

ABBANDONO DI RIFIUTI E RESPONSABILITÀ DEL PROPRIETARIO PER OMESSA RECINZIONE DELL'AREA

DI EMANUELE POMINI

T.A.R. CAMPANIA, Napoli, Sez. V – 30 settembre 2021, n. 6125 – Pres. Abbruzzese, Est. Maffei – Città Metropolitana di Napoli (avv. R. Viviani) c. Comune di Frattamaggiore n.c.

L'obbligo di diligenza gravante sul proprietario di un fondo ex art. 192 del D.Lgs. 152/2006 va sempre valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità e, in tale ottica, la mancata recinzione del fondo, con effetto contenitivo dubitabile, atteso che non sempre la presenza di una recinzione è di ostacolo allo sversamento dei rifiuti, non può comunque costituire di per sé prova della colpevolezza del proprietario, rappresentando la recinzione una facoltà e non un obbligo.

Il T.A.R. Campania offre l'occasione per effettuare alcune brevi considerazioni in merito alla legittimità delle ordinanze ex art. 192 del D.Lgs. 152/2006 adottate nei confronti dei proprietari o gestori di aree non protette da recinzione e sulle quali vengano rinvenuti rifiuti abbandonati da terzi.

Come noto, in base a quanto disposto dall'art. 192, comma 3 del D.Lgs. 152/2006, affinché il proprietario di un'area interessata dall'abbandono o dal deposito incontrollati di rifiuti effettuati da parte di soggetti terzi possa essere destinatario dell'ordinanza di rimozione emessa dall'autorità è necessario che la violazione del divieto di abbandono o di deposito incontrollato sul suolo o nel suolo commessa dal terzo sia imputabile anche al proprietario quantomeno "a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo" (così la norma citata). La giurisprudenza che si è pronunciata sull'applicazione di tale disposizione (e, in precedenza, dell'art. 14, comma 3 del D.Lgs. 22/1997, che conteneva analoga previsione) ha costantemente confermato la necessaria e contestuale sussistenza di due presupposti ai fini della legittimità dell'ordine di rimozione, ossia: i) la corresponsabilità del proprietario dell'area nella violazione del divieto di abbandono di rifiuti operato da terzi, che deve consistere in un comportamento doloso o quanto meno colposo (anche mediante semplice omissione)ⁱ, non essendo infatti consentito ricorrere a una responsabilità di tipo oggettivo discendente dalla mera titolarità del diritto dominicaleⁱⁱ; ii) la necessità, per l'autorità competente, di procedere con gli opportuni accertamenti in contraddittorio con il soggetto interessato, i quali devono riguardare anche il profilo soggettivo dell'illecito, mediante dimostrazione in concreto dell'imputabilità soggettiva della condotta nei termini di cui sopra (sussistenza di un comportamento doloso o colposo del proprietario dell'area)ⁱⁱⁱ.

Con riferimento all'elemento soggettivo, assume particolare rilievo ai fini che qui interessano il profilo della colpa per omissione, ravvisabile in una possibile negligenza del proprietario nella gestione e custodia dell'area in proprietà (mancata recinzione della stessa). A tale proposito, la

giurisprudenza ha statuito, e confermato anche di recente, che *“il requisito della colpa postulato dall'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2016, ben può consistere nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area, così impedendo che possano essere in essa indebitamente depositati rifiuti nocivi”*^{iv}, dovendosi tuttavia altresì ricordare che non è sufficiente, a tal fine, l'affermazione di *“una generica culpa in vigilando ai fini della imposizione dell'obbligo di rimozione dei rifiuti di cui all'articolo 192 citato”*^v.

Con riferimento al caso di specie, interessa la valutazione della legittimità di un'ordinanza di rimozione di rifiuti imposta al proprietario dell'area per il solo fatto di non aver provveduto alla sua recinzione; occorre quindi stabilire se la mancata adozione di tale misura integri l'omissione rilevante di un accorgimento e/o di una cautela richiedibile, secondo l'ordinaria diligenza, nella gestione e custodia dell'area al fine di prevenire l'illecito abbandono o deposito incontrollato di rifiuti.

A tale fine, secondo il T.A.R. Campania, occorre muovere dal presupposto che *“l'obbligo di diligenza gravante sul proprietario di un fondo ex art. 192 del D.Lgs. 152/2006 va sempre valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità”* e, per tale via, i giudici amministrativi sono giunti a escludere che la mancata recinzione del fondo possa *di per sé* costituire un'omissione giuridicamente rilevante ai sensi e per gli effetti dell'art. 192, comma 3, non potendo essa assurgere a indice di negligenza nella vigilanza sul fondo da parte del suo proprietario^{vi}.

A sostegno di tale tesi vi è innanzitutto la circostanza che nessuna norma impone l'obbligo al proprietario di un fondo di chiuderlo mediante recinzione. Del resto, come già statuito in precedenza dalla giurisprudenza *“l'omessa recinzione del fondo, integrando una condotta del tutto legittima da parte del proprietario, non può essere assunta dall'amministrazione quale indice della colpa del titolare del terreno, posto che la chiusura del fondo costituisce una mera facoltà del proprietario, ai sensi dell'art. 841 c.c., giammai un obbligo”*^{vii}. Inoltre, l'eventuale recinzione del fondo (come pure l'apposizione di cartellonistica), pur se in astratto indice di una certa cura (diligenza) da parte del proprietario nella gestione dell'area rispetto al non aver approntato alcuna misura, non sarebbe tuttavia in assoluto idonea ad assicurare la protezione dell'area contro l'azione di abbandono di rifiuti, avendo, per dirla con le parole del T.A.R. Campania, un *“effetto contenitivo dubitabile, atteso che non sempre la presenza di una recinzione è di ostacolo allo sversamento dei rifiuti”*. Anche sotto tale profilo, pertanto, l'omessa recinzione del suolo non potrebbe costituire *ex se* un indice di negligenza nella vigilanza sul fondo da parte del proprietario.

Ciò posto, si osserva come l'esclusione di un'omissione giuridicamente rilevante nel caso della mancata recinzione dell'area da parte del proprietario, affermata dalla giurisprudenza in modo abbastanza netto, possa tuttavia incontrare dei limiti a seconda delle circostanze di fatto e di diritto in cui tale omissione si inserisce, potendo l'autorità di controllo dimostrare, con onere evidentemente a proprio carico, come la recinzione costituisca una cautela necessaria secondo il grado di diligenza esigibile nel caso concreto. Ciò potrebbe accadere, ad esempio, ove l'obbligo di recintare il fondo o comunque di intraprendere idonee misure di segnalazione (apposizione di cartellonistica) sia imposto da un atto comunale o altra norma regolamentare locale (ad es. per ragioni sanitarie) oppure nei casi in cui l'adozione di tale cautela, avuto riguardo alle qualità del soggetto proprietario, alle condizioni di luogo, nonché alle modalità di attuazione, comporti in capo a quest'ultimo un sacrificio minimo (es. costi di acquisto e manutenzione contenuti) rispetto alle problematiche di tutela ambientale che, in assenza di adozione della misura, ne potrebbero derivare^{viii}. In altre parole, potrebbe quindi

accadere che, al concorrere di talune circostanze, l'onere di recintare l'area interessata sia ricollegabile a criteri di ragionevolezza idonei a integrare la diligenza esigibile da parte del proprietario del terreno ai sensi dell'art. 192, comma 3, del D.Lgs. 152/2006, sempre che l'illecito abbandono dei rifiuti da parte di terzi non sia evitabile se non facendo sopportare al proprietario un sacrificio obiettivamente sproporzionato.

ⁱ Cfr., *ex multis*, T.A.R. Toscana, Sez. II, 28 gennaio 2021, n. 122; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 7 febbraio 2020, n. 114; T.A.R. Sardegna, Sez. II, 28 dicembre 2018, n. 1068.

ⁱⁱ Infatti, come ribadito anche di recente, *“nel nostro sistema normativo, tutto incentrato su una rigorosa tipicità dell'illecito ambientale, alcuno spazio vi è per una responsabilità oggettiva, nel senso che per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturita la situazione di inquinamento, occorre quantomeno la colpa. Tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area ove si è verificato l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo”* (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 13 dicembre 2019, n. 5938; nello stesso senso, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 3 febbraio 2020, n. 494; Cons. Stato, Sez. V, 22 febbraio 2016, n. 705).

ⁱⁱⁱ Sull'onere di dimostrare adeguatamente, mediante accertamenti svolti in contraddittorio con il proprietario interessato, l'imputabilità soggettiva della condotta, cfr., *ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 7 aprile 2021, n. 2300; Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2020, n. 7657; Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2018, n. 3430; Cons. Stato, Sez. V, 22 febbraio 2016, n. 705; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 8 giugno 2010, n. 281; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 2 settembre 2009, n. 4598.

^{iv} T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. III, 11 marzo 2021, n. 635.

^v Cons. Stato, Sez. V, 28 settembre 2015, n. 4504.

^{vi} Quanto statuito dal T.A.R. Campania costituisce principio consolidato, potendosi menzionare nello stesso senso, tra le altre: Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2020, n. 7657; Cons. Stato, Sez. IV, 15 dicembre 2017, n. 5911; Cons. Stato, Sez. IV, 4 maggio 2017, n. 2027; Cons. Stato, Sez. V, 28 settembre 2015, n. 4504; T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 3 marzo 2020, n. 495; T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 24 marzo 2017, n. 287.

^{vii} Così, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. III, 3 marzo 2020, n. 495; nello stesso senso, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2020, n. 7657, già Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612, secondo il quale, sempre in tema di responsabilità del proprietario in caso di abbandono di rifiuti da parte di terzi, *“l'eventuale mancata recinzione del fondo non costituisce di per sé la prova della colpevolezza del proprietario costituendo una facoltà dello stesso e non un suo specifico obbligo”*.

^{viii} Sotto tale profilo si segnala Cons. Stato, Sez. IV, 3 dicembre 2020, n. 7657 che ha condivisibilmente statuito che *“la mancata implementazione di un sistema di video-sorveglianza, connotato da alti costi di acquisto e manutenzione, non rientra nell'onere di tutela della res esigibile dal proprietario”*.