



Milano, 24/09/07  
Prot. n. 869/2007/CT

**Tar Cagliari 975/2007: in caso di abbandono di rifiuti, il proprietario del fondo è colpevole solo se negligente**

Il Tar della Sardegna con sentenza n. 975 del 18 maggio 2007 ha annullato un'ordinanza sindacale con cui si intimava ai comproprietari di un terreno il ripristino dello stato dei luoghi, entro 30 giorni dalla notifica dell'atto, alterati da un deposito di materiali inerti. La motivazione dell'annullamento è che il Collegio non ha ravvisato *“allo stato degli atti e sulla base delle circostanze [...], che possa essere addebitata ai ricorrenti una qualche responsabilità, a titolo di colpa, nel contestato abuso”*. E ciò, non solo perché uno dei proprietari del fondo aveva in precedenza inviato segnalazioni al Comune in relazione all'abbandono di rifiuti nel proprio terreno ad opera di terzi (riscontrandosi così un comportamento attivo e responsabile di uno dei comproprietari del terreno), ma anche perché *“attesa la possibilità di accesso e di utilizzazione del proprio fondo da parte di terzi, sussiste un'obiettivo difficoltà ad impedire l'abbandono di rifiuti”*.

Dobbiamo ricordare che sia l'art. 14, comma 3, del decreto legislativo 5 febbraio 1997 n. 22 di *“Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”* (ora abrogato), che il nuovo art. 192, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 *“Norme in materia ambientale”*, dispongono *“l'obbligo di rimozione, di recupero o di smaltimento e di ripristino a carico del responsabile del fatto di discarica o immissione abusiva (a carico, cioè, di “chiunque viola i divieti di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo”), 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”*. La norma, dunque, *“richiede, a carico del proprietario o dei titolari di diritti reali o personali sul bene, un comportamento titolato (dolo o colpa), così come richiesto per l'autore materiale”*.

La condizione di colpa che, ai sensi dell'art. 14 (e del nuovo art. 192) sopra riportato, *“rende corresponsabile il proprietario di un fondo con gli autori materiali dell'abbandono non autorizzato di rifiuti - e consente al Comune di ingiungergli di provvedere al loro smaltimento, sotto pena di esecuzione in danno - consiste per lo più nella negligenza, dimostrata da una sua prolungata inerzia, incombando allo stesso l'obbligo di adoperarsi, attraverso misure efficaci e non meramente simboliche, affinché siffatti episodi non vengano posti in essere e, comunque, abbiano a cessare”*.

In conclusione, le conseguenze sanzionatorie connesse alla violazione del divieto di abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo o nel suolo sono, dunque, accolte anche al proprietario dell'area, ma ciò solo nel caso in cui la violazione sia a lui imputabile a titolo di dolo o di colpa.

*Cristian Tolettini*

Settore Ambiente ed Energia  
Segreteria Politica Federale  
[ctolettini@leganord.org](mailto:ctolettini@leganord.org)

## **TAR Sardegna, Cagliari, Sezione II - Sentenza n. 975 del 18 maggio 2007**

Repubblica italiana  
in nome del popolo italiano  
Il Tribunale amministrativo per la Sardegna  
Sezione seconda  
ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

sul ricorso n. 556/2005 proposto da (...), rappresentati e difesi dall'avv.to (...),  
contro

*il Comune di S. non costituito in giudizio;*

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 12 del 3 marzo 2005 del Sindaco del Comune di S., con la quale è stata intimata ai ricorrenti, nella loro qualità di comproprietari del terreno sito in agro di S., Loc. L.P., la rimessa in pristino dello stato dei luoghi, entro e non oltre 30 gg. dalla notifica dell'ordinanza.

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

Visti gli atti tutti della causa;

Nominato relatore per la pubblica udienza del 28 marzo 2007 il consigliere R.P., e uditi gli avvocati delle parti come da separato verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### **Fatto**

A seguito del sopralluogo, effettuato in data 6/12/2004 dal Tecnico del comune intimato, sul terreno di proprietà dei ricorrenti, sito in agro di S., loc. "L.P.", risultava una discarica abusiva a cielo aperto di materiali inerti quali: roccia proveniente da scavi e rottami provenienti da demolizioni edili, occupanti un'area di circa 500 m<sup>2</sup> ed un volume di circa 2000 m<sup>3</sup>.

Il Sindaco emanava, quindi, l'ordinanza n. 12 del 3 marzo 2005, con la quale intimava ai ricorrenti, nella loro qualità di comproprietari del terreno, la rimessa in pristino dello stato dei luoghi, entro e non oltre 30 gg. dalla notifica dell'ordinanza.

Contro tale provvedimento propongono, gli interessati, ricorso giurisdizionale deducendo i seguenti motivi censura:

1) violazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 22/1997 ed eccesso di potere per travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti. Il provvedimento impugnato è stato assunto sulla base dell'esclusivo presupposto del riscontro meramente formale della titolarità del diritto di comproprietà sull'immobile in capo ai ricorrenti, mentre la norma citata espressamente stabilisce che l'ordine di rimozione, avvio a recupero o smaltimento dei rifiuti e rimessa in pristino dello stato dei luoghi, deve essere indirizzato a chiunque violi il divieto posto dalla norma; questo risponde in solido con il proprietario o con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa. Ma nessun elemento di colpa può essere addebitato a carico dei ricorrenti, atteso che il cumulo di materiali è determinato dal continuo abbandono di rifiuti ad opera di terzi ignoti. Inoltre, uno dei comproprietari - il signor L.B. - rilevato l'abbandono di materiali nel proprio terreno ha provveduto a dare avviso alla Compagnia B. del comune intimato, una prima volta, in data 11 gennaio 2004 e, una seconda, in data 26 aprile 2004;

2) eccesso di potere per carenza e/o insufficienza di istruttoria, per non avere il comune di S. effettuato alcuna indagine per risalire ai proprietari dei materiali abbandonati: è mancato completamente, nel caso concreto, un procedimento volto all'individuazione dei veri responsabili della discarica abusiva;

3) violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241, eccesso di potere per carenza e/o insufficienza di motivazione; nell'ordinanza impugnata manca completamente l'accertamento di un qualsivoglia comportamento doloso o colposo dei proprietari del fondo, in relazione all'illecito abbandono di rifiuti e manca qualsiasi motivazione circa la sussistenza dell'obbligo di rimessa in pristino dello stato dei luoghi a carico degli odierni ricorrenti.

4) violazione della legge 241/90 per non avere, l'Autorità emanante, garantito il diritto di partecipazione al procedimento degli interessati, non essendo stato loro comunicato l'avvio del procedimento, né essendo stato loro consentito di prendere visione degli atti; inoltre, nell'atto impugnato non sono stati indicati né i termini né l'Autorità cui è possibile ricorrere.

L'amministrazione intimata non si è costituita in giudizio.

Con ordinanza n. 247/2005 è stata accolta la domanda di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato.

Alla pubblica udienza del 28/3/2007, presente il difensore della parte ricorrente, il ricorso è stato assunto in decisione dal Tribunale

### **Diritto**

Con il primo motivo viene proposta la censura di violazione dell'art. 14 del D.lgs 5 febbraio 1997 n. 22 sul rilievo che la corresponsabilità solidale del proprietario sussiste soltanto se l'abbandono dei rifiuti sia in qualche modo a lui imputabile a titolo di dolo o colpa.

A sostegno della censura i ricorrenti osservano che uno dei comproprietari, il signor L.B., rilevato l'abbandono da parte di ignoti di materiali nel terreno di sua proprietà, aveva provveduto a darne avviso alla Compagnia B. del comune di S., una prima volta, in data 11 gennaio 2004 e, una seconda, in data 26 aprile 2004.

La censura è fondata e deve essere accolta.

L'art. 14, comma 3, del D.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 così dispone:

*“Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 50 e 51, 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. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate”.*

La fattispecie normativa introduce una sanzione amministrativa di tipo reintegratorio, avente a contenuto l'obbligo di rimozione, di recupero o di smaltimento e di ripristino a carico del responsabile del fatto di discarica o immissione abusiva (a carico, cioè, di “chiunque viola i divieti di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo”), 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.

La norma, dunque, ai fini dell'imputabilità della condotta (divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti sul suolo), richiede, a carico del proprietario o dei titolari di diritti reali o personali sul bene, un comportamento titolato (dolo o colpa), così come richiesto per l'autore materiale.

Le conseguenze sanzionatorie connesse alla violazione del divieto di abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo o nel suolo sono, dunque, accolte anche al proprietario dell'area, ma ciò solo nel caso in cui la violazione sia a lui imputabile a titolo di dolo o di colpa (in termini, ex multis, TAR Lombardia, Milano, sez.I, 26 gennaio 2000, n. 292, TAR Puglia, Bari, 27 febbraio 2003, n. 872, TAR Sardegna, 19 settembre 2004, n. 1076).

La condizione di colpa che, ai sensi dell'art. 14 sopra riportato, rende corresponsabile il proprietario di un fondo con gli autori materiali dell'abbandono non autorizzato di rifiuti - e consente al Comune di ingiungergli di provvedere al loro smaltimento, sotto pena di esecuzione in danno - consiste per lo più nella negligenza, dimostrata da una sua prolungata inerzia, incombendo allo stesso l'obbligo di adoperarsi, attraverso misure efficaci e non meramente simboliche, affinché siffatti episodi non vengano posti in essere e, comunque, abbiano a cessare (in termini, T.A.R. Friuli V.G., 29 settembre 2000, n. 692).

Dagli atti versati in giudizio, ed in particolare dalle due segnalazioni inviate alla Compagnia B. del comune di S. (in atti), una prima in data 11 gennaio 2004 e, una seconda, in data 26 aprile 2004, si può riscontare un comportamento attivo e responsabile di uno dei comproprietari del fondo, che chiede alla Compagnia “*di provvedere ai controlli di circostanza onde evitare ulteriori aggravati alla situazione*” in relazione all'abbandono di rifiuti nel proprio terreno ad opera di terzi; inoltre, la mancanza di colpa può essere desunta anche dall'intervento di un trasportatore, che il 19 ottobre del 2004 (prima, quindi, dell'adozione dell'ordinanza impugnata), su richiesta del sig. B., ha rimosso “rottami ferrosi” nel terreno in località “L.P.”, rilasciandone ricevuta (in atti).

Non ritiene, pertanto, il Collegio, allo stato degli atti e sulla base delle circostanze sopra evidenziate, che possa essere addebitata ai ricorrenti una qualche responsabilità, a titolo di colpa, nel contestato abuso. Anche perché, attesa la possibilità di acceso e di utilizzazione del proprio fondo da parte di terzi, sussiste un'obiettiva difficoltà ad impedire l'abbandono di rifiuti.

La stessa Corte di Cassazione, sez. III, civ. sent. 15 gennaio 1996, n. 265, ricollega l'assenza di colpa al fatto che il bene, sia esso demaniale o patrimoniale, per le sue caratteristiche (estensione e modalità di uso) sia oggetto di una utilizzazione generale e diretta da parte di terzi, che limiti in concreto la possibilità di custodia e vigilanza sulla cosa.

Ma, a parte la non ipotizzabile attribuzione di responsabilità a carico dei ricorrenti, deve il Collegio evidenziare, come dedotto con il terzo motivo di censura, che nell'ordinanza impugnata manca completamente l'accertamento ed il riferimento ad un qualsivoglia comportamento colposo o doloso dei proprietari del fondo sempre in relazione all'illecito abbandono di rifiuti da parte di terzi.

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni svolte, ed assorbiti gli ulteriori motivi di censura, il ricorso è accolto. Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale amministrativo per la Sardegna

Sezione seconda

Accoglie il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il comune intimato al pagamento delle spese di giudizio che liquida in complessivi € 2.500,00 (duemilacinquecento/00), più IVA e CPA.

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

Così deciso in Cagliari, nella camera di consiglio, il giorno 28 Marzo 2007, dal Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna con l'intervento dei signori:

(*omissis*)

Depositata in segreteria oggi: 18/05/2007