

## **NIENTE RESPONSABILITÀ OGGETTIVA O “DA POSIZIONE” PER IL PROPRIETARIO DI UN TERRENO RISPETTO AI RIFIUTI ABBANDONATI DA TERZI**

**DI ANDREA GALLARINI**

**Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione distaccata di Catania (Sezione Seconda), 12 febbraio 2021, n. 471 – Pres. Francesco Brugaletta, Est. Salvatore Accolla – Omissis (Avv. Aliquò) c. Comune di Belpasso (Avv. Lombardo).**

*È illegittima l'ordinanza con la quale il Sindaco abbia ordinato al proprietario di un fondo di procedere alla rimozione dei rifiuti sul medesimo illecitamente abbandonati da terzi nel caso in cui non sia possibile muovere al titolare del diritto dominicale un addebito a titolo di dolo (per non aver egli commesso direttamente l'illecito o non aver concorso nell'abbandono dei rifiuti) o a titolo di colpa (non avendo il proprietario ommesso di adottare quegli accorgimenti e quelle cautele imposti dall'ordinaria diligenza ai fini di una efficace custodia del fondo).*

Con la recente sentenza in commento il T.A.R. Catania ha dato ulteriore conferma a quell'orientamento, da tempo invalso nella giurisprudenza amministrativa e civile, che esclude la possibilità di configurare - in capo al proprietario di un fondo - una responsabilità oggettiva o “da posizione” (fondata cioè sul mero rapporto di custodia con il bene immobile) rispetto ai rifiuti su di esso illecitamente abbandonati o depositati da terzi.

I fatti esaminati dal giudice amministrativo ricalcano una realtà certamente non inusuale ed anzi, si potrebbe dire, già ampiamente esaminata nelle aule di giustizia: l'accertata presenza di rifiuti vari su un terreno di proprietà di un soggetto privato è posta dal Sindaco di un comune a fondamento di una ordinanza di rimozione e smaltimento ex articolo 192 D.lgs. 152/2006.

Ricevuta la notifica del provvedimento, il privato impugna l'ordinanza affidando le proprie ragioni a tre differenti motivi: (i) difetto di istruttoria, per non avere la pubblica amministrazione compiuto i necessari accertamenti ai fini della individuazione degli autori materiali dell'abbandono dei rifiuti (comunque diversi dal ricorrente, circostanza quest'ultima pacifica in giudizio); (ii) mancata adozione, da parte della P.A., di ogni azione volta alla vigilanza sul territorio comunale al fine di prevenire le illecite condotte di sversamento (comunque già in essere nel 2010, quindi da ben dieci anni rispetto all'ordinanza impugnata, adottata nel novembre 2020); (iii) carenza di motivazione per non avere la P.A. fatto alcun riferimento al titolo di imputazione della responsabilità.

Costituitosi in giudizio, il Comune di Belpasso ha sostenuto la legittimità dell'ordinanza sindacale ritenendo inesigibile – in capo alla Pubblica Amministrazione – un obbligo di sorveglianza delle aree urbane abbandonate dai rispettivi proprietari e sostenendo l'addebito di responsabilità in capo al ricorrente sulla base del “[...] rapporto di causalità nel comportamento omissivo del ricorrente [...]”.

Il T.A.R. per la Regione Sicilia, Sezione distaccata di Catania, ha accolto i motivi di impugnazione formulati dal ricorrente ed ha annullato l'ordinanza adottata dal Sindaco del Comune di Belpasso.

In particolare, il T.A.R. ha censurato l'atto impugnato per avere la P.A. addebitato – in capo al ricorrente – la responsabilità per l'illecito sversamento di rifiuti, commesso da terzi ignoti, senza alcuna effettiva imputazione a titolo di dolo o colpa, come invece espressamente richiesto dall'articolo 192, comma 3, D.lgs. 152/2006: “[...] nel sistema normativo vigente ma anche in base alla normativa precedente, è stato sempre ritenuto necessario, per la legittima imposizione dell'ordine di rimozione dei rifiuti, che al proprietario del fondo sia addebitabile la responsabilità, a titolo di dolo o di colpa, dell'illecito sversamento degli stessi (cfr. T.A.R. Campania, Sez. I, 19 marzo 2004, n. 3042, T.A.R. Toscana, 12 maggio 2003, n. 1548, C. di S., IV Sez. 20 gennaio 2003, n. 168) [...]”.

A fronte del semplice (per quanto risolutivo) richiamo del giudice amministrativo all'orientamento giurisprudenziale sopra citato, vale la pena ricordare come quest'ultimo trovi la propria ragione, oltre che nel chiaro dettato normativo, nella funzione prettamente sanzionatoria e non meramente ripristinatoria delle ordinanze di cui all'articolo 192 D.lgs. 152/2006, le quali – pertanto – presuppongono un accertamento, in contraddittorio, della responsabilità a titolo di dolo o colpa del proprietario del terreno interessato dalle attività di illecito abbandono e deposito di rifiuti.

Tale assunto è stato ribadito con forza dalla stessa giurisprudenza in occasione dell'esame delle differenze intercorrenti tra le ordinanze di cui all'art. 192 D.lgs. 152/2006 e le ordinanze contingibili ed urgenti assunte – al ricorrere di particolari condizioni – ai sensi dell'articolo 54 D.lgs. 267/2000 (ordinanze la cui adozione è pure ammessa anche in caso di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti. Sul punto, cfr. T.A.R. Napoli, (Campania) sez. V, 01/02/2016, n.603: “l'art. 192, d.lg. n. 152 del 2006, prevedendo un ordinario potere di intervento attribuito all'autorità amministrativa in caso di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti e rappresentando, quindi, una specifica norma di settore, non esclude a priori la possibilità per l'Ente di fare uso, per garantire la rimozione dei rifiuti, del potere extra ordinem, proprio delle ordinanze contingibili ed urgenti”).

Ebbene, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che “[...] ai fini dell'emanazione delle ordinanze contingibili ed urgenti da parte del Sindaco ex art. 54, T.U.E.L., volte a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini, stante l'indispensabile celerità che caratterizza l'intervento, si può prescindere dalla verifica della responsabilità di un determinato evento dannoso provocato dal privato interessato. L'ordinanza de qua, infatti, non ha carattere sanzionatorio, non dipendendo dall'individuazione di una responsabilità del proprietario, ma solo ripristinatorio, per essere diretta solamente alla rimozione dello stato di pericolo [...] Pertanto, legittimamente l'ordinanza viene indirizzata al proprietario dell'area, e cioè a chi si trova con questa in rapporto

*tale da consentirgli di eliminare la riscontrata situazione di pericolo, ancorché detta situazione non possa essergli imputata [...]”* (cfr. T.A.R. Campania, Sez. V, Napoli, 12/11/2018, n. 6550).

Se, quindi, i destinatari delle ordinanze contingibili ed urgenti – eventualmente adottate anche ai fini della rimozione di rifiuti illecitamente abbandonati o depositati su un fondo privato – possono essere individuati sulla base di una “responsabilità da posizione”, che addirittura prescinderebbe da un accertamento in tema di causalità (in quanto fondato su una mera relazione), considerazioni diametralmente opposte valgono in relazione alle ordinanze oggetto di scrutinio da parte del T.A.R. Catania, le quali – come si è visto – richiedono, quantomeno, un addebito a titolo di colpa (salva, ovviamente, l’ipotesi di un addebito a titolo di dolo).

Quanto alla colpa la giurisprudenza ha chiarito come “[...] *tra le ipotesi tipiche vi rientra la negligenza. Nel suo significato lessicale [...] la negligenza [...] consisteva e consiste nella trascuratezza, nella incuria nella gestione di un proprio bene, e cioè nella assenza della cura, della vigilanza, della custodia e della buona amministrazione del bene. L’art. 192 del testo unico n. 152 del 2006 attribuisce rilievo proprio alla negligenza del proprietario che [...] si disinteressa del proprio bene per una qualsiasi ragione e resti inerte [...] In altri termini, il requisito della colpa postulato da detta norma ben può consistere proprio nell’omissione degli accorgimenti e delle cautele che l’ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un’efficace custodia e protezione dell’area [...]”* (cfr. T.A.R. Campania, Sez. V, Napoli, 12/11/2018, n. 6550).

Senonché, a giudizio del T.A.R. Catania (e, per vero, anche di una recente decisione del Consiglio di Stato, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 03/12/2020, n. 7675), negli accorgimenti e nelle cautele – la cui mancanza può giustificare un addebito per colpa – non rientra necessariamente ed in via automatica l’installazione (sull’area interessata da attività di illecito sversamento di rifiuti) di una recinzione o di altra analoga soluzione, in quanto “[...] *non sempre la presenza della recinzione è di ostacolo allo sversamento dei rifiuti [...]”* e, in ogni caso, “[...] *nel nostro sistema la recinzione è una facoltà (ossia un agere licere) del dominus, di modo che la scelta di non fruirne non può tradursi in un fatto colposo [...]”*.

A tale considerazione il T.A.R. Catania associa, inoltre, un ulteriore criterio di valutazione della diligenza dovuta rispetto al caso concreto: quello della ragionevole esigibilità dello sforzo richiesto, al proprietario, nella cura e nella tutela dei suoi beni.

Proprio sulla base di tale presupposto, il giudice amministrativo conclude affermando che – ove l’illecito abbandono o deposito dei rifiuti sia stato realizzato dalla vicina strada pubblica – “[...] *pare ragionevole pretendere anche dall’organo preposto alla vigilanza sul territorio, e non solo dai proprietari dei fondi limitrofi, una cooperazione al controllo di tali fonti di inquinamento [...]”*.

A chiusura di quanto sopra detto, vale la pena di osservare come la vicenda oggetto di valutazione da parte del giudice amministrativo presenti degli elementi di peculiarità tali da costituire occasione per formulare qualche breve considerazione di carattere più generale. Ci si riferisce al notevole lasso di tempo (circa dieci anni) apparentemente trascorso tra il verificarsi degli sversamenti di rifiuti sul

fondo (già verificatesi, secondo quanto riportato in motivazione, quantomeno dal 2010) e la data dell'ordinanza di rimozione, assunta dal Comune nel giugno 2020.

In relazione a tale circostanza non può non essere richiamato quanto precisato in giurisprudenza in merito al fatto che la condotta illecita del terzo, responsabile dell'abbandono di rifiuti, “[...] *non esonera dalla responsabilità il proprietario che abbia tollerato, per trascuratezza, negligenza e incuria, la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva — ovvero la proliferazione delle condotte illecite dei terzi — e dunque non è di per sé una causa che rende non imputabile al proprietario l'evento (la trasformazione del suo terreno in discarica abusiva), né frattura il nesso di causalità tra la sua condotta colposa (id est, caratterizzata dalla trascuratezza e dalla incuria), quando costituisce un fatto prevedibile e prevenibile [...]*” (Cons. Stato, Sez. V, 10/6/2014, n. 2977/2014).

Ebbene – astraendo dal caso specifico oggetto della sentenza del T.A.R. Catania – alla luce del principio di diritto formulato dal Consiglio di Stato nella decisione sopra citata, appare forse legittima l'osservazione per cui, se non può (giustamente) ammettersi in capo ad un proprietario incolpevole una responsabilità oggettiva o “da posizione” in relazione ad eventuali atti di sversamento di rifiuti, ciò non rende il titolare del diritto dominicale esente da qualsiasi contestazione o addebito ove egli sia rimasto inerte per lunghissimo tempo. In tale ultima ipotesi, infatti, vi sarebbe quantomeno un atteggiamento di colpevole tolleranza rispetto alla definitiva trasformazione del terreno in una discarica non autorizzata, con la conseguenza di poter qualificare la permanenza dei rifiuti sul fondo non più alla stregua di un “semplice” abbandono irregolare ma nei termini di un vero e proprio deposito incontrollato, divenuto nel tempo imputabile (ex art. 192 D.lgs. 152/2006) proprio al proprietario del fondo medesimo.