

Terreno - Rifiuti abbandonati

Terreno - Rifiuti abbandonati - in caso di rinvenimento di rifiuti da parte di terzi ignoti, il proprietario o comunque il titolare in uso di fatto del terreno non può essere chiamato a rispondere della fattispecie di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sulla propria area se non viene individuato a suo carico l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, per cui lo stesso soggetto non può essere destinatario di ordinanza sindacale di rimozione e rimessione in pristino (Tar Campania decisione n.. 03683 del 11/05/2010)

Terreno - Rifiuti abbandonati - in caso di rinvenimento di rifiuti da parte di terzi ignoti, il proprietario o comunque il titolare in uso di fatto del terreno non può essere chiamato a rispondere della fattispecie di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sulla propria area se non viene individuato a suo carico l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, per cui lo stesso soggetto non può essere destinatario di ordinanza sindacale di rimozione e rimessione in pristino (Tar Campania decisione n. 03683 del 11/05/2010)

Tar Campania decisione n.. 03683 del 11/05/2010)

FATTO e DIRITTO

1. Preliminarmente rileva il Collegio che sussistono i presupposti per l'emanazione di una sentenza in forma semplificata ai sensi degli artt. 21 e 26 della L. n. 1034 del 1971, in quanto il contraddittorio è integro, non si ravvisano ragioni per accertamenti istruttori ed i difensori presenti alla Camera di Consiglio del 22 aprile 2010 sono stati interpellati in proposito e non hanno opposto alcuna obiezione; tanto perché il ricorso è manifestamente fondato.

2. Esso è rivolto avverso il provvedimento adottato dal Dirigente Coordinatore Generale dell'Area Lavori Pubblici, Ecologia ed Ambiente del Comune di Caserta nei confronti del Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta, con sede in Caserta, al C. so Giannone, n. 50, con cui - richiamati il D.L. vo n. 267/2000 ed il D.L. vo n. 152/2006 - si diffidava il predetto Consorzio a provvedere entro dieci giorni dalla ricezione del provvedimento "alla bonifica ed al ripristino ambientale dell'area in questione predisponendo gli atti e gli interventi ai sensi delle vigenti norme".

Il suddetto provvedimento consegue alla nota prot. n. 112800 del 14.12.2009, pervenuta al predetto Settore in data 22.12.2009 con cui il Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente - Nucleo Operativo Ecologico di Caserta aveva comunicato di avere effettuato in data 5.11.2009, congiuntamente a personale del Dipartimento Provinciale A.R.P.A.C., un sopralluogo presso il sito di stoccaggio di R.S.U. ubicato in località Lo Uttaro denominato "Panettone" per un presunto inquinamento ambientale e dalle cui risultanze era emerso che "in seguito a lavori di ripristino e di sistemazione di teli HDPE (cosiddetta geomembrana) era stato incontrollatamente depositato tra la vegetazione del materiale residuo dei suddetti teli".

3. Al fine di una corretta (ri)qualificazione del potere esercitato dal Comune di Caserta, necessita evidenziare che l'impugnata ordinanza (solo impropriamente denominata quale

Terreno - Rifiuti abbandonati

“diffida”, atteso il suo indubbio contenuto provvidenziale, come tale immediatamente precettivo), nonostante il contestuale e duplice richiamo alla normativa di cui al D.L. vo n. 267/2000 (T.U. degli Enti Locali) e del D.L. vo n. 152/2006 (T.U. sull’ Ambiente), deve considerarsi espressione del potere previsto da tale ultimo Testo Unico perché, in materia ambientale, in ipotesi di abbandono incontrollato di rifiuti, secondo la recente sentenza del Consiglio di Stato n. 3765 del 12.6.2009 è esclusa la possibilità di ricorrere allo strumento atipico e eccezionale costituito dall’ordinanza contingibile ed urgente, rientrando tali fattispecie espressamente nel campo di applicazione dell’art. 192 D.L. vo n. 152/2006 che, a fronte di situazioni di inquinamento ambientale, appresta uno specifico rimedio; pertanto non può condividersi la tesi del resistente Comune per la quale, nella fattispecie, sussisterebbero i presupposti per emettere entrambi i tipi di ordinanza, né è possibile attribuire all’impugnato provvedimento un carattere “misto” che non potrebbe non ingenerare dubbi sul tipo di potere esercitato ed, in buona sostanza sulla legalità dell’azione amministrativa.

Né, nel caso di specie, in mancanza di puntuale e specifica motivazione relativamente al pericolo attuale e concreto per la pubblica e privata incolumità, il ricorso allo strumento straordinario dell’ordinanza di necessità ed urgenza può essere fatto automaticamente derivare dalla nota prot. n. 112800 del 14.12.2009 con cui i Carabinieri del Nucleo Operativo Ecologico di Caserta avevano comunicato al Comune che, in occasione di un sopralluogo effettuato in data 5.11.2009 presso il sito di stoccaggio di rifiuti solidi urbani sito in località Lo Uttaro denominato “Panettone”, avevano rilevato che, in seguito a lavori di ripristino e sistemazione di teli HDPE (geomembrana), posti a copertura del sito, eseguiti alla fine di settembre del 2009, rifiuti costituiti da detti teli, erano stati depositati in modo incontrollato, al suolo tra la vegetazione spontanea, sollecitando, quindi, l’adozione di provvedimenti.

4. Ciò precisato, nel merito, il ricorso è (manifestamente) fondato in relazione ai dedotti profili di eccesso di potere (per travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e contraddittorietà), di violazione del D.L. vo n. 152/2006, nonché di violazione delle ordinanze commissariali n. 93 del 29.5.2009, n. 443 del 10.11.2006, n. 501 del 29.12.2006 (terza censura), nonché di violazione degli artt. 7 e 3 L. n. 241/1990 (seconda censura).

5. Come la giurisprudenza ha evidenziato in numerose occasioni (ex multis, Cfr: T.A.R. Campania, sez. V, 6 ottobre 2008, n. 13004), in caso di rinvenimento di rifiuti da parte di terzi ignoti, il proprietario o comunque il titolare in uso di fatto del terreno non può essere chiamato a rispondere della fattispecie di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sulla propria area se non viene individuato a suo carico l’elemento soggettivo del dolo o della colpa, per cui lo stesso soggetto non può essere destinatario di ordinanza sindacale di rimozione e rimessione in pristino (Cfr: T.A.R. Campania, Sez. I; 19 marzo 2004, n. 3042, T.A.R. Toscana, 12 maggio 2003, n. 1548, C. di S., IV Sez. 20 gennaio 2003, n. 168).

Tanto perché l’art. 14 D.L. vo 5 febbraio 1997, n. 22, in tema di divieto di abbandono incontrollato sul suolo e nel suolo, oltre a chiamare a rispondere dell’illecito ambientale l’eventuale “responsabile dell’inquinamento”, accolla in solido anche al proprietario dell’area

Terreno - Rifiuti abbandonati

la rimozione, l'avvio a recupero o lo smaltimento dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi, ma ciò solo nel caso in cui la violazione fosse imputabile a titolo di dolo o di colpa (Cfr: T.A.R. Lombardia, Sez. I, 26 gennaio 2000, n. 292 e T.A.R. Umbria 10 marzo 2000, n. 253).

6. Tale rigorosa disciplina trova conferma nel sistema normativo attualmente vigente, quale quello risultante dal D.L. vo n. 152/2006 in tema di ambiente, che all'art. 152, comma 3, sanzione chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 imponendogli di << procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino 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 di 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 >>.

In siffatto disposto normativo tutto incentrato su una rigorosa tipicità dell'illecito ambientale, alcun spazio v'è per una responsabilità oggettiva, nel senso che - ai sensi dell'art. 192 - per essere ritenuto responsabili delle violazione dalla quale è scaturita la situazione di inquinamento, occorre quantomeno la colpa. E tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni anche in relazione ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area ove si è verificato l'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo.

7. Nella fattispecie in esame la necessità di realizzare una serie di interventi tesi alla salvaguardia delle matrici ambientali del sito "Panettone", sottoposte a severe criticità e poste a rischio di inquinamento (come evidenziato dalla relazione del Dipartimento Missioni Aree Siti ed Impianti della Presidenza del Consiglio a seguito di sopralluogo effettuato in data 18.9.2009), era stata rappresentata in data 22.9.2009, con nota prot. 026275, dal Capo missione Aree Siti ed Impianti il quale aveva richiesto all'Articolazione di Caserta del Consorzio Unico di Bacino di realizzare una serie di interventi che quest'ultimo aveva realizzato proprio in ragione delle carenze imputabili alla pregressa gestione del sito.

Tuttavia, proprio per superare la situazione di criticità ambientale in cui versava il sito di stoccaggio di R.S.U. ubicato in località Lo Uttaro denominato "Panettone", considerando, altresì, la prevedibile pratica impossibilità di risalire agli autori materiali dell'abbandono dei rifiuti incontrollati e reprimere i responsabili degli abusi, il Commissario Straordinario di Governo per l'Emergenza Rifiuti nella Regione Campania con le rubricate ordinanze n. 93 del 29.5.2006, n. 443 del 10.11.2006, n. 501 del 29.12.2006, aveva inteso creare una forma speciale di gestione dei rifiuti presenti nel sito predetto, dando una puntuale e rigorosa disciplina dei compiti da espletare da parte dei soggetti designati a svolgere l'attività di bonifica e ripristino ambientale.

In particolare, tra l'altro, era stato disposto:

Terreno - Rifiuti abbandonati

- con l'ordinanza n. 93 del 29.5.2009 di autorizzare le società FIBE S.p.a. e FIBE Campania S.p.a., ai sensi dell'art. 13 del D.L. vo n. 22/1997 e successive modificazioni ed integrazioni, alle attività di stoccaggio provvisorio di RSU presso l'impianto di trasferenza in loc. "Lo Uttaro" del Comune di Caserta, per le finalità connesse al funzionamento del sistema impiantistico regionale, stabilendo che le società FIBE S.p.a. e FIBE Campania S.p.a., preliminarmente all'utilizzo, avrebbero provveduto allo svuotamento dei liquidi di percolazione accumulati presso il suddetto impianto ed, inoltre, che la gestione delle attività autorizzate avrebbe dovuto prevedere un idoneo servizio di guardiana e di vigilanza dell'impianto;
- con l'ordinanza n. 443 del 10.11.2006 "a) di avviare le attività di trasformazione dei suddetti rifiuti speciali - di cui all'ordinanza Sindacale prot. n. 102147/2006 - presso l'area di trasferenza gestita dal Consorzio di Bacino ACSA CE/3, sita in località "Lo Uttaro" del Comune di Caserta; per la successiva collocazione presso l'antistante sito di stoccaggio "Lo Uttaro" - in gestione della società FIBE Campania S.p.a.;
- c) di affidare al Consorzio ACSA CE/3 le attività di gestione operativa previste dal presente provvedimento;
- d) di stabilire che la FIBE Campania S.p.a. curerà la gestione amministrativa delle attività di stoccaggio provvisorio";
- con l'ordinanza n. 501 del 29.12.2006, che la gestione operativa delle suddette attività sarebbe stata affidata al Consorzio ACSA CE/3; di stabilire che la FIBE Campania S.p.a. avrebbe curato la gestione amministrativa delle attività di stoccaggio provvisorio.

8. Pertanto nelle suddette ordinanze si stabiliva che la gestione dello stoccaggio dei rifiuti e di altre attività complementari (vigilanza, disinfezione, prelievo e smaltimento del percolato) sarebbe stata a carico esclusivo delle società FIBE S.p.a. e FIBE Campania S.p.a. (successivamente le due società venivano commissariate e le loro funzioni surrogate dal Commissario ad acta per la Provincia di Caserta), mentre l'articolazione territoriale di Caserta del Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta avrebbe svolto specifica gestione del personale e dei mezzi d'opera nell'ambito delle attività per l'area di salvataggio denominata "Panettone".

Il Comune di Caserta - in violazione di quanto prescritto nelle suddette ordinanze e senza che, sul punto, la sua difesa giudiziale nulla abbia controdetto - pretende di chiamare a rispondere della messa in sicurezza del sito il Consorzio ricorrente, senza tener conto che a quest'ultimo era stata attribuita unicamente la gestione operativa di abbancamento dei rifiuti e la gestione del personale e dei mezzi d'opera, mentre la gestione dei rifiuti e delle relative attività di stoccaggio dell'area denominata "Panettone" era a carico delle società FIBE S.p.a. e FIBE Campania S.p.a. e, dopo il commissariamento, del Commissario ad Acta per gli ex siti FIBE Campania S.p.a., soggetti che, d'altronde, alla stregua della normativa vigente in materia di rifiuti, avendoli preso in carico attraverso la registrazione dei relativi FIR (Formulario di Identificazione

Terreno - Rifiuti abbandonati

Rifiuti) che attestano la concreta gestione dei rifiuti stessi da parte del soggetto che effettua la registrazione, devono considerarsi titolari proprietari dei rifiuti.

9. Ne deriva, altresì, la violazione del D.L. vo n. 152/2006, atteso che con il provvedimento impugnato non solo viene imposto un intervento di bonifica a carico di un soggetto incompetente a farlo, ma anche in relazione ad una (presunta) violazione ambientale che sicuramente non è imputabile alle attività concretamente svolte dal Consorzio, il quale, anzi, aveva concordato con il Capo missione Aree, Siti ed Impianti (prot. n. 026275 del 22.9.2009), la realizzazione degli interventi tesi alla salvaguardia delle matrici ambientali del sito in parola proprio in ragione delle gravi carenze gestionali, in merito allo stoccaggio, imputabili unicamente alle società FIBA S.p.a. e FIBE Campania S.p.a., in seguito commissariate.

10. Ma fondata è anche la seconda censura, con la quale è dedotta la violazione degli artt. 7 ed 8 della legge n. 241/1990, per mancata comunicazione dell'avviso dell'avvio del procedimento con la conseguente inosservanza delle regole che garantiscono la partecipazione dell'interessato all'istruttoria amministrativa.

11. Nella fattispecie, in relazione alla peculiare e complessa problematica sottesa all'impugnato provvedimento di bonifica e ripristino ambientale del sito "Panettone", era indispensabile instaurare un previo contraddittorio con il soggetto destinatario della "diffida" (che, come rilevato, ha contenuto immediatamente precettivo, senza alcun rinvio, a futuri provvedimenti), consentendo a quest'ultimo di svolgere le proprie argomentazioni già nell'ambito del procedimento amministrativo e fornire all'amministrazione nuovi elementi di conoscenza e valutazione utili all'esercizio del potere discrezionale, specie alla luce delle ordinanze commissariali, delle quali non si fa alcun cenno nel predetto provvedimento.

Orbene, non avendo l'Amministrazione Comunale ritenuto di dover addivenire con il Consorzio ad una soluzione concordata con l'interessato ed optando, in alternativa, per lo strumento autoritativo dell'ordinanza era necessario un coinvolgimento, a pieno titolo, del Consorzio destinatario dell'atto, consentendogli, altresì, di partecipare in contraddittorio agli accertamenti ed alle verifiche per individuare la soluzione tecnica e logistica ottimale per la messa in sicurezza del sito.

12. Il Collegio condivide quanto rilevato in giurisprudenza secondo la quale il ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente, o anche avente valenza ambientale, giustifica l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento unicamente in presenza di un'"urgenza qualificata", in relazione alle circostanze del caso concreto, che deve essere debitamente esplicitata in specifica motivazione sulla necessità e l'urgenza di prevenire il grave pericolo alla cittadinanza (C.f.r.: T.A.R. Campania, Sez. V, 3.2.2005, n. 764); ciò in quanto il principio partecipativo alla base della comunicazione di avvio del procedimento ha carattere generalizzato ed impone, alla luce delle regole fissate dall'art. 7 L. n. 241/1990, che l'invio di essa abbia luogo in tutte quelle situazioni nelle quali la possibilità di coinvolgere il privato non sia esclusa da esigenze di celerità che caratterizzano la fattispecie e che devono essere

Terreno - Rifiuti abbandonati

puntualmente esplicitate nel provvedimento in concreto adottato.

Secondo la giurisprudenza elaborata in materia di ordinanze contingibili ed urgenti, ma da ritenersi espressione di un principio generale, l'obbligo della comunicazione sussiste allorché l'invio della stessa risulti in concreto compatibile con il procedimento alla base del provvedimento, in considerazione del provvedimento stesso in più fasi o del passaggio di un certo lasso di tempo dell'attività sfociata nell'adozione dell'atto (Cfr: T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 27.4.2005, n. 692).

La situazione da ultimo evidenziata è proprio attinente alla fattispecie in esame, in quanto le ragioni che hanno giustificato l'adozione dell'ordinanza impugnata sono da ricondursi ad un sopralluogo nel sito in questione effettuato dal Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente - Nucleo Operativo Ecologico di Caserta in data 5.11.2009 allorquando si riscontrava che "era ancora in corso il citato incendio di rifiuti di diversa natura misti a terreno", con la conseguenza che le risultanze di sopralluogo siffatto erano note al Comune già da quell'epoca, mentre l'impugnata ordinanza (nella quale non si fa alcun cenno a ragioni di urgenza qualificata che abbiano reso impossibile l'invio della comunicazione di avvio del procedimento), che il suddetto sopralluogo richiama, reca unicamente data 22 dicembre 2009 e risulta notificata il giorno successivo.

Pertanto, non accennandosi nell'impugnata ordinanza a quali siano stati i motivi di urgenza che abbiano reso obiettivamente impossibile la comunicazione di avvio del procedimento, non sussisteva alcuna concreta ragione, per adottare il provvedimento impugnato, in assoluta carenza di contraddittorio e senza il diretto coinvolgimento del diretto interessato che, nel caso di specie, sarebbe stato quanto mai opportuno, non solo per consentirgli di dimostrare l'estranietà di qualsiasi elemento di colpevolezza a suo carico, ma anche per affrontare e risolvere congiuntamente i delicati problemi legati alla ripristino ambientale ed alla bonifica del sito.

13. Conclusivamente, ogni altra censura assorbita, il ricorso è fondato e deve essere accolto, con il conseguente annullamento del provvedimento con lo stesso impugnato e con salvezza per le ulteriori determinazioni amministrative che il Comune dovrà adottare, tenendo conto che, in questa materia, necessitano comunicazione di avvio del procedimento ed istruttoria adeguata, svolta in contraddittorio delle parti.

14. Sussistono, comunque, giusti motivi per compensare tra le parti le spese giudiziali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, quinta sezione di Napoli, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe (n. 1489/2010 R.G.) proposto dal Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta - Articolazione Territoriale di Caserta, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento n. 115654 del 22.12.2009.

Terreno - Rifiuti abbandonati

Compensa fra le parti le spese, le competenze e gli onorari di giudizio.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 22/04/2010 con l'intervento dei Magistrati: