favore del Demanio dello Stato, in sede di sopralluogo è risultata non ancora perimetrata e separata dal compendio industriale che è stato oggetto, in un passato recente, di insediamenti nomadi abusivi e incendi che hanno coinvolto i rifiuti abbandonati presenti; attualmente l’area risulta frequentata da persone senza fissa dimora.

Le circostanze della mancata recinzione e la mancanza di qualsivoglia controllo consentono di ritenere sussistente nella fattispecie quella negligenza del proprietario cui attribuisce rilievo l’art. 192 d.lgs. n. 152/2006, essendo certamente ascrivibile allo stesso un onere di vigilare e di apprestare strumenti utili ad evitare che sull’area di proprietà fossero sversati e abbandonati rifiuti in quantità tale da costituire una seria minaccia per la salute pubblica.

Dipoi, non vi è in atti alcuna formale presa di possesso delle aree di proprietà demaniale da parte di altri soggetti e parte ricorrente - proprietaria, soggetto in necessario rapporto diretto con il bene - neppure indica qualsivoglia misura che, nelle sue prerogative dominicali, avrebbe adottato per la pur minima messa in sicurezza di una zona pacificamente critica.

Ne deriva che, in tale situazione, comprovata l’esistenza di un nesso causale tra la condotta del proprietario e l’abusivo abbandono di rifiuti nell’ambiente, l’inerzia tenuta deve ritenersi sufficientemente caratterizzata da colpa, integrando quindi un’ipotesi di responsabilità soggettiva e non oggettiva, non essendosi l’Agenzia adoperata con mezzi efficaci per evitare il ripetersi di episodi persistenti nel tempo e già conosciuti.

Da ultimo, deve anche rilevarsi che la ricorrente ha spontaneamente dato atto di aver posto in essere le procedure per l’adempimento all’ordine di “*esecuzione degli interventi di rimozione, avvio e recupero o smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell’art. 192 del d.lgs. n. 152/2006*”, in ottemperanza all’ordinanza cautelare del 9 novembre 2022, che non è stata oggetto di impugnativa da parte della ricorrente.

4.3. - Quanto al punto 1) dell’ordinanza gravata, ad onta delle argomentazioni spese da parte ricorrente, il provvedimento non ordina la “bonifica” dei siti ai sensi dell’art. 245 del d.lgs. n. 152/2006, ma unicamente la loro “messa in sicurezza” ex art. 240 del d.lgs. n. 152/2006, qualora se ne manifestino le condizioni.

Pertanto, restano del tutto in disparte le contestazioni in ordine alla titolarità delle operazioni e degli obblighi di bonifica, che, peraltro, risulta in fase di esecuzione con separato procedimento.

Pare inoltre utile rilevare che, nel caso di specie, l’ordinanza gravata non individua la ricorrente quale destinataria di obblighi in virtù delle sue competenze pubblicistiche (la cui contestazione si appalesa dunque in questa sede inconferente), bensì in qualità di proprietaria dei mappali oggetto di esame, i cui obblighi di intervento, come noto, si pongono a monte di separate competenze di tipo pubblicistico.

Venendo all’ordine di messa in sicurezza ai sensi dell’art. 240 e ss. del d.lgs. n. 152/2006 di cui al punto 1) dell’ordinanza lo stesso, così come formulato, per di più inserito nel contesto di un provvedimento contingibile e urgente, si appalesa, in sostanza, del tutto astratto e teorico, essendo privo di qualsivoglia indicazione circa le modalità di esecuzione, i presupposti e le ragioni tecniche che giustificano la richiesta, la sua l’estensione; tanto meno è dato conto del grado di urgenza e del rischio che si intende evitare.

D’altronde, come già rilevato in sede cautelare, la stessa generica prescrizione di provvedervi “*qualora se ne manifestino le condizioni*” lo caratterizza in termini ipotetici e quindi non coerenti con la natura emergenziale dell’atto adottato, in quanto non individua i necessari e specifici presupposti atti a fondare l’esercizio di un potere *extra ordinem*; deve quindi ritenersi che l’ordine di messa in sicurezza, per come concretamente impartito, non comporti alcun obbligo, assumendo se mai l’impropria forma del monito rispetto e rischi di cui non è chiarito né se né quando si manifesteranno. Né può farsi

luogo a valutazioni astratte o aprioristiche sul riparto di obblighi e competenze in tema di messa in sicurezza che prescindano dalla concretezza eseguibile e debitamente giustificata nella competente sede amministrativa e del tutto carente nel provvedimento oggetto di impugnazione.

Come noto, l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente presuppone necessariamente situazioni di pericolo effettivo non tipizzate dalla legge, la cui sussistenza deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione e solamente in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi, stante la configurazione residuale di tale tipologia provvedimentale, nella quale la contingibilità deve essere intesa come impossibilità di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari in ragione dell'accidentalità, imprescindibilità ed eccezionalità della situazione verificatasi e l'urgenza come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile (si veda *ex multis*, T.A.R. Aosta, Sez. I, 20 febbraio 2020, n. 7; T.A.R. Perugia, sez. I, 12 febbraio 2020, n. 64; T.A.R. Emilia Romagna Bologna, sez. II, 9 aprile 2018, n. 317; Consiglio di Stato, sez. V, 12 giugno 2017, n. 2799). Non è per definizione non rinviabile un intervento di cui non è dato comprendere l'oggetto attuale.

4.4. - Alla luce di quanto chiarito, le censure formulate con il primo motivo di gravame non meritano favorevole apprezzamento in considerazione del fatto che l'ordine impartito in forma astratta e ipotetica resta, nel concreto, privo di oggetto.

5. - Parimenti infondato deve ritenersi il secondo motivo di doglianza concernente il punto 2) dell'ordinanza, con il quale il Comune di Moncalieri dispone l'obbligo di *“autorizzazione all'accesso ai fondi sopracitati e all'occupazione temporanea dei medesimi, per l'esecuzione dei lavori di monitoraggio, campionamento e bonifica nonché per tutte le operazioni direttamente ed indirettamente connesse”*.

Questo Collegio ritiene infatti che l'obbligo di consentire l'eventuale accesso/occupazione temporanea da parte di altri soggetti impegnati a loro volta in opere di bonifica/recupero/messa in sicurezza non produca alcun effetto lesivo della sfera giuridica della ricorrente (che per contro agisce in questa sede proprio per sottrarsi ad ogni onere di bonifica/recupero in proprio e non può certo avere interesse a contrastare iniziative altrui volte a migliorare la situazione); nella scarna censura dedotta sul punto la ricorrente non ha chiarito quale sarebbe il danno che le deriva da siffatto ordine e quale l'interesse ad opporvisi.

Da ultimo non è nemmeno condivisibile la tesi per cui l'ordine impartito, non distinguendo per singoli mappali, non distinguerebbe gli obblighi su ciascuno gravanti in relazione alle diverse proprietà e non considererebbe il fatto che i rifiuti insistono solo su parte delle arre.

L'ordine, è pur vero, si indirizza a tre soggetti ma è altresì corredato di una analitica individuazione dei titoli di proprietà dei singoli mappali sicché una lettura in buona fede e mediamente diligente del provvedimento non può che portare ad identificare in modo chiaro le singole responsabilità; d'altro canto proprio l'ordine a ciascuno di consentire, ove necessario per l'adempimento dei propri obblighi, ai restanti obbligati di accedere alla propria porzione di area ha l'evidente obiettivo di consentire a ciascuno di intervenire per quanto di competenza. Né è ipotizzabile che l'ordine di rimozione rifiuti trovi applicazione ad aree che i rifiuti non li dovessero avere.

6. - Tanto considerato, il ricorso deve essere complessivamente rigettato.

7. - Le complessità normativa e fattuale della vicenda giustifica la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)