

Tar Pescara: illegittima l'ordinanza comunale che impone al titolare del terreno senza accertamento sul dolo o la colpa la rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi nella sua area

A cura del Dott. Silvio Maurelli
per sito www.dirittoambiente.com

L'ordinanza che impone la rimozione dei rifiuti sui terreni privati a carico del titolare dell'area continua a generare pronunce giurisprudenziali che, evidentemente, sottintendono una sensibile situazione di non adeguamento delle pubbliche amministrazioni ai nuovi principi dettati dal decreto 22/97 in materia, nonostante la chiarissima previsione normativa ed il costante annullamento da parte dei TAR delle ordinanze distoniche rispetto a tali principi.

Il problema è antico e fonte di vasti dibattiti in diverse sedi e riguarda, sostanzialmente, il potere del Comune di imporre con ordinanza la rimozione dei rifiuti rinvenuti su terreno privati con una ordinanza per così dire "oggettivamente" indirizzata a carico del titolare dell'area oggetto dell'abbandono/deposito, indipendentemente da ogni accertamento su una sua corresponsabilità nell'azione posta all'origine dell'accumulo. Oggi si registra una ulteriore ed interessante sentenza del Tar Pescara (15 gennaio 2004, n. 34) che, ancora una volta, affronta il tema e rinnova una tesi interpretativa ormai accreditata ma che, evidentemente, continua a non essere condivisa in molti casi a livello di pubblica amministrazione.

La nostra posizione in ordine a tale argomento è sempre stata, su questo sito ed in altre sedi, chiara e lineare. A nostro avviso una responsabilità oggettiva per il titolare del terreno non ipotizzabile in via generale e compito dell'organo di vigilanza è anche quello di individuare il dolo o la colpa a suo carico; in caso negativo il titolare è estraneo o addirittura parte lesa e sostanzialmente è compito del Comune rimuovere i rifiuti (anche su terreno privato ove il soggetto che ha la titolarità dell'area risulti del tutto estraneo ad ogni responsabilità o corresponsabilità).

Nella sentenza che citiamo il TAR Pescara stabilisce che il Comune non può ordinare al proprietario non responsabile dell'abbandono lo sgombero dei rifiuti abbandonati su un suo terreno ritenendo illegittima l'ordinanza emessa dal Sindaco di un Comune che imponeva al proprietario dell'area interessata dall'abbandono di rifiuti solidi urbani di provvedere alla relativa rimozione ed al conseguente smaltimento senza accertamento sulla responsabilità del proprietario stesso.

Il Comune aveva ritenuto che tale ordinanza non ha natura sanzionatoria, non essendo diretto a punire i soggetti cui è addebitabile la responsabilità della situazione inquinante, ma ha solo una finalità ripristinatoria, poiché diretta ad ottenere l'eliminazione della situazione di degrado igienico ed ambientale e sventare la riscontrata situazione di pericolo. Il Tar rileva invece che "l'ordine sindacale d'urgenza per motivi d'igiene, sanitari ed ambientali di smaltimento dei rifiuti va impartito in linea di massima al produttore dei rifiuti che li abbia abbandonati in aree pubbliche o private (anche non aperte al pubblico), o in acque pubbliche o private, e non al proprietario dell'area in quanto tale (o al titolare della disponibilità del bene), salvo che non sia configurabile una compartecipazione del proprietario anche soltanto colposa per mancata vigilanza". E dunque secondo il TAR il Comune deve accertare l'effettiva partecipazione attiva del proprietario dell'area nell'abbandono dei rifiuti, "oppure una sua colpa in vigilando affinché tanto non avvenisse ad opera di altri soggetti"; in caso contrario, l'ordinanza contingibile ed urgente comunale rivolta al proprietario dell'area è da considerarsi illegittima.

Riportiamo un estratto dal volume "Rifiuti - acque - aria - rumore: tecnica di controllo ambientale" di Maurizio Santoloci - Edizioni Laurus Robuffo (terza edizione attualmente in libreria) nel quale si affronta il tema in questione sotto diverse angolazioni, per poi andare a proporre la motivazione del Tar Pescara.

" Il divieto stabilito dall'art. 14 e le sanzioni previste dagli artt. 50 e 51

L'art. 14 del decreto legislativo prevede il principio-base (che caratterizza tutto l'impianto del D.Lgs. n. 22/1997) del divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo; analogamente lo stesso articolo vieta la parallela immissione di rifiuti di qualsiasi genere allo stato solido o liquido nelle acque superficiali e sotterranee.

© www.dirittoambiente.com – 2004 – copyright riservato

La riproduzione - anche parziale - è vietata con qualsiasi mezzo analogico o digitale senza il consenso scritto degli autori (legge 18 agosto 2000 n. 248 sul diritto di autore).

E' autorizzata la stampa e la diffusione citando fonte ed autore. Testi sentenze e leggi esenti dal copyright

Il sistema sanzionatorio conseguente è articolato negli artt. 50 e 51. In primo luogo, si rileva che l'art. 50 riguarda la fattispecie dell'abbandono/deposito incontrollato di rifiuti operato da privati cittadini, mentre se la stessa attività illecita è commessa da un titolare di ente o impresa si applica la sanzione penale di cui all'art. 51, secondo comma.

La previsione dell'art. 51, comma secondo è fattispecie totalmente e sostanzialmente diversificata rispetto al corpo di previsione dall'art. 50: poiché l'art. 51, comma secondo prevede espressamente l'abbandono/deposito incontrollato operato da titolari d'impresa e responsabili di enti (con comportamento assolutamente identico e parallelo rispetto a quello previsto dall'art. 50), appare chiarissimo che lo stesso comportamento viene diversificato a livello di responsabilità soggettiva.

Infatti a parità di abbandono o deposito incontrollato, se il soggetto è un privato va incontro alla sanzione amministrativa di cui all'art. 50, primo comma, mentre se è un responsabile di impresa o ente è soggetto alla sanzione penale di cui all'art. 51 secondo comma.

Evidentemente con ciò il legislatore ha ritenuto potenzialmente più pericolosa l'attività illecita da parte di quest'ultima categoria di persone rispetto a quella dei privati.

Le diverse sanzioni per il "privato" ed il titolare/responsabile di enti ed aziende

Il legislatore ha disciplinato in modo differenziato l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti, prevedendo sanzioni diverse a seconda che la fattispecie sia posta in essere dal privato cittadino o da titolari enti o imprese, non con riferimento al soggetto che materialmente compie l'atto, ma in riferimento alla imputabilità dello stesso, indipendentemente dal soggetto che materialmente lo compie.

Si vuole cioè dire che se il cittadino abbandona rifiuti prodotti nell'esercizio di impresa risponderà non con la sanzione prevista per l'abbandono del privato ma in concorso con il responsabile dell'impresa che quei rifiuti ha prodotto (sanzione penale).

Vediamo due esempi concreti che possono aiutare a comprendere meglio il concetto.

Un soggetto formalmente privato viene colto nell'atto di abbandonare, per mezzo del proprio furgoncino analogamente privato, 15 batterie esauste in campagna. In tal caso il fatto non può certamente rientrare nella previsione illecita attenuata (sanzione amministrativa) prevista per i privati.

Appare infatti evidente, già a livello logico ed induttivo, che un privato non può detenere e scaricare 15 batterie esauste in un unico contesto storico - temporale perché la quantità/qualità di tali materiali è in palese contrasto con l'origine domestica.

È invece logico argomentare che costui sta operando un abbandono per conto di un terzo titolare di azienda ignoto e dunque risponderà in concorso con ignoti del reato proprio per i titolari di enti o imprese (art. 51).

L'organo di vigilanza avrà cura di documentare ogni elemento utile per la costruzione logico-induttiva. Tra tali elementi avrà particolare rilevanza l'omogeneità temporale di fabbricazione e commercio delle batterie che conferma il disuso contestuale delle stesse e dunque caratterizza l'origine inequivocabilmente aziendale delle stesse in antitesi alla natura domestica.

Al contrario, un soggetto formalmente titolare di ente o impresa (o proprio dipendente) viene colto nell'atto di abbandonare alcuni sacchi di immondizia contenente rifiuti di origine piccolo-alimentare ed oggettivamente domestici (provenienti dunque dalla propria privata abitazione) seppur in ipotesi tramite un mezzo aziendale.

Costui sta operando dunque un abbandono caratterizzato da elementi sostanzialmente privati e pertanto integra l'ipotesi illecita attenuata di sanzione amministrativa per i privati (art. 50).

In questo caso tuttavia i problemi che si pongono sono più complicati sotto il profilo della prova perché il soggetto potrebbe avere effettuato ripetuti abbandoni di rifiuti domestici provenienti dalla mensa aziendale e dunque in tal caso i sacchi di rifiuti seppur contengono scarti alimentari potrebbero costituire materiali di origine tipicamente aziendali (l'ipotesi in pratica potrebbe difficilmente realizzarsi perché i rifiuti urbani sono conferiti al servizio pubblico; il passaggio dalla tassa alla tariffa determinata sulla

quantità dei rifiuti conferiti al servizio pubblico, peraltro, può rendere in prospettiva realistica tale ipotesi manualistica).

L'ordinanza del sindaco per la rimozione dei rifiuti e la rimessione in pristino dello stato dei luoghi

Ulteriore principio importante è stabilito nel secondo comma dell'art. 14, laddove, a parte l'irrogazione delle sanzioni (amministrative o penali secondo i casi), in ambedue i casi (violazione del divieto da parte di privato o da parte di titolari di imprese/responsabili di enti) viene **stabilito l'obbligo a carico del soggetto autore dei fatti di procedere alla rimozione, all'avvio al recupero o allo smaltimento dei rifiuti e 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.**

Al riguardo è espressamente previsto che il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie e il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati e al recupero delle somme anticipate.

Su quest'ultima importantissima previsione vale la pena sviluppare qualche osservazione.

Innanzitutto sottolineiamo che trattasi di dettato fortemente propositivo e non meramente repressivo; infatti, al di là della sanzione repressiva, detto procedimento è finalizzato naturalmente a favorire la pratica rimozione dei rifiuti abbandonati sul suolo, attività che vigente il vecchio D.P.R. n. 915/1982 aveva rappresentato sempre grande momento di difficoltà, sia di principio che pratico-operativa.

La procedura, questa volta, è abbastanza chiara: il sindaco emette una ordinanza specifica diretta verso il responsabile (in solido con i soggetti sopra menzionati obbligati alla rimozione e al ripristino dello stato dei luoghi) e costoro debbono provvedere all'attuazione. In caso di omessa ottemperanza per l'ordinanza, e questo è altro punto che va sottolineato, è prevista una sanzione penale dall'art. 50, 2° comma (arresto fino ad un anno) per chi non esegue quanto stabilito in detta ordinanza. Ma punto ancora più rilevante, è che con la sentenza di condanna (sia ordinaria che di patteggiamento) il beneficio della sospensione condizionale della pena può essere subordinato alla esecuzione di quanto stabilito nell'ordinanza e/o contenuto sostanzialmente nell'obbligo stesso non attuato.

La responsabilità concorrente del proprietario del terreno - L'ordinanza sindacale a carico del proprietario dell'area terzo estraneo

In ordine all'inciso della responsabilità solidale tra soggetto autore dell'abbandono o deposito incontrollato e proprietario e titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa, va naturalmente sottolineato che **l'onere della prova ricade sull'organo di vigilanza e non potrà mai trattarsi in tali casi di responsabilità oggettiva o formale.**

In altre parole, non basta verificare a livello meramente catastale (o di informazioni di altro tipo) che quell'abbandono o quel deposito incontrollato è stato effettuato sul terreno di proprietà di un soggetto o che altro soggetto sia titolare di diritti reali o personali di godimento su quell'area per farlo soggiacere automaticamente alla sanzione amministrativa per il caso di abbandono o deposito operato da un privato o denunciarlo penalmente nel caso di abbandono o deposito effettuato da titolare di impresa o ente. Infatti, la specifica posizione del proprietario o titolare di diritti sull'area va esaminata in modo più approfondito, giacché **la norma correttamente ed espressamente prevede che a suo carico l'organo di vigilanza riscontri il dolo o la colpa.**

Dunque, la semplice titolarità dell'area non equivale a responsabilità oggettiva, né a livello amministrativo né, a maggior ragione, a livello penale. Si dovrà infatti **verificare caso per caso** se quel proprietario o titolare di diritti sull'area aveva in qualche modo espressamente e volontariamente autorizzato l'abbandono e il deposito incontrollato (dolo) oppure se, in ipotesi, a suo carico possa riscontrarsi una qualche forma di imprudenza, imperizia, negligenza operativa attiva o passiva tale da determinare una colpa in senso penale (naturalmente è rilevante anche la **colpa** omissiva nella mancata vigilanza attiva o segnalazione tempestiva alle autorità di un fatto nel quale egli non ha avuto un ruolo di concorso, ma che ha passivamente e quindi colpevolmente tollerato per un certo periodo di tempo).

Se non sussiste la dimostrazione del dolo o della colpa, secondo i principi generali dell'ordinamento, il proprietario o il responsabile dell'area non può essere chiamato a rispondere di tale sistema sanzionatorio. Va ribadito e sottolineato che l'onere della prova, in questo come del resto in tutti gli altri casi, non può essere invertito e dunque ricade sull'organo di vigilanza l'incombenza di dimostrare questa sussistenza di elemento soggettivo a carico di tali figure.

Va ancora rilevato, a livello squisitamente di prassi di principio, che l'organo di vigilanza non deve naturalmente limitarsi ad attivare la procedura per l'irrogazione della sanzione amministrativa (caso di soggetto privato) o ad inoltrare la comunicazione di notizia di reato al Pubblico Ministero (caso di responsabile di ente o impresa) ma deve contestualmente, con atto separato a parte, informare il sindaco del luogo ove è ubicato il sito di quanto accaduto fornendo sia gli estremi del fatto che, soprattutto, le generalità del soggetto individuato come responsabile.

Infatti il sindaco deve essere messo in condizione conoscitiva formale per poter poi immediatamente redigere l'ordinanza prevista dalla legge. Quindi l'informativa che l'organo di vigilanza (anche se di polizia giudiziaria, e non puramente di vigilanza amministrativa) dovrà inviare al sindaco, assume primaria importanza in questo senso e non va sottovalutata, giacché senza detta informativa il sindaco non ha conoscenza del fatto e quindi non potrà emettere l'ordinanza.

E' logico che in detta informativa invita al sindaco l'organo di vigilanza dovrà evidenziare in modo dettagliato anche gli eventuali elementi soggettivi (dolo o colpa) individuati (con prove) a carico del proprietario del terreno risultato terzo rispetto all'autore dell'abbandono/deposito incontrollato per consentire al sindaco stesso di motivare a sua volta l'ordinanza anche a carico di tale soggetto.

Ma al di là dell'ordinanza sindacale, che riveste sicuramente importantissimo rilievo di principio, non va dimenticato che l'organo di vigilanza nel momento in cui coglie sul fatto un soggetto (privato o titolare di impresa/ente) mentre abbandona o effettua deposito incontrollato di rifiuti sul suolo (o comunque li riversa illecitamente nelle acque), al di là della perseguibilità con il sistema sanzionatorio sopra evidenziato, conserva pur sempre a nostro avviso un potere di ordine immediato affinché le conseguenze antiggiuridiche di quel comportamento vengano spezzate e immediatamente rimosse. In altre parole riteniamo che, nella immediatezza e flagranza del fatto, l'organo di vigilanza può comunque intimare legittimamente al soggetto responsabile l'immediata rimozione ed asporto dei rifiuti che stava in quel momento abbandonando o comunque depositando in modo incontrollato. Tale ordine deve essere considerato legittimo nel contesto di motivi di igiene (e comunque anche di giustizia in senso lato).

La mancata osservanza di detto ordine (legalmente dato per motivi urgenti inerenti l'igiene e la giustizia) integra a nostro avviso senza dubbio la contravvenzione di cui all'art. 650 c.p., essendo l'organo di vigilanza in quel caso considerato autorità agli effetti dello stesso art. 650 c.p.

Questo, indipendentemente e preventivamente rispetto comunque alla segnalazione che l'organo stesso invierà al sindaco per la successiva ordinanza formale che resta sempre prassi stabilita dalla legge e quindi da osservare.

Le ordinanze sindacali per "motivi di igiene" extra decreto 22/97 a carico del proprietario "responsabile oggettivo"

Dobbiamo rilevare che il settore dei rifiuti è inficiato da una serie di interessi antitetici non soltanto tecnici ma anche giuridici, economici e spesso politici. Questo ci porta spesso a delle distorsioni interpretative che tendono a far sì che in alcuni casi la pretesa applicazione della norma secondo alcuni orientamenti deve essere di fatto adattata alle esigenze concrete del momento. Questo accade specialmente nel mondo della pubblica amministrazione, laddove spesso per supplire verosimilmente a carenze di possibilità di intervento si registra la tendenza a riversare su terzi estranei di fatto operatività che invece apparterebbero alla competenza istituzionale degli enti pubblici.

Il caso esemplificativo è dettato dalla **storia delle ordinanze per la rimozione dei rifiuti sulle aree private**. Vigente il D.P.R. n. 915/82 praticamente in modo sistematico le amministrazioni comunali hanno adottato ordinanze generiche a carico del proprietario del terreno per disporre a suo onere e carico economico la rimozione dei rifiuti e la ripulitura del sito. E questo anche laddove il proprietario era palesemente ed evidentemente totalmente estraneo dal riversamento, e dunque prescindendo da ogni minima analisi della responsabilità

© www.dirittoambiente.com – 2004 – copyright riservato

La riproduzione - anche parziale - è vietata con qualsiasi mezzo analogico o digitale senza il consenso scritto degli autori (legge 18 agosto 2000 n. 248 sul diritto di autore).

E' autorizzata la stampa e la diffusione citando fonte ed autore. Testi sentenze e leggi esenti dal copyright

soggettiva dolosa o colposa. Il decreto n. 22/97 ha riportato questa prassi nell'alveo logico e corretto dei principi generali dell'ordinamento giuridico ed ha imposto oggi che una pubblica amministrazione può indirizzare detta ordinanza (oltre che naturalmente contro il responsabile diretto del fatto) anche verso il proprietario dell'area solo ed espressamente nel caso limitato in cui costui sia corresponsabile a titolo di dolo o colpa. Naturalmente il dolo e la colpa non devono essere sottintesi e scontati in modo oggettivo, invertendo l'onere della prova, ma devono essere di volta in volta verificati prima dall'organo di vigilanza e poi dal firmatario dell'ordinanza comunale. **Se non c'è dolo o colpa, secondo la norma specifica di settore, questa ordinanza non può essere emessa a carico del proprietario del terreno incolpevole.**

Era logico ciò già nel contesto del D.P.R. n. 915/82 ma la logicità andava ricercata nei principi generali dell'ordinamento e poiché la norma specifica non lo diceva espressamente, una interpretazione diventata praticamente diritto virtuale ha stravolto i concetti e legittimato le ordinanze di "responsabilità oggettiva" del proprietario del sito. Oggi la norma lo dice espressamente (anche se non ce n'era bisogno) e dunque se non c'è dolo o colpa le ordinanze non si possono emettere.

Ma a questo punto sorge il problema. **Se non sussiste l'elemento soggettivo, ed il responsabile diretto non è noto o comunque non ottempra, chi deve rimuovere i rifiuti? La risposta è semplice ed unica: la pubblica amministrazione. A meno che il proprietario del terreno non sia corresponsabile doloso o colposo.**

Ma questo passaggio non è conveniente per molte pubbliche amministrazioni, sulle quali di fatto ricadrebbe l'onere di ripulire i rifiuti sul proprio territorio. E dunque ancora una volta si forza la norma applicandole alle esigenze di parte e così, nonostante che il decreto n. 22/97, norma speciale di settore, preveda la cornice limitata entro la quale si può emettere questa ordinanza, stabilendo peraltro a scanso di equivoci anche una sanzione penale specifica e diretta per la violazione all'ottemperanza (che dunque deroga alla norma bianca dell'art. 650 c.p.), molti comuni di fatto ignorano questa precisa e chiarissima disposizione normativa e continuano ad agire come se vigesse ancora il D.P.R. n. 915/82. **Continuano cioè ad emettere ordinanze di "responsabilità oggettiva" praticamente prestampate in modo generico a carico del soggetto che risulti solo ed esclusivamente proprietario o comunque gestore di fatto del sito.** Nella maggior parte dei casi titolando detta ordinanza in modo totalmente irriuale ai sensi del D.L.vo n. 22/97 (che specificamente la inibisce se non c'è dolo o colpa) invece nei casi più raffinati, si supera aggirandolo il decreto n. 22/97 e si ricorre all'escamotage dell'ordinanza bianca per motivi di igiene o sicurezza pubblica.

In tal modo si raggiunge lo stesso obiettivo che il decreto Ronchi sostanzialmente vuole inibire, e cioè obbligare il proprietario del terreno incolpevole per assenza di dolo o colpa a ripulire il terreno (verosimilmente al posto dell'amministrazione pubblica). La cosa paradossale è che il decreto n. 22/97, proprio per chiudere tale possibilità applicativa ha determinato una sanzione specifica penale per la propria ordinanza specifica. Invece molti comuni emettendo l'ordinanza generica "per motivi di igiene" innestano una sanzionabilità alternativa sulla base dell'art. 650 del codice penale che è norma appunto "bianca" e residuale. Nel caso in questione c'è la norma penale speciale in vigore. E dunque chi non ottempra a questa ordinanza collaterale emessa dai comuni va incontro ad un sistema sanzionatorio alternativo rispetto a quello che la norma speciale di settore prevede. Un caso classico di applicazione degli apparati legislativi con interpretazioni finalizzate ai problemi concreti.

Si veda, sul punto, ad esempio: "E' illegittimo il provvedimento comunale che, in mancanza di qualsivoglia accertamento in merito alla responsabilità dell'inquinamento, ordini al proprietario di un'area la rimozione dei rifiuti in essa depositati" (TAR Campania-Napoli, Sezione I - Sentenza 12 marzo 2002, n. 1291)

Secondo il Giudice amministrativo l'articolo 14 del decreto 22/1997, che dispone l'obbligo, per il proprietario di un'area sulla quale sono stati depositati da terzi rifiuti, di procedere alla rimozione dei medesimi, richiede come presupposto irrinunciabile per l'applicazione della fattispecie in questione la accertata imputabilità a titolo di dolo o colpa; infatti, dato che l'ordine di smaltimento rifiuti ha natura di sanzione avente carattere ripristinatorio, in caso di mancata responsabilità del proprietario incolpevole non sussiste alcun obbligo a suo carico.

Il Consiglio di Stato conferma: il sindaco non può emettere l'ordinanza per la rimozione dei rifiuti a carico del proprietario del terreno incolpevole

Una significativa sentenza del Consiglio di Stato (decisione 8 marzo 2001, n. 1347 - Sezione V - Pres. Rosa - Est. Baccharini) conferma i principi esposti nel paragrafo precedente in ordine all'ordinanza del Comune per la rimozione dei rifiuti a carico del proprietario dell'area incolpevole.

Con ricorso al Tar della Lombardia veniva infatti impugnato un provvedimento sindacale a carico delle proprietarie di un terreno recante ordine di asporto dalla medesima area di rifiuti. Le ricorrenti deducevano la loro totale estraneità allo scarico e all'abbandono dei rifiuti sull'area di loro proprietà. Resisteva al ricorso il Comune interessato. Il Tar adito accoglieva il ricorso sul rilievo che i provvedimenti impugnati ponevano l'obbligo di asporto e di smaltimento a carico delle ricorrenti sulla considerazione della loro condizione di attuali proprietarie dell'area, **indipendentemente da ogni accertamento circa la responsabilità.** Contro tale sentenza propone appello il Comune.

Il Consiglio di Stato nel decidere precisa che "in base all'articolo 14, comma 3, Dlgs 22/97, chiunque viola i divieti di abbandono di rifiuti sul suolo o di immissione di rifiuti nel suolo 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". E precisa nella motivazione che "secondo la normativa ora vigente, quindi, il proprietario che non sia anche produttore dei rifiuti risponde dell'abbandono sul suolo dei medesimi se questo sia a lui imputabile a titolo di dolo o colpa ovvero se abbia acquistato un'area inquinata, come tale gravata da onere reale".

Veniva rilevato che "nella specie, **il percorso argomentativo dei provvedimenti impugnati in primo grado non ascriveva alle attuali resistenti il fatto dell'abbandono dei rifiuti, id est della creazione della discarica abusiva. Gli accertamenti di polizia giudiziaria, infatti, avevano indicato come responsabile del fatto** altro soggetto mentre le ricorrenti "avevano acquistato, in esito a vendita forzata, la proprietà dell'area in questione".

Dunque secondo il Consiglio di Stato "l'appello va respinto".

La sentenza delinea, in maniera chiara ed inequivocabile, il tema della responsabilità soggettiva in materia di obbligo di rimozione dei rifiuti da parte del proprietario del terreno incolpevole e ribadisce che il proprietario del suolo totalmente estraneo all'azione di abbandono o deposito incontrollato, e quindi al quale non si possa ricollegare in alcun modo dolo o colpa in ordine a tale azione, non può essere destinatario dell'ordinanza specifica per la rimozione dei rifiuti.

Le conseguenze per gli organi di vigilanza: i verbali devono essere dettagliati e motivati anche sulle responsabilità soggettive (dolo o colpa) dell'eventuale proprietario dell'area terzo estraneo

Dunque oggi se a carico dell'autore del fatto l'ordinanza sindacale specifica del decreto n. 22/97 è naturalmente ipotizzabile e diretta, laddove si voglia anche notificare medesima ordinanza al proprietario dell'area in modo concorrente o (magari in ipotesi in cui il soggetto autore resta ignoto o comunque non provveda) in modo alternativo e surrogativo, non si può naturalmente procedere a detta emanazione di ordinanza se preventivamente la pubblica amministrazione, e quindi naturalmente ancora prima l'organo di vigilanza, non abbiano individuato a carico di tale proprietario o comunque gestore di fatto del terreno una ipotesi seppur minimale di dolo o colpa nel proprio comportamento. A livello attivo o passivo. A livello commissivo od omissivo. **Ma se tutto ciò non viene riscontrato nei verbali e negli accertamenti, l'ordinanza in questione specifica dell'art. 14 decreto n. 22/97 è espressamente inibita dalla norma.** Va rilevato che l'indagine soggettiva su dolo e colpa è certamente un approfondimento che la P.A. deve operare non in via autonoma e generica, ma sulla base di una **precisa relazione che viene trasmessa all'amministrazione da parte dell'organo preposto a tale incombenza e cioè l'organo di vigilanza.**

Quindi, in ipotesi, in linea generale l'organo di polizia che accerti il fatto, non può limitarsi (come spesso accade) a relazionare la pubblica amministrazione che i rifiuti insistono sul terreno di proprietà o comunque gestito da un soggetto privato e quindi far scattare automaticamente l'ordinanza concorrente o

© www.dirittoambiente.com – 2004 – copyright riservato

La riproduzione - anche parziale - è vietata con qualsiasi mezzo analogico o digitale senza il consenso scritto degli autori (legge 18 agosto 2000 n. 248 sul diritto di autore).

E' autorizzata la stampa e la diffusione citando fonte ed autore. Testi sentenze e leggi esenti dal copyright

alternativa a carico di tale soggetto sul semplice presupposto oggettivo che i rifiuti insistono sulla propria area.

In realtà è necessario un approfondimento soggettivo, che appare particolare oggi nel contesto sulla normativa sui rifiuti (dato che il DPR n. 915/88 non ci aveva affatto abituato a tali metodiche) ma che in realtà è la regola in tutti quanti gli altri accertamenti in materia sanzionatoria. Infatti, nessun illecito (certamente penale ma sostanzialmente anche amministrativo) viene mai concretizzato se, oltre all'elemento oggettivo, e cioè l'azione materiale e dinamica del fatto, non sussiste anche una responsabilità soggettiva valutabile come dolo o come colpa. Le scriminanti e le esimenti che esistono nel nostro ordinamento giuridico sono appunto elementi che caratterizzano l'esclusione della responsabilità, a parità storica ed inequivocabile di elemento oggettivo, laddove comunque a carico del soggetto autore o responsabile attivo o passivo del fatto non venga poi ravvisata alcun elemento di dolo o colpa.

Quindi gli organi di vigilanza, nelle grandi come nelle piccole cose, devono necessariamente tutti giorni operare questa valutazione soggettiva in ogni tipo di illecito. Detta metodica, che è normale prassi nel nostro sistema sanzionatorio, questa volta va applicata innovativamente anche nella normativa sui rifiuti.

Quindi si dovrà **eseguire un accertamento, seppur minimale, ma non troppo, per appurare se il proprietario o gestore materiale dell'area è responsabile doloso in concorso con l'autore materiale del fatto (noto o ignoto).** E' questa l'ipotesi della volontarietà dell'azione, dell'accordo, della scelta preordinata, della condivisione preliminare dell'azione illecita posta in essere dal soggetto terzo che ha abbandonato o riversato. In tal caso è inevitabile che i due soggetti sono peraltro concorrenti anche in sede sanzionatoria amministrativa e penale e quindi l'ordinanza comunale viene esercitata automaticamente a carico di ambedue.

Più complesso probabilmente è il discorso sulla colpa, in quanto la colpa è notoriamente una imprudenza, una negligenza, una inosservanza di un sistema normativo o regolamentativo. Quindi si può imputare al soggetto proprietario o gestore del terreno, che non risulti "complice" diretto e volontario dell'autore (noto o ignoto del fatto), una attività colposa (verosimilmente omissiva) attraverso la quale egli, pur conscio delle azioni poste in essere illecite sul proprio terreno, non si è attivato in qualche modo per inibirle. Ma anche su questo potere e possibilità inibitoria del privato va fatta qualche riflessione. Il privato, nel nostro ordinamento giuridico, non può intervenire in modo diretto per impedire illeciti a danno di se o di altri, in quanto l'auto difesa personale, salvo le ipotesi espressamente previste dal codice in casi particolari ed eccezionali, è certamente strutturalmente inibita.

E' logico che il privato, che assiste ad un fatto illecito di tal genere ha un interesse in primo luogo ma in questo caso anche un obbligo di rivolgersi all'autorità costituita affinché essa autorità intervenga immediatamente per tutelare innanzitutto il privato ma anche il tessuto sociale dalla continuazione delle attività illecite.

Quindi potremmo ipotizzare che il massimo della colpa, che è identificabile come "culpa in vigilando" del privato proprietario o gestore di fatto del terreno, sia quella di aver percepito per tempo l'azione di abbandono o deposito incontrollato a carico di noti o ignoti e di non avere immediatamente e tempestivamente segnalato gli eventi all'autorità di vigilanza per consentire gli accertamenti, le inibizioni successive anche a livello preventivo oltre che repressivo.

Ma ciò presuppone naturalmente che vi siano elementi logici (questa volta oggettivi) che confermano che detto soggetto era in grado di percepire tali azioni illecite e ha omesso i relativi comportamenti di segnalazione. Questo significa che l'organo di vigilanza deve operare una valutazione sul comportamento specifico del soggetto tratto da una serie di microelementi oggettivi.

Ad esempio se il soggetto abita sul posto, lavoro sul posto, transita sistematicamente sul posto e quindi non poteva non avvedersi in tempi relativamente accettabili dell'evento illecito che, in ipotesi, si è protratto per più giornate o per periodo ancora più lungo, in tal caso la dinamica testé espressa testimonia una sua potenziale percezione degli eventi ma rivela anche una colpa omissiva nel senso sopra descritto. Ma ove invece dovesse risultare che il soggetto, pur formalmente proprietario o gestore del terreno, per qualche motivo personale o comunque per eventi particolari non si sia recato su questo terreno in quell'epoca o comunque non si rechi mai sistematicamente su quel

© www.dirittoambiente.com – 2004 – copyright riservato

La riproduzione - anche parziale - è vietata con qualsiasi mezzo analogico o digitale senza il consenso scritto degli autori (legge 18 agosto 2000 n. 248 sul diritto di autore).

E' autorizzata la stampa e la diffusione citando fonte ed autore. Testi sentenze e leggi esenti dal copyright

terreno e quindi non abbia avuto la possibilità neppure potenziale di percepire l'evoluzione degli eventi illeciti, certamente neppure questa minima colpa in vigilando potrebbe essere a lui ricollegata.

La "culpa in vigilando" del terzo proprietario dell'area

Né si può accettare ed ipotizzare la condizione giuridica che da parte di alcune amministrazioni comunali viene realizzata in tali casi, individuando la colpa in vigilando a carico del soggetto estraneo all'abbandono o deposito incontrollato ma proprietario o gestore del terreno, al quale viene "imputata" la omessa recinzione e praticamente la "blindatura" dell'area privata.

Questo è un concetto inaccettabile nel nostro ordinamento giuridico, proprio perché invece il nostro sistema normativo tutela l'esposizione alla pubblica fede. Nessuno di noi è obbligato a sigillare e blindare la propria proprietà privata per evitare che terzi vi delinquantino al proprio interno. Al contrario l'ipotesi, appunto, di "esposizione alla fede pubblica", o addirittura di condizioni tali che inibiscono la privata e pubblica difesa, sono considerate dall'ordinamento giuridico aggravanti specifiche delle azioni illecite commesse su tali beni e non certo elementi di colpa a carico del soggetto che ha lasciato la cosa incustodita e non blindata. Se dovessimo ragionare in modo ideologicamente coerente con le costruzioni di quelle amministrazioni che "incolpano" il privato di non aver "sigillato" la propria proprietà privata, rendendolo addirittura correo con l'azione illecita commessa su detta attività privata, tutti coloro che non chiudono o blindano, sigillano in qualche modo e quindi cautelano le proprie proprietà private, laddove un'azione illecita venga commessa a danno di quella proprietà privata o su quella proprietà privata non solo non diventerebbero parti lese dell'azione illecita, ma diventerebbero paradossalmente complici del soggetto che ha commesso l'azione illecita. Quindi, è inevitabile che è la pubblica amministrazione e l'autorità preposta alla vigilanza in senso nazionale e locale che deve garantire il privato dalle azioni illecite sulla propria proprietà, e quindi evidentemente semmai l'azione omissiva potrebbe essere imputato alla struttura pubblica che non è stata in grado di controllare il territorio e non certo al proprietario del terreno che in questo caso è parte lesa dell'azione illecita ed ha peraltro subito un danno. Di conseguenza, si ritiene che ove l'accertamento di vigilanza difetti di una indagine caso per caso su questi elementi sia assolutamente carente sotto il profilo della responsabilità soggettiva e ciò quindi non può determinare da parte della pubblica amministrazione l'emanazione della specifica ordinanza prevista dal decreto Ronchi per obbligare detto proprietario gestore di fatto del terreno alla rimozione e alla ripulitura del sito. Al contrario, detto soggetto è parte lesa della azione illecita e ove l'autore venga rintracciato, potrà chiedere i danni per il fatto da lui subito (in sede penale si potrà naturalmente anche costituire parte civile a suo carico).

Le confusioni interpretative tra gli "omonimi" deposito incontrollato, deposito temporaneo e deposito preliminare

Per concludere il quadro della materia, si rileva che molte volte sussistono confusioni interpretative in ordine al concetto di "deposito incontrollato" che viene pericolosamente confuso con gli omonimi "deposito temporaneo" e "deposito preliminare".

I tre principi sono totalmente diversi e rinviando al successivo paragrafo sul deposito temporaneo per un approfondimento sul tema.

Attenzione a non confondere l'ordinanza per la rimozione dei rifiuti con i provvedimenti di "bonifica" dei siti inquinati...

Ulteriore confusione interpretativa viene spesso realizzata in ordine al concetto di "bonifica" del terreno. Infatti si ipotizza un confine molto stretto tra la previsione che abbiamo fino a questo momento tracciata, e la **successiva "bonifica dei siti" formale prevista dall'art. 17 del decreto Ronchi**. Ambedue le procedure vengono impropriamente unificate sotto il termine atipico di "bonifica". Anche su questo passaggio vale la pena svolgere qualche riflessione. L'ordinanza sindacale per la rimozione dei rifiuti abbandonati viene emessa solo dopo il fatto (minimale) dell'abbandono e/o deposito incontrollato (doloso o colposo) di rifiuti così come disciplinato dall'art. 14 e sanzionato dagli artt.

© www.dirittoambiente.com – 2004 – copyright riservato

La riproduzione - anche parziale - è vietata con qualsiasi mezzo analogico o digitale senza il consenso scritto degli autori (legge 18 agosto 2000 n. 248 sul diritto di autore).

E' autorizzata la stampa e la diffusione citando fonte ed autore. Testi sentenze e leggi esenti dal copyright

50/1° comma e 51/2° comma in relazione solo a tali ipotesi specifiche. Riguarda dunque attività di fatto modesta per fatto proporzionalmente circoscritto a livello di evento e di danno, sostanzialmente trattasi di un'attività di ripulitura del sito con asportazione del cumulo di rifiuti gettato/depositato seguito, ove necessario, da un riassetto della situazione ambientale pregressa. Invece, la procedura per la bonifica dei siti ex art. 17 consegue soltanto al fatto (grave) di un inquinamento dei siti (accidentale, doloso o colposo); l'evento deve aver caionato il superamento dei limiti di accettabilità di contaminazione di suoli/acque o causato il pericolo del superamento, dunque non ogni caso di inquinamento da rifiuti in generale fa scattare la procedura specifica per la bonifica dei siti ex art. 17 ma soltanto quei fatti (gravi) che determinato il superamento (o pericolo di superamento) di tali limiti selettivi e particolari.

La differenza tra l'ordinanza sindacale per la rimozione dei rifiuti abbandonati e la procedura per la bonifica dei siti risiede anche nel fatto che quest'ultima non prevede sanzione per l'evento originario in se stesso: il fatto può essere privo di sanzione (accidentale) o sanzionato da altre ipotesi previsionali (es. discarica abusiva, stoccaggi illegali, gravi riversamenti illeciti etc.); riguarda sia una prima fase di adempimenti autogestiti dal soggetto responsabile sia una seconda fase con progetto ed autorizzazione comunale specifica per tali ipotesi, le relative inosservanze sono di volta in volta sanzionate dall'art. 51/bis in via diretta.

Lo stesso D.M. n. 471/99 evidentemente percepisce nel proprio dettato il problema di equivoco interpretativo in esame e precisa (opportunamente) nell'art. 1/comma 2 che "le disposizioni del presente decreto non si applicano all'abbandono di rifiuti disciplinato dall'articolo 14, del D.L.vo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni ed integrazioni". La medesima norma, tuttavia, precisa poi (evidentemente a scopo cautelativo e per evitare distorte applicazioni) che "in ogni caso si dovrà procedere alla classificazione, quantificazione ed indicazione della localizzazione nel sito dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente decreto nel caso in cui, a seguito della rimozione, avvio a recupero e smaltimento dei suddetti rifiuti, si accerti il superamento o il pericolo concreto ed attuale di superamento dei valori di concentrazione limite accettabili di cui all'articolo 3, comma 1". Il che significa in altre parole che seppur la norma logicamente (ed opportunamente) distingue in modo chiaro le violazioni inerenti l'abbandono dei rifiuti (e di conseguenza connessa le eventuali ordinanze sindacali di rimozione emesse per detti fatti), in via cautelativa si prevede l'ipotesi che laddove esaurita l'attività di "ripulitura" superficiale dell'area oggetto del riversamento la realtà delle cose appaia ben più grave di quanto si presentava a prima vista, naturalmente la procedura per la bonifica dovrà poi essere attuata. Dunque, essendo di fatto impossibile o comunque molto difficile preclassificare a livello qualitativo e quantitativo, a livello giuridico ma prima ancora sostanziale, un confine netto tra un episodio di abbandono rifiuti ex articolo 14 D.L.vo n. 22/97 (che dovrebbe essere un fatto fisiologicamente minimale) rispetto agli episodi ben più gravi che danno luogo poi fisiologicamente alla necessità di bonifica in senso tecnico, la norma rimette alla valutazione caso per caso e tenendo conto della situazione concreta per una verifica della necessità o meno in via sostanziale della attuazione della procedura ex articolo 17. E tale finalità viene raggiunta prevedendo la classificazione obbligatoria in ogni caso dei siti teatro dei rifiuti abbandonati compresa la connessa quantificazione e localizzazione."

SEGUE TESTO SENTENZA

© www.dirittoambiente.com – 2004 – copyright riservato

La riproduzione - anche parziale - è vietata con qualsiasi mezzo analogico o digitale senza il consenso scritto degli autori (legge 18 agosto 2000 n. 248 sul diritto di autore).

E' autorizzata la stampa e la diffusione citando fonte ed autore. Testi sentenze e leggi esenti dal copyright

Tar Abruzzo, Sezione staccata di Pescara
Sentenza 15 gennaio 2004, n. 34

Repubblica italiana
In Nome del Popolo Italiano

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo Sezione staccata di Pescara
composto dai magistrati:

(omissis)

ha pronunciato la seguente

Sentenza

sul ricorso n. 1027 del 1995, proposto da Rossikoll S.r.l., con sede in Pescara, in persona dei rappresentanti legali pro tempore, rappresentati e difesi dall'avv. Antonio Marsilio, presso lo stesso elettivamente domiciliati in Pescara, via Ravenna n. 28;

contro

Comune di San Giovanni Teatino, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Carlo Fimiani ed elettivamente domiciliato in Pescara, piazza Garibaldi n. 27 presso l'avv. Quarta;

e nei confronti di

Unità sanitaria locale di Chieti, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- del provvedimento 29.9.1995 n. 67 con cui il Sindaco del Comune di San Giovanni Teatino ha ordinato lo sgombero e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati insistenti su area di proprietà della ricorrente;
- del provvedimento 29.5.1995 n. 40 con cui il predetto Sindaco ha ordinato l'immediata bonifica dall'amianto della stessa area;
- di tutti gli atti connessi ed in particolare del provvedimento 20.10.1995 n. 14536 di parziale rettifica e precisazione dei succitati.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del predetto Comune;

Viste le memorie difensive prodotte dalla parte resistente;

Vista la propria ordinanza 7.12.1995 n. 595 di reiezione dell'istanza cautelare e vista l'ordinanza 2.4.1996 n. 691 della Sezione V del Consiglio di Stato di accoglimento del relativo appello;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 4.12.2003, il cons. Di Giuseppe;

© **www.dirittoambiente.com – 2004 – copyright riservato**

La riproduzione - anche parziale - è vietata con qualsiasi mezzo analogico o digitale senza
il consenso scritto degli autori (legge 18 agosto 2000 n. 248 sul diritto di autore).

E' autorizzata la stampa e la diffusione citando fonte ed autore. Testi sentenze e leggi esenti dal copyright

Uditi l'avv. Marsilio per la parte ricorrente e l'avv. Fimiani per la parte resistente;
Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

Fatto

Con ricorso notificato il 24.11.1995 e depositato il 27.11.1995 la S.r.l. Rossikoll, con sede in Pescara, ha impugnato il provvedimento 29.9.1995 n. 67 (notificato il 2.10.1995) con cui il Sindaco del Comune di San Giovanni Teatino ha ordinato lo sgombero e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilati insistenti su area di proprietà della ricorrente, nonché il provvedimento 29.5.1995 n. 40 (notificato il 30.5.1995) con cui il predetto Sindaco ha ordinato l'immediata bonifica dall'amianto della stessa area, oltre a tutti gli atti connessi ed in particolare il provvedimento 20.10.1995 n. 14536 di parziale rettifica e precisazione dei succitati atti, chiedendone l'annullamento per i seguenti motivi:

I- violazione degli articoli 3, 9, 13 e 20 del Dpr n. 915 del 1982 e dell'articolo 12 della Lr Abruzzo n. 60 del 1985, nonché eccesso di potere per difetto dei presupposti, poiché obbligati allo smaltimento dei rifiuti sono i soggetti produttori degli stessi e non i proprietari delle aree su cui i rifiuti insistono, se ad essi non è addebitabile alcuna responsabilità circa la produzione dei rifiuti o l'abbandono degli stessi sui terreni interessati; peraltro, è stato accertato dalla Procura di Chieti che i rifiuti solidi urbani rinvenuti sull'area della ricorrente (proprietaria solo dal settembre 1989) sono stati ivi depositati e rinterrati dallo stesso Comune che aveva adibito tutta l'area a discarica comunale per tal genere di rifiuti.

II- eccesso di potere per carenza d'istruttoria, poiché l'Amministrazione comunale non ha svolto alcuna istruttoria per individuare i soggetti responsabili dell'abbandono dei rifiuti sul terreno di che trattasi, né ha provato che tanto sia accaduto dopo il 12.9.1989, data di acquisto delle aree da parte della ricorrente, anzi esistono prove che i rifiuti stessi risalgono a data anteriore e che sia stato proprio il Comune ad adibire in passato l'area in discorso a discarica di rifiuti solidi urbani.

III- violazione degli articoli 38 della legge n. 142 del 1990, 32 della legge n. 833 del 1978 e 3 della legge reg. n. 32 del 1981, poiché il potere sindacale di emettere ordinanze contingibili ed urgenti non esime l'Autorità provvedente dall'individuare i soggetti responsabili del fatto cagionevole dell'inquinamento, cui debbono essere ordinate la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti.

Per resistere si è costituito in giudizio il predetto Comune la cui difesa, con memorie datate 3.12.1995 e 10.1.2003, eccepita la tardività dell'impugnazione dell'ordinanza n. 40/1995 notificata il 30.5.1995 (peraltro eseguita dalla società destinataria), ha controdedotto nel merito del ricorso, chiedendone la reiezione.

In sede cautelare, con ordinanza 7 dicembre 1995 n. 595, il Tar ha respinto la domanda di sospensione degli atti impugnati; in sede di appello, con ordinanza 2 aprile 1996 n. 691, il Consiglio di Stato, Sezione V, ha accolto la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento 29.9.1995 n. 67.

Diritto

Il ricorso in esame è diretto all'annullamento di due ordinanze contingibili ed urgenti: l'una (29.5.1995 n. 40) relativa alla bonifica dall'amianto rinvenuto sull'area di proprietà della ricorrente in territorio del Comune di San Giovanni Teatino; l'altra (29.9.1995 n.67) relativa allo sgombero e conseguente smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilabili rinvenuti sull'area stessa.

La difesa del resistente Comune eccepisce l'irricevibilità del ricorso nei riguardi della prima ordinanza, per tardività della relativa impugnazione.

Il Collegio non condivide l'eccezione, giacché la società destinataria delle ordinanze in discorso ha presentato in data 13.10.1995 un ricorso improprio allo stesso Comune avverso entrambi i provvedimenti, chiedendone l'annullamento in sede di autotutela. A seguito di tanto, con ulteriore provvedimento 2.11.1995 n. 15358, notificato in data 8.11.1995, lo stesso Sindaco ha respinto l'istanza di autoannullamento per le motivazioni esternate nel contesto del nuovo provvedimento.

Ad avviso del Collegio, pertanto, il termine per l'impugnazione in sede giurisdizionale delle succitate ordinanze non poteva che decorrere dalla notifica dell'ultimo (in ordine di tempo) provvedimento, giacché questo non può essere considerato un atto meramente confermativo dei precedenti provvedimenti, avendo l'Autorità provvedente compiuto un riesame in fatto ed in diritto delle vicende oggetto dei precedenti atti.

Quanto all'esame nel merito del ricorso, giova procedervi distintamente con riguardo a ciascuna delle due ordinanze impuginate.

Relativamente all'impugnazione dell'ordinanza 29.5.1995 n. 40, concernente la bonifica da amianto, il ricorso appare infondato, giacché dagli atti di causa emerge con evidenza che la responsabilità dell'abbandono del materiale contenente amianto è riconducibile alla società ricorrente.

Infatti, dalle fotografie (in particolare dalla n. 1) allegate al rapporto 24.5.1995 n. 1/65-5 della Stazione di Sambuceto della Regione Carabinieri Abruzzo e Molise appare evidente che un autocarro (Fiat Iveco PE 338307) di proprietà della società Rossikoll è stato sorpreso nel mentre si accingeva a depositare materiale del genere sul terreno di che trattasi.

Pertanto, tutte le censure dedotte dal ricorso sono infondate, in quanto tutte risultano basate sul presupposto di fatto secondo cui la predetta società ricorrente fosse estranea all'attività di abbandono del materiale in questione sul terreno in discorso, mentre, ad avviso del Collegio, dagli atti di causa succitati risulta provato il contrario.

Relativamente all'impugnazione dell'ordinanza 29.9.1995 n. 67, concernente lo sgombero e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani ed assimilabili, invece, il ricorso appare fondato.

Infatti, non solo non risulta provato che l'abbandono di tal genere di rifiuti fosse riconducibile e quindi addebitabile alla predetta società ricorrente, ma dagli atti di causa emergono consistenti indizi che inducono a supporre che la responsabilità di tale abbandono sia di altri soggetti.

Del resto, la difesa di parte resistente, piuttosto che affermare e dimostrare l'esistenza di una responsabilità, per ruolo attivo o per colpa in vigilando, da parte della ricorrente per l'abbandono dei rifiuti in discorso, sostiene che legittimamente il Sindaco, in presenza di una situazione contingibile ed urgente quale quella esistente all'epoca dell'emanazione dell'ordinanza impugnata, ben poteva ordinare al proprietario dell'area interessata dai rifiuti di provvedere alla relativa rimozione ed al conseguente smaltimento, indipendentemente dall'accertamento della responsabilità del proprietario stesso, in quanto tale provvedimento non ha natura sanzionatoria, non essendo diretto a punire i soggetti cui è addebitabile la responsabilità della situazione inquinante, ma ha solo una finalità ripristinatoria, poiché diretta ad ottenere l'eliminazione della situazione di degrado igienico ed ambientale e sventare la riscontrata situazione di pericolo.

Pur consapevole dell'esistenza di una parte della giurisprudenza orientata nel senso propugnato dalla difesa del resistente Comune (Cons. St., Sez. V, 2 aprile 2003 n. 1678; 2 aprile 2001 n. 1904), il Collegio è di diverso avviso, condividendo altro filone giurisprudenziale secondo cui l'ordine sindacale d'urgenza per motivi d'igiene, sanitari ed ambientali di smaltimento dei rifiuti va impartito in linea di massima al produttore dei rifiuti che li abbia abbandonati in aree pubbliche o private (anche non aperte al pubblico), o in acque pubbliche o private, e non al proprietario dell'area in quanto tale (o al titolare della disponibilità del bene), salvo che non sia configurabile una compartecipazione del proprietario anche soltanto colposa per mancata vigilanza (Cons. St., Sez. IV, 20 gennaio 2003 n. 168; Sez. V, 16 luglio 2002 n. 3971; Sez. V, 1 dicembre 1997 n. 1464).

Pertanto, in assenza di un'accurata istruttoria da parte del Comune comprovante una partecipazione attiva della ricorrente nell'abbandono dei rifiuti di che trattasi oppure una sua colpa in vigilando affinché tanto non avvenisse ad opera di altri soggetti, l'ordinanza impugnata deve essere, ad avviso del Collegio, valutata illegittima, atteso che, come dedotto dal ricorso (nell'ambito dei motivi sopra riassunti in fatto), non può imporsi al privato, il quale sia individuato solo come proprietario (peraltro divenuto tale in periodo successivo) dell'area senza essere responsabile dell'abbandono dei rifiuti, lo svolgimento di attività di sgombero e smaltimento degli stessi, giacché, ai sensi degli articoli 3 e 13 del Dpr n. 915 del 1982 (applicabile all'epoca dell'emissione dell'ordinanza, come sostiene anche parte resistente), destinatari di tali provvedimenti sono i produttori dei rifiuti e non anche i proprietari dell'area in cui i rifiuti sono depositati.

In conclusione, il ricorso in esame deve essere in parte respinto (impugnazione ordinanza 29.5.1995 n. 40) ed in parte accolto (impugnazione ordinanza 29.9.1995 n. 67).

In relazione alla parziale soccombenza sussistono giusti motivi per compensare le spese del giudizio tra le parti in causa.

PQM

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo-Sezione Staccata di Pescara in parte respinge ed in parte accoglie il ricorso in epigrafe indicato e, per l'effetto, annulla l'ordinanza 29.9.1995 n. 67 impugnata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Pescara nella Camera di Consiglio del 4 dicembre 2003.

(omissis)

© www.dirittoambiente.com – 2004 – copyright riservato

La riproduzione - anche parziale - è vietata con qualsiasi mezzo analogico o digitale senza il consenso scritto degli autori (legge 18 agosto 2000 n. 248 sul diritto di autore).

E' autorizzata la stampa e la diffusione citando fonte ed autore. Testi sentenze e leggi esenti dal copyright

Publicata mediante deposito in Segreteria in data 15.01.2004

© www.dirittoambiente.com – 2004 – copyright riservato

La riproduzione - anche parziale - è vietata con qualsiasi mezzo analogico o digitale senza il consenso scritto degli autori (legge 18 agosto 2000 n. 248 sul diritto di autore).

E' autorizzata la stampa e la diffusione citando fonte ed autore. Testi sentenze e leggi esenti dal copyright