

Illegittima l'ordinanza contingibile e urgente di rimozione di rifiuti combustibili (guaina, pneumatici ed elettrodomestici) rivolta alla Regione in qualità di soggetto responsabile in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 4 giugno 2025, n. 4256 - Abbruzzese, pres.; Di Vita, es. - Regione Campania (avv. Marzocchella) c. Comune di Giugliano in Campania (avv. Salatiello) ed a.

Sanità pubblica - Ordinanza contingibile e urgente di rimozione di rifiuti combustibili (guaina, pneumatici ed elettrodomestici) - Soggetto responsabile in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

E' impugnata l'ordinanza n. 180 del 16.9.2024 con la quale il Comune di Giugliano in Campania ha ingiunto alla Regione Campania di rimuovere i rifiuti combustibili (guaina, pneumatici ed elettrodomestici) collocati sulle p.lle 23 e 19 del foglio 24 alla via Carrafiello.

A fondamento del potere esercitato l'ente locale ha adottato il potere extra ordinem in caso di emergenza sanitaria o igiene pubblica a carattere locale di cui all'art. 50, comma 4 del D.Lgs. n. 267/2000 (Tuel) e quello volto alla rimozione di rifiuti ex art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente).

Per quanto rileva nel presente giudizio, nel provvedimento si dà atto dell'istruttoria volta alla individuazione della proprietà delle particelle che risultano intestate al Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno. Ciò nonostante, la Regione è stata evocata quale amministrazione obbligata ad effettuare la bonifica nella qualità di "proprietario e/o gestore relativamente alle aree sopra individuate e/o soggetto responsabile in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area".

La Regione deduce i seguenti motivi di diritto: violazione dell'art. 50 del D.Lgs. n. 267/2000, violazione dell'art. 192 del D.Lgs. 152/2006, difetto dei presupposti, eccesso di potere, violazione del principio di leale collaborazione, illogicità, carenza dei presupposti, violazione degli artt. 3, 32, 97, 117 della Costituzione, difetto di motivazione, carenza di istruttoria, perplessità dell'azione amministrativa, contraddittorietà.

Resiste in giudizio il Comune di Giugliano in Campania che si oppone all'accoglimento del ricorso.

Con ordinanza n. 2352 del 20.11.2024 il T.A.R. ha accolto la domanda cautelare con la seguente motivazione: "l'acquisito compendio istruttorio non appare, prima facie, supportare la sussistenza del presupposto per la legittima adozione dell'impugnata ordinanza atteso che, da un lato, non risulta comprovata la proprietà dell'area in capo all'amministrazione ricorrente ovvero la titolarità di diritti reali o personali di godimento e, dall'altro, appare meritevole di favorevole deliberazione la censura relativa all'assenza di accertamento in contraddittorio, di cui all'art. 192, comma 3, D.Lgs. n. 152/2006, necessario anche ai fini dell'accertamento del dolo e/o della colpa, secondo la costante giurisprudenza in materia; Ritenuto, per quanto precede, che sembra sussistente il denunciato vizio di carenza istruttoria che inficia la impugnata ordinanza, non avendo il Comune resistente adeguatamente dimostrato e motivato che la ricorrente rivesta una posizione tale da predicare la responsabilità in relazione all'obbligo di rimozione dei rifiuti".

Dopo ulteriore scambio di memorie, all'udienza del 20.5.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

Preliminarmente, il Collegio ritiene necessario individuare la natura del potere esercitato con l'ordinanza gravata, avuto riguardo alla circostanza che, nelle premesse del provvedimento, si richiama sia l'art. 50, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000 (testo unico degli enti locali), sia l'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente).

Ora è noto che la prima disposizione consente al Sindaco l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti che presuppongono necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale, nella quale la contingibilità deve essere intesa come impossibilità di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari, in ragione dell'accidentalità, imprescindibilità ed eccezionalità della situazione verificatasi e l'urgenza come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 1624/2017).

Viceversa, 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.

Vero che, secondo le consolidate regole ermeneutiche, qualora sussistano i presupposti per l'esercizio del potere tipico, diviene inapplicabile la disciplina dell'art. 50 Tuel, dal momento che l'ordinanza contingibile e urgente potrà essere adottata solo in presenza di un evento che esige per sua natura un intervento supplementare, del tutto temporaneo, strettamente finalizzato a superare la contingenza venutasi a creare, purché però sia motivata da specifiche e precise ragioni di urgenza e necessità (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 603/2016).

Tuttavia, la circostanza che l'ordinamento abbia previsto per la rimozione dei rifiuti il rimedio tipico dell'art. 192 del codice dell'ambiente non esclude, nella sussistenza dei relativi presupposti, la possibilità del ricorso allo strumento extra ordinem, costituente una misura di chiusura del sistema a tutela dell'incolumità pubblica (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 145/2021, n. 603/2016 e n. 3041/2019).

Ciò posto, il ricorso è fondato in quanto, sia inquadrando il provvedimento come ordinanza contingibile e urgente ex art. 50 Tuel, sia qualificandolo come ordine di rimozione dei rifiuti ex art. 192 del codice dell'ambiente, non è stata dimostrata la legittimazione passiva della Regione.

In relazione al primo profilo (qualificazione dell'atto come ordinanza contingibile e urgente ex art. 50 Tuel) va richiamato il consolidato indirizzo secondo cui il soggetto destinatario di ordinanza contingibile e urgente, preordinata alla immediata messa in sicurezza dei luoghi in ragione dell'esigenza di tutela della pubblica ed immediata incolumità, non deve essere necessariamente il proprietario dell'area, essendo sufficiente che ne abbia la materiale disponibilità, la quale rappresenta il necessario (ma anche sufficiente) presupposto (logico e materiale) per l'esecuzione degli interventi per la rimozione della situazione di pericolo (impregiudicato, in ogni caso, il diritto di rivalsa nei confronti del legittimo proprietario: cfr. Cons. Stato, Sez. II 22 gennaio 2020, n. 536).

Nondimeno, ciò non toglie che nella misura extra ordinem vada sempre indicato con precisione il presupposto per il quale l'amministrazione, in base ai dati a disposizione e ai fatti diligentemente accertati, ritenga sussistente la legittimazione passiva nei confronti del destinatario.

Ebbene, nel caso in esame il provvedimento dava atto che la Regione Campania non ha alcuna competenza sui beni intestati al demanio pubblico dello Stato, limitandosi a riferire che "più volte la detta giurisprudenza ha ascrivito comunque alla Regione Campania la responsabilità del proprietario dei beni affidati al Consorzio".

Risulta quindi dal provvedimento impugnato e dagli atti di causa che la Regione non ha la proprietà né diritti reali sui terreni de quibus e, peraltro, neppure è stata chiarita quale particolare relazione abbia con gli immobili, tale da poter fondare la legittimazione passiva alla esecuzione dell'ordinanza contingibile e urgente.

L'atto è illegittimo anche inquadrando la fattispecie nella previsione di cui all'art. 192 del codice dell'ambiente e anche nell'ipotesi in cui si voglia dare per dimostrata, il che non risulta comprovato, la proprietà del suolo in capo alla Regione. Sussiste infatti la violazione della citata previsione per omesso accertamento in capo al presunto ente proprietario del suolo di una imputabilità quanto meno a titolo di colpa, da ravvisarsi, cioè, in solido, con il presunto autore dell'illecito, rimasto, per stesso assunto dell'amministrazione intimata, ignoto.

Come noto costituisce orientamento giurisprudenziale consolidato quello per cui:

a) "l'imputabilità delle condotte di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo in capo al proprietario o di chiunque abbia la giuridica disponibilità del bene, presuppone necessariamente l'accertamento in capo a quest'ultimo di un comportamento doloso o colposo, nei limiti dell'esigibilità, non ravvisando la disposizione dell'art. 192, D.Lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente) un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva o per fatto altrui, con conseguente esclusione della natura di obbligazione propter rem dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene" (T.A.R. Puglia, Lecce, n. 1569/2017; Cons. Stato, sez. IV, n. 3672/2017; T.A.R. Sicilia, Palermo, n. 2190/2017);

b) "pertanto, in caso di rinvenimento di rifiuti abbandonati da parte di terzi ignoti, il proprietario del fondo non può essere chiamato a rispondere della fattispecie di abbandono (o deposito incontrollato) di rifiuti sulla propria area se non viene individuato a suo carico l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, per cui lo stesso soggetto non può essere destinatario di un'ordinanza sindacale di rimozione e rimessione in pristino" (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, n. 3081/2017);

c) in particolare "l'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente) non consente di ritenere automaticamente responsabile il proprietario dell'area su cui sono stati abbandonati i rifiuti, salvo l'emersione di una colpa dello stesso che può anche essere vista nella trascuratezza, superficialità o anche indifferenza dello stesso che nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti" (T.A.R. Campania, Salerno, n. 952/2017);

d) conseguentemente, l'imputabilità quantomeno a titolo di colpa è circostanza che i soggetti preposti al controllo sono tenuti ad appurare prima di imporre l'obbligo di rimozione, smaltimento o avvio al recupero dei rifiuti al proprietario o a coloro che comunque risultino nella disponibilità del fondo (T.A.R. Puglia, Bari, n. 981/2017);

e) ne deriva che, "è illegittimo un ordine, ex art. 192, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006 (Codice dell'ambiente), rivolto ai proprietari di procedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti presenti sul suolo, adottato in assenza di istruttoria in ordine alla riconducibilità degli sversamenti a comportamenti anche solo colposi dei medesimi proprietari" (T.A.R. Lombardia, Milano, n. 1639/2017), "da effettuare in contraddittorio con gli interessati" (T.A.R. Calabria, Catanzaro, n. 749/2017; Cons. di St., sez. IV, n. 2027/2017).

Orbene, nel caso in esame è mancato un sostanziale contraddittorio teso ad accertare l'effettiva responsabilità dell'amministrazione regionale la quale, in ogni caso, non è risultata titolare dell'area di sversamento né si trova in una particolare relazione qualificata con l'area oggetto di sversamento che possa giustificare l'emissione nei suoi confronti del provvedimento extra ordinem.

Le svolte considerazioni conducono all'accoglimento del ricorso e al conseguente annullamento del provvedimento impugnato pur potendosi disporre, tenuto conto della natura pubblica degli enti costituiti e degli interessi di cui sono portatrici, la compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso in epigrafe e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

(Omissis)

