

di Avv. Rosa Bertuzzi

TAR PUGLIA (LECCE) Sez. III n° 1450 del 13.09.2017

IMPUTABILITA' DELL'ABBANDONO E DEPOSITO **INCONTROLLATO DI RIFIUTI**

1. Dal dato testuale della disposizione di cui all'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 emerge che: alla rimozione dei rifiuti è tenuto il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti; in via solidale il proprietario o chi abbia a qualunque titolo la disponibilità ove ad esso sia imputabile l'abbandono dei rifiuti a titolo di dolo o colpa; non è configurabile una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti. Ne consegue quale corollario: a) l'irrelevanza ai fini degli obblighi di rimozione e smaltimento della titolarità del diritto reale sulle aree interessate dall'abbandono dei rifiuti, atteso che la disposizione normativa accomuna nello stesso trattamento sia il proprietario dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti che chi ne abbia la "disponibilità" a titolo di diritto reale o personale; b) la necessità dell'accertamento della responsabilità, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Ed invero, per un verso, sicuro approdo della giurisprudenza è quello secondo cui l'imputabilità delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo in capo al proprietario o di chiunque abbia la giuridica disponibilità del bene, presuppone necessariamente l'accertamento in capo a quest'ultimo di un comportamento doloso o colposo, non ravvisando la disposizione dell'art. 192 D.Lgs. n. 152/2006 un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o per fatto altrui, con conseguente esclusione della natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene.

2. In materia, il legislatore delegato ha inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione allo specifico procedimento dei potenziali destinatari del provvedimento conclusivo. Di conseguenza, la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati,

nemmeno soggetto al temperamento che l'art. 21 octies della legge n. 241 del 1990 apporta alla regola generale posta dall'art. 7 della stessa legge.

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 58 del 2017, proposto da:, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avv., con domicilio eletto presso lo studio dell'Avv., Viale, n.;

contro

Comune di

per l'annullamento,

dell'ordinanza n. 200 del 25 ottobre 2016, prot. n. 38425 del 26 ottobre 2016, emessa dal Comune di

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 giugno 2017 la dott.ssa e udita per la parte ricorrente l'Avv.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La società s.p.a. ha impugnato, domandandone l'annullamento, l'ordinanza a firma del Sindaco e del Dirigente del Settore "... " del Comune n. 200 del 25 ottobre 2016 (prot. n. 38425 del 26 ottobre 2016), notificata in data 5 novembre 2016, con cui, a seguito del rinvenimento di rifiuti abbandonati, è stato ad essa imposto (nella qualità di presunta proprietaria di una delle particelle occupate dai rifiuti in questione) di adottare i necessari interventi di messa in sicurezza, rimozione dei rifiuti (speciali pericolosi e non pericolosi ivi abbandonati in cospicua quantità da ignoti, costituiti in gran parte da lastre in eternit) e bonifica di un terreno ubicato nel territorio comunale in località "....." (particella n. 32 del Foglio n.20).

Ha chiesto, altresì, il risarcimento di tutti i danni subiti e/o subendi che l'A.Q.P. dovesse sostenere per l'omesso esercizio, da parte del Comune di, degli adempimenti di sua competenza, ex artt. 192 e 250 del D. Lgs. n. 152/2006.

A sostegno dell'impugnazione interposta ha dedotto:

1) violazione di legge per contrasto e falsa applicazione della normativa in tema di siti inquinati, ex artt. 242, 244, 250 del D. Lgs. n. 152/2006, errata applicazione del D. Lgs. 22/1997 e del D.P.C.M. 471/1999 (norme abrogate): a. assenza dei presupposti oggettivi necessari ad ordinare la bonifica, b. incompetenza del Comune ed emettere tale ordinanza;

2) illegittimità dell'ordine di rimozione dei rifiuti rinvenuti per violazione dell'art. 192, comma 3, del D. Lgs. n. 152/2006 e della corrispondente normativa comunitaria, per assenza dei presupposti fattuali necessari a consentire l'adozione di un ordine di tal genere, violazione del principio "chi inquina paga";

3) illegittimità dell'ordinanza per errata applicazione dell'art. 192, comma 3, del D. Lgs. n. 152/2006, in relazione a soggetto diverso dal "proprietario", difetto d'istruttoria;

4) illegittimità dell'ordinanza per violazione dell'obbligo di preavviso, ex art. 7 della L. 241/1990;

5) illegittimità dell'ordinanza per eccesso di potere: attribuzione a terzi di responsabilità proprie del Comune.

Non si è costituito in giudizio il Comune di

Con ordinanza 15 febbraio 2017, n. 68, questo Tribunale ha accolto l'istanza cautelare incidentalmente formulata dalla Società ricorrente, "Considerato che, ad una sommaria delibazione propria della presente fase cautelare del giudizio, il ricorso appare fondato, in quanto: 1), Ente gestore dell'acquedotto, (in linea generale) non appare tenuto agli adempimenti di rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi sulle aree interessate dalle condutture idriche, per mancanza tanto del rapporto reale con le aree stesse che di un rapporto di natura obbligatoria (non essendo comprese negli obblighi da esso assunti convenzionalmente la vigilanza e la custodia delle infrastrutture per comportamenti di terzi estranei di natura patologica; v. Consiglio di Stato, V, 22 febbraio 2016, n. 705; in termini, T.A.R. Puglia, Bari, I, 29 settembre 2016, n. 1159); 2) il Comune intimante ha violato il disposto dell'art. 192, comma 3 del D.Lgs. n. 152/2006, il quale richiede, ai fini della corresponsabilità, che i necessari propedeutici accertamenti sulla sussistenza dei profili di responsabilità dolosa o colposa della violazione dell'obbligo di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti siano effettuati dai soggetti istituzionalmente preposti al controllo, in contraddittorio con i soggetti interessati, non essendo configurabile una responsabilità oggettiva a carico del

proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti”.

All'udienza pubblica del 27 giugno 2017, su istanza di parte, la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

0. – Il ricorso è fondato e deve essere accolto, nei sensi di seguito indicati.

1. – Come già anticipato nella fase cautelare del presente giudizio, coglie nel segno la censura (formulata a sostegno della domanda di annullamento azionata) con la quale lamenta, essenzialmente, la violazione del disposto dell'art. 192, comma 3 del D. Lgs. n. 152/2006, il quale richiede, ai fini della corresponsabilità, che i necessari propedeutici accertamenti sulla sussistenza dei profili di responsabilità dolosa o colposa della violazione dell'obbligo di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti siano effettuati dai soggetti istituzionalmente preposti al controllo, in contraddittorio con i soggetti interessati, non essendo configurabile una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti.

Osserva la Sezione che l'art. 192 del D. Lgs. n. 152/2006, dopo aver disposto (comma 1) che “L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati”, al comma 3 prevede 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”.

Orbene, <<Dal dato testuale della disposizione emerge che: alla rimozione dei rifiuti è tenuto il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti; in via solidale il proprietario o chi abbia a qualunque titolo la disponibilità ove ad esso sia imputabile l'abbandono dei rifiuti a titolo di dolo o colpa; non è configurabile una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti.

Ne consegue quale corollario:

a) l'irrilevanza ai fini degli obblighi di rimozione e smaltimento della titolarità del diritto reale sulle aree interessate dall'abbandono dei rifiuti, atteso che la disposizione normativa accomuna nello stesso trattamento sia il proprietario dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti che chi ne abbia la “disponibilità” a titolo di diritto reale o personale;

b) la necessità dell'accertamento della responsabilità, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo>>> (Consiglio di Stato, V, 22 febbraio 2016, n. 705).

Ed invero, per un verso, “Sicuro approdo della giurisprudenza è quello secondo cui l'imputabilità delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo in capo al proprietario o di chiunque abbia la giuridica disponibilità del bene, presuppone necessariamente l'accertamento in capo a quest'ultimo di un comportamento doloso o colposo, non ravvisando la disposizione dell'art. 192 D. Lgs. n. 152/2006 un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o per fatto altrui, con conseguente esclusione della natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene (in tal senso ex plurimis Tar Puglia, Lecce, n. 108/2015)” (ex multis, T.A.R. Puglia, Lecce, I, 14 giugno 2016, n. 945; in termini, T.A.R. Puglia Lecce, I, 2 dicembre 2015, n. 3482; T.A.R. Puglia, Lecce, I, 4 febbraio 2015, n. 437).

Sotto altro profilo, poi, il Collegio ritiene di non avere ragione per discostarsi dall'“orientamento consolidato (cfr. per tutte Cons. Stato, sez. V, 25 agosto 2008, n. 4061; sez. II, parere 21 giugno 2013, n. 2916; sez. V, 22 febbraio 2016, n. 705; sez. IV, 1° aprile 2016, n. 1301), secondo cui, in materia, il legislatore delegato ha inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione allo specifico procedimento dei potenziali destinatari del provvedimento conclusivo. Di conseguenza, la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, nemmeno soggetto al temperamento che l'art. 21 octies della legge n. 241 del 1990 apporta alla regola generale posta dall'art. 7 della stessa legge” (Consiglio di Stato, IV, 15 luglio 2016, n. 3163; in termini, T.A.R. Puglia, Bari, I, 30 agosto 2016, n. 1089; T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 12 ottobre 2016, n. 1962).

1.2 – Orbene, nel caso in esame: per un verso, dal tenore del gravato provvedimento si evince che l'Amministrazione Comunale resistente fa discendere gli obblighi di rimozione e bonifica in capo alla società ricorrente, dal mero accertamento della (presunta) proprietà del terreno per cui è causa, senza fornire, in concreto, alcuna dimostrazione dell'imputabilità soggettiva della condotta, ex art. 192 del D. Lgs. n. 152/2006; per altro verso, alcuna partecipazione e contraddittorio procedimentale risulta essere stata, in concreto, attivata.

2. – Parimenti fondata (come pure già rilevato nella fase cautelare del giudizio) è l'ulteriore censura con cui la società Acquedotto Pugliese s.p.a., Ente gestore dell'Acquedotto, deduce, sostanzialmente, di non essere tenuta agli adempimenti di rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi sulle aree interessate dalle condutture idriche, per mancanza tanto del rapporto reale con le aree stesse che di un rapporto di natura obbligatoria (non essendo comprese negli obblighi da esso assunti convenzionalmente

la vigilanza e la custodia delle infrastrutture per comportamenti di terzi estranei di natura patologica).

Ed invero, “Si deve ritenere che AQP sia il mero gestore delle condotte di acqua potabile e pertanto si trovi nella disponibilità dell’area interessata dalle infrastrutture idriche” (T.A.R. Puglia, Bari, I, 29 settembre 2016, n. 1159).

E’ stato al riguardo condivisibilmente osservato che <<Gli obblighi gravanti sul gestore attengono esclusivamente alla manutenzione ordinaria e straordinaria sotto l’aspetto tecnico delle condotte al fine di assicurare il corretto esercizio e la funzionalità delle opere. Il mantenimento delle condizioni generali di pulizia delle opere previsto dalla convenzione con l’ATO Puglia del 30 settembre 2002 riguardano la normale pulizia dei siti e non già fatti imprevedibili quali l’abbandono di rifiuti da parte di sconosciuti.... Insomma è ben diverso il mantenere in stato di corretta manutenzione e di pulizia le opere gestite dal rimuovere gli effetti prodotti sulle opere gestite da atti illeciti commessi da terzi ignoti. Invero, il concetto di custodia e vigilanza va esaminato in relazione agli obblighi che fisiologicamente possono essere imposti ad AQP in quanto gestore del servizio idrico integrato e non può essere allargato fino ad includere la “custodia e vigilanza” dei beni in oggetto da atti di natura patologica e derivanti da fenomeni di vandalismo tramite l’illecito abbandono e l’occultamento di rifiuti

In conclusione deve ritenersi che AQP, ente gestore dell’acquedotto, non sia tenuto agli adempimenti di rimozione dei rifiuti abbandonati sull’area interessata dalle condutture per mancanza tanto del rapporto reale con l’area che di un rapporto di natura obbligatoria e non essendo comprese negli obblighi da essa assunti convenzionalmente la vigilanza e la custodia delle infrastrutture per comportamenti di terzi estranei di natura patologica>> (Consiglio di Stato, V, 22 febbraio 2016, n. 705; in termini, T.A.R. Puglia, Bari, I, cit., n. 1159/2016).

3. – La fondatezza delle summenzionate censure dispensa il Collegio dall’esame delle ulteriori doglianze formulate, con assorbimento di queste ultime.

4. – Va disattesa, invece, la domanda risarcitoria azionata, in quanto formulata con riferimento a danni del tutto eventuali (e, comunque, indimostrati).

5. – Per tutto quanto innanzi sinteticamente esposto, il presente ricorso è fondato e va accolto, nei sensi e termini di cui in motivazione, e, per l’effetto, deve essere annullata l’impugnata ordinanza n. 200 del 25 ottobre 2016 (prot. n. 38425 del 26 ottobre 2016), a firma del Sindaco e Dirigente del Settore “Ecologia ed Ambiente” del Comune di Massafra.

6. – Le spese processuali, ex art. 91 c.p.c., seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Terza, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei sensi e termini di cui in motivazione, e, per l'effetto annulla l'ordinanza impugnata.

Condanna il Comune di, in persona del Sindaco pro tempore, al pagamento delle spese del presente giudizio, che vengono liquidate in euro 1.000,00 (mille/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del giorno 27 giugno 2017 con l'intervento dei magistrati:

Enrico d'Arpe, Presidente

Antonella Lariccia, Referendario

Maria Luisa Rotondano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

Maria Luisa Rotondano

Enrico d'Arpe

IL SEGRETARIO