

TAR di Lecce: duplice accertamento della titolarità dell'area e dell'imputabilità della violazione per dolo o colpa al proprietario

L'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che "fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256,

Chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 192, 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.

Qualora l'autore materiale della violazione non sia identificato, al fine di individuare il soggetto obbligato alla rimozione dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, è necessario procedere al duplice accertamento della titolarità dell'area e dell'imputabilità della violazione per dolo o colpa al proprietario o a colui che risulta titolare di diritti reali o personali di godimento sulla stessa.

La responsabilità per colpa di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 si ravvisa tutte le volte in cui vi sia un comportamento negligente (da verificare caso per caso) da parte del soggetto ritenuto responsabile, che può anche consistere in un fatto omissivo (per esempio, l'omessa predisposizione delle dovute cautele atte ad evitare il danno), con esclusione della responsabilità nei casi di generica "culpa in vigilando".

L'obbligo di diligenza, inoltre, deve essere valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa anche quando sarebbe stato possibile evitare il fatto solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato.

(Nella fattispecie, il Collegio ha evidenziato che in ordine all'ubicazione dei rifiuti – al fine di risalire alla titolarità dell'area interessata – non era certo che i rifiuti si trovassero su un'area al servizio del Consorzio ricorrente, piuttosto che di proprietà comunale, come risulta dai rilievi fotografici versati in atti.

In ordine all'imputabilità della violazione per dolo o colpa – il Comune aveva attribuito al Consorzio la responsabilità di non aver adottato le misure di prevenzione idonee ad evitare il danno, atteso che l'area non risulta recintata, né risulta essere stato destinato apposito personale a vigilare sull'osservanza del segnale di divieto di accesso apposto all'ingresso della strada in questione – il Collegio ha sottolineato che

l'idoneità delle cautele adottate dal soggetto proprietario o utilizzatore del bene deve essere valutata in concreto, tenendo conto di una serie di circostanze obiettive; nel caso di specie la notevole estensione dell'area avrebbe richiesto un'opera di recinzione estesa per chilometri, costringendo il Consorzio a sopportare costi eccessivi, peraltro con scarsi risultati rispetto all'effetto contenitivo che essa avrebbe potuto produrre).

L'art. 239, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga".

Al comma 2, la norma prevede che le disposizioni del presente titolo non si applicano [...] all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto. In tal caso qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà

procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente titolo.

(Nel caso di specie, il Collegio ha evidenziato il fatto che, essendo l'art. 192 collocato nella parte quarta del d.lgs. n. 152/2006, per espressa previsione dell'art. 239, comma 2, lett. a) del medesimo decreto, gli eventuali interventi di bonifica sull'area interessata dall'illecito sversamento devono necessariamente essere preceduti dall'accertamento del superamento dei valori di attenzione e dalla caratterizzazione dell'area. Trattasi, quindi, di una procedura ulteriore e diversa da quella di cui all'art. 192 cit., che, nel caso specifico, non risulta essere stata posta in essere).

N. 00465/2012 REG.PROV.COLL.

N. 00981/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 981 del 2011, proposto da:

Consorzio Speciale per la Bonifica di Arneo, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Distante, con domicilio eletto presso l'avv. Alessandro Distante in Lecce, via Garibaldi, 43;
contro

Comune di Fragagnano, rappresentato e difeso dall'avv. Lorenzo De Carlo, con domicilio eletto presso l'avv. Lorenzo De Carlo in Lecce, c/o la Segreteria del TAR;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 16 del 2.5.2011, notificata il 9 maggio 2011, con la quale il Commissario Straordinario del Comune di Fragagnano ha ingiunto la rimozione e lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e la messa in sicurezza e la bonifica del sito in località "Il Canale", in agro di Fragagnano, contrada "Macchie", e di ogni atto presupposto, connesso e/o consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Viste le ordinanze n. 515 del 7.7.2011 e n. 629 dell'8.9.2011;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2011 il Referendario dott.ssa Simona De Mattia e uditi per le parti gli avv.ti A. Distante e L. De Carlo;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe il Consorzio ricorrente ha impugnato l'ordinanza n. 16 del 2.5.2011 con cui il Comune di Fragagnano ha ingiunto la rimozione e lo smaltimento di rifiuti speciali pericolosi abbandonati lungo la strada interpodereale denominata "Il Canale", sita in agro di Fragagnano alla contrada "Macchie", nonché la messa in sicurezza del sito medesimo.

Il ricorrente lamenta l'illegittimità dell'atto impugnato per i seguenti motivi:

1) Eccesso di potere, violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006; il Consorzio contesta la titolarità dell'area interessata dall'illecito sversamento dei rifiuti, asserendo che essa appartenerrebbe allo stesso Comune;

2) Eccesso di potere, violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 sotto distinti profili; non sarebbe riscontrabile una condotta dolosa o colposa in capo al Consorzio, quest'ultima da valutarsi secondo criteri di ragionevole esigibilità.

Nel caso di specie, infatti, una recinzione dell'intera area sarebbe stata oltremodo onerosa per il Consorzio, data la notevole estensione della stessa, oltre che inutile, atteso che la via in questione è raggiungibile sia dalla strada provinciale n. 116, sia da varie stradine interpodereali di pubblico utilizzo; peraltro, il Consorzio avrebbe apposto apposita segnaletica stradale verticale indicante il divieto di accesso alla strada di servizio;

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285; quest'ultima norma imporrebbe all'Ente Gestore della strada solo le attività ordinarie e straordinarie naturalmente connesse alla gestione della sede stradale ed all'uso proprio di essa, non essendo pertinente al normale utilizzo la discarica di rifiuti accumulati, senza, peraltro, una colpevole responsabilità dell'Ente gestore;

4) violazione e falsa applicazione dell'art. 239 del d.lgs. n. 152/2006 ed eccesso di potere; quest'ultima disposizione non imporrebbe alcun obbligo di bonifica del sito inquinato se non previo accertamento del superamento dei valori di attenzione indicati dal legislatore.

Con atto del 7.9.2011 si è costituito in giudizio il Comune di Fragagnano che, replicando alle censure avverse, ha chiesto il rigetto del ricorso proposto.

Entrambe le parti hanno depositato, nel corso del giudizio, memorie difensive e documenti.

Alla Pubblica Udienza del 23 novembre 2011 la causa è stata trattenuta per la decisione.

Il Collegio reputa che il ricorso debba essere accolto, seppur con le precisazioni di seguito indicate.

0. L'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che "fatta salva l'applicazione delle 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".

Pertanto, qualora l'autore materiale della violazione non sia identificato, al fine di individuare il soggetto obbligato alla rimozione dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, è necessario procedere al duplice accertamento della titolarità dell'area e dell'imputabilità della violazione per dolo o colpa al proprietario o a colui che risulta titolare di diritti reali o personali di godimento sulla stessa.

I. Ebbene, nel caso in esame occorre in primo luogo chiarire quale sia l'ubicazione dei rifiuti al fine di risalire alla titolarità dell'area interessata.

E' pacifico (cfr. relazione tecnica del 25.7.2011 a firma dell'ing. Rodolfo Nobile) che la particella n. 364 del foglio 17, che il Comune asserisce essere quella interessata dall'illecito sversamento di rifiuti (consistenti, per lo più, in lastre di eternit), è al servizio del Consorzio e dal medesimo utilizzata per l'attività consortile di manutenzione delle opere di bonifica; la circostanza è stata confermata dallo stesso ricorrente nella memoria depositata il 2 settembre 2011.

Non altrettanto pacifico è se il sito in cui si trovano i rifiuti è la particella n. 364, come asserito dal Comune di Fragagnano, o se invece essi siano ubicati su aree di proprietà comunale; in particolare, il Consorzio ricorrente sostiene che i rifiuti in questione si troverebbero in un punto estraneo alla strada di servizio da esso utilizzata, ossia su un viottolo di proprietà comunale che interseca la fascia di pertinenza del Consorzio.

Né la circostanza è stata chiarita all'esito dell'acquisizione dei documenti prodotti dal Comune di Fragagnano in ottemperanza alle richieste istruttorie formulate dal Collegio con ordinanza n. 515 del 7.7.2011, atteso che i dati in essi contenuti sembrano discordanti rispetto a quanto emerge dai rilievi fotografici versati in atti.

Dall'esame di questi ultimi, infatti, si evince che i rifiuti di che trattasi si trovano per lo più posizionati su un viottolo di proprietà comunale (di pubblico utilizzo), che interseca la fascia di terreno su cui vi sono la strada di servizio e la condotta interrata del Consorzio ricorrente. L'esistenza di detto viottolo interpodereale ed il fatto che esso intersechi la fascia di pertinenza del Consorzio è facilmente verificabile dalle fotografie versate in atti; peraltro, il Comune non contesta (neppure con l'ultima memoria depositata il 3.11.2011) l'esistenza del viottolo, né il fatto che esso sia di sua proprietà.

Dai medesimi rilievi fotografici emerge che solo frammenti dei rifiuti in questione si trovano sulla strada di servizio del Consorzio di Bonifica di Arneo (questo dato, in particolare, è riscontrabile anche dal verbale di sopralluogo del 20.4.2011 redatto dalla Polizia Provinciale di Taranto, nel quale si legge che "parte dello stesso rifiuto era frantumato e collocato sulla stessa strada", precisamente, quella di servizio del Consorzio di Bonifica di Arneo, mentre nel medesimo verbale non si fa cenno alcuno al viottolo interpodereale e si indica come area interessata dai rifiuti "il ciglio bitumato della strada di servizio e la condotta idrica interrata del Consorzio di Bonifica di Arneo").

Pertanto, non vi è prova certa in ordine all'esatta ubicazione dei rifiuti sull'area di pertinenza del Consorzio ricorrente, anzi, come sopra detto, pare che essi giacciono per lo più sul viottolo di proprietà comunale che interseca la strada di servizio del ricorrente.

II. Tuttavia, anche a voler ritenere che il materiale inquinante sia ubicato nell'area utilizzata dal Consorzio, occorre comunque verificare se l'abbandono dei rifiuti possa essere o meno allo stesso imputabile a titolo di colpa.

In proposito la giurisprudenza ha chiarito che la responsabilità per colpa di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 si ravvisa tutte le volte in cui vi sia un comportamento negligente (da verificare caso per caso) da parte del soggetto ritenuto responsabile, che può anche consistere in un fatto omissivo (per esempio, l'omessa predisposizione delle dovute cautele atte ad evitare il danno), con esclusione della responsabilità nei casi di generica "culpa in vigilando" (T.A.R. Toscana Firenze, sez. II, 23 dicembre 2010, n. 6862; T.A.R. Campania Napoli, sez. V, 08 giugno 2010, n. 13059). L'obbligo di diligenza, inoltre, deve essere valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa anche quando sarebbe stato possibile evitare il fatto solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato.

Nel caso in esame, il Comune di Fragagnano attribuisce al Consorzio la responsabilità di non aver adottato le misure di prevenzione idonee ad evitare il danno, atteso che l'area non risulta recintata, né risulta essere stato destinato apposito personale a vigilare sull'osservanza del segnale di divieto di accesso apposto all'ingresso della strada in questione.

Ebbene, si osserva che l'idoneità delle cautele adottate dal soggetto proprietario o utilizzatore del bene va valutata in concreto, tenendo conto di una serie di circostanze obiettive; nel caso di specie la notevole estensione dell'area avrebbe richiesto un'opera di recinzione estesa per chilometri, costringendo il Consorzio a sopportare costi eccessivi, peraltro con scarsi risultati rispetto all'effetto contenitivo che essa avrebbe potuto produrre (non sempre, infatti, la presenza di una recinzione è di ostacolo allo sversamento di rifiuti nell'area considerata). A ciò aggiungasi che l'eventuale mancata recinzione del fondo non costituisce di per sé la prova della colpevolezza del proprietario, rappresentando una facoltà dello stesso e non un suo specifico obbligo (Consiglio Stato, sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612).

Né è esigibile la predisposizione di un servizio di vigilanza notturno e diurno al fine di assicurare l'osservanza del divieto di accesso comunque apposto dal Consorzio all'ingresso della strada di servizio, atteso che trattasi di un impegno che va ben oltre i canoni della diligenza media che l'ordinamento pone alla base della nozione di colpa generica richiamata dall'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 (Consiglio Stato, sez. V, 08 marzo 2005, n. 935, citata dallo stesso ricorrente). Peraltro, in prossimità del menzionato segnale di divieto di accesso, il Consorzio ha provveduto alla costruzione di muretti trasversali volti ad impedire l'agevole ingresso alla strada.

III. L'illegittimità del provvedimento in epigrafe per i richiamati profili di violazione di legge esime il Collegio dall'esame puntuale degli ulteriori motivi di ricorso.

E' sufficiente solo aggiungere che anche le restanti censure evidenziano profili di fondatezza.

In particolare, con riferimento alla lamentata violazione e falsa applicazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 285/1992 al caso in esame, occorre evidenziare che il problema risulta superato in considerazione dell'ubicazione dei rifiuti che, come esposto al precedente punto I), risultano collocati quasi del tutto su un'area di proprietà comunale.

IV. L'ordinanza n. 16 del 2.5.2011 del Comune di Fragagnano è altresì illegittima nella parte in cui prevede l'obbligo, in capo al Consorzio, della bonifica del sito inquinato.

L'art. 239, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 stabilisce: "Il presente titolo disciplina gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati e definisce le procedure, i criteri e le modalità per lo svolgimento delle operazioni necessarie per l'eliminazione delle sorgenti dell'inquinamento e comunque per la riduzione delle concentrazioni di sostanze inquinanti, in armonia con i principi e le norme comunitari, con particolare riferimento al principio "chi inquina paga".

Al successivo comma 2, la norma prevede che "Ferma restando la disciplina dettata dal titolo I della parte quarta del presente decreto, le disposizioni del presente titolo non si applicano: a) all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto. In tal caso qualora, a seguito della rimozione, avvio a recupero, smaltimento dei rifiuti abbandonati o depositati in modo incontrollato, si accerti il superamento dei valori di attenzione, si dovrà procedere alla caratterizzazione dell'area ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da effettuare ai sensi del presente titolo".

Posto, infatti, che l'art. 192, che disciplina le ipotesi di abbandono dei rifiuti, è collocato nella parte quarta del d.lgs. n. 152/2006, per espressa previsione dell'art. 239, comma 2, lett. a) del medesimo decreto, gli eventuali interventi di bonifica sull'area interessata dall'illecito sversamento devono necessariamente essere preceduti dall'accertamento del superamento dei valori di attenzione e dalla caratterizzazione dell'area. Trattasi, quindi, di una procedura ulteriore e diversa da quella di cui all'art. 192 cit., che, nel caso specifico, non risulta essere stata posta in essere.

In ogni caso, anche a voler affermare una responsabilità del Consorzio per le "precarie condizioni manutentive (dell'area) tali da apparire trascurata da anni senza nessun controllo atto a prevenire l'abbandono di ogni specie di rifiuti da parte di terzi" (cfr. ordinanza n. 16 del 2.5.2011), non può negarsi che al dovere dei proprietari (o dei diversi

utilizzatori dell'area) di effettuare i necessari interventi di manutenzione ordinaria dei suoli, si aggiunge quello dell'Amministrazione di vigilare ed accertare che detta manutenzione venga regolarmente svolta e ciò per evitare che il terreno che versi in uno stato di abbandono per incuria del titolare, diventi esso stesso potenzialmente capace di attrarre rifiuto.

Tenuto conto delle considerazioni che precedono, il ricorso va accolto.

Sussistono, tuttavia, valide ragioni (la natura e le peculiarità fattuali della controversia) per disporre la compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2011 con

l'intervento dei magistrati:

Luigi Costantini, Presidente

Enrico d'Arpe, Consigliere

Simona De Mattia, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/03/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

