

AMBIENTE: Inquinamento – Bonifica di siti inquinati – Ordine della P.A. di rimozione dei rifiuti nei confronti dell’erede pro quota del proprietario del terreno – Ove difetti l’accettazione espressa dell’eredità – Illegittimità – Ragioni.

Tar Sicilia - Catania, Sez. II, 5 luglio 2023, n. 2086

“[...] Il Comune [...] ha individuato la ricorrente quale proprietaria pro quota di un fondo interessato da sversamenti illeciti di rifiuti, sulla base di accertamenti compiuti presso i registri immobiliari e catastali che la avrebbero qualificata come erede dell’originario proprietario.

Su tale base ha emesso anche nei suoi confronti l’ordinanza impugnata, contenente l’intimazione alla rimozione dei rifiuti.

Appare, tuttavia, illegittima ed errata, frutto di carenze istruttoria, l’individuazione della titolarità della proprietà del fondo in capo alla ricorrente sulla base di mere risultanze catastali, da ritenersi, in sé, insufficienti.

Non risulta, infatti, un’accettazione espressa, da parte della ricorrente, dell’eredità dei proprietari del terreno, ricomprendente i fondi in questione.

Tale accertamento non può essere surrogato neanche dall’iscrizione della denuncia di successione nei registri immobiliari.

[...] non può ritenersi sufficiente la qualità di chiamata all’eredità per poter affermare che la ricorrente sia, ad un certo momento, divenuta comproprietaria del terreno.

[...] non sussiste [...] alcun elemento [...] per poter ricondurre, neanche a titolo di accettazione tacita dell’eredità, la proprietà del terreno alla ricorrente [...].”

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Militello Val di Catania e di Ecomuseo Valle del Loddiero;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 20 aprile 2023 il dott. Salvatore Accolla e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente rappresentava nel ricorso di essere stata destinataria dei provvedimenti in epigrafe, in quanto ritenuta dall'Amministrazione proprietaria delle aree in cui lo stesso Comune aveva accertato l'illecito sversamento di rifiuti.

Lamentava, in primo luogo, che il provvedimento fosse stato emesso senza che la stessa ricorrente avesse mai ricevuto alcuna comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 l. n. 241/1990 e senza, dunque, alcun accertamento in contraddittorio delle sue responsabilità rispetto all'abbandono dei rifiuti, né la possibilità di fornire alcun chiarimento sulla vicenda.

Dirimente sarebbe stata l'impossibilità di ritenere la ricorrente comproprietaria dei terreni interessati dallo sversamento di rifiuti, come reso palese dalle risultanze della visura catastale effettuata in data 24 novembre 2021.

Erronee sarebbero state, infatti, le deduzioni del Comune che, sulla base di una superficiale istruttoria, avrebbe ritenuto la ricorrente contitolare della proprietà del fondo.

Inoltre evidenziava, al di là del predetto assorbente profilo di illegittimità dei provvedimenti, che, non essendo stata comunque dimostrata la sua responsabilità sul piano soggettivo per l'abbandono dei rifiuti, sarebbe stato violato, anche sotto tale profilo, l'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006, il quale avrebbe presupposto l'imputabilità della violazione ambientale al proprietario a titolo di dolo o di colpa (e non di responsabilità oggettiva), in base ad accertamenti effettuati in contraddittorio con i diretti interessati.

Costituitasi in giudizio, l'Amministrazione affermava che, dalle indagini svolte mediante visure catastali, la ricorrente sarebbe risultata comproprietaria dell'area in quanto erede di Ristagno Giuseppe fu Ignazio.

Ciò premesso, dallo stato di abbandono del terreno, risultante anche dalle riproduzioni fotografiche, sarebbe emersa con evidenza la *culpa in vigilando* della ricorrente, ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006, la quale, come evidenziato nel provvedimento, avrebbe dovuto sia porre in essere gli accorgimenti e le cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area, così impedendo l'indebito deposito di rifiuti, sia formalizzare le denunce al fine di perseguire gli autori materiali dell'illecito.

Affermava, poi, che il contraddittorio procedimentale sarebbe stato regolarmente avviato, risultando l'invio della raccomandata all'indirizzo della ricorrente, il mancato ritiro della stessa e la restituzione alla P.A per compiuta giacenza.

Con memoria depositata in data 7 febbraio 2022 la ricorrente precisava che l'indirizzo di invio della comunicazione di avvio del procedimento sarebbe stato errato; rilevava che non vi sarebbe stata prova della successione ereditaria e che, comunque, il diritto di accettare l'eredità si sarebbe già da lungo tempo prescritto.

Aggiungeva che il certificato notarile depositato dal Comune, in data 31 gennaio 2022, avrebbe dovuto considerarsi un'inammissibile motivazione postuma della decisione.

In ogni caso non sarebbe stato fatto alcun accertamento sull'elemento soggettivo necessario per l'affermazione della responsabilità dei (ritenuti) proprietari delle aree interessate dallo sversamento di rifiuti.

Si costituivano in giudizio il Club per l'Unesco di Militello e l'Ecomuseo Valle del Loddiero, evocati quali controinteressati, i quali, aderendo, in sostanza, alle tesi di parte ricorrente, chiedevano l'accoglimento del ricorso.

Con ulteriori memorie conclusive e di replica la ricorrente e il Comune ribadivano le loro difese.

All'udienza del 20 aprile 2023, udita la discussione delle parti, il ricorso veniva posto in decisione.

DIRITTO

Ciò premesso, il ricorso appare fondato.

Il Comune di Militello ha individuato la ricorrente quale proprietaria *pro quota* di un fondo interessato da sversamenti illeciti di rifiuti, sulla base di accertamenti compiuti presso i registri immobiliari e catastali che la avrebbero qualificata come erede dell'originario proprietario.

Su tale base ha emesso anche nei suoi confronti l'ordinanza impugnata, contenente l'intimazione alla rimozione dei rifiuti.

Appare, tuttavia, illegittima ed errata, frutto di carente istruttoria, l'individuazione della titolarità della proprietà del fondo in capo alla ricorrente sulla base di mere risultanze catastali, da ritenersi, in sé, insufficienti.

Non risulta, infatti, un'accettazione espressa, da parte della ricorrente, dell'eredità dei proprietari del terreno, ricomprendente i fondi in questione.

Tale accertamento non può essere surrogato neanche dall'iscrizione della denuncia di successione nei registri immobiliari.

Contrariamente agli assunti dell'Amministrazione, non può ritenersi sufficiente la qualità di chiamata all'eredità per poter affermare che la ricorrente sia, ad un certo momento, divenuta comproprietaria del terreno.

In tema di successione *mortis causa*, è stata ricondotta tra le condotte che potrebbero integrare l'accettazione tacita dell'eredità, ai sensi dell'art. 476 c.c. – trattandosi di atti incompatibili con la volontà di rinunciare o che siano concludenti e significativi della volontà di accettare l'eredità – ad esempio, la voltura catastale dei beni, purché effettuata dal chiamato all'eredità o su delega dello stesso, o la domanda di divisione giudiziale, mentre è stata ritenuta insufficiente, a tal fine, la mera denuncia di successione, il pagamento delle imposte successorie, la richiesta di registrazione del testamento e la

sua trascrizione, stante la natura meramente fiscale di tali atti, in difetto di ulteriori comportamenti dai quali sia possibile desumere l'univoca volontà di accettare l'eredità in capo al successibile.

Peraltro, nella stessa relazione per l'accertamento della proprietà degli immobili svolta dall'avvocato incaricato dall'Amministrazione Luigi Maria Mazzeo, depositata in giudizio (quale allegato 9 alla memoria di costituzione del Comune del 3 febbraio 2022), si legge che "con riferimento alle altre quote, pur non essendo state presentate denunce di successione in morte di Ristagno Giuseppe e Vittorio, dette quote siano di proprietà dei loro eredi legittimi". Ha chiarito infatti, nella relazione, l'avv. Mazzeo, che, in relazione ai repertori di Ristagno Giuseppe e Vittorio, non si è rinvenuto alcun trasferimento e non si è riscontrata neppure la trascrizione di eventuali denunce di successione in morte di detti soggetti.

Contrariamente alle conclusioni dello stesso avvocato Mazzeo non sussiste, dunque, alcun elemento, per come sopra riferito, per poter ricondurre, neanche a titolo di accettazione tacita dell'eredità, la proprietà del terreno alla ricorrente.

La certificazione del notaio Paolo Di Giorgi (allegato 14 alla medesima memoria di costituzione del Comune), redatta solo in corso di causa e, dunque, in ogni caso, inammissibile quale integrazione postuma della motivazione del provvedimento, non contiene, comunque, alcuna affermazione in merito all'attuale titolarità della proprietà dei terreni in capo all'odierna parte ricorrente, facendosi in essa riferimento solo alle quote di proprietà di Ristagno Giuseppe fu Ignazio e di Ristagno Vittorio fu Ignazio.

Non sarebbe, poi, comunque sufficiente il mero accertamento della proprietà dell'area, per giungere all'addebito, al presunto proprietario, dell'obbligo di rimozione dei rifiuti, dal momento che, secondo la giurisprudenza cui il Collegio aderisce "*la condanna del proprietario del suolo agli adempimenti di cui all'art. 192, 3° comma, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 per abbandono di rifiuti necessita di un serio accertamento della sua responsabilità da effettuarsi in contraddittorio, ancorché fondato su presunzioni e nei limiti della esigibilità qualora la condotta sia imputata a colpa, pena la configurazione di una responsabilità da posizione in chiaro contrasto con l'indicazione legislativa*" (Cons. Stato, sez.V, 8 luglio 2019 n. 4781).

Tesi ribadita anche in altre occasioni dalla giurisprudenza, la quale ha affermato che l'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 ha introdotto una sanzione amministrativa, di tipo reintegratorio, avente a contenuto l'obbligo di rimozione, recupero o smaltimento dei rifiuti e di ripristino dei luoghi, a carico del responsabile del fatto, in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali la violazione del divieto di abbandono di rifiuti sia imputabile a titolo di dolo o di colpa, escludendo, pertanto, qualsiasi forma di responsabilità oggettiva del proprietario, con la conseguenza che gli adempimenti concernenti il ripristino dei luoghi non possono essere addossati indiscriminatamente al proprietario per il solo fatto di questa sua qualità, essendo necessario

l'accertamento di un suo comportamento, anche omissivo, di corresponsabilità, e quindi di un suo coinvolgimento doloso o quantomeno colposo (Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2019 n. 3518).

Inequivoco, d'altra parte, appare già il tenore letterale del citato articolo 192 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, secondo cui *“l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati ... 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”*. Nel caso di specie, l'Amministrazione si è, invece, limitata ad addebitare ad “ignoti” lo sversamento dei rifiuti, senza compiere, a quanto consta, minimi accertamenti per l'individuazione degli autori ma limitandosi ad inoltrare la notizia di reato alla Procura competente; inoltre, non ha svolto un adeguato contraddittorio con la ricorrente, ma sulla base, sostanzialmente, del mero accertamento del (presunto) titolo di proprietà, ha emesso l'intimazione qui in esame.

Fondata è, in tal senso, la censura relativa alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, risultando *ex actis* l'errore compiuto dall'Amministrazione nell'effettuare la notifica, avendo essa indicato quale indirizzo di recapito il numero civico 11 della strada di residenza della ricorrente, quando il numero civico esatto è il n. 1. Pertanto, la notifica non può ritenersi perfezionata per compiuta giacenza, presso l'ufficio postale, della raccomandata contenente la medesima comunicazione.

In ogni caso, da respingersi è l'affermazione dell'Amministrazione secondo cui il mancato riscontro, da parte della ricorrente, della comunicazione di avvio del procedimento, la quale, in quanto atto infraprocedimentale, non può, in sé, essere fonte di alcuna cristallizzazione o accertamento dei fatti in essa riportati, possa interpretarsi come ammissione dei fatti e delle circostanze evidenziate e contestate nel medesimo provvedimento di avvio.

In tal senso l'operato dell'Amministrazione si pone in contrasto con quanto affermato dalla giurisprudenza, secondo cui gli obblighi relativi alla rimozione, al recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi possono essere legittimamente imposti dal Sindaco anche al proprietario dell'area sulla quale risultano sversati i rifiuti stessi (oltre che ai soggetti individuati come trasgressori del divieto di abbandono o di deposito) soltanto quando si provi la corresponsabilità di detto proprietario a titolo di colpa o dolo (Cons. Stato, sez. IV, 20 luglio 2011 n. 4406).

A questo proposito, deve ricordarsi, che, sempre secondo la giurisprudenza, *“non è ravvisabile la colpa del proprietario in ragione della mancata recinzione del fondo: infatti, ai sensi dell'art. 841 c.c. la chiusura del fondo costituisce una facoltà e non mai un obbligo del proprietario”* (Cons. Stato, sez. V, 19 marzo 2009 n. 1612; di recente, in termini, T.A.R. Campania, sez. V, 30 gennaio 2023 n. 681).

Né, in termini generali, può essere sufficiente, ai fini dell'addebito di responsabilità, la constatazione dello stato di degrado del fondo, peraltro, nel caso di specie, ragionevolmente da ritenersi effetto, e non causa, dello sversamento dei rifiuti.

Del tutto generica e, dunque, insuscettibile di essere accolta è la domanda di risarcimento dei danni scarnamente formulata solonell'epigrafe del ricorso.

Il ricorso, conseguentemente, deve essere accolto nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Deve confermarsi l'inammissibilità dell'istanza di ammissione al gratuito patrocinio del Club per l'UNESCO di Militello in Val di Catania a causa della mancata produzione nei termini della documentazione integrativa richiesta.

Nei confronti di questi ultimo e dell'Ecomuseo Valle del Loddiero le spese di causa possono essere compensate.

Nei confronti dell'Amministrazione le spese di causa possono essere compensate, per metà, in considerazione della complessità degli accertamenti in fatto che caratterizzano la materia. Per la restante metà sono poste a carico dell'Amministrazione, in base al principio della soccombenza in giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia sezione staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Conferma l'inammissibilità dell'istanza di ammissione al gratuito patrocinio del Club per l'UNESCO di Militello in Val di Catania.

Condanna il Comune di Militello in Val di Catania alla refusione, per metà, delle spese di lite, in favore della ricorrente che liquida, già dimezzate, in euro 1.500,00 (euro millecinquecento/00) oltre accessori di legge.

Compensa le spese per il resto.

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

Così deciso in Catania nella camera di consiglio del giorno 20 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Burzichelli, Presidente

Salvatore Accolla, Referendario, Estensore

Emanuele Caminiti, Referendario

IL SEGRETARIO