

Illegittimità di un'ordinanza per la rimozione di rifiuti abbandonati e ripristino dello stato dei luoghi per carenza dei presupposti di legge, nonché per difetto di istruttoria

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 2 dicembre 2024, n. 1328 - Manca, pres.; Fusaro, est. - Fri-El Orus S.r.l. Società Agricola (avv.ti Ascioni e Ortore) c. Comune di Surbo (avv. Chironi).

Sanità pubblica - Fenomeno di “bruciamento” con fuoriuscita di fumi interessante talune aree adiacenti a un impianto di biogas - Presenza di “materiale non identificato” - Ordinanza per la rimozione di rifiuti abbandonati e ripristino dello stato dei luoghi - Illegittimità del provvedimento per carenza dei presupposti di legge, nonché per difetto di istruttoria.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. In data 28.9.2023, due agenti della Polizia Municipale del Comune di Surbo effettuavano un sopralluogo nella contrada “Coppola”, ricadente nel territorio del medesimo ente, al fine di verificare un segnalato fenomeno di “bruciamento” con fuoriuscita di fumi interessante talune aree adiacenti all'impianto biogas di proprietà di Enibioch4in Appia S.r.l. - sito, appunto, nella predetta contrada - nonché al fine di verificare la presenza di “materiale non identificato”, dante possibile origine a tali fuochi e miasmi, collocato nell'area - individuata catastalmente al Foglio 7, particella 307 - limitrofa rispetto al suddetto impianto e di proprietà della Fri-El Orus S.r.l. Società agricola (d'ora in avanti, per brevità, anche solo “Fri-El S.r.l.”).

All'esito del sopralluogo, la Polizia Municipale, in riferimento all'area in questione, relazionava: che la stessa “risulta arata da circa 3-6 mesi”; che “Sulla particella a causa di un incendio, propagatosi verosimilmente dai terreni circostanti, accaduto con molta probabilità verso la fine del mese di Agosto, hanno preso fuoco le erbe infestanti secche che, nonostante l'aratura, erano rimaste in superficie”; ancora, che “Si ha motivo di supporre quindi che dette erbe, a loro volta, hanno innescato l'incendio della parte ormai asciugata e quindi secca del digestato. Si fa presente altresì che la parte secca di materiale digestato, ancorché coperta da terreno vegetale per effetto dell'aratura, ha continuato ad essere interessata dalla combustione che, pur non sviluppando delle vere e proprie fiamme, ha dato origine a prolungate emissioni fumogene, così come accertato nei giorni scorsi (...)” (cfr. relazione del Corpo di Polizia Municipale, prot. n. 22676 del 28.9.2023, sub doc. 11, fascicolo di parte ricorrente).

Accertato pertanto che l'area in questione era nella esclusiva disponibilità della Fri-El S.r.l., come da quest'ultima confermato all'esito di una interlocuzione intervenuta con l'Amministrazione comunale, la stessa, con nota prot. n. 2287 del 3.10.2023, comunicava alla Società l'avvio di un “procedimento per la rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati siti in Località Coppola ai sensi dell'art. 192 comma 3 del d.lgs 152/2006”, chiedendo altresì alla Società di attivare “indagini fisico-chimiche e/o ogni altra attività di indagine specialistica in contraddittorio” allo scopo “di verificare la tipologia di rifiuto presente sul soprasuolo e l'effettiva estensione del suo spandimento” (si veda doc. 12, *ibidem*).

Trasmessi dalla ricorrente in data 14.12.2023 i rapporti di prova eseguiti da un laboratorio certificato incaricato (cfr. doc. 18, *ibidem*) i medesimi venivano poi inoltrati dal Comune al Dipartimento Ambientale Provinciale dell'Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente della Regione Puglia (“ARPA Puglia”) per l'espressione del parere specialistico di competenza.

L'Agenzia in risposta, all'esito di una serie di interlocuzioni, evidenziava che “i rapporti di prova trasmessi non riportano un chiaro giudizio finale del responsabile del laboratorio circa l'esito delle analisi eseguite per l'attribuzione delle caratteristiche di pericolo ai campioni analizzati” e che “la ignota (...) provenienza del materiale abbancato sul terreno in parola è di per sé indicativa dello status di rifiuto” (cfr. nota n. 1326 del 9.1.2024, di cui al doc. 19, fascicolo di parte ricorrente).

Sulla base delle circostanze sopra richiamate, il Comune di Surbo emetteva pertanto, nei confronti dell'odierna ricorrente, l'ordinanza ex art. 192 del D. Lgs. n. 152/2006 n. 1 del 12.1.2024, con cui si intimava alla Società, “in qualità di proprietaria del terreno censito al Foglio di Mappa n.7, P.lla 307 del Comune di Surbo presso la C.da Coppola, di eseguire quanto appresso indicato, in solido con i responsabili dell'abbandono e i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area: 1. procedere immediatamente e, comunque, non oltre 10 giorni dalla presente, alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento del rifiuto abbancato sul terreno censito al Foglio di Mappa n.7, P.lla 307, ed al ripristino dello stato dei luoghi, dando a questo Ufficio preventivo avviso di inizio delle operazioni nonché comunicazione di avvenuta ultimazione; 2. di provvedere alla caratterizzazione e classificazione con idoneo codice CER della tipologia



dei rifiuti in questione effettuata da apposito laboratorio certificato di analisi. Le risultanze di tali analisi, unitamente all'individuazione del sito di smaltimento, dovranno essere comunicate entro il predetto termine all'Amministrazione Comunale; 3. procedere successivamente al campionamento del terreno naturale in posto al fine di verificarne la non contaminazione; 4. provvedere all'immediata messa in sicurezza dal punto di vista igienico-sanitario del sito innanzi citato, con l'adozione di ogni accorgimento atto ad eliminare gli inconvenienti segnalati, ed a prevenire il ripetersi di siffatta situazione”.

2. Con ricorso assistito da istanza cautelare, notificato in data 11.3.2024 e depositato il successivo 14.3.2024, la Fri-El S.r.l. ha impugnato innanzi a questo Tribunale, chiedendone l'annullamento, l'ordinanza n. 1 del Comune di Surbo, lamentando l'illegittimità del provvedimento gravato alla luce di plurimi motivi di doglianza, come di seguito compendati: I. “Violazione e falsa applicazione dell'articolo 50 TUEL – Violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006 - Difetto ed erroneità della motivazione – Difetto dei presupposti o di istruttoria – Illogicità e contraddittorietà manifeste – Sviamento di potere”; II. “Violazione e falsa applicazione dell'Ordinanza Sindacale n. 12 del 09 aprile 2021 - Eccesso di potere per difetto dei presupposti e di istruttoria e per illogicità manifesta”; III. “Violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006 - Eccesso di potere per difetto dei presupposti e di istruttoria e per illogicità manifesta”; IV. “Eccesso di potere per inconciliabilità tra i presupposti indicati e il dispositivo – Eccesso di potere per mancanza dei presupposti di fatto del dispositivo”; V. “Eccesso di potere per sviamento e difetto di istruttoria. Violazione degli artt. 242 e ss. D.lgs. 152/2006”.

2.1. Con decreto monocratico n. 165 del 18.3.2024, l'atto gravato è stato sospeso cautelatamente.

2.2. Si è successivamente costituito in giudizio il Comune di Surbo, depositando mera costituzione di rito in data 27.3.2024, nonché un'ulteriore memoria difensiva per resistere al ricorso azionato dalla controparte in data 5.4.2024.

2.3. All'esito dell'udienza camerale del 9.4.2024, il Tribunale, con ordinanza collegiale n. 237 del 15.4.2024, ha ordinato il riesame del provvedimento in contestazione, in particolare “disponendo che l'Amministrazione resistente - entro il termine di 40 (quaranta) giorni dalla comunicazione e/o notificazione della presente ordinanza - lo rivaluti dando motivatamente conto delle circostanze in fatto e in diritto evidenziate dalla difesa della controparte”.

2.4. Depositati in ultimo dalle parti ulteriori documenti e memorie ai sensi dell'art. 73 c.p.a., all'udienza pubblica del 24.10.2024 la causa è stata infine trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è fondato e, pertanto, deve essere accolto alla luce delle argomentazioni che seguono.

4. Con il primo motivo di ricorso (“Violazione e falsa applicazione dell'articolo 50 TUEL – Violazione e falsa applicazione dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006 - Difetto ed erroneità della motivazione – Difetto dei presupposti o di istruttoria – Illogicità e contraddittorietà manifeste – Sviamento di potere”), la Società deduce anzitutto l'illegittimità del provvedimento di cui si discute per carenza dei presupposti di legge, nonché per difetto di istruttoria.

A sostegno della doglianza formulata, la parte allega, tra l'altro: i) che non vi sarebbe alcuna certezza circa l'effettiva presenza di una sostanza estranea, ossia il digestato, sul terreno di proprietà della ricorrente, né al momento del sopralluogo, né in un momento successivo; ii) che nessun concreto accertamento è, inverso, stato effettuato in proposito né dal Corpo Municipale (eccezione fatta per una ricognizione visiva), né da ARPA Puglia (non avendo quest'ultima mai contestato le analisi di campione eseguite dalla ricorrente); iii) che, comunque, l'ordinanza sindacale “ha classificato l'eventuale materiale ipoteticamente presente quale ‘rifiuto’ in modo del tutto generico, apodittico e senza alcun supporto istruttorio”, nonostante il digestato sia comunque riconducibile alla categoria di “sottoprodotto” ai sensi dell'art. 184-bis del D. Lgs. n. 152/2006.

4.1. Le censure richiamate meritano condivisione.

4.1.1. Va anzitutto chiarito che l'ordinanza si discute, nonostante il richiamo operato in motivazione - peraltro meramente nominale - all'art. 50, comma 5, del D. Lgs. n. 267/2000, è da ricondurre alla diversa fattispecie provvedimentale disciplinata dall'art. 192, comma 3, del D. Lgs. n. 152/2006, contenendone tutti gli elementi caratterizzanti ed essendo, inoltre, così espressamente qualificata anche dallo stesso Comune adottante (“Ordinanza ai sensi dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006 e ss. mm. e ii. per la rimozione di rifiuti abbandonati e ripristino dello stato dei luoghi, ‘località Coppola’”).

4.1.2. Ciò premesso, occorre a questo punto rammentare che l'art. 192 del D. Lgs. n. 152/2006 vieta “L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo” (comma 1), stabilendo che chiunque viola tale divieto “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” (comma 3).

Dall'esame della fattispecie normativa richiamata appare, dunque, evidente che uno dei presupposti essenziali per l'applicazione della disposizione richiamata è, appunto, la presenza di rifiuti abbandonati o depositati “sul suolo” o “nel suolo”.

Ebbene, nel caso di specie, guardando alla motivazione del provvedimento impugnato, il rifiuto in questione sarebbe costituito dal “digestato”, considerato che l'adozione dell'ordinanza *de qua* è stata originata dalla ravvisata presenza di tale materiale “abbancato” sul terreno di proprietà della Fri-El S.r.l., il quale, secondo la valutazione dell'Amministrazione, a seguito di combustione avrebbe generato “prolungate emissioni fumogene” (cfr. l'ordinanza n. 1

del 12.1.2024 in atti).

Si osserva tuttavia che, alla luce della documentazione prodotta agli atti dalle parti, dell'effettiva presenza di detta sostanza non v'è sufficiente riscontro all'esito dell'odierno giudizio.

Invero, a fronte delle obiezioni mosse in proposito dalla Fri-El S.r.l. - che ha sempre contestato, sia in sede procedimentale che processuale, la presenza di tale "rifiuto" sul proprio terreno - gli unici elementi a conferma dell'esistenza di detta sostanza sono ricavabili unicamente dalle ricognizioni effettuate *de visu* dalla Polizia Municipale in sede di sopralluogo sul posto in data 28.9.2023 (cfr. relazione prot. n. 22676 del 28.9.2023, cit.). Per converso, nessuna evidenza in tale senso appare ricavabile né dalle fotografie depositate in atti depositate dal Comune resistente (cfr. docc. 5 e 7, fascicolo di parte resistente), né dalle considerazioni svolte nel corso del procedimento da ARPA Puglia, non avendo quest'ultima mai chiaramente attestato che, alla luce delle analisi chimiche svolte dalla ricorrente, fosse effettivamente riscontrabile la presenza di un simile materiale all'interno del terreno in questione (cfr. la nota n. 1326 del 9.1.2024 cit.).

Al contrario, è pacifico che nessuna analisi chimica è stata effettuata in proposito dall'amministrazione comunale.

Ne consegue che, in disparte gli ulteriori rilievi effettuabili, risulta in ogni caso sostanzialmente indimostrato il primo degli elementi costitutivi fondamentali e necessari ai fini dell'operatività della fattispecie normativa di cui all'art. 192 del D. Lgs. n. 152/2006, *id est* la presenza di un rifiuto da rimuovere, tenuto conto della sostanziale carenza dell'attività istruttoria svolta in merito dall'Amministrazione.

Per mera completezza, si osserva peraltro che a identiche conclusioni si giungerebbe anche a voler diversamente qualificare il provvedimento in gravame come ordinanza urgente *ex art.* 50, comma 5, del D. Lgs. n. 267/2000, atteso che, a fronte delle risultanze emergenti dalla relazione tecnica di parte - recante la lista analitica delle sostanze riscontrate e la loro specifica concentrazione nel terreno, ed escludente la presenza di elementi pericolosi o contaminanti (cfr. l'allegato n. 5 alla perizia tecnica di cui al doc. 26, fascicolo di parte ricorrente) - dalla documentazione in atti non emerge, in ogni caso, alcun dato certo e definitivo in grado di confermare la presenza di sostanze astrattamente pericolose rinvenibili nel terreno di proprietà della Fri-El S.r.l. e tale, dunque, da giustificare l'adozione di un'ordinanza urgenziale ai sensi della normativa sopra richiamata. La stessa ARPA Puglia risulta, infatti, esprimersi in proposito in maniera assai vaga, senza cioè mai indicare, in riferimento alle campionature svolte dalla Società, quali sarebbero i valori anomali ovvero gli elementi eventualmente da reputarsi nocivi o pericolosi (cfr. sempre la nota n. 1326 del 9.1.2024 cit.).

5. L'accoglimento del primo motivo di ricorso formulato dalla Società comporta l'annullamento dell'ordinanza sindacale oggetto di gravame, con conseguente assorbimento delle ulteriori censure articolate dalla medesima parte, non potendo quest'ultima ottenere un'utilità maggiore da un eventuale vaglio delle residue doglianze proposte.

6. Tenuto conto dell'oggetto del contendere e delle peculiarità che connotano la vicenda in esame, si ravvisano eccezionali motivi per compensare le spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Lecce, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. 1 del 12 gennaio 2024 adottata dal Comune di Surbo.

Compensa integralmente le spese di lite tra le parti.

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

(*Omissis*)