

Abbandono e deposito incontrollato di carcasse di auto, inerti di demolizione e rifiuti vari nell'alveo e nelle infrastrutture connesse dei canali di un fiume

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 12 giugno 2025, n. 1052 - Manca, pres.; Sbolgi, est. - Consorzio di Bonifica Centro Sud Puglia (avv. Ponzo) c. Regione Puglia (n.c.) ed a.

Sanità pubblica - Ordinanza sindacale - Abbandono e deposito incontrollato di varie carcasse di auto, di inerti di demolizione e di rifiuti vari nell'alveo e nelle infrastrutture connesse dei canali di un fiume.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso r.g. n. 1263 del 2024 di cui all'epigrafe, notificato il 23.09.2024 e depositato il 03.10.2024, la parte ricorrente ha domandato *“l'annullamento, previa adozione di idonea misura cautelare: -dell'Ordinanza Sindacale n. 36, data registrazione 21.06.2024, notificata al Consorzio di Bonifica Centro Sud Puglia (di seguito anche solo: Consorzio) in data 26.06.2024, avente ad oggetto: <Abbandono e deposito incontrollato di varie carcasse di auto, di inerti di demolizione e di rifiuti vari nell'alveo e nelle infrastrutture connesse dei Canali “Fiume Grande” e “Fiume Piccolo” – RIF. 99/AMB/2024; - delle “segnalazioni” e del “Verbale di accertamento” (di seguito meglio specificati nei loro estremi), richiamati nell'Ordinanza Sindacale n. 36/2024: della Questura di Brindisi – Sezione Volanti acquisita al prot. n. 26718 dell'11.03.2024; della Regione Carabinieri Forestale Puglia Nucleo di Brindisi, acquisita al prot. n. 37093 del 10.04.2024; della Regione Carabinieri Forestale Puglia – Nucleo Brindisi acquisita al prot. 40859 del 19.04.2024; - nonché del richiamato “Verbale di accertamento” del Comando Polizia Locale del Comune di Brindisi datato 08.05.2024, pervenuto al Comune di Brindisi con nota prot. 53299 del 23.05.2024, quest'ultimo non allegato né reso disponibile e del quale, pertanto, ove occorrer dovesse, se ne chiede, sin d'ora, l'acquisizione giudiziale, tutti nei limiti dell'interesse dedotto e fatto valere con il presente ricorso; - della nota del Comune di Brindisi – Settore n. 5 –Ambiente e Igiene Urbana Paesaggio e Demanio Costiero, prot. 0042190, in data 23.04.2024” Comunicazione avvio procedimento ex lege n. 241/90 e ss.mm. e ii.”.*

1.1. Più precisamente, con il predetto atto introduttivo, la parte ricorrente ha proposto un'unica doglianza con cui lamenta – in sostanza – il vizio di difetto di motivazione e di istruttoria con riguardo al presupposto dell'elemento soggettivo richiesto dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, anche tenuto conto della notevole estensione del Comprensorio Consortile pari a 1.141.551,773 di ettari (indice quest'ultimo dell'illegittimità della pretesa *“omessa vigilanza”* in rapporto al criterio della ragionevole esigibilità), nonché la violazione dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U. Enti locali), difettando i presupposti di contingibilità ed urgenza richiesti dalla normativa di riferimento.

2. In data 04.10.2024 si sono costituite, con atto di mero stile, le Amministrazioni statali e, in data 21.10.2024, hanno depositato una relazione ove hanno eccepito il difetto di legittimazione passiva delle stesse, trattandosi di ordinanza ex art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

3. All'esito della camera di consiglio del 24.10.2024, con l'ordinanza cautelare n. 673 del 25.10.2024, il Collegio ha accolto la domanda cautelare e per l'effetto ha sospeso l'efficacia del provvedimento impugnato nonché ha fissato – per l'esame del merito – l'udienza pubblica del 09 giugno 2025.

4. All'udienza pubblica del 09.06.2025, dopo la discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Anzitutto, il Collegio, in conformità a quanto statuito dal Consiglio di Stato nella sua più autorevole composizione (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria sentenza n. 4/11 e ribadito dalle sentenze sempre dell'Adunanza plenaria n. 9/14 e 5/2015), ritiene prioritariamente ex artt. 76, co. 4, c.p.a. e 276, co. 2, c.p.c., di dover scrutinare l'eccezione di rito di difetto di legittimazione passiva delle Amministrazioni statali evocate in giudizio.

5.1. L'eccezione in rito in ordine alla carenza di legittimazione passiva sollevata dalle Amministrazioni statali costituite (Ministero dell'interno e Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica – non individuate nell'epigrafe del ricorso, ma avverso cui è chiesta la condanna nell'ambito delle conclusioni dell'atto introduttivo –) è fondata.

5.2. Com'è noto, le ordinanze di rimozione dei rifiuti adottate ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 non sono suscettibili nella categoria delle ordinanze disciplinate dall'art. 54 T.U. 18 agosto 2000 n. 267, in quanto le stesse non hanno natura di ordinanza contingibile e urgente e il relativo potere ha una diversa *ratio* (cfr. *ex multis*, T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sent., (data ud. 16/04/2019) 05/06/2019, sentenza n. 3042).

5.3. Nel caso di specie, l'ordinanza *de qua* non è qualificabile quale ordinanza *extra ordinem*, non essendovi in essa alcuna indicazione in ordine ai presupposti della contingibilità ed urgenza. Per contro la circostanza che nell'ordinanza medesima si faccia riferimento espresso alla violazione del d.lgs. n. 152 del 2006, deve senza dubbio portare a ritenere che,



nell'ipotesi di specie, venga in rilievo un'ordinanza sindacale ex art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

5.4. Difatti, correttamente, il provvedimento è stato adottato dal Comune di Brindisi (costituito tardivamente con memoria e documenti che vanno espunti dal presente giudizio) e, precisamente, dal Sindaco – non in veste di ufficiale di governo, ma come organo apicale dell'amministrazione comunale – (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, Sent., (data ud. 06/02/2025) 12/03/2025, sentenza n. 2056), al quale è stato notificato il ricorso ai sensi dell'art. 41 c.p.a.; mentre le altre amministrazioni evocate in giudizio non rivestono né la qualità di enti che hanno adottato l'atto, né quello di soggetti controinteressati.

5.5. Per l'effetto, dunque, va disposta l'estromissione delle Amministrazioni statali costituite e dichiarato il relativo difetto di legittimazione passiva.

6. Ciò chiarito, passando ora all'esame del merito, il ricorso va accolto, con riguardo all'unica censura proposta, sotto il profilo del vizio di difetto di motivazione e di istruttoria quanto al presupposto dell'elemento soggettivo richiesto dall'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006.

6.1. Com'è noto, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 l'obbligo di provvedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti abbandonati da terzi (ed al ripristino dello stato dei luoghi) è posto a carico del responsabile dell'abbandono e, in solido, del proprietario e dei 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.

6.2. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza del 26 gennaio 2021, n. 3 ha chiarito che la responsabilità alla rimozione *“è, comunque, posta a carico del detentore del bene immobile inquinato su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti, atteso che, per la disciplina comunitaria (art. 14, 1, della direttiva n. 2008/98/CE), i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o ancora dai detentori precedenti dei rifiuti”*.

Sulla nozione di detentore, l'Adunanza Plenaria ha precisato che *“l'art. 3, par. 1 punto 6, della direttiva n. 2008/98/CE definisce, infatti, il detentore, in contrapposizione al produttore, come la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rifiuti (rectius: dei beni immobili sui quali i rifiuti insistono).*

Non sono pertanto in materia rilevanti le nozioni nazionali sulla distinzione tra il possesso e la detenzione: ciò che conta è la disponibilità materiale dei beni, la titolarità di un titolo giuridico che consenta (o imponga) l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati.

Del resto, come ben precisa l'ordinanza di rimessione, neppure rileva un approfondimento della nozione della detenzione, se si ritiene sufficiente la sussistenza di un rapporto gestorio”.

6.3. In sostanza, dunque, l'art. 192 del Codice dell'Ambiente, specificamente dettato in tema di rimozione dei rifiuti, prevede l'esercizio di un potere tipico, non solo a carico del soggetto responsabile dello sversamento, ma anche del proprietario e/o gestore di un'area, al quale lo sversamento da parte di altri sia comunque imputabile per dolo e/o colpa.

6.4. Con riferimento, per quanto qui rileva, ai soggetti passivi destinatari dell'ordinanza, in linea generale, la giurisprudenza amministrativa richiede un serio accertamento della responsabilità del proprietario e dei titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ancorché questo possa essere fondato su presunzioni e nei limiti dell'esigibilità, dovendosi escludere, anche alla luce del diritto europeo, la configurabilità di una responsabilità da posizione o oggettiva (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 7 giugno 2018, sentenza n. 3430).

6.5. Ebbene, i suddetti presupposti di addebito della responsabilità e, in particolare, quello costituito dall'elemento soggettivo, tuttavia, devono risultare da opportuni ed approfonditi accertamenti istruttori.

6.6. Com'è noto, *“secondo l'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 il proprietario o titolare di altro diritto di godimento sul bene risponde della bonifica del suolo, in solido con colui che ha concretamente determinato il danno, non a titolo di responsabilità oggettiva, ma soltanto ove responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito”* (cfr. ex multis, T.A.R. , Napoli, sez. V , 18/10/2023 , sentenza n. 5681).

6.7. Tale rigorosa disciplina trova conferma nel sistema normativo attualmente vigente, quale quello del d.lgs. n. 152 del 2006, segnatamente nel disposto di cui all'art. 192, in tema di ambiente, con la conseguente illegittimità degli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo (o al titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area) in ragione della relativa mera qualità ed in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione procedente (sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione) dell'imputabilità soggettiva della condotta (cfr. T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sent., (data ud. 16/04/2019) 05/06/2019, sentenza n. 3042; Consiglio di Stato, V, 19.3.2009, sentenza n. 1612, 25.8.2008, sentenza n. 4061).

6.8. In siffatto disposto normativo tutto incentrato su una rigorosa tipicità dell'illecito ambientale, alcuno spazio v'è per una responsabilità oggettiva, nel senso che – in base all'art. 192 – per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturita la situazione di inquinamento, occorre quantomeno la colpa.

6.9. E tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario (o del detentore-gestore) dell'area ove si è verificato l'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo (T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sent., (data ud. 16/04/2019) 05/06/2019, sentenza n. 3042; T.A.R. Campania, sez. V 3/03/2014 sentenza n. 1294).

6.10. Infatti non facendosi cenno nell'ordinanza impugnata ad accertamenti o a verifiche dai quali emerga che l'abbandono dei rifiuti sia ascrivibile (anche) a responsabilità della parte ricorrente, una presunta *culpa in vigilando* di quest'ultima (comunque non evidenziata nel gravato provvedimento) non sarebbe in ogni caso sufficiente ad addebitargli la responsabilità per lo sversamento di rifiuti.

6.11. Ed invero il dovere di diligenza che fa carico al titolare del fondo o comunque a chi ne ha la detenzione-gestione, non può arrivare al punto di richiedere una costante vigilanza, da esercitarsi giorno e notte, per impedire ad estranei di invadere l'area e, per quanto riguarda la fattispecie regolata dall'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 22 del 1997 (ora art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006) di abbandonarvi rifiuti.

6.12. La richiesta di un impegno di tale entità travalicherebbe oltremodo gli ordinari canoni della diligenza media (e del buon padre di famiglia) che è alla base della nozione di colpa (cfr., *ex plurimis*: T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sent., (data ud. 16/04/2019) 05/06/2019, sentenza n. 3042; Consiglio di Stato, Sez. V, 8.3.2005, sentenza n. 935; T.A.R. Campania, Sez. V, 5.8.2008, sentenza n. 9795; T.A.R. Campania, sez. V, 3/03/2014 sentenza n. 1294).

6.13. In proposito, si è in particolare chiarito che *“l'obbligo di diligenza va valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa anche quando sarebbe stato possibile evitare il fatto solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato”* (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2017 n. 287), sicché, sotto tale profilo, *“la mancata recinzione del fondo non può costituire, di per sé, prova della colpevolezza del proprietario, considerato anche che la recinzione non sempre ostacola il conferimento o lo sversamento di rifiuti, e che essa è pur sempre una facoltà del proprietario e non un obbligo”* (C.d.S., Sez. IV, 15 dicembre 2017, sentenza n. 5911; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 11 giugno 2019, sentenza n. 986).

6.14. Ne deriva che, in tale situazione, e senza che sia stata comprovata l'esistenza di un nesso causale tra la condotta del consorzio detentore-gestore e l'abusiva immissione di rifiuti nell'ambiente, un concreto obbligo di garanzia a carico della parte ricorrente, per la mera qualità di gestore, sarebbe inesigibile, in quanto riconducibile ad una responsabilità oggettiva che però esula anche dal dovere di custodia di cui all'art. 2051 cod. civ., il quale consente sempre la prova liberatoria in presenza di caso fortuito (da intendersi in senso ampio, comprensiva anche del fatto del terzo e della colpa esclusiva del danneggiato) (cfr. T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sent., (data ud. 16/04/2019) 05/06/2019, sentenza n. 3042).

7. Al lume di tali considerazioni deve ritenersi che, nella specie, appare evidente la mancanza di istruttoria in ordine alla riconducibilità degli sversamenti a comportamenti anche solo colposi della parte ricorrente.

7.1. Dall'esame della documentazione prodotta agli atti, non risulta lo svolgimento di alcuna valida attività istruttoria tesa ad accertarne la responsabilità dell'illecito; invero, il Comune intimato ha ritenuto di poter inferire un comportamento negligente in capo alla parte ricorrente limitandosi a descrivere oggettivamente lo stato di degrado dell'area e la presenza di rifiuti eterogenei.

7.2. È evidente dunque come non sia stato assolto l'onere della prova in ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo posto in capo all'Amministrazione procedente che emette il provvedimento ex art. 192 del d.lgs. 152 cit.; la sussistenza di tale presupposto soggettivo di responsabilità deve, infatti, emergere chiaramente dalla motivazione del provvedimento.

7.3. Tanto più nella specie ove il Consorzio ha evidenziato che all'art. 5 del Deliberazione n. 1904 del 18.12.2023 (pubblicata sul B.U.R.P. n. 3, in data 08.01.2024 della regione Puglia) viene puntualizzato come il Comprensorio e il suo perimetro siano pari a 1.141.551,773 di ettari.

7.4. Da ciò discende l'evidente inesigibilità di un controllo specifico su ogni parte del territorio del Consorzio volto ad impedire lo sversamento dei rifiuti da parte di terzi ignoti e l'assenza di una responsabilità per colpa, salva la valorizzazione di altri elementi di prova: onere quest'ultimo che incombe pacificamente sull'ente locale e che nella specie non è stato soddisfatto.

8. In conclusione, sulla base delle predette considerazioni, il ricorso va accolto e, per l'effetto, devono essere annullati gli atti impugnati.

9. Le spese del giudizio, stante la particolarità e complessità – anche fattuale – della vicenda sottesa alla controversia, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia – Lecce – (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

1) dichiara il difetto di legittimazione passiva delle Amministrazioni statali.

2) lo accoglie, con conseguente annullamento degli atti impugnati, nei sensi di cui in motivazione.

3) compensa le spese di lite.

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

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it