

Illegittima l'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti per violazione del diritto di partecipare al procedimento e assenza del presupposto della responsabilità solidale del proprietario

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 11 marzo 2024, n. 939 - Cabrini, pres.; Scianna, est. - (*Omissis*) (avv.ti Cascino e Giglia) c. Comune di Butera (n.c.).

Sanità pubblica - Attività di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni - Ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti - Violazione del diritto di partecipare al procedimento - Assenza del presupposto della responsabilità solidale del proprietario - Illegittimità dell'ordinanza.

(*Omissis*)

FATTO E DIRITTO

1. Espone il ricorrente di essere proprietario di un appezzamento di terreno sito in agro di Butera, contrada -OMISSIS-, identificato in catasto al foglio -OMISSIS-, concesso in affitto alla società semplice -OMISSIS-, e per essa al suo legale rappresentante Sig. -OMISSIS-, unitamente ad altri terreni limitrofi, per le annate agrarie 2020/2021 e 2021/2022.

In data 12 agosto 2023, la Capitaneria di Porto di Gela notificava al Sig.-OMISSIS-, nella qualità di proprietario del fondo in parola, l'ordinanza n.-OMISSIS- R.G.N.R., del 4 agosto 2023, con la quale il GIP presso il Tribunale di Gela, ha disposto il sequestro preventivo del ripetuto fondo, perché interessato da un'attività di raccolta, trasporto e smaltimento di rifiuti svolta in assenza delle prescritte autorizzazioni da alcuni soggetti individuati dall'Autorità Giudiziaria, ed indagati anche in relazione alla realizzazione ed alla gestione di discariche non autorizzate all'interno dei terreni in questione.

Successivamente, con ordinanza n.-OMISSIS-, notificata in data 15.12.2023, il Comune di Butera ordinava al ricorrente, ai sensi dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006, nella qualità di proprietario del predetto fondo, di provvedere alla rimozione dei rifiuti in parola ed al ripristino dello stato dei luoghi.

2. Per chiedere l'annullamento di tale provvedimento è quindi insorto il ricorrente con il ricorso in epigrafe, notificato il 5 febbraio 2024 e depositato il successivo 16 febbraio.

Il ricorso è affidato alle seguenti censure:

2.1. *Violazione di legge per mancata e/o falsa applicazione degli artt. 7 e 8 della l. n. 241/1990 e degli artt. 50 - 54 del D.lgs. 267/2000 - Violazione di legge per mancata e/o falsa applicazione dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006 - Eccesso di potere per carenza dei presupposti - Errato esercizio dell'azione amministrativa - Travisamento dei fatti - Sviamiento dalla causa - Difetto di istruttoria e di motivazione.*

Con il primo motivo di ricorso il ricorrente, premesso che il provvedimento impugnato opererebbe un richiamo meramente formale all'art. 50, comma 4, del D.lgs. n. 267/2000, stante che la gravata ordinanza non recherebbe alcuno degli elementi propri delle ordinanze contingibili e urgenti, denuncia che predetta ordinanza sarebbe stata adottata in violazione del proprio diritto di partecipare al procedimento, non avendo provveduto l'intimata Amministrazione a comunicare l'avvio del procedimento in discorso, precludendogli così ogni possibilità di contraddittorio endoprocedimentale.

2.2. *Violazione di legge per mancata e/o falsa applicazione della l. n. 241/1990 - Violazione di legge per mancata e/o falsa applicazione dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006 - Eccesso di potere - Errore nei presupposti - Travisamento dei fatti - Ingiustizia manifesta - Difetto di istruttoria.*

Con il secondo motivo il ricorrente, oltre all'eccesso di potere per travisamento e difetto di istruttoria, denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006, escludendo, in particolare, che gli si possa attribuire alcuna colpa nell'abbandono dei rifiuti rinvenuti sul fondo di sua proprietà, richiamando precedenti a sé favorevoli ed evidenziando le carenze dell'istruttoria condotta dal Comune.

2.3. *Violazione di legge per mancata e/o falsa applicazione della l. n. 241/1990 - Violazione di legge per mancata e/o falsa applicazione dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006 - Eccesso di potere - Errore nei presupposti - Travisamento dei fatti - Illogicità - Ingiustizia manifesta - Difetto di istruttoria.*

Con il terzo ordine di censure parte ricorrente si duole sotto diverso profilo della violazione dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006, e dell'eccesso di potere per travisamento e difetto di istruttoria da cui sarebbe affetto il provvedimento impugnato che, per un verso, non recherebbe alcuna indicazione in ordine all'accertamento della responsabilità a titolo di dolo o colpa del ricorrente e, per altro verso, invece, richiama espressamente il citato decreto di sequestro preventivo emesso dal GIP del Tribunale di Gela in data 04.08.2023, nell'ambito del quale risultano identificati i responsabili dell'abbandono dei rifiuti, sicché il Comune non avrebbe potuto ordinare la rimozione dei rifiuti e la bonifica all'odierno ricorrente, a cui non è stato contestato alcun apporto causale rispetto alle condotte oggetto di indagine da parte



dell'Autorità Giudiziaria.

2.4. *Violazione di legge per mancata e/o falsa applicazione dell'art. 3 l. n. 241/1990 e s.m.i., carenza di motivazione - Errore nei presupposti - Travisamento dei fatti.*

Con il quarto ed ultimo motivo il ricorrente lamenta il vizio di motivazione dell'ordinanza impugnata, che evidenzia la necessità di provvedere in tempi stretti alla rimozione dei rifiuti, ma senza indicare le ragioni di tale impellente necessità, né specificare i motivi per cui dovrebbe essere l'incolpevole proprietario del fondo a doversi accollare l'onere della rimozione dei citati rifiuti.

3. Il comune di Butera non si è costituito in giudizio e la causa è stata trattenuta in decisione in esito alla camera di consiglio del 7 marzo 2024, nel corso della quale il Collegio ha segnalato la possibilità di definire la vicenda contenziosa con sentenza in forma semplificata, ai sensi dell'art. 60 del codice del processo amministrativo.

4. Il ricorso è fondato e va accolto.

4.1. Osserva preliminarmente il Collegio che il provvedimento richiama espressamente l'art. 50, comma 4, del D.lgs. n. 267/2000 e le competenze del Sindaco quale autorità sanitaria locale, senza tuttavia specificare le ragioni di particolare urgenza che dovrebbero costituirne il presupposto.

Sul punto, si richiama l'orientamento in più occasioni manifestato da questo Tribunale proprio in materia di abbandono di rifiuti, secondo il quale il richiamo all'art. 50 citato, senza la contestuale, concreta, indicazione del presupposto dell'urgenza, di cui al comma 5 della norma in parola, esclude che l'ordinanza possa qualificarsi come "*contingibile e urgente*" (TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 22 novembre 2021, n. 3174; TAR Sicilia, Palermo, Sez. III, 3 marzo 2020, n. 495).

5. Tanto premesso è fondata la doglianza con la quale parte ricorrente lamenta la violazione del proprio diritto di partecipare al procedimento definito con il provvedimento impugnato.

Appurato che, come detto, quello impugnato con il ricorso in epigrafe non può essere ricondotto al novero dei provvedimenti *extra ordinem* previsti dagli artt. 50 e 54 del T.U.E.L., e che, invece, con tale provvedimento l'Amministrazione ha ordinato al ricorrente la rimozione dei rifiuti abbandonati ai sensi dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006, va rilevato come tale connotazione del procedimento avrebbe dovuto imporre al Comune di Butera la comunicazione di avvio del procedimento.

Nella vicenda all'esame non vi sono, infatti, ragioni per discostarsi dal pacifico orientamento della giurisprudenza amministrativa che sul punto evidenzia come, con l'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152 del 2006, il Legislatore abbia inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione allo specifico procedimento dei potenziali destinatari di tali provvedimenti. Pertanto, la preventiva, formale, comunicazione dell'avvio del procedimento per l'adozione dell'ordinanza sindacale volta a fronteggiare le situazioni di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, non potendosi, peraltro, applicare il temperamento che l'art. 21 *octies*, della legge n. 241 del 1990 apporta alla regola generale dell'art. 7 della stessa legge (cfr. per tutte T.A.R. Napoli, sez. V, 5 gennaio 2023 n. 104; C.G.A.R.S., sez. giurisdizionale, 28 maggio 2019, n. 497). Né dalla documentazione versata nel fascicolo processuale è possibile cogliere l'esistenza delle specifiche circostanze, previste dall'art. 7 della legge n. 241/1990 che possano imporre di intervenire con immediatezza, atteso che il gravato provvedimento è stato adottato oltre quattro mesi dopo il sequestro preventivo del terreno di proprietà del ricorrente (cfr. in termini anche TAR Palermo, sez. II, 27 dicembre 2023, n. 3874).

6. Sono fondate anche le doglianze con le quali parte ricorrente lamenta la violazione della specifica disciplina di cui all'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006.

Tale norma vieta l'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti; dispone che chiunque violi tale divieto è tenuto a procedere alla rimozione, al recupero o allo smaltimento dei rifiuti, nonché al ripristino dello stato dei luoghi; e prevede, infine, la responsabilità solidale del proprietario a cui "*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*".

Dalla mera lettura della disposizione in parola emerge che la responsabilità ricade, *in primis*, su colui che abbandona i rifiuti in violazione del divieto di legge. Mentre la responsabilità solidale del proprietario presuppone, invece, il suo accertamento in contraddittorio, per verificare se la violazione possa essergli imputata a titolo di dolo o colpa.

Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, anche di questo Tribunale (cfr. TAR Palermo, Sez. III, 22 novembre 2021, n. 3174; TAR Palermo, Sez. II, 21 marzo 2022, n. 981) "*...sono illegittimi gli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione di tale sua mera qualità ed in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione*."

Sotto questo profilo è stato infatti ripetutamente affermato che la disciplina contenuta nel predetto art. 192 del D.lgs. n. 152/2006 è improntata ad una rigorosa tipicità dell'illecito ambientale, non residuando al riguardo alcuno spazio per una responsabilità oggettiva, posto che per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturito l'abbandono illecito di rifiuti occorre quantomeno la colpa, e che tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione - per l'appunto - ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area (così, ex plurimis, Cons. Stato, Sez. V, 19 marzo 2009 n. 1612 e 25 agosto 2008 n. 4061). A ben vedere la giurisprudenza



è pervenuta a tale conclusione nel rilievo che il dovere di diligenza che fa carico al titolare del fondo non può arrivare al punto di richiedere una costante vigilanza, da esercitarsi giorno e notte, al fine di impedire ad estranei di penetrare nell'area e di abbandonarvi i rifiuti: la richiesta di un impegno di tale entità - infatti - travalicherebbe oltremodo gli ordinari canoni della diligenza media che è alla base della stessa nozione di colpa (cfr., ex plurimis, Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2005, n. 935); e in tale situazione, quindi, e senza che sia stato comprovata la sussistenza di un nesso causale tra la condotta del proprietario e l'abusiva immissione di rifiuti nell'ambiente, un concreto obbligo per i proprietari sarebbe inesigibile proprio in quanto riconducibile - si ribadisce - ad una responsabilità oggettiva non contemplata dalla legge (cfr. ibidem)..." (Consiglio di Stato, Sez. II, 13 giugno 2019, n. 3966; nello stesso senso, Sez. IV, 7 giugno 2018 n. 3430; Sez. V, 9 maggio 2018 n. 2786; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 5 giugno 2019, n. 3042; 18 gennaio 2019, n. 272; 15 gennaio 2019, n. 211; T.A.R. Abruzzo, Sez. I, 17 gennaio 2019, n. 47)".

Applicando i su esposti principi al caso di specie osserva il Collegio che:

- come detto il Comune di Butera non ha proceduto ad un accertamento in contraddittorio della responsabilità diretta del ricorrente, in ordine alla condotta di illecito abbandono dei rifiuti sul terreno di sua proprietà;
- parte ricorrente ha documentato (cfr. 005 del deposito originale) che i terreni interessati dall'illecito conferimento di rifiuti erano stati concessi in affitto alla società semplice -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante Sig. -OMISSIS-, unitamente ad altri terreni limitrofi per le annate agrarie 2020/2021 e 2021/2022;
- il decreto di sequestro preventivo dei terreni in parola, adottato dall'Autorità Giudiziaria in esito ad attività di indagine svolta con l'ausilio di attività di video sorveglianza, indica con precisione i soggetti ritenuti responsabili della predetta attività di illecito smaltimento di rifiuti.

A fronte di tali evidenze, con il provvedimento impugnato il Comune si è limitato a prendere atto del citato decreto di sequestro preventivo del 4 agosto 2023, disponendo l'ordine di ripristino nei confronti del proprietario del fondo, senza motivare in alcun modo in ordine alla sua partecipazione diretta o indiretta all'illecito ambientale, ovvero sulla negligente inosservanza delle cautele volte a impedire il riversamento dei rifiuti ad opera di terzi.

7. In conclusione, per le ragioni esposte, il ricorso è fondato e va accolto con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti della p.a. intimata.

8. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)

