

Sull'individuazione del soggetto responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 26 gennaio 2021, n. 533 - Abbruzzese, pres.; D'Alterio, est. - Agorà S.p.A. (avv.ti Allodi, Starace, Donnarumma) c. Comune di Napoli (avv.ti Accattatis Chalons D'Oranges, Andreottola, Crimaldi, Cuomo, Pizza, Ricci, Carpentieri, Furnari, Romano).

Sanità pubblica - Rifiuti - Ordine di procedere alla messa in sicurezza, alla rimozione e allo smaltimento di rifiuti abbandonati - Soggetto responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti - Responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti - esclusione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe è contestata la legittimità dell'ordinanza a firma del Sindaco del Comune di Napoli n. 63 del 17 febbraio 2020, comunicata in data 19 febbraio 2020, emanata ex art. 192 D.lgs. 152/06, con cui è stato ordinato alla ricorrente di procedere alla messa in sicurezza, rimozione e smaltimento dei rifiuti presenti nell'area compresa tra via Gianturco e traversa Vesuvio, previa richiesta di dissequestro dell'area.

2. Ha premesso in fatto la società Agorà che con convenzione rep. n. 77597 del 20 luglio 2007, integrata dall'atto aggiuntivo rep. 81445 del 10 agosto 2010, il Comune di Napoli affidava ad essa la progettazione, realizzazione e gestione in concessione del Comprensorio Orientale del Centro Direzionale di Napoli.

Precisa che, essendo sorta la necessità di procedere all'esecuzione di un intervento di bonifica per le aree di Via Vesuvio, con costi a carico del concedente ai sensi degli artt. 14, comma 3, e 23 della convenzione, con verbale dell'11 febbraio 2011, le predette aree venivano affidate in custodia ad essa concessionaria ma solo *"ai fini del compimento delle attività necessarie alla caratterizzazione dell'area di via Vesuvio (...) e sino all'esito delle stesse"*.

Rimarca che, benché nel maggio del 2011, l'ARPAC - cui il Comune di Napoli aveva commissionato le predette indagini - avesse consegnato la relazione tecnico-descrittiva recante il piano di caratterizzazione dell'area, poi approvato dalla Regione Campania con decreto dirigenziale n. 165 del 30 marzo 2015, il Comune di Napoli non ha mai dato avvio alla bonifica per mancanza della relativa disponibilità finanziaria, di talché essa ricorrente ha provveduto a notificare in data 26 luglio 2018 atto di accesso a giudizio arbitrale per la risoluzione della convenzione per grave inadempimento dell'amministrazione comunale riconducibile, tra l'altro, alla mancata consegna delle aree oggetto di intervento e alla mancata realizzazione della bonifica dell'area di via Vesuvio.

Riferisce, inoltre, che con lodo parziale del 25 maggio 2020, in accoglimento della domanda proposta da Agorà 6, il Collegio Arbitrale adito ha dichiarato risolta la convenzione rep. n. 77597 del 20 luglio 2007 per colpa del Comune di Napoli.

3. Ciò posto, la ricorrente, rimarcando di non essere nella disponibilità né materiale né giuridica dell'area, ha proposto gravame avverso l'epigrafata ordinanza, deducendo, in cinque articolati motivi in diritto, vizi di violazione di legge (segnatamente dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, nonché degli art. 3 e 7 legge 241/1990) ed eccesso di potere per più profili (carenza di istruttoria, violazione del contraddittorio procedimentale, difetto di motivazione, contraddittorietà, indeterminatezza, difetto dei presupposti e straripamento).

3.a In tesi di parte ricorrente - questo in estrema sintesi il contenuto delle doglianze - il provvedimento sarebbe palesemente illegittimo avendo l'Amministrazione procedente errato nel ritenere che essa società sia titolare di un diritto di godimento dell'area, di proprietà comunale, atteso che - come peraltro ribadito sia nel corso del sopralluogo tenutosi il giorno 14 ottobre 2019 con i tecnici del Comune che nell'ambito del procedimento - da tempo l'area in questione non era più nella sua disponibilità.

3.b Sotto altro profilo, la società si duole dell'ordine di provvedere alla rimozione dei rifiuti sversati da terzi sull'area interessata, emesso a proprio carico nonostante sia mancato ogni tipo di accertamento di responsabilità a titolo di dolo o colpa in contraddittorio, facendo l'amministrazione leva su un verbale del 2016 relativo ad un accertamento dello stato dei luoghi non svolto in contraddittorio con essa ricorrente e, comunque, in relazione al quale l'amministrazione non avrebbe mai fatto alcun accenno nel corso del procedimento, in violazione delle regole di partecipazione sancite dall'art. 7 della L. 241/90 nonché dall'art. 192, comma 3, del Codice dell'Ambiente.

4. Si è costituito in giudizio il Comune di Napoli, difendendo la legittimità dei propri atti e chiedendo che il ricorso sia respinto, stante l'infondatezza delle avverse censure.

5. All'udienza di merito del 4 dicembre 2020, tenutasi con modalità telematiche ex art. 25 del D.L. 137/2020, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

6. Prima di procedere all'esame delle censure articolate in ricorso, gioverà ulteriormente precisare in fatto che, alla stregua di quanto emerso dagli atti, l'area in questione non risulta essere da tempo nella disponibilità della ricorrente società, avuto riguardo alla circostanza che la stessa è stata posta sotto sequestro penale nel corso di un'indagine ambientale nell'aprile 2016 e successivamente, a seguito del dissequestro disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, in data 25 luglio 2017, risulta riconsegnata al competente dirigente del Servizio demanio e patrimonio del Comune e non più assegnata alla custodia della ricorrente.

7. Tanto chiarito e passando ad esaminare nel merito i motivi di ricorso, che per la loro stretta connessione possono essere trattati unitariamente, converrà in premessa ricordare che l'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, sotto il titolo "Divieto di abbandono", stabilisce, al comma 1, che *"L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati"* e al successivo comma 3 che *"... 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"*.

7.1 Dal dato testuale della disposizione emerge che:

- alla rimozione dei rifiuti è tenuto, in ogni caso, il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti;
- in via solidale, vi è tenuto il proprietario dell'area interessata o chi ne abbia a qualunque titolo la disponibilità ove ad esso sia imputabile l'abbandono dei rifiuti a titolo di dolo o colpa;
- non è configurabile una responsabilità oggettiva a carico del proprietario o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti.

7.2 In virtù di tale prescrizione, secondo la consolidata giurisprudenza, l'obbligo di rimozione grava in via principale sull'inquinatore e, in solido, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio espresso dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e costituente fondamento del diritto comunitario dell'ambiente, del "chi inquina paga" (*cfr.*, in termini, T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2017 n. 287).

7.2.a Più in dettaglio, secondo l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, anche della Sezione, ai sensi dell'art. 192 del D. Lgs. n. 152 del 2006 il proprietario o titolare di altro diritto di godimento sul bene risponde della bonifica del suolo, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva ma soltanto ove responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito.

7.2.b Per accertare la rimproverabilità della condotta, che, per quanto sopra detto, è a fondamento della responsabilità amministrativa, occorre, d'altra parte, che gli organi preposti al controllo svolgano approfonditi accertamenti in contraddittorio con i soggetti interessati, di talché, in mancanza, non possono porsi incombenti a carico dei proprietari o titolari di diritti di godimento delle aree (*ex multis*, C.d.S. sez. V, 17 luglio 2014, n. 3786; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 3 ottobre 2018, n. 5783; TAR Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2017, n. 287 e 30 agosto 2016, n. 1089), posto che "deve escludersi la natura di obbligazione *propter rem* dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene; per regola generale non è quindi configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità" (*cfr.* T.A.R. Liguria, sez. I, 10 novembre 2016 n. 1110).

7.2.c Si è in particolare chiarito che "l'obbligo di diligenza va 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" (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2017 n. 287), sicché, sotto tale profilo, "la mancata recinzione del fondo non può costituire, di per sé, prova della colpevolezza del proprietario, considerato anche che la recinzione non sempre ostacola il conferimento o lo sversamento di rifiuti, e che essa è pur sempre una facoltà del proprietario e non un obbligo" (C.d.S., Sez. IV, 15 dicembre 2017, n. 5911; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 11 giugno 2019, n. 986).

7.2.d In definitiva, "nel caso in cui non sia comprovata l'esistenza di un nesso causale tra la condotta del proprietario e l'abusiva immissione di rifiuti nell'ambiente, un concreto obbligo di garanzia a carico del proprietario, per la mera qualità di proprietario-custode, è inesigibile, in quanto riconducibile ad una responsabilità oggettiva che, però, esula anche dal dovere di custodia ex art. 2051 cod. civ. (il quale ammette sempre la prova liberatoria in presenza di caso fortuito, da intendersi in senso ampio, comprensiva anche del fatto del terzo e della colpa esclusiva del danneggiato)" (*cfr.* T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, 11 settembre 2019, n. 1554).

7.3 Applicando le superiori coordinate ermeneutiche al caso in esame emerge la difficoltà di ricondurre la fattispecie concreta al su richiamato paradigma normativo, atteso che la società ricorrente, allo stato, non risulta presentare alcuna delle condizioni rilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 192 del D.Lgs. 152/2006, non essendo in alcun modo chiarito

il titolo in forza del quale la stessa sarebbe tenuta alla rimozione dei rifiuti, non risultando titolare di diritti reali ovvero personali di godimento dell'area interessata dall'abbandono e/o dal deposito incontrollati, di proprietà comunale, né provato il titolo di imputazione soggettiva della responsabilità che il Comune intende addebitare alla stessa.

7.3.a Da un lato, infatti, l'area risulta oramai ritornata nella piena disponibilità del Comune in conseguenza della consegna disposta dalla Procura presso il Tribunale di Napoli al competente ufficio comunale, senza che a seguito di tale dirimente sopravvenienza - che ha fatto venir meno la relazione di disponibilità tra la società e il bene - sia seguita alcuna attività da parte dell'ente, né in termini di verifica delle condizioni per procedere alla riconsegna alla società ricorrente, stante anche la pendenza del contenzioso devoluto ad arbitri in merito alla Convenzione del 2007, né in termini di attivazione di forme di controllo e vigilanza diretta e/o indiretta, trattandosi comunque di area di sua proprietà.

7.3.b Dall'altro, il provvedimento in questione non dà affatto conto del compimento di approfondimenti istruttori, che la norma impone di svolgere in contraddittorio con il destinatario dell'ordinanza, onde poter ascrivere l'abbandono dei rifiuti ad una condotta dolosa ovvero colposa, anche solo di carattere omissivo, a carico della ricorrente, essendosi asserito in maniera del tutto generica - e senza che si sia instaurato il contraddittorio sul punto - che l'abbandono dei rifiuti, di natura e quantità non meglio specificate, sarebbe riferibile al periodo antecedente all'intervenuto sequestro del 2016, a causa del mancato ripristino della recinzione divelta ad opera di essa concessionaria, pur dandosi atto che l'area necessitava di bonifica già all'epoca della consegna avvenuta nel 2011.

7.3.c Risulta dunque che è mancato il previo approfondito accertamento dei presupposti per l'imputazione soggettiva della responsabilità in capo alla ricorrente dell'area interessata dall'illecito abbandono di rifiuti, da svolgersi alla stregua di adeguata istruttoria, in contraddittorio con l'interessata, funzionale all'individuazione dell'elemento psicologico del dolo o quantomeno della colpa che, come visto, secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza, deve sorreggere la condotta commissiva o anche solo omissiva del destinatario dell'ordine di rimozione dei rifiuti.

8. In conclusione, il ricorso deve essere accolto nei termini di cui in motivazione, con conseguente annullamento dell'ordinanza sindacale gravata.

9. Le questioni esaminate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati presi in considerazione tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: fra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663).

10. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)