

In primo piano » Rifiuti

22-4-2021

Abbandono di rifiuti, su chi grava l'obbligo di bonifica?

Mentre l'art. 7 Legge n. 241/1990 prescrive, in generale, la doverosa comunicazione dell'avvio del procedimento agli interessati, l'art. 192, III, D.Lgs. n. 152/2006, in materia ambientale, prescrive che i controlli svolti dall'Amministrazione riguardo all'abbandono di rifiuti debbano essere effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati, con la conseguente osservanza delle regole che garantiscono la partecipazione dell'interessato all'istruttoria amministrativa. Lo stabilisce il Tar Campania, sez. V, sentenza 7 aprile 2021, n. 2300.

di Domenico Maffei - Avvocato in Matera

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI	
Conformi:	<i>Tar Campania, Napoli sez. V, 26 gennaio 2021, n. 533</i> <i>Cons. stato A.P., 26 gennaio 2021, n. 3</i>
Difformi:	Non si rilevano precedenti

Il fatto

Il Tar Napoli, nella sentenza qui in esame, è chiamato a vagliare la legittimità, o meno, dell'ordinanza con cui erano stati disposti (ex art. 192, III, d.lgs. n. 152/2006, Codice dell'Ambiente) la **rimozione, e lo smaltimento, di rifiuti abbandonati con conseguente ripristino dello stato dei luoghi**.

La decisione del Tar Napoli

Si consideri preliminarmente che per ascrivere a carico di un soggetto l'obbligo di rimozione dei rifiuti abbandonati è necessario che sussista - e sia provato dalla P.A. attraverso l'esperimento di un'adeguata e puntuale istruttoria - un **nesso di causalità fra l'azione (o l'omissione) del privato ed il fenomeno di abbandono in contestazione**, senza che possa venire in rilievo una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile, meramente in ragione di tale qualità (*Tar Campania, Salerno, sez. II, 9 aprile 2019, n. 587*).

Nel sistema delineato dal Codice dell'Ambiente la P.A. non può dunque imporre ai privati che non abbiano alcuna responsabilità, né diretta, né indiretta, sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengano individuati solo quali proprietari o gestori o addirittura in ragione della mera collocazione geografica del bene, l'obbligo di bonifica, di rimozione e smaltimento di rifiuti ed, in generale, della riduzione al pristino stato dei luoghi che è posto dal Legislatore unicamente in capo al responsabile dell'inquinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare (*Tar Calabria, Catanzaro sez. I, 15 febbraio 2021, n. 309; Cons. Stato sez. V, 24 gennaio 2020, n. 592; Tar Veneto, Venezia, sez. II, 5 maggio 2020, n. 403; Cass. civ. sez. Unite 25 febbraio 2009, n. 4472*).

Altro **principio fondamentale in materia è quello di matrice comunitaria**

"chi inquina paga" (v. per la normativa nazionale *art. 3-ter* Codice dell'Ambiente) che (*Corte di Giustizia U.E.*, 4 marzo 2015, n. 534/13), tra l'altro, comporta una preclusione alla normativa interna degli Stati dell'U.E. di imporre ai singoli costi per lo smaltimento dei rifiuti che non si fondino su di un "ragionevole legame con la produzione dei rifiuti medesimi" (*Cons. stato sez. V*, 7 giugno 2017, n. 2724).

Secondo l'*art. 191*, par. 2, Trattato sul funzionamento dell'U.E. la politica dell'Unione in materia ambientale "mira a un elevato livello di tutela" e si fonda tra l'altro "sul principio "chi inquina paga" " (oltre che sui principi di precauzione, azione preventiva, correzione prioritaria dei danni alla fonte).

A sua volta l'*art. 1* Dir. 2004/35/CE statuisce che "La presente direttiva istituisce un quadro per la responsabilità ambientale, basato sul principio "chi inquina paga" per la prevenzione e la riparazione del danno ambientale".

Si è detto: "i principi di correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente e del "chi inquina paga" cristallizzano regole di imputazione, con riferimento alla produzione di danni all'ambiente, ponendo canoni di diligenza in capo agli operatori nell'esplicazione delle loro attività, configurandone la responsabilità patrimoniale e personale a carico dei trasgressori in caso di violazione, e ponendo oneri di attivazione immediata in capo ai soggetti che hanno prodotto il danno" (*Cass. pen.*, sez. III, 14 febbraio 2020, n. 5912; v. anche *Cass. pen.*, sez. III, 20 gennaio 2020, n. 1997).

All'*art. 192*, III, cit. sono quindi **sottesi i seguenti tre fondamentali principi in punto di diritto** (v.: *Tar Campania, Napoli*, sez. V, 26 gennaio 2021, n. 533):

- 1) il responsabile dell'abbandono o del deposito dei rifiuti è tenuto alla loro rimozione;
- 2) in via solidale a tanto è tenuto il proprietario dell'area contaminata, o chi ne abbia a qualunque titolo la disponibilità, ove ad esso sia imputabile il fatto dell'abbandono a titolo di dolo o colpa;
- 3) non sussiste alcuna ipotesi di responsabilità oggettiva a carico del proprietario, o di coloro che a qualunque titolo abbiano la disponibilità dell'area interessata dall'abbandono dei rifiuti.

La responsabilità solidale del proprietario può peraltro essere imputabile a titolo di colpa omissiva, consistente nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia e protezione dell'area, e segnatamente per impedire che su di essa possano essere depositati rifiuti (ex plurimis *Cons. Stato*, sez. V, 8 luglio 2019, n. 4781; *Cons. stato sez. V*, 28 maggio 2019, n. 3518; *Cons. stato sez. IV*, 7 giugno 2018, n. 3430; *Cons. stato sez. IV*, 12 aprile 2018, n. 2195; *Cons. stato sez. IV*, 25 luglio 2017, n. 3672; *Cons. stato sez. V*, 8 marzo 2017, n. 1089).

Quanto, in particolare, al proprietario-locatore, esso resta titolare di un potere di vigilanza sull'attività posta in essere dal conduttore (ex multis *Tar Sicilia, Palermo* sez. I, 21 novembre 2016, n. 2675; *Cons. stato sez. IV*, 13 gennaio 2010, n. 84; *Cass. civ. sez. un.*, 25 febbraio 2009, n. 4472) e deve intervenire ove sia al corrente di episodi di abbandono di rifiuti sulla sua proprietà ed attivarsi, ove possibile, per prevenirli, anche informando le competenti autorità (*Cons. stato sez. V*, 17 luglio 2014, n. 3786 e da ultimo *Tar Emilia-Romagna, Bologna* sez. I, 25

gennaio 2021, n. 45).

La norma ("esimente") del terzo comma coniuga così due principi: quello, appena cennato, secondo cui (solo) chi inquina paga e quello civilistico in materia di accessione (*artt. 935-937 c.c.*) per cui, in conclusione, non si può affermare che il proprietario del fondo divenga, per accessione, proprietario dei rifiuti che siano stati abbandonati sul proprio suolo (e quindi, sia tenuto alla custodia dei medesimi), e, a cascata, destinatario degli effetti inquinanti della omessa rimozione.

Illuminante a tal fine si rivela l'**insegnamento facente capo all'A.P. del Consiglio di Stato** (*ordinanza n. 21 del 2013*) secondo cui:

- sul soggetto responsabile dell'inquinamento gravano gli obblighi di "messa in sicurezza", "bonifica" e "ripristino ambientale";
- in capo al proprietario non responsabile grava la sola obbligazione di *facere* avente ad oggetto l'adozione di idonee "misure di prevenzione";
- quando non sia stato individuato il responsabile dell'inquinamento, ovvero quando questi non abbia provveduto a porre in essere i dovuti interventi (salvo che non vi provvedano spontaneamente il proprietario dell'area o altri soggetti interessati) allora le opere di recupero ambientale sono eseguite dall'amministrazione competente (che ha facoltà di rivalersi, entro certi limiti, sul proprietario dell'area).

In tema di abbandono di rifiuti nei locali dell'impresa fallita si è da ultimo precisato che "ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'*art. 192 d.lgs. n. 152/2006* e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare" (*Cons. stato A.P., 26 gennaio 2021, n. 3*).

Un aspetto cui occorre fare almeno un cenno, in conclusione, è quello che pone l'accento sulla necessità di tenere distinte - ai fini del concreto apprezzamento del potere esercitato - l'ipotesi in cui l'ordine di rimozione dei rifiuti abbandonati sia funzionale alla mera ed ordinata manutenzione, gestione e pulizia della sede stradale e delle relative pertinenze (nel qual caso il Comune, quale ente locale con fini generali deve ritenersi abilitato, in caso di omissione da parte del concessionario, ad sollecitare ed ad ingiungere la rimozione, v. *Cons. stato sez. V, 14 marzo 2019, n. 1684*) dalla diversa ipotesi in cui si adotti un ordine di bonifica, decontaminazione e risanamento igienico dei siti, trattandosi, in tal caso, di adempimenti che vanno oltre la gestione e pulizia delle strade, espressione di un rimedio sanzionatorio per la violazione del divieto dei abbandono dei rifiuti, rientrando nell'ambito di operatività dell'*art. 192 cit.* ed assoggettato, come tale, ad un criterio di imputazione soggettiva (*Cons. stato sez. V, 24 gennaio 2020, n. 592*).

Riferimenti normativi:

D.Lgs. n. 152/2006

Art. 7, Legge n. 241/1990

Tar Campania, sez. V, sentenza 7 aprile 2021, n. 2300

Copyright © 2015 Wolters Kluwer Italia S.r.l. - Versione online realizzata in esclusiva per il " Sistema Leggi
d'Italia Studio Legale" - Tutti i diritti riservati