

Esclusa la responsabilità del proprietario di un'area recintata e dotata di cancello per rifiuti abbandonati da terzi

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 10 marzo 2025, n. 850 - Burzichelli, pres.; Consoli, est. - Guido ed a. (avv. Castorina) c. Comune di Paternò (avv. Di Pace, Negretti, Cuomo).

Sanità pubblica - Rifiuti abbandonati in un terreno incolto, recintato e dotato di cancello - Ordinanza sindacale di bonifica di un terreno - Responsabilità del proprietario dell'area - Principio "chi inquina paga" - Responsabilità dolosa o colposa - Dolo o colpa accertati all'esito di apposito contraddittorio - Necessità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

I ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza del Sindaco di Paternò n. 30 del 26 giugno 2024, con cui l'Amministrazione ha imposto agli interessati la bonifica di un terreno di loro proprietà.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue: a) i ricorrenti sono comproprietari di un terreno incolto, recintato e dotato di cancello, situato nella zona "San Vito" di Paternò, censito in catasto al foglio 34, particella 122; b) in occasione di un sopralluogo condotto dal Nucleo di Polizia Edilizia e Tutela Ambientale in data 10 maggio 2024 due individui (uno dei quali deceduto) sono stati sorpresi ad abbandonare rifiuti nel terreno, che è stato successivamente posto sotto sequestro; c) il Sindaco di Paternò ha, quindi, adottato l'ordinanza in questa sede impugnata, con la quale ha imposto ai ricorrenti, unitamente ad uno dei responsabili dell'abbandono dei rifiuti, di provvedere alla bonifica dell'area; d) i ricorrenti sono estranei ai fatti e hanno vanamente sollecitato l'intervento in autotutela dell'Amministrazione sul provvedimento in questione.

Il contenuto dei motivi di gravame può sintetizzarsi come segue: a) ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006, la responsabilità del proprietario dell'area sussiste solo in caso di dolo o colpa accertati all'esito di apposito contraddittorio; b) nel caso in esame non sono stati effettuati accertamenti volti a dimostrare la responsabilità dolosa o colposa degli interessati; c) in base al principio "chi inquina paga" (art. 191 del Trattato UE), l'obbligo di bonifica ricade sull'effettivo responsabile dell'inquinamento; d) i ricorrenti hanno adottato misure adeguate per proteggere il terreno di loro proprietà, apponendo un muretto di recinzione ed un cancello, che è stato divelto da terzi; e) il provvedimento si fonda esclusivamente sulla circostanza che gli interessati sono proprietari dell'area, ma la responsabilità del proprietario dall'area non può semplicemente presumersi; f) gli eredi del soggetto coinvolto nell'abbandono dei rifiuti, successivamente deceduto, sono stati, invece, esclusi dall'obbligo di bonifica.

Con memoria depositata in data 8 gennaio 2025 i ricorrenti hanno precisato, in particolare, quanto segue: a) la documentazione prodotta in giudizio dall'Amministrazione conferma le censure sollevate nei confronti del provvedimento impugnato, con cui è stata disposta la bonifica a carico dei proprietari del terreno senza alcun accertamento in contraddittorio quanto al prescritto requisito del dolo o della colpa; b) ciò a prescindere dal rilievo che gli interessati avevano adeguatamente ed integralmente recintato il terreno con un muretto, oltre ad aver installato un cancello in ferro, che è stato poi rimosso da ignoti; c) il controllo del territorio competeva, in primo luogo, all'Amministrazione, dovendo, altresì, ribadirsi che nella specie sono stati colti in flagranza di reato gli autori dell'abbandono dei rifiuti; d) né può valere al riguardo l'affermazione dei Carabinieri - la quale non fa fede sino a querela di falso poiché non attiene a fatti dagli stessi accertati - secondo cui il sito era stato oggetto di precedenti sversamenti di rifiuti, atteso che nessun controllo risulta essere stato effettuato al riguardo.

Il Comune di Paternò ha svolto, in sintesi, le seguenti difese: a) è stata rilevata nell'area una discarica abusiva e la Polizia Municipale, a seguito di segnalazione dei Carabinieri, ha effettuato un sopralluogo, identificando due individui che stavano procedendo ad abbandonare *in loco* dei rifiuti; b) in ragione della grave situazione di degrado ambientale e dell'elevato rischio di inquinamento il Sindaco ha adottato un'ordinanza per garantire la bonifica dell'area; c) il ricorso è inammissibile per omessa notifica al soggetto controinteressato (cioè al terzo soggetto cui è stato imposto l'obbligo di bonificare l'area); d) secondo la giurisprudenza il proprietario ha comunque il dovere di vigilare sull'uso dell'area ed è tenuto a prevenire situazioni di eventuale degrado ambientale; e) i ricorrenti sono stati ritenuti responsabili in ragione della loro inerzia, poiché, pur avendo la disponibilità del terreno, non hanno adottato le misure necessarie per prevenire l'abbandono di rifiuti, il quale deve ritenersi perdurante nel tempo, come si evince dall'ingente quantità di materiale rinvenuto sul fondo; f) la non tempestiva denuncia del furto del cancello d'ingresso, che avrebbe potuto impedire l'accesso da parte di terzi, è stata considerata prova della negligenza degli interessati; g) come affermato nella sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 agosto 2024, n. 7313, la responsabilità del proprietario può derivare dalla mera detenzione o dal semplice possesso dell'area ove i rifiuti sono stati abbandonati; h) il proprietario ha l'obbligo di attivarsi per eliminare il pericolo o il danno ambientale, anche se il danno è stato in concreto cagionato da terzi; i) il principio "chi

inquina paga”, di cui alla direttiva 2008/98/CE, trova applicazione non solo nei confronti chi abbia inquinato, ma anche nei confronti del proprietario del sito che non abbia adottato misure idonee a prevenire o porre rimedio al danno; l) l’ignoranza delle condizioni di degrado ambientale dell’area non esime il proprietario da responsabilità; m) come affermato dal Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 26 gennaio 2021, n. 3, la responsabilità per danno ambientale non richiede una connessione diretta tra il comportamento del proprietario e l’evento che ha cagionato l’inquinamento, essendo sufficiente la detenzione del bene e l’omissione di misure adeguate per prevenire il danno o ripristinare lo *status quo ante* (sul punto, cfr. anche Consiglio di Stato, Sez. IV, 8 giugno 2021, n. 4383; 27 giugno 2024, n. 5694); n) le prove offerte dai ricorrenti non appaiono idonee a dimostrare l’assenza di colpa, tenuto conto, in particolare, che: - la denuncia del furto del cancello è avvenuta tardivamente e non risultano essere state adottate ulteriori misure per impedire l’accesso al terreno da parte di terzi; - la documentazione (anche fotografica) prodotta dagli interessati conferma lo stato di abbandono e degrado dell’area di cui si tratta.

Con memoria in data 19 gennaio 2025 i ricorrenti hanno replicato alle avverse difese come segue: a) il soggetto che il Comune ritiene controinteressato è, semmai, un cointeressato, in quanto anch’egli destinatario del provvedimento impugnato e, pertanto, obbligato alla bonifica dell’area; b) dopo il furto del cancello, gli interessati hanno collocato un masso al fine di impedire l’accesso al terreno; c) la documentazione fotografica che è stata prodotta dimostra che il terreno non è stato abbandonato, trovandosi in condizioni ordinate, senza segni di incuria; d) è irragionevole pretendere che i proprietari controllino costantemente la proprietà al fine di prevenire intrusioni, posto che tale compito spetta, invece, agli organi di polizia; e) l’attribuzione automatica della responsabilità in capo ai ricorrenti si traduce in una forma di responsabilità oggettiva che risulta contraria ai principi costituzionali; f) l’interpretazione dell’Amministrazione implicherebbe che i proprietari siano tenuti ad esercitare un controllo continuo sulla proprietà, sebbene tale compito non sia imposto in alcun modo dalla legge.

Con memoria in data 23 gennaio 2024 il Comune di Paternò ha precisato, in particolare, quanto segue: a) nell’area, estesa circa 1.300 metri quadri, sono presenti rifiuti vari, tra i quali eternit, calcinacci, plastiche e mobili abbandonati; b) trattasi di vera e propria discarica a cielo aperto e i rifiuti si trovano *in loco* da lungo tempo, come risulta dalla documentazione fotografica e dalle relazioni che sono state versate in atti; c) nonostante le segnalazioni e l’irrogazione di sanzioni, gli interessati non hanno adottato misure adeguate per mettere in sicurezza l’area; d) il posizionamento di un masso davanti l’ingresso del terreno costituisce una misura del tutto inadeguata ad impedire l’accesso da parte di terzi; e) il cancello è stato rimosso tra l’anno 2010 e l’anno 2022; f) sulla responsabilità del proprietario dell’area vanno richiamate le seguenti pronunce: Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 agosto 2024, n. 7313; 27 giugno 2024, n. 5694; 8 giugno 2021, n. 4383; g) i ricorrenti sono i soli titolari del potere di disposizione e controllo del terreno, non avendo delegato tale compito a terzi; h) deve osservarsi, altresì, che il Comune ha avviato i controlli del caso ed è intervenuto con appositi provvedimenti secondo una tempestiva appropriata; i) gli stessi interessati hanno ammesso di recarsi raramente sul fondo, che hanno definito “incolto e improduttivo”.

Nella pubblica udienza in data odierna la causa è stata trattenuta in decisione.

Il Collegio ritiene fondato il ricorso.

Preliminarmente, va respinta l’eccezione di inammissibilità del gravame formulata dall’Amministrazione resistente, non potendosi individuare nell’autore materiale dell’abbandono dei rifiuti (che risulta identificato nel provvedimento impugnato) un “controinteressato” in senso proprio.

Invero, secondo consolidato indirizzo della giurisprudenza, “*Nell’ambito del giudizio amministrativo, la qualifica di controinteressato, a cui il ricorso deve essere notificato, deve essere riconosciuta non a chi abbia un interesse, anche legittimo, a mantenere in vita il provvedimento impugnato, bensì soltanto a chi riceva un vantaggio diretto e immediato dal provvedimento*” (Cons. Stato, Sez. III, sentenza n. 3475 del 4 aprile 2023).

Nel caso di specie, deve escludersi che dalla determinazione impugnata derivi, in modo diretto ed immediato, una posizione di vantaggio a carico del soggetto autore dello sversamento dei rifiuti.

Il provvedimento gravato è stato emesso ai sensi dell’art. 192, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006, a norma del quale “*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*”.

Come precisato dalla giurisprudenza, “*la condanna del proprietario del suolo agli adempimenti previsti dall’art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006 necessita di un serio accertamento della sua responsabilità da effettuarsi in contraddittorio, ancorché fondato su presunzioni e nei limiti della esigibilità ove si ravvisi il titolo colposo di tale responsabilità (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 3672 del 2017; sez. V, n. 1089 del 2017; sez. IV, n. 1301 del 2016; sez. V, n. 933 del 2015), non potendosi configurare, in assenza di una apposita previsione di legge nazionale, alla stregua del diritto europeo, una responsabilità del proprietario da posizione (cfr. da ultimo Corte giust. UE, sez. II, 13 luglio 2017, C-129/2016; sez. III,*

4 marzo 2015, n. 534; Cons. Stato, Ad. plen., n. nn. 21 e 25 del 2013)” (Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2018, n. 3430).

In disparte gli ulteriori rilievi formulati in ricorso, il provvedimento gravato risulta emesso in assenza del contraddittorio prescritto dal menzionato art. 192, necessario ai fini dell'accertamento del titolo colposo della responsabilità, quale presupposto che giustifica l'adozione dell'ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati nei confronti del proprietario dell'area interessata che non sia l'autore materiale della condotta illecita.

L'omissione della comunicazione agli interessati dell'avvio del procedimento, con conseguente violazione delle garanzie partecipative, nel caso di specie, peraltro, non può ritenersi sanata dal contenuto del provvedimento emesso, il quale appare, altresì, affetto da vizio di istruttoria, in ragione della mancanza di accertamenti specifici che consentano di distinguere i rifiuti depositati dai soggetti identificati in occasione del sopralluogo da quelli che, secondo quanto ipotizzato nel verbale di sopralluogo, risulterebbero giacenti nel sito da epoca preesistente, rendendolo una “discarica a cielo aperto”. Ad ogni modo, secondo il prevalente indirizzo della giurisprudenza, cui il Collegio presta adesione, deve escludersi l'applicazione, nel caso in esame, dell'art. 21-octies l. n. 241/1990 (cfr. T.A.R. Napoli, Campania, Sez. V, 5 gennaio 2023, n. 104, e la giurisprudenza ivi richiamata: T.A.R. Napoli, Sez. V, 6 novembre 2018 n. 6448; 15 marzo 2018, n. 1651; T.A.R. Salerno, Sez. II, 8 gennaio 2020, n. 15; T.A.R. Brescia, Sez. I, 7 gennaio 2020, n. 4; Cons. Giust. Amm. per la Regione Siciliana, 28 maggio 2019, n. 497; T.A.R. Lecce, Sez. III, 13 settembre 2017, n. 1450; cfr., altresì, T.A.R. Palermo, Sicilia, Sez. I, 14 ottobre 2013, n. 1816, secondo cui *“Poiché si attaglia al disposto di cui all'art. 192, d.lg. n. 152 del 2006, il principio secondo cui vi deve essere necessaria imputabilità a titolo di dolo o colpa del proprietario dell'area per configurare un suo obbligo a provvedere allo smaltimento dei rifiuti ivi abbandonati, precisandosi, inoltre, che l'ordine di rimozione può essere adottato esclusivamente in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo, si deve ritenere che la preventiva, formale, comunicazione dell'avvio del procedimento si configuri come un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, apparendo recessive, dunque, in tale specifica materia, le regole stabilite in via generale dagli artt. 7 e 21 octies, l. n. 241 del 1990”*).

Per quanto precede, in accoglimento del ricorso, il provvedimento impugnato va annullato nella parte in cui individua i ricorrenti quali destinatari dell'obbligo di bonifica del sito.

Le spese processuali possono essere compensate tra le parti tenuto conto della particolarità della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie, e, per l'effetto, annulla l'ordinanza impugnata nei termini di cui in motivazione; 2) compensa tra le parti le spese processuali.

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

(Omissis)