

Illegittimità di una ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati per carenza delle garanzie partecipative

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 22 agosto 2025, n. 1044 - Spagnoletti, pres.; Rotondano, est. - Agenzia del Demanio (Avv. dtr. Stato) c. Comune di Apricena (n.c.) ed a.

Sanità pubblica - Ordinanza sindacale avente ad oggetto la rimozione e lo smaltimento di rifiuti abbandonati - Illegittimità - Omessa preventiva comunicazione di avvio del procedimento e la conseguente mancanza del necessario contraddittorio procedimentale - Carenza delle garanzie partecipative.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. - Con ordinanza sindacale n. 17/2024 - prot. n. 5479/2024 del 18 marzo 2024, il comune di Apricena:

- premesso, in particolare:

- *Visto il verbale redatto del Corpo di Polizia Locale del Comune di Apricena (FG) in data 06/03/2024 assunto al prot. comunale al n. 4581/Cat.6/C1.9 relativo all'accertamento dell'abbandono incontrollato ad opera di ignoti di rifiuti speciali non pericolosi in aree site in agro di Apricena in località strada provinciale n. 34 "di Tribunale" e nell'alveo - argine del canale "Martino" individuate catastalmente con le p.lle n. 184 del foglio n. 71 del N.C.T. del Comune di Apricena in ditta Demanio Pubblico dello Stato per le opere di bonifica con sede in Foggia e 210 del foglio n. 71 Demanio dello Stato Ramo Bonifica con sede in Roma, consistente nel deposito di un cumulo di rifiuti per stimati 100 mc. circa costituiti da guaina corrugata, polistirolo, tubi in gomma, contenitori in plastica, carta, bottiglie di vetro, piccoli elettrodomestici;*

Visto l'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 ai sensi del quale chiunque violi i divieti di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti sul suolo 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 dell'area;

Considerato

- *che dal predetto verbale risulta che gli autori delle violazioni sono ignoti e "che sono tutt'ora in corso indagini di polizia finalizzate a risalire agli autori degli illeciti "de quibus";*

- *che occorre comunque provvedere nell'immediato, nel rispetto della salvaguardia e tutela della salute pubblica, dei valori naturali, ambientali e paesaggistici, con particolare riguardo delle aree tutelate ai sensi del D.Lgs. 22.1.2004 n° 42, alla rimozione, avvio al recupero/smaltimento dei rifiuti abbandonati da ignoti all'interno delle aree demaniali in argomento;*

strada provinciale n. 34 "di Tribunale" e nell'alveo - argine del canale "Martino" individuate catastalmente con le p.lle n. 184 del foglio n. 71 del N.C.T. del Comune di Apricena in ditta Demanio Pubblico per le Opere di Bonifica con sede in Foggia e 210 del foglio n. 71 Demanio dello Stato Ramo Bonifica con sede in Roma, per stimati 100 mc. circa costituiti da guaina corrugata, polistirolo, tubi in gomma, contenitori in plastica, carta, bottiglie di vetro, piccoli elettrodomestici ecc. come da documentazione fotografica allegato 1;

- *Ravvisata pertanto la necessità e l'urgenza di intervenire sui siti in esame, peraltro tutelati ai sensi del D.Lgs. 22.1.2004 n° 42, al fine di fronteggiare la situazione di precarietà ambientale rilevata, non procrastinabile nel tempo, si rende necessario - nelle more dell'individuazione degli autori degli illeciti - le cui indagini sono tutt'ora in corso da parte del Comando di Polizia locale - ordinare ai soggetti proprietari delle aree, individuati nella Provincia di Foggia per la strada provinciale n. 34 "di Tribunale" sede di Foggia, nel Demanio Pubblico dello Stato per le Opere di Bonifica con sede in Foggia e nel Demanio dello Stato Ramo Bonifica con sede in Roma impregiudicata ogni rivalsa nei confronti dell'effettivo responsabile, qualora individuato, di provvedere alla rimozione dei rifiuti presenti sui siti in esame, come anzi documentati;*

- *Ritenuto di non dovere dar corso alla preliminare comunicazione di avvio del procedimento ai sensi degli art. 8, 9 e seguenti della L.R. 10/91, in ossequio ai principi di economicità e speditezza dell'azione amministrativa;*

- *ha ordinato alla provincia di Foggia, nella qualità di proprietaria della strada classificata strada provinciale n. 34 "di Tribunale" nonché all'Agenzia del Demanio Pubblico dello Stato per le Opere di Bonifica con sede in Foggia, nella qualità di proprietaria dell'area individuata dalla p.lla n. 184 del foglio n. 71 del N.C.T. del Comune di Apricena e all'Agenzia del Demanio Pubblico dello Stato - ramo bonifica - con sede in Roma, nella qualità di proprietaria dell'area individuata dalla p.lla n. 210 del foglio n. 71 del N.C.T. del Comune di Apricena, interessate dall'abbandono incontrollato di rifiuti da parte di soggetti ignoti, impregiudicata ogni rivalsa nei confronti dell'effettivo responsabile, qualora individuato nel proseguo delle indagini, di provvedere entro il termine di gg. 30 (trenta) dalla notifica del presente:*

a. alla totale rimozione, avvio al recupero e/o smaltimento, a norma di legge, dei rifiuti presenti sulle aree come sopra

individuare e così come documentati dall'allegato rapporto fotografico di cui all'all. 1 del presente provvedimento, nonché di qualsivoglia ulteriore tipologia di materiale ad esso riconducibile, provvedendo a comunicare a questo Comune l'avvenuta esecuzione di quanto ordinato al fine di consentire l'effettuazione delle opportune verifiche da parte dei competenti organi di controllo.

b. di eseguire gli interventi di rimozione dei rifiuti con le procedure previste dall'art. 239, comma 2, lettera "b" del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii..

Con nota in data 8 aprile 2024, l'Agenzia del Demanio ha chiesto al comune di Apricena l'annullamento in autotutela dell'ordinanza in questione e la prosecuzione dell'*iter* procedimentale, per competenza, nei confronti del Consorzio di Bonifica per la Capitanata, evidenziando che le particelle di che trattasi sono riconducibili al Demanio Pubblico dello Stato - Ramo Bonifica, la cui competenza gestoria spetterebbe al Consorzio di Bonifica della Capitanata (concessionario *ex lege*/consegnatario - R.D. n. 215/1933, art. 54) e che, pertanto, le medesime non rientrerebbero nella disponibilità o gestione dell'Agenzia del Demanio.

La succitata nota in data 8 aprile 2024 è rimasta inesitata da parte del civico Ente.

Con nota del 17 aprile 2024, il Consorzio di Bonifica della Capitanata ha contestato la sussistenza di alcuna responsabilità al riguardo.

1.1 - L'Agenzia del Demanio ha impugnato, domandandone l'annullamento, la menzionata ordinanza sindacale n. 17/2024 - prot. n. 5479/2024 del 18 marzo 2024 del comune di Apricena unitamente a ogni altro atto ad essi presupposto, connesso e conseguente, anche non noto.

A sostegno del ricorso ha dedotto le seguenti censure, così rubricate:

1. Eccesso di potere per travisamento del fatto. Difetto di istruttoria. Violazione e/o falsa applicazione artt. 192 del d.lgs. 152/2006 e 54 R.D. 215/1933:

la particella n. 184 del Fg. 71 è intestata al *Demanio Pubblico dello Stato per le Opere di Bonifica* con sede in Foggia e la particella n. 210 del Foglio n. 71 è intestata al *Demanio dello Stato Ramo Bonifica* con sede in Roma; pertanto, la titolarità dell'area interessata dal provvedimento impugnato rivestirebbe finalità istituzionale, in quanto necessaria ai fini dell'attività di bonifica demandata *ex lege* al Consorzio della Capitanata, in capo al quale sussisterebbe il possesso qualificato e la disponibilità giuridico-fattuale esclusiva delle aree in questione (art. 54 del R.D. n. 215 del 1933 - concessione traslativa gratuita *ex lege*), intendendosi per bonifica *quell'attività di progettazione, esecuzione, manutenzione ed esercizio della rete idrografica, dei manufatti, degli impianti idrovori e di sollevamento, avente proprio la finalità di mettere in sicurezza i territori urbanizzati e produttivi - che altrimenti sarebbero soggetti a inondazioni o a dissesti idrogeologici - e di rendere coltivabili i terreni mediante irrigazione;*

2. Violazione e falsa applicazione artt. 3 ter e 192 del d.lgs. 152/2006. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e della motivazione, carenza istruttoria e travisamento dei fatti in quanto non sussiste alcuna responsabilità nello sversamento dei rifiuti:

il civico Ente non ha provveduto all'accertamento - in contraddittorio - dell'elemento psicologico (condotta quanto meno colposa) in capo all'Agenzia del Demanio, dovendo escludersi la natura di obbligazione *propter rem* dell'obbligo di ripristino *de quo* né essendo configurabile alcuna forma di responsabilità oggettiva in capo al proprietario in ragione di tale sola qualità e neppure competendo all'Agenzia del Demanio alcun onere gestorio;

3. Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 8 della legge n. 241/1990 e dell'art. 192 del d.lgs. 152/2006 - Eccesso di potere per erroneità dei presupposti e della motivazione, carenza istruttoria e travisamento dei fatti - violazione del principio del contraddittorio procedimentale:

l'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che questi possono fornire, almeno con riguardo all'accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (imputabilità a titolo di dolo o di colpa), vieppiù in ragione dell'espressa specifica relativa previsione *ex art. 192, comma 3, del decreto legislativo n. 152/2006*, con la conseguente carenza istruttoria; non troverebbe applicazione il temperamento di cui all'art. 21 *octies* della legge n. 241/1990.

1.2 - Si è costituito in giudizio il Consorzio per la Bonifica della Capitanata.

Ha eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo in favore del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, argomentando in ordine alla *necessità della previa deliberazione della sussistenza della giurisdizione ... tenuto conto del fatto che il Ricorso - in quanto riguardante un corso d'acqua naturale - sembrerebbe, piuttosto, rientrare nella giurisdizione del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche ex art. 143 TU 1775/1933.*

Nel merito, ha contestato le avverse pretese e chiesto il rigetto del gravame.

In particolare, ha sostenuto la qualificazione del Canale San Martino come canale naturale (corso d'acqua naturale) - in quanto tale non attribuito alla competenza gestoria dei consorzi di bonifica, ma in tesi della regione Puglia - e non già di canale di bonifica.

1.3 - Con ordinanza 10 giugno 2024, n. 230, questa sezione ha respinto l'istanza cautelare incidentalmente proposta dall'Agenzia ricorrente, così argomentando:

Considerato che può prescindere dai profili inerenti alla giurisdizione, sui quali si invita comunque l'Agenzia del

demanio ricorrente a formulare le proprie osservazioni per la più approfondita trattazione nell'opportuna sede di merito; Ritenuto che l'istanza cautelare va respinta, in considerazione della natura prettamente economica, con la conseguente sua ristorabilità, del pregiudizio lamentato e stante l'opportuna prevalenza dell'interesse pubblico alla rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati.

1.4 - Le parti hanno successivamente svolto e ribadito le rispettive difese.

1.5 - All'udienza pubblica del 9 aprile 2025, la causa è stata introitata per la decisione.

2. - Preliminarmente, va disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal Consorzio resistente.

Invero, come condivisibilmente controdedotto dall'Agenzia del Demanio ricorrente (cfr. la memoria difensiva del 6 marzo 2025), nella fattispecie concreta in esame, l'impugnata ordinanza sindacale non dispiega alcuna rilevanza, né diretta né mediata, rispetto al governo delle risorse idriche, limitandosi a ordinare la rimozione di rifiuti sulle aree in questione, sicché a essa è del tutto estranea qualsiasi funzione di regolamentazione del regime delle acque pubbliche: in proposito, è stato pure a ragione osservato che *il fatto che i rifiuti da asportare fossero situati in un torrente facente parte del demanio idrico, non comporta evidentemente che l'ordinanza sindacale che ne aveva disposto la rimozione fosse finalizzata a spiegare una qualsiasi incidenza in materia di acque pubbliche (in termini, ex plurimis, Cass. Civ., SS. UU., 9.11.2011, n. 23300) (T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 14 giugno 2021, n. 1197).*

3. - Nel merito, il ricorso è fondato, nei sensi di seguito indicati.

4. - Fondata e assorbente è la censura con cui l'Agenzia del Demanio ricorrente deduce la carenza delle garanzie partecipative (in violazione dell'art. 7 della Legge n. 241/1990 e ss.mm.ii. nonché dell'art. 192, comma 3 del decreto legislativo n. 152/2006), stante - sostanzialmente - l'omessa preventiva comunicazione di avvio del procedimento e la conseguente mancanza del necessario contraddittorio procedimentale (nell'ambito del quale l'Agenzia ricorrente avrebbe anche potuto - e dovuto - fornire adeguato apporto procedimentale in ordine all'accertamento delle effettive responsabilità dell'abusivo deposito dei rifiuti, oltre ai rilievi in ordine alle spettanze gestorie delle aree in questione).

4.1 - Ricorda il Collegio che l'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006, dopo aver disposto (comma 1) che *L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati*, al comma 3 prevede che *chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 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.*

Orbene, questa Sezione ritiene di non avere ragione per discostarsi dall'“orientamento consolidato (cfr. per tutte Cons. Stato, sez. V, 25 agosto 2008, n. 4061; sez. II, parere 21 giugno 2013, n. 2916; sez. V, 22 febbraio 2016, n. 705; sez. IV, 1° aprile 2016, n. 1301), secondo cui, in materia, il legislatore delegato ha inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione allo specifico procedimento dei potenziali destinatari del provvedimento conclusivo. Di conseguenza, la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati, nemmeno soggetto al temperamento che l'art. 21 octies della legge n. 241 del 1990 apporta alla regola generale posta dall'art. 7 della stessa legge” (Consiglio di Stato, IV, 15 luglio 2016, n. 3163; in termini, Consiglio di Stato, IV, 1° aprile 2016, n. 1301; T.A.R. Puglia, Bari, I, 30 agosto 2016, n. 1089; T.A.R. Calabria, Catanzaro, I, 12 ottobre 2016, n. 1962).

E' stato, altresì, condivisibilmente osservato dalla giurisprudenza amministrativa che “L'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati ex art. 192 d. lg. n. 152 del 2006 deve essere preceduta dalla comunicazione, prevista dall'art. 7, l. n. 241 del 1990, di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito dei rifiuti” (T.A.R. Campania, Salerno, I, 20 giugno 2012, n. 1254) (T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. III, 4 ottobre 2017, n. 1569; in termini, T.A.R. Napoli, Sez. V, 5 gennaio 2023, n. 104 e giurisprudenza ivi citata - T.A.R. Napoli, sez. V, 06/11/2018 n.6448; T.A.R. Napoli, sez. V, 15/03/2018, n.1651; T.A.R. Salerno, sez. II, 08/01/2020, n.15; T.A.R. Brescia, sez. I, 07/01/2020, n.4; Cons. giust. amm. Sicilia sez. giurisd., 28/05/2019, n.497; T.A.R. Lecce, sez. III, 13/09/2017, n.1450).

È stato pure a ragione ritenuto che *la preventiva, formale, comunicazione di avvio del procedimento si configura come un adempimento indispensabile ai fini dell'effettiva instaurazione del contraddittorio procedimentale con l'interessato” (T.A.R. Campania, Salerno, Sez. I, 02/03/2016, n.488) e, con specifico riferimento all'art. 192 d.lgs. n. 152 del 2006, è statuito che “Occorre l'accertamento, in contraddittorio, del profilo soggettivo della responsabilità solidale, a titolo di dolo o di colpa, ai fini della legittimità dell'ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento di rifiuti abbandonati” T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 14.6.2021, n. 1197) (T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 27 novembre 2023, n. 1527).*

E ancora:

- In virtù dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 2006, l'obbligo di rimozione dei rifiuti grava in via principale sull'autore dell'illecito, in solido, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area, qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio di matrice eurounitaria in materia ambientale per cui “chi inquina paga” (Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza n. 7657/2020) (Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 agosto 2024, n. 7238);

- l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati, adottata ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. V, 15 marzo 2021 n. 2171; sez. IV, 1° aprile 2016 n. 1301), salvo che non vi sia già stata una complessa e specifica interlocuzione con il Comune (sez. IV, 14 marzo 2022, n. 1763) (Cons. Stato, Sez. IV, 20 giugno 2024, n. 5511; in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, 24 marzo 2025, n. 2502 e giurisprudenza menzionata - T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 6 aprile 2022, n. 2370; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2017 n. 287).

4.2 - Orbene, nella fattispecie concreta in esame, non vi è traccia di contraddittorio attivato tra le parti, essendosi limitato il Sindaco del comune di Apricena, con l'ordinanza impugnata, a presumere *in parte qua* la responsabilità dell'Agenzia del Demanio: invero, nell'ambito del doveroso contraddittorio, parte ricorrente avrebbe potuto fornire - nella necessaria sede procedimentale sostanziale - adeguato apporto istruttorio in ordine all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità dell'abusivo deposito dei rifiuti, oltre ai rilievi in ordine alle spettanze gestorie sulle aree in questione.

5. - Per le ragioni innanzi esposte, il ricorso deve essere accolto, nei sensi illustrati, e, per l'effetto, va disposto l'annullamento dell'impugnata ordinanza sindacale del comune di Apricena, nella parte di interesse dell'Agenzia del Demanio ricorrente.

6. - Sussistono i presupposti di legge per disporre l'integrale compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari (sezione prima), accoglie il ricorso, di cui in epigrafe, e, per l'effetto, annulla l'impugnata ordinanza sindacale del comune di Apricena, nella parte di interesse dell'Agenzia del Demanio ricorrente.

Spese compensate.

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

(Omissis)