

Sulla responsabilità del proprietario di un fondo sul quale sono stati abbandonati rifiuti da terzi ignoti

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 14 aprile 2023, n. 2298 - Abbruzzese, pres.; D'Alterio, est. - R.F.I. - Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (avv. Cantore) c. Comune di Maddaloni (avv. Billi) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti abbandonati da terzi ignoti - Responsabilità del proprietario - Condizioni.

La mera condizione di titolare dell'immobile sul quale sono stati rinvenuti i rifiuti non è di per sé sufficiente ai fini della irrogazione della misura ripristinatoria, occorrendo che la violazione sia imputabile al proprietario a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dagli organi ed enti preposti al controllo.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso all'esame è controversa la legittimità dell'ordinanza con la quale il Sindaco del Comune di Maddaloni ha ingiunto alla ricorrente RFI s.p.a. di provvedere - nella mera qualità di proprietaria di talune aree interpoderali adiacenti alla linea ferroviaria Napoli – Roma, che collega la Via Canello alla Via Lima – alla rimozione dei rifiuti abbandonati da terzi ignoti su detta area, non di provenienza e natura ferroviaria, nonché ad una serie di attività, ulteriori alla raccolta, quali caratterizzazione, smaltimento e bonifica in caso di presenza di amianto. Avverso l'atto impugnato la ricorrente deduce vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili, lamentando, in sintesi:

- radicale mortificazione delle prerogative di partecipazione al procedimento in uno alla completa pretermissione delle osservazioni di R.F.I. nella adozione del provvedimento finale, non essendo stata data alcuna dovuta comunicazione alla R.F.I. S.p.A. circa il sopralluogo che si sarebbe tenuto in data 3 febbraio 2022;

- illegittimo ricorso all'ordinanza *extra ordinem*, come sarebbe riqualificabile l'atto impugnato, che fa riferimento a atteso che l'art. 192 comma 3, d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152 appresta un rimedio tipico ("il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere..."), sicché non può farsi ricorso al rimedio atipico residuale dell'ordinanza contingibile e urgente *ex art. 50*, d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267;

- difetto di istruttoria e di motivazione, difetto dei presupposti, contraddittorietà, non avendo il Comune accertato la sua responsabilità soggettiva nella produzione dei lamentati pregiudizi all'ambiente, non avendo essa ricorrente dato luogo ad alcun deposito e/o abbandono di rifiuti;

- sviamento di potere, atteso che con l'atto impugnato il comune finirebbe piuttosto per voler riversare sulla ricorrente il problema del degrado sociale imputabile alla popolazione del comune di Maddaloni e sull'amministrazione comunale che non attuerebbe misure idonee di controllo sociale e del territorio.

2. Costitutosi in giudizio, il comune intimato ha difeso la legittimità dell'ordinanza gravata e chiesto che il ricorso sia respinto, stante l'infondatezza delle avverse censure.

3. All'udienza pubblica del 21 febbraio 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. Il ricorso è fondato nei limiti e nei sensi di cui in motivazione.

4.1 Va ricordato che l'art. 192 del Codice dell'Ambiente (rubricato "Divieto di abbandono") prevede, 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".

In virtù di tale prescrizione, secondo consolidata giurisprudenza anche di questo Tribunale (cfr., *ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 533/2021), 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 di matrice eurounitaria in materia ambientale per cui "chi inquina paga".

Più in dettaglio, ai sensi dell'art. 192 del D. Lgs. n. 152/2006, 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 sia 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.

Per accertare la rimproverabilità della condotta 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 (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3786/2014; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, n. 5783/2018; T.A.R. Puglia, Bari, n. 287/2017), 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" (T.A.R. Liguria, n. 1110/2016).

4.2 Applicando le superiori coordinate ermeneutiche al caso in esame, emerge l'illegittimità dell'avversata azione amministrativa, risultando evidente il difetto dello svolgimento di un'adeguata ed esaustiva attività istruttoria, doverosamente volta al compiuto accertamento della situazione di fatto e delle responsabilità soggettive in relazione alla vicenda. Inoltre, allo stato, alla stregua delle risultanze in atti, la ricorrente non risulta presentare alcuna delle condizioni rilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 192 del D. Lgs. 152/2006, che costituisce normativa tipica e al contempo peculiare, che prevale, come precisato in premessa, rispetto ad altri rimedi atipici e aventi carattere residuale, pure previsti dall'ordinamento, dettagliando una specifica procedura per contrastare i casi di illecito abbandono dei rifiuti, in conformità ai principi europolitani in materia e, segnatamente, al principio "chi inquina paga".

Nella specie, come rimarcato nell'ordinanza di accoglimento dell'istanza cautelare, non si è dato corso ad un effettivo contraddittorio procedimentale, pure innescato nel rispetto della disciplina prevista dalla normativa speciale, né è stato approfondito l'ulteriore profilo della responsabilità del proprietario, ai fini della predisposizione delle misure ripristinatorie, sebbene, secondo la pacifica giurisprudenza, la mera condizione di titolare dell'immobile sul quale sono stati rinvenuti i rifiuti non è di per sé sufficiente ai fini della irrogazione della misura, occorrendo che la violazione sia imputabile al proprietario a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dagli organi ed enti preposti al controllo.

Dunque, al rilevato difetto di istruttoria si aggiunge la violazione del contraddittorio imposto dall'art. 192 Codice dell'Ambiente e dall'art. 7 della L. 241/1990, atteso che l'ordinanza in questione non è stata preceduta dalla doverosa attivazione del contraddittorio procedimentale, necessaria ai fini dell'accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, n. 1128/2020; Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1301/2016; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V, n. 4500/2020 e n. 6448/2018; T.A.R. Puglia - Lecce, n. 1569/2017). Va considerato, peraltro, che la società istante ha dimostrato che avrebbe potuto fornire all'autorità emanante utili elementi al riguardo, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 6.2.2018, n. 752; Consiglio di Stato, Sez. IV, 3.12.2020, n. 7657).

Risulta in tal modo violato il diritto alla partecipazione procedimentale, non essendo stata data alcuna dovuta comunicazione alla R.F.I. S.p.A. circa il sopralluogo che si sarebbe tenuto in data 3 febbraio 2022, essenziale al fine di poter appurare, nel rispetto delle garanzie procedurali, la sussistenza di una condotta rimproverabile sulla base di un elemento soggettivo di imputabilità della responsabilità in via solidale in capo alla ricorrente, posto che, si ribadisce, in mancanza di comportamenti quantomeno colposi, non possono porsi incombenti a carico dei proprietari o detentori dell'area solo in quanto tali (di modo che sarà onere dell'amministrazione resistente appurare dette circostanze, in contraddittorio con le parti interessate, a seguito della eventuale rinnovazione del procedimento).

5. Alla stregua delle superiori considerazioni, il ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento dell'ordinanza sindacale gravata e assorbimento degli ulteriori profili sollevati.

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).

6. La regolazione delle spese di giudizio segue la soccombenza, nella misura indicata in dispositivo.

(Omissis)