

di **Avv. Rosa Bertuzzi**

TAR Calabria Sez. dist. Reggio Calabria n. 257 del 15 maggio 2018

Rifiuti. Amministrazioni pubbliche corresponsabili della violazione del divieto di abbandono

Anche le Amministrazioni pubbliche vanno considerate corresponsabili – con la loro negligenza – dello sversamento dei rifiuti e dunque risultano legittimamente destinatari delle misure previste dall'art. 192, quando nel corso del tempo non abbiano posto in essere alcuna misura, volta ad evitare il degrado dell'area.

Pubblicato il 15/05/2018

N. 00257/2018 REG.PROV.COLL.

N. 01287/2008 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1287 del 2008, proposto dalla Citta' Metropolitana di Reggio Calabria, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Barresi, con domicilio eletto presso l'ufficio legale dell'Amministrazione Provinciale di Reggio Calabria, in Reggio Calabria, via S.Anna II.Tronco, Spirito Santo.;

contro

il Comune di Reggio Calabria, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Palma Spataro, con domicilio eletto presso l'Avvocatura Civica, via S. Anna II Tr. Palazzo Ce.Dir.;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 99 del 10 ottobre 2008 con la quale il Comune di Reggio Calabria ha ordinato alla Provincia di Reggio Calabria di procedere alla caratterizzazione ed alla rimozione dei rifiuti depositati da terzi nel tratto della Foce Fiumara Valanidi II in località San Gregorio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Reggio Calabria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 marzo 2018 la dott.ssa Angela Fontana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Con l'ordinanza n. 99 del 10 ottobre 2008, il Comune di Reggio Calabria ha ordinato non solo ai responsabili di un illecito sversamento di rifiuti speciali, ma anche alla Provincia di Reggio Calabria quale soggetto obbligato in solido, di procedere alla caratterizzazione ed alla rimozione dei rifiuti speciali depositati da terzi nel tratto della Foce Fiumara Valanidi II in località San Gregorio.

Col ricorso in esame, la Provincia ha impugnato tale ordinanza, deducendo la violazione dell'art. 7 della Legge n. 241/90 e dell'art. 192 del d. Lgs n.152/2006, nonché il vizio di incompetenza assoluta.

Secondo la prospettiva della ricorrente, il Comune avrebbe dovuto previamente attivare il procedimento di smaltimento e di ripristino nei confronti degli effettivi responsabili.

Inoltre, sarebbe stato violato l'art. 192 del d. Lgs. 152 del 2006, poiché non sarebbe stato consentito il contraddittorio con la parte intimata e la Provincia che non sarebbe titolare di una posizione qualificata nei confronti dell'area su cui si è realizzato l'illecito sversamento di rifiuti.

Infine, il provvedimento sarebbe viziato per incompetenza, in quanto il potere di ordinare la rimozione dei rifiuti spetterebbe alla autorità titolare dei poteri di autotutela sul bene demaniale.

2. Si è costituito il Comune di Reggio Calabria, che ha difeso la legittimità dei propri atti ed ha chiesto che il ricorso sia respinto.

3. Nel corso del giudizio, la Città Metropolitana è succeduta alla Provincia di Reggio Calabria.

4. Con la ordinanza collegiale n. 971 dell'11 dicembre 2017, questo TAR ha ritenuto che fosse indispensabile ai fini del decidere acquisire la documentazione istruttoria posta a fondamento della impugnata ordinanza ed ha disposto che il Comune di Reggio Calabria ne eseguisse il deposito agli atti del giudizio.

L'amministrazione intimata ha ottemperato all'ordine istruttorio in data 18 gennaio 2018.

In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, le parti hanno depositato ulteriori memorie, insistendo nelle proprie difese.

Alla pubblica udienza del 27 marzo 2018 la causa è stata trattenuta per la decisione.

5. Ritiene il Collegio che il ricorso risulta infondato e va respinto.

6. Col primo motivo, è lamentato che il Comune non avrebbe previamente attivato il procedimento di smaltimento e di ripristino nei confronti degli effettivi responsabili.

6.1 La censura è infondata

L'art. 192, comma 3, del d.lgs 152 del 2006 dispone che: "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".

La norma scolpisce una responsabilità solidale tra gli autori dell'illecito ed i soggetti titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area.

La citata disposizione che scolpisce il paradigma del procedimento finalizzato alla rimozione dei rifiuti illecitamente sversati, non prevede, invero, che l'amministrazione debba prioritariamente procedere nei confronti degli effettivi responsabili e solo, in caso di impossibilità o inerzia di questi, nei confronti degli altri soggetti responsabili per legge.

In realtà, dalla lettura della norma, si evince che il contenuto della ordinanza sindacale adottata ai sensi dell'art. 192 del d. lgs 152 del 2006 prevede che il Sindaco debba "individuare" i soggetti responsabili, "disporre" le operazioni necessarie al ripristino dello stato dei luoghi, e che egli, successivamente, proceda all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.

Orbene, nel caso di specie, l'ordinanza impugnata individua nei signori Rocco Carbone, Fortunato Quartuccio e Domenico Malavenda gli autori dell'illecito, individua altresì gli altri soggetti responsabili in via solidale ex lege e fissa i tempi entro i quali devono essere compiute le operazioni di ripristino.

Poiché, dunque, l'ordinanza impugnata puntualmente riproduce la portata dispositiva dell'art. 192, essa appare immune dal vizio di violazione di legge contestato dalla ricorrente.

7. Col secondo motivo, l'Amministrazione ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, sotto due profili: in primo luogo, perché non sarebbe stata posta a conoscenza della pendenza del procedimento, prima dell'emanazione dell'atto del 10 ottobre 2007, e in secondo luogo perché non sarebbe titolare di un diritto sull'area sulla quale vi è stato l'illecito sversamento dei rifiuti.

8. Anche tali censure risultano infondate e vanno respinte.

Quanto al lamentato coinvolgimento della Provincia di Reggio Calabria nel corso del procedimento, va evidenziato che l'ordinanza impugnata è stata emanata facendo uso del "potere emergenziale" declinato dall'art. 54, commi 1 e 4, del D.Lgs. 267/2000, che di per sé consente, in ragione dei presupposti d'urgenza e pericolo per la salute e la pubblica incolumità, di derogare all'obbligo di comunicare alla parte interessata l'avviso di avvio del procedimento.

Circa la titolarità dell'area in questione da parte della Provincia, risulta dalle premesse dell'atto impugnato che il tratto della Foce Fiumara Valanidi, oggetto dell'ordinanza, appartiene al demanio fluviale provinciale: poiché col ricorso in esame non è stato dedotto o fornito alcun elemento contrario a quanto ritenuto dalla amministrazione, tale circostanza si deve ritenere adeguatamente comprovata in questa sede.

9. Col terzo motivo, l'Amministrazione provinciale ha dedotto che vi sarebbe l'incompetenza del Comune, poiché il potere di ordinare la rimozione dei rifiuti spetterebbe alla autorità titolare dei poteri di autotutela sul bene demaniale.

9.1 Tale censura – pur avendo richiamato un principio di per sé condivisibile – con riferimento ai fatti accaduti va respinta, perché infondata.

Come ha rilevato il Consiglio di Stato, il Comune può esercitare i poteri previsti dall'art. 192 del testo unico n. 152 del 2006 anche quando l'area occupata dai rifiuti risulti di proprietà di una pubblica amministrazione ovvero sia sottoposta anche ai poteri di vigilanza e di salvaguardia, previsti dalla normativa pubblicistica.

In particolare, il Consiglio di Stato ha precisato che: “...per un verso, le esigenze di tutela ambientale sottese alla norma citata rendono evidente che il riferimento a chi è titolare di diritti reali o personali di godimento va inteso in senso lato, destinato a comprendere qualunque soggetto si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli – e per ciò stesso imporgli – di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a scarica abusiva”. (Cons. St., II Sez., 6 luglio 2011).

L'art. 192 dispone:

- al comma 1, che “L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati”;

- al comma 3, che, “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”.

Quanto al requisito della colpa, espressamente previsto al comma 3 della citata norma, è stato ulteriormente precisato che: “dal dato testuale del comma 3 (e dalla parola ‘dispone’), si evince come il potere-dovere di ordinare la rimozione e il ripristino dello stato dei luoghi vada esercitato senza indugio non solo nei confronti di chi abbandona

sine titulo i rifiuti (il quale realizza la propria condotta col dolo e con l'animus derelinquendi), ma anche del proprietario o del titolare di altro diritto reale cui la violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa.

In un quadro normativo volto a tutelare l'integrità dell'ambiente, il comma 3 non prevede una ipotesi di responsabilità oggettiva o per fatto altrui: se vi è un abbandono di rifiuti avente il carattere della repentinità e della irresistibilità. Se avvisa dell'accaduto la pubblica autorità e pone in essere le misure esigibili per evitare il ripetersi dell'accaduto, il proprietario non può essere considerato responsabile, per il suo solo titolo di proprietario.

Tuttavia, non dissimilmente ad altre disposizioni del settore, il comma 3 ritiene sufficiente la colpa.

Tra le ipotesi tipiche di colpa, rientra la negligenza.

Nel suo significato lessicale, la negligenza (vale a dire la mancata diligenza) consiste nella trascuratezza, nella incuria nella gestione di un proprio bene, e cioè nella assenza della cura, della vigilanza, della custodia e della buona amministrazione del bene.

L'art. 192 del testo unico n. 152 del 2006 attribuisce rilievo proprio alla negligenza del proprietario, che – a parte i casi di connivenza o di complicità negli illeciti (qui non prospettabili) - si disinteressa del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte, senza affrontare concretamente la situazione, ovvero la affronti con misure palesemente inadeguate.

L'art. 192 – qualora vi sia la concreta esposizione al pericolo che su un bene si realizzi una discarica abusiva di rifiuti anche per i fatti illeciti di soggetti ignoti – attribuisce rilevanza esimente alla diligenza del proprietario, che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile, e impone 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. St., 10 giugno 2014, n. 2977; Cons. St., 11 gennaio 2016 n.58).

Tenuto conto di tali principi, che il Collegio condivide e fa propri, si deve ritenere effettivamente sussistente la negligenza della Amministrazione ricorrente, poiché con riferimento all'area in questione nel corso del giudizio non è risultata alcuna concreta attività precedente, volta ad evitare che il Vallone in questione diventasse una discarica e che su di esso si continuasse a sversare rifiuti di ogni genere.

Si deve pertanto riaffermare il principio per cui anche le Amministrazioni pubbliche vanno considerate corresponsabili – con la loro negligenza – dello sversamento dei rifiuti e dunque risultano legittimamente destinatari delle misure previste dall'art. 192, quando nel corso del tempo non abbiano posto in essere alcuna misura, volta ad evitare il degrado dell'area.

Non rileva dunque, per la definizione del presente giudizio, la rilevata sussistenza di poteri di autotutela, spettanti alla stessa Amministrazione ricorrente, a tutela del proprio patrimonio: l'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 ha attribuito al Comune il potere di rimuovere i rifiuti e di disporre il ripristino dello stato dei luoghi nei confronti non solo dei soggetti privati che risultino responsabili dello smaltimento o proprietari delle aree interessate, ma anche nei confronti delle Amministrazioni pubbliche che non abbiano esercitato i loro poteri istituzionali, risultando così responsabili in via solidale – sotto il profilo amministrativo - di quanto accaduto.

11. Per le ragioni che precedono, il ricorso va respinto.

Sussistono i presupposti per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio.

PQM

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati: