

Sulla incompetenza del dirigente comunale ad adottare ordinanze di rimozione rifiuti

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 3 luglio 2025, n. 912 - Spagnoletti, pres.; Allegretta, est. - Acciaierie e Tubificio Meridionali S.r.l. in liquidazione (avv. Di Cagno) c. Comune di Bari (avv.ti Dell'Anna e Caporusso).

Sanità pubblica - Ordine di rimozione e smaltimento di rifiuti - Proprietario incolpevole - Incompetenza del dirigente comunale ad adottare ordinanze di rimozione rifiuti.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 29 luglio 2019 e depositato in data 26 settembre 2019, la società Acciaierie e Tubificio Meridionali S.r.l. in liquidazione (d'ora innanzi anche ATM) adiva il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, al fine di ottenere le pronunce di annullamento meglio indicate in oggetto.

Esponeva in fatto di essere proprietaria di alcune porzioni di terreno site in Bari, nella zona adiacente a Largo Pacha.

In data 11 febbraio 2016 il Comune di Bari emetteva l'Ordinanza Sindacale n. 2016/00240 (2016/250/00079), relativamente alle estensioni di terreno identificate in Catasto al foglio di mappa 83, particella 65 ed al foglio 84, particella 5, ingiungendo alla società ATM di provvedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti, nonché alla bonifica delle coperture o altri manufatti in cemento amianto.

L'ordine di rimozione e smaltimento rifiuti era, in tesi di parte ricorrente, illegittimo in quanto anche dal contenuto della stessa ordinanza risultava chiaramente che la proprietaria ATM era del tutto incolpevole.

Era pacifico infatti che l'intera zona era invasa, da molti anni, da numerosi occupanti abusivi (compreso un insediamento di nomadi) che lo stesso Comune di Bari, a più riprese, aveva cercato di allontanare, riuscendovi soltanto in parte.

Ciononostante, la ATM, dopo aver richiesto la revoca-autoannullamento dell'Ordinanza Sindacale in questione (cfr. comunicazione di ATM del 16 marzo 2016 ed allegati), evidenziandone le ritenute illegittimità, *pro bono pacis* provvedeva a quanto richiesto dal Comune per le particelle di sua competenza e con pec in data 26.09.2016 comunicava alla Ripartizione Ambiente, Sanità e Igiene l'avvenuto adempimento a quanto demandato.

Successivamente il Comune di Bari, all'esito di accertamenti d'Ufficio in relazione ad altre distinte proprietà della ATM (in catasto al foglio 83, particelle nn. 107-53-54-55) nella medesima zona, con nota n. prot. 151772/2019 del 30 maggio 2019 rappresentava alla società ATM che: *"A seguito di accertamenti d'Ufficio effettuati presso i suoli identificati in oggetto è stata riscontrata la presenza di un rilevato, dell'estensione di 2.500mq circa, costituito da terreno di riporto frammisto a rifiuti eterogenei con evidente presenza di numerosi frammenti di materiale contenente amianto. Per quanto sopra s'invita e diffida codesta Società a voler provvedere alla messa in sicurezza/bonifica dell'area mediante la rimozione e smaltimento dei rifiuti, anche contenenti amianto, entro e non oltre n.10 (dieci) giorni dalla ricezione della presente, al fine di assicurare la tutela della salute pubblica e la salvaguardia dell'ambiente circostante. Si segnala che, in caso d'inottemperanza nel dare esecuzione a quanto sopra disposto, si procederà in via sostitutiva ed in danno ai soggetti obbligati, con l'applicazione delle sanzioni amministrative e penali previste secondo quanto prescritto dagli artt.192, 255 e 256 del D.lgs. n.152/2006 e s.m.i."*.

Con nota n. prot. 182347/2019 del 27 giugno 2019 il Comune forniva ulteriori indicazioni in relazione alla messa in sicurezza dell'area di cui al foglio 83, p.lle 107-53-54- 55, e, con l'occasione, interveniva nuovamente anche sulla distinta particella 65 del foglio 83 (già interessata dalla Ordinanza Sindacale n. 2016/00240) e così cumulativamente disponeva: *"Con riferimento alla problematica in oggetto ed alla Vs. PEC del 14 giugno u.s., acquisita in pari data agli atti d'Ufficio con prot. n.168598, si ribadisce la necessità di assicurare la tutela della salute pubblica nonché la salvaguardia dell'ambiente; ciò impone l'attuazione, in tempi certi e celeri, almeno della messa in sicurezza dell'area. Si resta, dunque, in attesa di conoscere tempi e modalità d'intervento che codesta Società vorrà adottare. Con l'occasione si rappresenta che - nell'ambito dei lavori eseguiti da questa Amministrazione in sostituzione ed in danno dei soggetti obbligati (ex O.S. n.2016/00240) - sui suoli identificati al Fg.83 p.lle 65 ed adiacenti a quelli in oggetto, a seguito dell'avvenuta rimozione della folta vegetazione spontanea ivi presente, è stata riscontrata la presenza - non precedentemente accertata - di rifiuti eterogenei e di materiale contenente amianto. Anche per questo cumulo codesta Società dovrà adottare interventi dello stesso tipo di quelli già richiesti giusta ns. prot. n.172247 del 19.06.2019. In mancanza questa Amministrazione provvederà per quanto di competenza."*.

Insorgeva la società ricorrente avverso tali esiti provvedimentali, articolando avverso i medesimi plurimi motivi di doglianza e, in particolare:

1° motivo: *Incompetenza, carenza di potere, violazione dell'art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Spetta al Sindaco e non al Dirigente adottare le ordinanze di rimozione rifiuti;*



2° motivo: *Violazione dell'art. 3, comma 4, della L. n. 241 del 1990, per mancanza delle indicazioni concernenti il termine per l'impugnazione e l'Autorità cui ricorrere;*

3° motivo: *Violazione dell'art. 7 e 8 della L. n. 241 del 1990, per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento;*

4° motivo: *Violazione dell'art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione e falsa applicazione artt. 255 e 256 D.lgs 152/2006. Eccesso di potere per omessa istruttoria, travisamento dei fatti e motivazione inesistente. Errata attribuzione al proprietario incolpevole di responsabilità e degli oneri di rimozione rifiuti/bonifica. Omissione dei prescritti preventivi accertamenti da effettuare in contraddittorio con i soggetti interessati. Violazione art. 1 n. 1 L.241/1990 (Principi generali dell'attività amministrativa e rispetto dei principi dell'ordinamento comunitario) e violazione art. 192 D.lgs n.152/2006 e dei principi generali di buona amministrazione nonché del principio di origine comunitaria del "chi inquina paga";*

5° motivo: *Violazione art. 1 e 3 L. 241/1990, art. 192 c.3, D.lgs 152/2006. Violazione e falsa applicazione artt. 255 e 256 D.lgs 152/2006. Eccesso di potere per motivazione insufficiente (meramente apparente), contenuto incerto e contraddittorio, omessa istruttoria, travisamento di circostanze di fatto rilevanti. Omissione di una chiara indicazione degli interventi richiesti dal Comune a carico del privato, delle modalità e dei tempi della pretesa esecuzione. Omissione di accertamenti per l'individuazione del responsabile dell'inquinamento;*

6° motivo: *Violazione art. 54 T.U. Enti Locali. Violazione art. 1 e 3 L. 241/1990, art. 192 c.3, D.lgs 152/2006. Incompetenza. Eccesso di potere per falsa motivazione (meramente apparente). Travisamento di circostanze di fatto rilevanti. Sviamento. Inesistenza della eccezionale e ed urgente necessità di tutela della salute pubblica. Necessità di svolgere preventivamente gli accertamenti prescritti dall'art. 192 c.3, D.lgs. 152/2006.*

In data 26 settembre 2019 si costituiva in giudizio il Comune di Bari con analitiche controdeduzioni.

Previo deposito di memorie conclusive e di replica, all'udienza dell'11 giugno 2025, la causa era definitivamente trattenuta in decisione.

Tutto ciò premesso, il ricorso è fondato nel merito e, pertanto, può essere accolto.

Si premette che il Collegio ritiene di fare applicazione del c.d. principio della ragione più liquida e, quindi, degli artt. 24 e 111 Cost., potendo definire la causa sulla base della questione di più agevole soluzione, imponendosi, a tutela di esigenze di economia processuale e di celerità del giudizio, un approccio interpretativo che comporti la verifica delle soluzioni sul piano dell'impatto operativo e sostituisca il profilo dell'evidenza a quello dell'ordine delle questioni da trattare.

È in particolare meritevole di accoglimento il primo motivo di ricorso.

La fondatezza del motivo di ricorso incentrato sull'incompetenza del dirigente comunale ad adottare ordinanze di rimozione rifiuti, in violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, trova puntuale conferma nell'ordinamento giuridico attraverso un'analisi testuale, sistematica e giurisprudenziale che dimostra come tale potere spetti in via esclusiva al Sindaco, configurandosi come norma speciale e successiva rispetto alle disposizioni generali sul riparto delle competenze negli enti locali. L'art. 192, comma 3, del Codice dell'ambiente stabilisce in modo espresso che *"il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie"* per la rimozione dei rifiuti abbandonati, individuando così senza ambiguità il soggetto titolare del potere.

Tale previsione non costituisce una mera opzione organizzativa, bensì una scelta legislativa consapevole, frutto di un'evoluzione normativa che ha progressivamente concentrato nel primo cittadino funzioni di protezione ambientale connotate da forte impronta sanzionatoria e ripristinatoria, come evidenziato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4230 del 2017, Sez. V, ove si osserva come il legislatore del 2006, nel recepire il precedente art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997 (c.d. decreto Ronchi), abbia intenzionalmente mantenuto la competenza sindacale nonostante il contemporaneo assetto del TUEL (d.lgs. n. 267 del 2000) che all'art. 107 attribuisce ai dirigenti gli atti di gestione.

Ulteriore conferma deriva dalla qualificazione giuridica dell'ordinanza ex art. 192, caratterizzata da un profilo marcatamente sanzionatorio che la differenzia strutturalmente dagli atti di ordinaria gestione.

Come precisato dal T.A.R. Veneto, Sez. III, sent. n. 2454/2009, tale provvedimento presuppone necessariamente l'accertamento in contraddittorio di un elemento soggettivo (dolo o colpa) nei confronti dei destinatari, configurando una forma di responsabilità solidale che eccede la mera attività amministrativa routinaria per assumere i connotati di un rimedio *extra ordinem*, assimilabile a un atto d'imperio.

Tale carattere peculiare è stato ribadito dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 8859 del 2024, Sez. IV, ove si specifica che l'ordinanza di rimozione *"eccede l'ordinario controllo e vigilanza del territorio"* in quanto *"strettamente espressione di un rimedio sanzionatorio per la violazione del divieto dell'abbandono dei rifiuti"*, rientrando pertanto nell'ambito di operatività della norma speciale che riserva la competenza al Sindaco.

La giurisprudenza è concorde nel ritenere che l'inosservanza di tale riparto determini un vizio assorbente di incompetenza funzionale, come confermato dalla costante casistica annullatoria dei provvedimenti adottati da dirigenti, tra cui spiccano il caso deciso dal T.A.R. Abruzzo, sent. n. 137/2022, e quello esaminato dal T.A.R. Veneto, sent. n. 853/2019, ove si è dichiarata l'illegittimità di atti formalmente qualificati come "diffide" ma sostanzialmente riconducibili all'esercizio del potere ex art. 192.

La fondatezza del motivo risulta peraltro rafforzata dalla coerenza teleologica della disciplina, volta a garantire unitarietà di indirizzo nelle azioni di contrasto all'emergenza ambientale.

La concentrazione del potere in questione nelle mani del Sindaco, in quanto organo di governo dotato di legittimazione

politica diretta, risponde all'esigenza di celerità decisionale e coordinamento interistituzionale, come sottolineato nella sentenza Cons. St. n. 4781/2019, ove si evidenzia come il legislatore ambientale abbia inteso privilegiare un modello di responsabilità personalizzata per situazioni che richiedono valutazioni complesse tra interessi pubblici contrapposti.

In conclusione, la violazione del riparto competenziale costituisce un *vulnus* giuridico insanabile, atteso che la riserva di funzione a favore del Sindaco ex art. 192 è elemento costitutivo della validità dell'atto, sicché l'eventuale adozione da parte del dirigente si risolve in un illegittimo esercizio di potere, con conseguente obbligo giurisdizionale di annullamento del provvedimento impugnato.

Anche in base a quanto chiaramente statuito sul punto da Ad. Plen. 5/2015, l'accoglimento dell'eccezione di incompetenza implica consequenzialmente l'assorbimento legale di tutte le restanti censure.

Da ultimo le spese di lite possono compensarsi, in ragione della particolare complessità in fatto della vicenda in esame e della sua oggettiva peculiarità.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Bari, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie come da motivazione.

Spese compensate.

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

(Omissis)

