

di Avv. Rosa Bertuzzi

Rifiuti. Recinzione del fondo facoltà e non un obbligo.

TAR Campania (NA) Sez. V n. 111 del 5 gennaio 2023

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

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 496 del 2022, proposto da Teresa Pellini, rappresentata e difesa dall'avvocato Felice Tafuro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Acerra, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Veronica D'Angelo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Pellini s.r.l.;

per l'annullamento,

dell'Ordinanza Sindacale n. 5 del 19 gennaio 2022, notificata in data 24 gennaio 2022, con cui il Comune di Acerra ha disposto "ad horas e comunque non oltre 5 gg. dalla notifica del presente atto: Esecuzione della messa in sicurezza dei materiali combustibili e degli altri rifiuti pericolosi eventualmente presenti nell'area identificata in catasto al Foglio 8 p.lle n. 226, 1685, 1686, 1687, 1688, 1689, 1690; - Entro 15 gg. dalla notifica del presente atto ...";

di ogni atto preordinato, connesso e/o conseguente, se ed in quanto lesivo dei diritti e degli interessi della ricorrente, ivi compresa la Relazione di Servizio del Comando di Polizia Municipale prot. n. 68039 del 21 agosto 2021 – Prat. PM n. 42/X/21, mai notificata e/ comunicata alla ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore la dott.ssa Maria Grazia D'Alterio nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2022 e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso all'esame è controversa la legittimità dell'epigrafata ordinanza, emanata ai sensi dell'art. 54 co. 4 del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 e dell'art. 192 del D.lgs. 152/06, con cui il Sindaco del Comune di Acerra ha ordinato alla ricorrente, in qualità di conduttrice, di procedere alla messa in sicurezza, rimozione e smaltimento dei materiali combustibili e degli altri rifiuti pericolosi eventualmente presenti nell'area identificata in catasto al Foglio 8 p.lle n. 226, 1685, 1686, 1687, 1688, 1689, 1690.

2. La ricorrente ha proposto gravame avverso l'epigrafata ordinanza, deducendo, in un unico articolato motivo in diritto, vizi di violazione di legge (segnatamente degli artt. 192 e seguenti del

d.lgs. n. 152/2006) ed eccesso di potere per più profili (violazione giusto procedimento, ingiustizia manifesta).

In tesi di parte ricorrente - questo in estrema sintesi il contenuto delle doglianze - il provvedimento sarebbe palesemente illegittimo atteso che, oltre a violare le regole basilari di partecipazione e contraddittorio procedimentale, l'Amministrazione procedente avrebbe errato nel ritenere che le aree in questione siano ancora nella disponibilità di essa ricorrente.

Difatti, il contratto agrario stipulato tra la stessa e la proprietà (23 dicembre 2009) sarebbe stato risolto ben sette anni prima della data in cui si è verificata l'emergenza ambientale accertata dal Comune di Acerra (19 agosto 2021), per cui la stessa non sarebbe titolare di alcun diritto reale o personale con la conseguenza dell'assoluta carenza di responsabilità dolosa o colposa a suo carico, in quanto priva di ogni legittimazione al riguardo.

3. Si è costituito in giudizio il Comune di Acerra, difendendo la legittimità dell'ordinanza gravata, eccependo in rito l'inammissibilità del gravame e chiedendo nel merito che il ricorso sia respinto, stante l'infondatezza delle avverse censure.

In particolare, in tesi della resistente, la ricorrente sarebbe pienamente responsabile, sia pure in solido con gli autori degli sversamenti abusivi, per non aver diligentemente vigilato sull'area condotta in affitto onde impedire l'abbandono incontrollato di rifiuti.

4. Accolta l'istanza cautelare, all'udienza di merito del 15 novembre 2022 il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

5. Prima di procedere all'esame nel merito delle censure, 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".

5.1 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, all'esito dell'accertamento in contraddittorio, 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.

5.2 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, 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).

5.2.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.

5.2.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).

5.2.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).

5.2.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).

5.3 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 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 provata la titolarità di diritti reali ovvero personali di godimento sull'area interessata dall'abbandono e/o dal deposito incontrollati, né provato il titolo di

imputazione soggettiva della responsabilità che il Comune intende addebitare alla stessa (cfr. in termini T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 15 dicembre 2021, n. 8007).

In altre parole, il Comune avrebbe dovuto effettuare i corretti accertamenti sulla effettiva disponibilità da parte della ricorrente dell'area in cui è avvenuto lo scarico abusivo di rifiuti per cui è causa, al fine di accertare in primo luogo chi sia stato il soggetto responsabile dell'abbandono e, in mancanza, se vi siano gli estremi per un'imputazione soggettiva a titolo di responsabilità solidale per omessa vigilanza e controllo in capo al proprietario e al custode dell'area stessa.

Ed invero, l'ordinanza gravata si è basata esclusivamente su quanto riferito dall'Amministrazione della Pellini s.r.l., senza considerare adeguatamente la circostanza che la ricorrente ha condotto in affitto il fondo sino alla data del 2 settembre 2014, allorquando il succitato contratto di affitto agrario è stato risolto in via consensuale e anticipata (cfr. doc. depositato in data 3 febbraio 2022), ovverosia ben sette anni prima della data in cui si è verificata l'emergenza ambientale accertata dal Comune di Acerra (19 agosto 2021).

Appare anche del tutto contraddittoria l'affermazione per cui la proprietà non fosse a conoscenza di tale circostanza, confermata dall'evidente mancato versamento dei canoni conseguente alla intervenuta manifestazione della volontà di risoluzione anticipata, oltre che dall'incontestato abbandono del fondo da parte della ricorrente, come comprovato dalla circostanza che lo stesso sia poi rimasto incolto.

Dunque, non è affatto chiaro a che titolo l'ente comunale ritiene di poter imputare all'istante la responsabilità per colpa nella mancata adozione di misure di custodia dell'area incisa dall'illecito sversamento, intervenuto solo molto tempo dopo la risoluzione del contratto di affitto, e, comunque, allorquando la ricorrente non aveva più la disponibilità giuridica e materiale delle aree, né risulta provato il contrario.

È invece evidente che il provvedimento in questione non è stato preceduto dal compimento da parte del Comune di Acerra di indagini e approfondimenti volti all'individuazione del responsabile dell'abbandono, in coerenza con il principio per cui "chi inquina paga" né sull'elemento soggettivo di imputabilità della responsabilità in via solidale alla ricorrente, previo accertamento della titolarità. Eppure detti accertamenti sono richiesti dalla norma richiamata, che, come visto, impone di attivare il contraddittorio con il destinatario dell'ordinanza, onde poter ascrivere, nello specifico, l'abbandono dei rifiuti ad una condotta dolosa ovvero colposa, anche solo di carattere omissivo, a carico del destinatario dell'ordine di rimozione dei rifiuti (di modo che sarà onere dell'amministrazione resistente appurare dette circostanze, in contraddittorio con le parti interessate, a seguito della eventuale rinnovazione del procedimento).

5.4 In conclusione, il ricorso deve essere accolto nei termini di cui in motivazione, con assorbimento delle ulteriori censure e con conseguente annullamento dell'ordinanza sindacale gravata, salvi gli ulteriori atti.

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. Le spese di lite seguono la soccombenza e cedono a carico del Comune di Acerra nella misura liquidata come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sede di Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione.

Condanna il Comune di Acerra alla refusione delle spese di lite in favore della ricorrente, che liquida in complessivi €. 1.500,00, oltre accessori e refusione del contributo unificato come per legge.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere, Estensore

Publicato il 05/01/2023

Tratto da: www.lexambiente.it