

Illegittimo l'ordine di provvedere all'avvio al recupero e allo smaltimento di rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi rivolto al comproprietario del fondo non responsabile a titolo di dolo o di colpa

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. III 16 settembre 2024, n. 1666 - Russo, pres.; Polimeno, est. - (*Omissis*) (avv. Vicinanza) c. Comune di Pontecagnano Faiano (avv. Napoliello).

Sanità pubblica - Micro discarica abusiva - Ordine di provvedere all'avvio al recupero e allo smaltimento di rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi - Comproprietaria del fondo - Responsabilità a titolo di dolo o di colpa - Esclusione.

(*Omissis*)

1. Con ordinanza n. 21 del 23.5.2024 il Sindaco di Pontecagnano Faiano ha ordinato a diversi soggetti tra cui la ricorrente, in qualità di comproprietaria del fondo individuato in Catasto Terreni alla particella 782 del foglio 13, di provvedere all'avvio al recupero e allo smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi.

A fondamento di tale ordinanza è stato posto:

- quanto riscontrato in sede di sopralluogo sul predetto fondo (*"si riscontra la presenza di micro discarica abusiva, di materiale ingombrante e materassi oltre rifiuti urbani non differenziati codice CER 200301 e ulteriori rifiuti non distinguibili ..."*);

- la sussistenza di una discarica abusiva di non recente formazione;
- la violazione del comma 3 dell'art. 256 del D. Lgs. 152/2006;
- il disposto dei commi 4 e 5 dell'art. 50 del D. Lgs. 267/2000;
- la sussistenza dei presupposti di cui agli artt. 192 e 242 del D. Lgs. 152/2006.

2. Con l'odierno ricorso (notificato in data 24.7.2024 e depositato in data 25.7.2024) la ricorrente ha impugnato l'ordinanza e ne ha chiesto l'annullamento con il motivo rubricato come segue:

"Violazione e falsa applicazione dell'art. 192 D.Lgs 03.04.2006 n. 152 e segg. Violazione dei principi di buona fede, leale cooperazione e affidamento; Eccesso di potere difetto dei presupposti, difetto di istruttoria, erroneità, antistatarietà, travisamenti, sviamento, illogicità, perplessità, contraddittorietà, incompetenza".

In particolare, con il predetto motivo la ricorrente ha articolato le seguenti censure di rilievo nel presente giudizio (potendosi tralasciare di riportare di seguito le considerazioni svolte in ricorso relative all'eventuale integrazione di reati ambientali, esulando tali questioni dall'oggetto del presente giudizio):

- parte ricorrente non sarebbe proprietaria dell'intero fondo contraddistinto dalla particella 782, bensì soltanto di una piccola parte dello stesso, regolarmente recintata, non accessibile ad opera di terzi e del tutto priva di rifiuti che possano costituire discarica;

- i rifiuti sarebbero invece presenti lungo la Via Lago di Caldonazzo, di proprietà del Comune;

- il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo perché fondato unicamente sulla detenzione / sul godimento del predetto fondo;

- nel caso di specie la ricorrente non sarebbe responsabile dello sversamento dei rifiuti e non lo avrebbe causato, né tantomeno avrebbe posto in essere un abbandono di rifiuti lungo la strada di proprietà del Comune.

3. Si è costituito il Comune di Pontecagnano Faiano, il quale ha chiesto la reiezione del ricorso ed ha dedotto:

- la mancata prova che parte ricorrente si sia attivata per prevenire, impedire o anche solo ridurre l'abbandono e il deposito incontrollato dei rifiuti sul proprio terreno;

- la conseguente sussistenza dell'elemento della colpa a carico della stessa, pure tenuto conto dello stato di incuria del fondo e dell'omessa denuncia alle autorità competenti;

- l'avvenuta effettuazione da parte del Comune di un'adequata istruttoria;

- la necessità nel caso di specie dell'adozione del provvedimento impugnato alla luce del carattere vincolato dello stesso, nell'ottica della tutela della salubrità ambientale;

- la sufficienza dei dati catastali ai fini dell'accertamento della proprietà di un'area.

4. Nella camera di consiglio del giorno 5.9.2024 sono stati sentiti i difensori presenti come da verbale ed il Collegio ha dato avviso ex art. 60 c.p.a. che la controversia si prestava a una definizione con sentenza in forma semplificata.

5. Tanto premesso, il ricorso proposto è fondato e va accolto.

5.1. Va prima di tutto ricordato quanto segue:

"L'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, rubricato "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”.

... Dalle disposizioni normative sopra richiamate consegue che alla rimozione dei rifiuti, all'avvio a recupero degli stessi e al ripristino dello stato dei luoghi è tenuto il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti e, in via solidale, il proprietario dell'area interessata o il titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area inquinata, ove ad esso sia imputabile, all'esito dell'accertamento in contraddittorio, l'abbandono dei rifiuti a titolo di dolo o colpa.

Costituisce ius receptum nella giurisprudenza amministrativa il principio secondo il quale non è configurabile una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o del titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area inquinata, ma soltanto ove detti soggetti siano responsabili quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato le cautele necessarie 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.

Come affermato recentemente anche da questa Sezione, sono illegittimi gli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua mera qualità e in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta. In tale quadro normativo, tutto incentrato sulla tipicità dell'illecito ambientale, non vi è spazio per una responsabilità oggettiva, nel senso che per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturita la situazione di inquinamento, occorre quantomeno la colpa; tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione ad una eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area ove si è verificato l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo. In virtù dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, l'obbligo di rimozione dei rifiuti grava in via principale sull'autore dell'illecito, in solido, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area, qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio di matrice eurounitaria in materia ambientale per cui “chi inquina paga” (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 7657/2020)” (Consiglio di Stato, IV Sez., 26 agosto 2024, n. 7238).

Inoltre, “l'accertamento della condotta asseritamente colposa va eseguito dall'amministrazione e qualora non sia stata né accertata, né tantomeno dimostrata la sussistenza dell'elemento psicologico (ossia almeno la colpa), in difetto quindi di accertato concorso con il terzo autore dell'illecito di una condotta colpevole del proprietario del fondo, non è dato ricavare alcuna sua responsabilità per la bonifica da effettuare, per cui è illegittima l'ordinanza di bonifica emessa unicamente sul rilievo dell'appartenenza del bene interessato; peraltro, la ricerca di un necessario criterio di imputazione della responsabilità in capo al proprietario del fondo, che vada al di là della mera titolarità giuridica del bene, è in linea col principio di derivazione comunitaria secondo cui “chi inquina paga”, espresso nell'art. 191, par. 2, trattato Ue, recepito anche nel d.lg. n. 156 del 2006 (T.A.R. Sicilia, Catania, sez. I, 30 dicembre 2011, n. 3235)” (v. sentenza n. 1400/2023 di questa Sezione).

5.2. Orbene, dall'applicazione delle suesposte coordinate ermeneutiche al caso di specie deriva la fondatezza delle doglianze sostanzialmente articolate dalla ricorrente in relazione all'elemento soggettivo, poiché nella motivazione dell'ordinanza impugnata (da qualificarsi necessariamente come emessa ai sensi dell'art. 192 del D. Lgs. 152/2006, stante l'espresso richiamo ai presupposti previsti in tale disposizione e l'astratta sussumibilità del caso di specie all'interno delle fattispecie contemplate dalla stessa) non sono stati neppure enunciati elementi che consentano di ritenere sussistente una responsabilità a titolo di dolo o di colpa in capo a parte ricorrente.

Inoltre, neppure risulta che l'ordinanza impugnata sia stata preceduta da una completa istruttoria sul punto, non potendosi ribaltare sul privato l'onere della prova dell'elemento soggettivo gravante sull'amministrazione e non risultando a tal proposito l'apprezzamento da parte del Comune di elementi sintomatici della presenza di dolo o colpa in capo alla ricorrente neppure nella nota relativa al sopralluogo eseguito nel febbraio 2024 (nota richiamata nel provvedimento impugnato).

5.3. In definitiva, il ricorso proposto va accolto, con conseguente annullamento dell'ordinanza impugnata.

6. Le spese di giudizio debbono essere compensate, tenuto conto della peculiarità della fattispecie, con salvezza del solo contributo unificato, che va posto in capo all'amministrazione soccombente.

(Omissis)