# L’ordinanza comunale per l’ abbandono e deposito incontrollato dei rifiuti ai sensi dell’art. 192 T.U. ambientale

**A cura della Dott.ssa Gilda Zennaro**

Nella presente nota sono analizzate e approfondite le principali problematiche della fattispecie prevista all’art.192 del T.U. ambiente. Si è tentato, inoltre, di fornire una bozza di comunicazione di avvio e di ordinanza comunale ai sensi dell’art 192 del T.U. Ambiente.(allegati n. 1 e 2)

In allegato punti n 4-6, infine, sono riportate alcune recenti sentenze, fra le più significative in materia.

Prima di cominciare all’analisi è opportuno riportare pedissequamente **l’articolo 192 del T.U. Ambiente intitolato (divieto di abbandono)**, il quale recita testualmente:

*“1. L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati. 2. E’ altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.*

*3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 e' 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. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.*



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

*4. Qualora la responsabilità del fatto illecito sia imputabile ad amministratori o rappresentanti di persona giuridica ai sensi e per gli effetti del comma 3, sono tenuti in solido la persona giuridica ed i soggetti che siano subentrati nei diritti della persona stessa, secondo le previsioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, in materia di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni.*

**1. L'abbandono e il deposito incontrollato dei rifiuti sul suolo e nel suolo. Differenza con il deposito temporaneo e la discarica abusiva.**

L'articolo 192 sancisce, innanzitutto, il divieto generale di abbandono e deposito incontrollato dei rifiuti sul suolo e nel suolo, e l'immissione degli stessi nelle acque superficiali o sotterranee.

Occorre riprendere brevemente la nota definizione di cosa si deve intendere per **"rifiuto**", ossia qualsiasi sostanza od oggetto che rientra nell'allegato A della parte IV del T.U. Ambiente e di cui il detentore si disfi o abbia deciso o abbia l'obbligo di disfarsi.

Sul concetto di "**disfarsi**" si è già detto molto in dottrina (uno per tutti, Santoloci su www.dirittoambiente.it) basti qui riportare quello che nel 1995 la Commissione Ce scriveva a proposito: *" Il termine "disfarsi" deve essere interpretato in senso molto ampio alla luce della finalità delle direttive europee che mirano a tutelare la salute umana e l'ambiente: è rifiuto qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfa, indipendentemente se lo fa attraverso lo smaltimento o il recupero.*"

Sull' "**obbligo di disfarsi**" soccorre, invece, la famosa circolare del Ministero dell'Ambiente del 28 giugno 1999 avente ad oggetto "chiarimenti interpretativi in materia di definizione di rifiuto". Secondo il Ministero ricorre "l'obbligo di disfarsi" quando la destinazione di un materiale, di una sostanza o di un oggetto allo smaltimento o al recupero, è imposta direttamente dalla legge (si pensi ad esempio agli oli usati e alle batterie esauste e, vi ci aggiungo, a**ll'amianto** di cui è vietata l'estrazione, l'importazione, la commercializzazione e la produzione dall'1992) o da un provvedimento dell'autorità (ad esempio una ordinanza con la quale la P.A. impone a un determinato soggetto l'obbligo di smaltire determinate sostanze o materiali) o deriva dalla stessa



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

natura del materiale considerato, che non è idoneo alla sua funzione originaria e può, eventualmente, essere impiegato in un ciclo produttivo previo trattamento.

E' importante comunque tenere sempre conto di quanto scritto dall'Avvocato generale della CE: "una definizione onnicomprensiva di rifiuti non esiste, né potrebbe esistere e che, di conseguenza, la questione se una determinata sostanza rientri o meno nella nozione di rifiuti deve essere stabilita caso per caso, in base a tutte le circostanze della fattispecie…"

Ciò premesso veniamo ora alle **condotte vietate** .

Per **abbandono** è ormai principio in dottrina (L. D'Alessandris) che la condotta si sostanzi nel disfarsi definitivamente di rifiuti depositandoli sul suolo, nel suolo, nelle acque superficiali o sotterranee in aree private o pubbliche purché in quantità limitate e in maniera occasionale e non sistematica.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato Sez. V, 03/02/2006 n. 439, ha chiarito ( sempre se ce ne fosse bisogno!) che in caso di abbadono di rifiuti in **un fabbricato chiuso** da parte del conduttore al momento del rilascio dell'immobile per finita locazione, il Comune non è tenuto, ad adottare un provvedimento per la rimozione. E, infatti, *" In base all'art. 14 del D.Lgs. n. 22 del 1997 (ora 192 TU Ambiente), il Sindaco è tenuto ad ordinare ai soggetti obbligati di rimuovere i rifiuti e di procedere in danno degli stessi soggetti in caso di inadempienza all'ordine, allorché si tratta, come testualmente emerge dall'esame del primo e del terzo comma della norma in esame, di abbandono o di deposito di rifiuti "sul suolo e nel suolo". Nella specie non si tratta di abbandono di rifiuti "sul suolo o nel suolo" tale da configurare una discarica a cielo aperto o interrata, che rappresenta il presupposto per l'intervento del Sindaco, ma di abbandono di rifiuti in un fabbricato chiuso" ("per l'accesso si doveva rompere una finestra ed aprire dall'interno avendo la locataria cambiato le serrature") da parte del conduttore al momento del rilascio dell'immobile per finita locazione."*

Passando ora al **deposito incontrollato** è pacifico in dottrina (L.Prati)) che la condotta vietata, invece, si sostanzi nel disfarsi definitivamente di rifiuti depositandoli sul suolo, nel suolo , nelle acque superficiali o sotterranee in aree private o pubbliche purché con le seguenti caratteristiche: 1) provvisorietà e precarietà delle condizioni di accumulo e rischio di pericolosità per l'ambiente, 2) temporaneità dell'accumulo, 3) quantità non limitate.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Tipico caso è il deposito temporaneo aziendale gestito in contrasto con le norme tecniche specifiche (es. fuori dai limiti quantitativi/temporali previsti dall'art 183 del T.U. Ambientale) (Consiglio di Stato sez. VI°, 5 settembre 2005, n. 4525).

Secondo il Consiglio di Stato il deposito temporaneo [1] deve avere le caratteristiche previste dalla normativa e poiché la normativa *" non prevede poi sanzioni dirette connesse, perché,…, il deposito temporaneo è una deroga di carattere eccezionale rispetto all'ordinario sistema di gestione; e, dunque, ove i criteri che regolano la deroga non siano rispettati, si torna automaticamente al regime-base e alle sanzioni ordinarie previste per tutti gli illeciti connessi alla violazione del sistema di gestione ordinario dei rifiuti. Dunque, in caso di modesto quantitativo di rifiuti, questo può essere qualificato come deposito incontrollato …".*

Il deposito incontrollato e l'abbandono indiscriminato dei rifiuti ripetuto ed organizzato, sfociano in un'altra fattispecie , quella di **discarica abusiva**, ovvero, senza prescritta autorizzazione

Per la fattispecie di discarica**,** occorre rifarsi alla definizione del D.lgs. 13 gennaio 2003 n.36, ossia " area adibita a smaltimento dei rifiuti mediante operazioni di deposito sul suolo o nel suolo, compresa la zona interna allo smaltimento dei medesimi da parte del produttore degli stessi, nonché qualsiasi area ove i rifiuti sono sottoposti a deposito temporanea per più di un anno".

La giurisprudenza (Tribunale di Grosseto del 09/10/2003 n 793 -Est. Branda, Cassaz. Penale sez. III, 12/03/2007 n. 10484) ha poi individuato una serie di caratteristiche necessarie per la qualificazione di discarica abusiva: 1)accumulo ripetitivo nello stesso luogo, 2) eterogeneità dell'ammasso dei materiali, 3) organizzazione, anche rudimentale, di persone e cose diretta al funzionamento della discarica, 4) definitività dell'abbandono in base a consistenza ed allo stato di conservazione dei rifiuti, 5) degrado, anche solo tendenziale, dello stato dei luoghi, 5) indipendenza dal quantitativo di rifiuti presenti -6) anche condotte isolate possono integrare l'ipotesi di discarica nel caso in cui le azioni siano idonee a trasformare il luogo in sito destinato alla ricezione ed al conferimento definitivo di rifiuti, con pericolo per l'ambiente circostante, e 7) fini di lucro.

[1] Raggruppamento dei rifiuti prima della raccolta nel rispetto di specifiche condizioni previste nell'art 183 del D.lgs. n.152/2006.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

**2. Responsabile delle violazioni ai divieti e proprietario e titolare dei diritti dell'area**

Il comma 3 dell'art 192 obbliga chiunque violi i divieti di cui sopra - ferme restando le sanzioni previste negli artt 255 e 256 - 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.

Fondamentale quindi rimane l'individuazione **del responsabile delle violazioni.**

Ferma la responsabilità (secondo alcuni anche a titolo accidentale) del soggetto non qualificato, resta la difficile individuazione dei profili di responsabilità del proprietario e titolare di diritti sull'area.

E' tristemente noto, infatti, che spesso le P.A. non riescono ad accertare la responsabilità diretta dell'abbandono e del deposito incontrollato dei rifiuti, comunemente causa di ignoti. Dall'altro lato, è contrario allo spirito della buona amministrazione vessare il privato proprietario e gli altri soggetti qualificati di un onere notevole qualora ad essi non sia attribuibile alcun profilo di elemento soggettivo.

La giurisprudenza negli anni ha elaborato le più varie ipotesi: si va dall'omessa vigilanza, dalla colpa in custodia, alla mancata segnalazione dell'abbandono etc.

Per una rassegna delle **massime giurisprudenziali degli ultimi anni** si veda **l'allegato punto n. 3** alla presente nota.

Di notevole rilievo in tema di responsabilità è il **parere del Consiglio di Stato del 7 novembre 2007 n.2231 (allegato punto n.4).**

Il Consiglio di Stato ha espresso parere positivo all'accoglimento del ricorso presentato al Capo dello Stato avverso un ordine di rimozione di rifiuti abbandonati di un Ente Parco nei confronti dell'ANAS in qualità di proprietaria dell'area.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Secondo il Consiglio, l'art 192 TU presuppone l'accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario, occorrendo che sussista un atteggiamento di volontà dell'effetto ovvero un comportamento negligente, imprudente od affetto da imperizia, dovendosi viceversa escludere la sussistenza dell'obbligo di smaltimento a carico del proprietario incolpevole, che sia ritenuto responsabile sulla base di un principio presuntivo di responsabilità aquiliana c.d. oggettiva, analogo a quello di cui agli artt. 2048-2053 cod. civ..

Ai fini della legittimità dell'ordine di rimozione di rifiuti abbandonati, l'Amministrazione deve dare adeguata dimostrazione, attraverso un'istruttoria completa ed esauriente, che la discarica o l'inquinamento sia avvenuto in un'area ben individuata ed appartenente in modo certo ad un determinato soggetto imputabile per dolo o colpa.

In particolare deve dimostrare che, in concreto, da parte degli interessati vi sia stato un comportamento quantomeno colposo, da valutare alla stregua degli ordinari criteri di imputazione, senza, cioè, l'imposizione di una soglia di diligenza superiore all'ordinario ovvero l'imposizione di un dovere di vigilanza attiva di difficile praticabilità, come nel caso, ad esempio, di un fondo aperto che, per la sua attitudine produttiva e la sua ubicazione appartata, si palesa particolarmente esposto.

E', dunque, illegittimo l'ordine di rimozione di rifiuti abbandonati ove la PA abbia omesso del tutto di valutare l'elemento psicologico dell'illecito e di esporre gli elementi in base ai quali fosse imputabile al proprietario un atteggiamento di culpa in vigilando nell'espletamento dell'attività di gestione dell'area quali, ad esempio, l'immediata visibilità della discarica, la sua non ardua raggiungibilità, la possibilità di una agevole recinzione, etc.

In altri termini, l'ordine di smaltimento di rifiuti non può essere indiscriminatamente rivolto, sulla base di una mera presunzione di addebitabilità, al proprietario in quanto tale, al titolare di altro diritto reale o personale, o, comunque, al soggetto che abbia la disponibilità, anche in via di fatto, dell' area interessata (anche il possessore è da ricomprendere nei destinatari dell'articolo 192 TU Ambiente (cfr. Cass. pen., sez. III, 14 maggio 2004, n. 22791).



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

La responsabilità del proprietario o del possessore o del detentore sorge, infatti, esclusivamente in quanto gli stessi possano ritenersi obbligati: tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo costituito ( cfr. Cass. pen., Sez. III, 12 ottobre 2005 n. 2206).Siffatto obbligo non può che essere desunto da un comportamento colposo o doloso, anche omissivo, di compartecipazione o di tolleranza, con la conseguente corresponsabilità con l'autore dell'abbandono illecito di rifiuti.

Da ultimo si suggerisce- senza alcuna presunzione di verità- una strada che se condivisa dalla giurisprudenza potrebbe agevolare la PA e responsabilizzare i proprietari e gli altri soggetti qualificati nella cura dell'area.

E' noto che **la colpa** in diritto si distingue in 1)**colpa generica**: negligenza (omesso compimento di un'azione doverosa), imprudenza (inosservanza di un divieto assoluto di agire o di un divieto di agire secondo determinate modalità), imperizia (negligenza o imprudenza in attività che richiedono l'impiego di particolari abilità o cognizioni) o 2) **colpa specifica**: **inosservanza di:** leggi , **regolamenti** , ordini (atti di altre pubbliche autorità) o discipline (atti emanati da privati che esercitano attività rischiose).

Ed allora perché non inserire **nei Regolamenti comunali**, unica fonte normativa dei Comuni, un disposizione che se inosservata dal proprietario o dai soggetti qualificati permetta di individuare una loro responsabilità per colpa al fine dell'ordinanza ex art 192 T.U. Ambiente. Ad esempio un articolo del seguente tenore:"*Le aree di uso comune dei fabbricati, nonché le aree scoperte private devono essere tenute pulite a cura dei rispettivi conduttori, amministratori o proprietari, che devono inoltre conservarle libere da materiali di scarto anche se abbandonati da terzi. I soggetti di cui al comma precedente sono tenuti ad attrezzare le aree con idonee opere (recinzioni, ecc.) al fine di impedire l'accesso ad estranei per l'abbandono di rifiuti, fatte salve le autorizzazioni e le licenze edilizie necessarie"*



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

**3. I Verbali di sopralluogo**

Alla luce di quanto sopra detto si coglie immediatamente l'importanza fondamentale per l'ordinanza ai sensi dell'art 192 TU Ambientale dell'attività di accertamento e d'investigazione dell'area e, in particolar modo, del verbale di sopralluogo.

Indispensabili risultano:

1. Le foto del luogo
2. La descrizione dell'area: ubicazione, ampiezza, condizioni, perimetrazione, possibilità di accesso, cartellonistica, identificazione catastale, vincoli, proprietari,
3. L'assumere informazione dai vicini su stato di abbandono area e sull'aggravio della situazione per omessa vigilanza del proprietario o titolare,
4. La descrizione dei rifiuti: tipologia, quantità, sistemi di contenimento, etichette, modalità di distribuzione,
5. La descrizione dello stato dei luoghi: condizioni del terreno, presenza di resti di combustione, macchine e/attrezzature presenti, vegetazione.

**4. Accertamenti: il contraddittorio con i soggetti interessati**

Una novità, molto discussa, del T.U. Ambiente è la previsione del contraddittorio con i soggetti interessati per l'accertamento della responsabilità. Sul punto il **TAR PUGLIA, Sez. I, 7 febbraio 2008, con sentenza n. 375 (allegato 5)** ha chiarito che basta a tal fine la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art 7 legge 241/90 e la presa d'atto, nel provvedimento finale, degli eventuali scritti difensivi presentati dall'interessato a norma dell'art 9 della legge 241/90 come modificata dal novella del 2005.

Vi è da dire che già prima del T.U. Ambientale, la previsione dell'art. 7 della Legge 241/90 costituiva ormai principio generale del nostro ordinamento, "essendo siffatta comunicazione rivolta a garantire l'ampia partecipazione dell'interessato al procedimento e la completezza dell'istruttoria della Pubblica Amministrazione" (T.A.R. Lombardia – Milano, 27 marzo 2001, n. 2653)



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Si allega una **bozza di comunicazione di avvio del procedimento( allegato punto n 1)** ai sensi dell'art.192 TU ambiente.

**5.Ordinanza di rimozione e ripristino dei luoghi del Sindaco ( *rectius* Dirigente)**

Ai sensi del II° capoverso del c.3 del T.U. Ambiente, il "Sindaco" dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ( rimozione, avvio al recupero/smaltimento e ripristino dello stato dei luoghi) ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.

Sebbene il decreto legislativo sia del 2006, nella disposizione si fa ancora erroneamente riferimento al Sindaco, competenza ora attribuita al **Dirigente ovvero al Responsabile del servizio delegato** ai sensi dell'art 107 del TU Enti locali e della copiosa giurisprudenza successiva (in materia di ordinanza rimozione vedi TAR Sardegna: sentenza n° 104 del 24/01/2005; sulla distinzione fra atti di gestione e di indirizzo- politico vedi TAR Toscana III Sezione - sentenza n. 486 - 12 marzo 2002 ).

L'ordinanza per la rimozione dei rifiuti abbandonati non è dunque di competenza del Sindaco ma del Dirigente, tuttavia tale attribuzione potrebbe permanere nella sfera di attribuzione del Sindaco qualora, trattandosi di piccoli comuni, siano state conferite a livello di PEG competenze gestionali.

Si allega una **bozza di ordinanza di rimozione ai sensi dell'art 192 TU Ambiente (allegato 2).**

Del tutto diversa è l'ordinanza con tingibile ed urgente prevista all'art 54 Tu enti Locali e 191 del T.U. Ambiente di competenza del Sindaco .

**6. Intimazione al recupero spese**

In ipotesi d'accertata inottemperanza all'ordinanza di rimozione, il Comune deve eseguire l'intervento d'ufficio avvisando il soggetto responsabile dell'esecuzione in danno e del recupero delle spese sostenute.

Il Comune è quindi legittimato ad emettere un provvedimento successivo con il quale, dopo aver provveduto alla rimozione di rifiuti abbandonati su un terreno di proprietà privata, intima al soggetto risultato responsabile dell'abbandono, rimasto inadempiente il rispetto al pregresso



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

ordine di rimozione e di smaltimento di detti rifiuti, il pagamento degli esborsi sostenuti per la suddetta rimozione, corrispondenti al costo per il relativo smaltimento( **TAR EMILIA ROMAGNA - PARMA, SEZ. I - sentenza 8 gennaio 2008 n. 1, allegato punto n. 6** ). Si segnala, a tal fine, la necessità per le PA di comunicare al soggetto interessato la data di effettuazione dell'intervento di rimozione nonché l'esborso dei costi sostenuti, intimando entro un determinato termine il pagamento delle spese, decorso il quale il provvedimento costituisce titolo esecutivo ai sensi del RD n.639/1910 e art 21 ter delle legge 241/90.

**7. Responsabilità delle persone giuridiche**

L'art. 192, co. 4 del TU Ambiente stabilisce che, qualora la responsabilità del fatto illecito - divieto di abbandono e di deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e di immissione di rifiuti nelle acque - **sia imputabile ad amministratori o rappresentanti legali di persona giuridica**, sono tenuti **in solido** la persona giuridica e i soggetti eventualmente subentrati nei diritti della stessa, secondo le previsioni del d.lgs. 231/2001.

Riguardo all'obbligazione solidale della persona giuridica secondo le disposizioni del d.lg. 231/2001 secondo una parte della dottrina [Maglia – Balossi, La delega di funzioni in relazione al d.lgs. 231/2001 e all'art 192 comma 4 del d.lgs. 152/2006, Ambiente e Sviluppo, 3/07, 212], la stessa riguarderebbe l'illecito contravvenzionale di cui all'art 192 comma 4, il quale andrebbe ad aggiungersi a quelli contemplati dal d.lg. 231: il rinvio alle disposizioni di quest'ultima normativa sarebbe da intendersi quale rinvio tout court ai principi generali, ai criteri di attribuzione della responsabilità, alle sanzioni, al procedimento di accertamento

**8. Sanzioni penali e amministrative.**

La violazione dei divieti di abbandono/deposito/immissione dei rifiuti è,infine , sanzionata dagli artt 255 e 256 del TU Ambiente. In particolare l'art 255 (abbandono di rifiuti) punisce, "chiunque, in violazione delle disposizioni di cui agli articoli 192, commi 1 e 2 … abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee": è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 105 euro e 620 euro (o tra 25 euro e 155 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi e non ingombranti).



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Il successivo art 256 (attività di gestione di rifiuti non autorizzata), al comma 2, commina le pene di cui al comma 1 (id est: arresto da tre mesi a un anno o ammenda da 2600 euro a 26000 euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; arresto da sei mesi a due anni e ammenda da 2600 euro a 26000 euro se si tratta di rifiuti pericolosi) "ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti ovvero li immettono nelle acque superficiali o sotterranee in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2".

Per le persone fisiche e per le persone giuridiche è prevista inoltre la sanzione penale speciale per inottemperanza all'ordinanza di rimozione ( art 255c.3)

Innanzitutto va chiarito che fatte salve le altre disposizioni della Legge 24.11.1981, n. 689, in materia di accertamento degli illeciti amministrativi, all'irrogazione delle **sanzioni amministrative pecuniarie** previste dalla parte IV del Tu Ambiente compete alla **Provincia** nel cui territorio è stata commessa la violazione. Unica eccezione è costituita dall'art. 261, comma 3 (imballaggi), in relazione al divieto di cui all'art. 226, comma 1 (divieto riferiti allo smaltimento degli imballaggi), per il quale la competenza ad irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie è del **Comune.**

Per le **sanzioni penali** diventa importante per le P.A. interessate porre l'attenzione su quando fare la comunicazione in procura con la trasmissione degli atti del caso, ossia:

1. art 192 c.3 e 255 c. 3 del TU Ambiente: in caso di inottemperanza all'ordinanza di rimozione per persone fisiche e persone giuridiche
2. art 256 c 1 lett a e 2) TU Ambiente: titolare o responsabile di impresa o enti per abbandono o deposito incontrollato di rifiuti non pericolosi
3. art 256 c.1 lett b e 2) titolare o responsabile di impresa o enti per abbandono o deposito incontrollato di rifiuti pericolosi



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

**RIEPILOGO: FASI DEL PROCEDIMENTO AI SENSI DELL'ART 192 T.U. AMBIENTE.**

1. Esposti e/o denunce
2. Sopralluogo e verbale degli organi accertatori
3. Istruttoria del Comune: ricerca dei responsabili
4. Comunicazione avvio ai soggetti interessati ex art 7 Legge 241/90
5. Ordinanza di rimozione ex art 192 T.U. ambiente
6. Accertamento dell'Inottemperanza ordinanza - comunicazione procura nei casi elencati sopra
7. Avviso di inizio intervento d'ufficio con preventivo di spesa
8. intimazione di pagamento delle spese sostenute



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

**1. comunicazione di avvio del procedimento per la rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati siti in …….ex art. 192 D.lgs. n.152/2006**

Prot. n.

Al proprietario

e/o titolare di diritti reali o personali

di godimento sull'area

e p.c.

alla Polizia Ambientale

all'ARPA

OGGETTO: comunicazione di avvio del procedimento per la rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati siti in …….ex art. 192 D.lgs. n.152/2006

Visto l'esposto prot….. del….con il quale si segnalava la presenza di numerosi rifiuti abbandonati nell'area in oggetto;

Visto il verbale di sopralluogo svolto dalla Polizia Ambientale/ispettori ambientali in data …pervenuto alla scrivente in data con nota del…..nel quale si accerta che nell'area in oggetto risultano abbandonati notevoli quantità di rifiuti ( foto).In particolare " l'area risulta facilmente controllabile e non è stata recintata. È abbandonata da anni senza nessun controllo da parte del proprietario o titolare… atto a garantirne il decoro e ad evitare l'abbandono di rifiuti da parte di terzi";

Viste le sommarie informazioni assunte dai vicini, signori …..i quali confermano lo stato di abbandono in cui versa l'area e il continuo aggravarsi della situazione di abbandono dei rifiuti;

Visti

L'art 192 comma 1 del D.lgs n.152/2006 il quale vieta l'abbandono e il deposito incontrollato dei rifiuti sul suolo e sottosuolo;

L'art 36 del regolamento comunale dei rifiuti urbani secondo cui"Le aree di uso comune dei fabbricati, nonché le aree scoperte private devono essere tenute pulite a cura dei rispettivi conduttori, amministratori o proprietari, che devono inoltre conservarle libere da materiali di scarto anche se abbandonati da terzi.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

I soggetti di cui al comma precedente sono tenuti a predisporre idonee opere (recinzioni, ecc.) al fine di impedire l'accesso alle aree ad estranei per l'abbandono di rifiuti, fatte salve le autorizzazioni e le licenze edilizie necessarie"

Considerato che

L'art 192 comma 2 del D.lgs. n.152/2006 impone a "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. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate."

Ritenuto che per le considerazioni sopra esposte sussista la colpa del proprietario / titolare di diritti reali e personali dell'area …. per l'aggravio della situazione di abbandono di rifiuti stante l'omessa vigilanza e l'inosservanza del regolamento comunale;

Richiamati

Il D.lgs. n.267/2000

La Legge 241/1990 e succ.modifiche

Il D.lgs. n.152/2006, art 192

Il regolamento comunale per la gestione dei rifiuti urbani, art.36

La delega del Sindaco prot …del….

SI COMUNICA

che, ai sensi dell'art. 7 e 8 della legge 7 agosto 1990 n. 241, l'Amministrazione Comunale ha avviato il procedimento per l'adozione di un provvedimento per la rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati siti in …….ex art. 192 D.lgs. n.152/2006.

Il procedimento deve inoltre terminare entro il termine di 90 giorni dalla data di ricevimento del provvedimento sopraccitato.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Ai sensi dell'art. 10 della L. 241/90 possono essere presentate entro 7 giorni dal ricevimento della presente comunicazione, eventuali memorie e documentazioni relative all'area di cui in oggetto.
Può essere presa visione degli atti presso i nostri uffici ubicati in ….

Il Dirigente



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

**2.ordinanza per la rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati siti in …….,ex art. 192 D.lgs. n.152/2006.**

Prot. n.

Al proprietario

Titolare diritti reali e personali dell'area

e p.c.

alla Polizia Ambientale

all'ARPA

OGGETTO: ordinanza per la rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati siti in …….,ex art. 192 D.lgs. n.152/2006.

Visto l'esposto prot…. del….con il quale si segnalava la presenza di numerosi rifiuti abbandonati nell'area in oggetto;

Visto il verbale di sopralluogo svolto dalla Polizia Ambientale/ispettori ambientali in data …pervenuto alla Scrivente in data con nota del…..nel quale si accerta che nell'area in oggetto risultano abbandonati notevoli quantità di rifiuti ( foto). In particolare " l'area risulta facilmente controllabile e non è stata recintata. È abbandonata da anni senza nessun controllo da parte del proprietario o titolare di diritti… atto a garantirne il decoro e ad evitare l'abbandono di rifiuti da parte di terzi";

Viste le sommarie informazioni assunte dai vicini signori …..i quali confermano lo stato di abbandono in cui versa l'area e il continuo aggravarsi della situazione di abbandono dei rifiuti;

Visti

L'art 192 comma 1 del D.lgs n.152/2006 il quale vieta l'abbandono e il deposito incontrollato dei rifiuti sul suolo e sottosuolo;

L'art 36 del regolamento comunale dei rifiuti urbani secondo cui "Le aree di uso comune dei fabbricati, nonché le aree scoperte private devono essere tenute pulite a cura dei rispettivi conduttori, amministratori o proprietari, che devono inoltre conservarle libere da materiali di scarto anche se abbandonati da terzi.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

I soggetti di cui al comma precedente sono tenuti a predisporre idonee opere (recinzioni, ecc.) al fine di impedire l'accesso alle aree ad estranei per l'abbandono di rifiuti, fatte salve le autorizzazioni e le licenze edilizie necessarie"

Considerato che

L'art 192 comma 2 del D.lgs. n.152/2006 impone a "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. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate."

Ritenuto che per le considerazioni sopra esposte sussista la colpa del proprietario / titolare di diritti reali e personali dell'area …..per l'aggravio della situazione di abbandono di rifiuti stante l'omessa vigilanza e l'inosservanza del regolamento comunale;

Vista la comunicazione di avvio del procedimento prot n. del ….ricevuta in data…..

Ritenuto di non accogliere le osservazioni presentate in data…con nota del….. perché in conferenti, non esimenti da colpa…….

Richiamati

Il D.lgs. n.267/2000

La Legge 241/1990 e succ.modifiche

Il D.lgs. n.152/2006, art 192

Il regolamento comunale per la gestione dei rifiuti urbani, art.36

La delega del Sindaco prot …del….



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

SI ORDINA

Al proprietario/ titolare dei diritti ……nell'area in oggetto la rimozione, e lo smaltimento dei rifiuti abbandonati presenti nell'area entro 30 giorni dalla comunicazione della presente ordinanza.
Entro lo stesso termine dovrà essere presentato il progetto di smaltimento alla Scrivente ai sensi della D.G.R.

SI AVVERTE CHE

in caso d'inottemperanza o ingiustificato ritardo nel dare esecuzione a quanto disposto dal presente provvedimento, si procederà, senza pregiudizio per i provvedimenti amministrativi e penali del caso, in via sostitutiva ed in danno dell'inadempiente, secondo quanto prescritto art 192 D.lgs 152/2006 , fatta salva la denuncia all'Autorità Giudiziaria competente ai sensi dell'art. 255 e 256 del D.lgs 152/2006.

SI INFORMA CHE

avverso il presente provvedimento è ammesso ricorso giurisdizionale al TAR del Veneto nel termine di 60 gg dal ricevimento della presente, oppure in via alternativa, ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, da proporre entro 120 giorni dalla notificazione;
il personale ispettivo dell'ARPA, Dipartimento Provinciale, il Comando di Polizia Municipale, Nucleo Ambientale, e gli Ispettori Ambientali sono incaricati della vigilanza, controllo e verifica del rispetto del presente provvedimento cui è trasmesso copia;

il Dirigente



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

**3. GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA SULLA RESPONSABILITA'**

CONSIGLIO DI STATO SEZ. IV, sentenza 12-5-2006, n. 2676(sulla legittimità dell'ordinanza con la quale un Sindaco ordina al Ministero delle Finanze la rimozione di rifiuti abbandonati in area appartenente al demanio statale senza un accertamento in merito ai soggetti effettivamente responsabili dell'abbandono dei rifiuti).

CONSIGLIO DI STATO SEZ. V, sentenza 3-2-2006, n. 439,(sulla sussistenza del potere dei Comuni di ordinare la rimozione dei rifiuti abbandonati e di eseguire d'ufficio la rimozione stessa solo nel caso di discarica a cielo aperto e non già quando i rifiuti siano contenuti in un fabbricato chiuso).

CONSIGLIO DI STATO SEZ. V, sentenza 8-3-2005, n. 935, (sui presupposti necessari per l'adozione dell'ordine di rimozione di rifiuti abbandonati nei confronti del proprietario dell'area e sull'inapplicabilità a tal fine dell'art. 2051 cod.civ.).

CONSIGLIO DI STATO SEZ. V, sentenza 8-2-2005, n. 323, (è illegittima l'ordinanza con la quale un Comune ingiunge la rimozione dei rifiuti abbandonati al proprietario del terreno, senza alcun accertamento sulla responsabilità di quest'ultimo).

CGA - SEZ. GIURISDIZIONALE, sentenza 28-12-2006, n. 874, (sulla competenza dei Comuni e delle Province per la rimozione dei rifiuti abbandonati lungo le strade ed in particolare sull'onere della Provincia di provvedere alla raccolta dei rifiuti abbandonati al di fuori del perimetro urbano).

TAR LAZIO - ROMA SEZ. II, sentenza 10-5-2005, n. 3582, pag. (sui presupposti necessari per l'adozione di una ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati in un terreno nei confronti del proprietario dell'area e sull'inesistenza per quest'ultimo dell'onere di provvedere alla recinzione od alla costante vigilanza dell'area stessa).



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

**4.CONSIGLIO DI STATO, SEZ. II - parere 7 novembre 2007 n. 2231 - Pres. Riccio, Est. Pozzi - ANAS s.p.a. (….) c. Ente Parco Regionale Migliarino San Rossore - Massaciuccoli - oggetto: ordinanza di rimozione di rifiuti solidi da aree stradali gestite dall'ANAS.**

OGGETTO: MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO
Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, proposto dall'ANAS s.p.a. rapp.ta e difesa dall'avv.to, presso cui è elett.nte domiciliata avverso ordinanza di rimozione n. 99 del 25.10.2002, emessa dall'Ente Parco Regionale Migliarino San Rossore – Massaciuccoli e concernente la rimozione di rifiuti solidi da aree stradali gestite dall'ANAS.

Visto il ricorso indicato in oggetto, depositato il 06.06.2003 al Consiglio di Stato direttamente dal ricorrente;
Visto il proprio parere sull'istanza di sospensiva in data 22 ottobre 2003;
Vista la relazione ministeriale in data 26.05.2004;
Vista la memoria dell'ANAS;

PREMESSO:
Con ordinanza n. 99 del 25.10.2002 il Direttore dell'Ente Parco Migliarino ha ordinato al Compartimento per la Toscana dell'ANAS la rimozione di materiale inerte, plastico, ferroso, ingombrante, ecc, e il suo conferimento ad una discarica autorizzata.
Ciò, sulla base di un censimento di microdiscariche effettuato dal Corpo Vigilanza dell'Ente Parco da cui era risultato l'abbandono, fino dalla data del 28.08.02, di rifiuti in località Tombolo, via Aurelia Sud, all'altezza del bivio di Tirrenia.
Avverso il predetto provvedimento l'Azienda ha formulato i seguenti motivi di impugnazione:
Violazione art. 14, comma 3, D.Lgs 05.02.97, n. 22; Eccesso di potere per travisamento dei fatti e inesistenza e/o falsità dei presupposti.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

In particolare, si lamenta con ampie citazioni giurisprudenziali che nessuna condotta colposa è imputabile all'ANAS, né vi è alcun elemento per poterle imputare un comportamento addirittura doloso: in ogni caso, l'onere della prova gravava sull'Ente Parco il quale nulla ha dedotto sul punto.

Violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241 per difetto di motivazione.

Nel caso in esame, nulla si dice sulla presunta sussistenza del dolo e della colpa del proprietario - o del soggetto assimilato – dell'area interessata, né soprattutto sulle ragioni che hanno fatto ritenere che l'ANAS fosse il proprietario o il titolare di un diritto reale o personale di godimento sull'area interessata.

Violazione degli artt. 5, 7 e 8 della legge 07.08.90, n. 241, per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento ed indicazioni del responsabile dello stesso.

L'Ente Parco non ha effettuato alcuna comunicazione dell'avvio del procedimento né del nominativo del responsabile dello stesso all'ANAS e, dunque, è stato leso il suo diritto alla partecipazione alla attività amministrativa, espressamente sancito dalla legge, non potendo anche solo invocarsi ragioni di urgenza, non trattandosi di rifiuti pericolosi.

4) Violazione degli artt. 13, 21 e 7, comma 2, lett. d), D.Lgs 05.02.97, n. 22, nonché eccesso di potere per carenza dei presupposti di urgenza e di pericolosità per la salute e l'incolumità pubblica.

Il provvedimento impugnato è stato emesso per l'urgenza dovuta al configurarsi lo stesso come "area inquinata".

Tale presupposto di fatto è del tutto insussistente.

Infatti, la situazione descritta nel provvedimento impugnato non possiede i caratteri dell'eccezionalità né quelli dell'urgenza, non essendo stati rinvenuti rifiuti tossici e comunque particolarmente pericolosi per la salute pubblica e non trattandosi di rifiuti che richiedessero, per la loro rimozione, interventi distinti da quelli ordinari.

Peraltro, lo stesso Ente Parco ha emesso l'Ordinanza de qua soltanto due mesi dopo la rilevazione della presenza degli stessi.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Considerato

1 - Preliminarmente deve prendersi atto che le richieste interlocutorie formulate con il precedente parere reso nell'adunanza del 22 ottobre 2003 nei confronti dell'Ente parco e dell'amministrazione provinciale di Pisa sono rimaste inevase, sicché la Sezione procederà ad esprimere il necessario parere sulla base della documentazione già versata in atti, alla luce della quale appaiono fondati tutti i motivi di ricorso.

Con le doglianze ivi formulate si lamenta, come già esposto nelle premesse, che il provvedimento interdittivo, repressivo e precettivo qui impugnato si fonda sull'erroneo, o comunque non adeguatamente accertato e provato, presupposto che l'area sulla quale sarebbe stata individuata una microdiscarica abusiva di rifiuti non è nella disponibilità giuridica della società ricorrente, di cui peraltro non è stata data neppure prova di dolo o colpa ed alla quale non è stata data comunicazione di avvio del procedimento .

Per vagliare la fondatezza delle censure, vale rilevare, in punto di fatto, che il potere ordinatorio esercitato dall'Ente Parco Migliarino sembra riportabile nell'ambito della fattispecie dell'art. 14 del d. l.vo n. 22/1997, anche se esso non è espressamente richiamato nel provvedimento impugnato, il quale invece fa riferimento principalmente alla normativa di cui all'articolo 31 della L.R. Toscana 16 marzo 1994, n. 24, istitutiva degli enti parco per la gestione dei parchi regionali della Maremma e di Migliarino, San Rossore e Massaciuccoli.

La norma è tuttavia del tutto inconferente al caso di specie, riguardando essa le diverse ipotesi di esercizio di un'attività in difformità dalla legge regionale, dal piano, dal regolamento, dai piani di gestione del parco e delle connesse misure cautelari e precrittive da disporre a carico solidale anche del committente, del titolare dell'impresa e del direttore dei lavori in caso di costruzione e trasformazione di opere.

Peraltro, nel provvedimento si fa richiamo all'articolo 5 del Regolamento generale del Parco, il quale, nella sua formulazione sinteticamente richiamata nell'ordinanza impugnata, sembra riproporre la formula del citato articolo 14. In ogni caso non è contestato che nella specie si tratti dell'applicazione della predetta norma statale, come pure implicitamente ammesso dalla relazione ministeriale.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

2 - Con riferimento, pertanto, alla fonte normativa su cui si fonda, secondo il principio di legalità dell'azione amministrativa, il potere prescrittivo in concreto esercitato, occorre ricordare che il citato D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (c.d. decreto Ronchi), oggi abrogato dall'art. 264, D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ma all'epoca dei fatti ancora vigente - con il quale è stata data attuazione, nel nostro ordinamento, della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio - ha statuito, all'art. 14, in materia di divieto di abbandono dei rifiuti ( divieto diverso da quello precedentemente disposto dall'art. 9 del DPR n. 915/82 ), che l'abbandono, nonché il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati, così come è vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

Prevede ancora il comma 3 dello stesso articolo 14 che, fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 50 e 51 del medesimo decreto, chiunque viola i predetti divieti è tenuto ad adottare le relative misure ripristinatorie, procedendo alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi; obbligo che la legge pone in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia tuttavia imputabile a titolo di dolo o colpa.

Aggiunge lo stesso articolo, nella parte finale del comma 3, che il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale egli procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate.

La norma individua pertanto due soggetti responsabili dell'illecito abbandono o deposito di rifiuti: l'autore dell'illecito e, qualora esso non coincida con il proprietario del sito (ovvero con il titolare di altro diritto reale o personale di godimento), con quest'ultimo soggetto purché sia da ritenere corresponsabile a titolo di dolo o colpa.

3 - Dalle riportate previsioni legislative scaturiscono una serie di conseguenze di ordine interpretativo ed applicativo, già abbondantemente illustrate da questa stessa Sezione nonché in sede giurisdizionale (Sez. II, 13.7.2005 n. 4310/03; id., 25.5.2005, n. 3602/03; 25.5.2005, n. 3603/2003; Sez. VI, 05/09/2005; Sez. V, 29-08-2006, n. 5045; id., n. 136/2005 e n. 323/2005 ).

Anzitutto si è chiarito che sul piano dell'elemento psicologico dell'illecito, occorre che sussista un atteggiamento di volontà dell'effetto ovvero un comportamento negligente, imprudente od affetto



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

da imperizia. Di conseguenza, in caso di riversamento ripetuto di rifiuti su un sito da parte di terzi ignoti, il proprietario o comunque il titolare in uso di fatto del terreno 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 ordinanza sindacale di rimozione e rimessione in pristino.

In altri termini, l' ordine di smaltimento di rifiuti non può essere indiscriminatamente rivolto, sulla base di una mera presunzione di addebitabilità, al proprietario in quanto tale, al titolare di altro diritto reale o personale, o, comunque, al soggetto che abbia la disponibilità, anche in via di fatto, dell' area interessata (anche il possessore è da ricomprendere nei destinatari dell'articolo 14: cfr. Cass. pen., sez. III, 14-05-2004, n. 22791).

La responsabilità del proprietario o del possessore o del detentore sorge, infatti, esclusivamente in quanto gli stessi possano ritenersi obbligati: tale responsabilità sussiste solo in presenza di un obbligo giuridico di impedire la realizzazione o il mantenimento dell'evento lesivo costituito dalla discarica ( cfr. Cass. pen., Sez. III, 12-10-2005 n. 2206).

Siffatto obbligo non può che essere desunto da un comportamento colposo o doloso, anche omissivo, di compartecipazione o di tolleranza, con la conseguente corresponsabilità con l' autore dell' abbandono illecito di rifiuti. Pertanto, il detto ordine presuppone l' accertamento della responsabilità da illecito in capo al destinatario, dovendosi escludere la sussistenza dell' obbligo di smaltimento a carico del proprietario incolpevole, che sia ritenuto responsabile sulla base di un principio presuntivo di responsabilità aquiliana c.d. oggettiva analogo a quello di cui agli artt. 2048-2053 cod. Civ..

4 - Quanto alla dimostrazione di tale atteggiamento psicologico, incombe all'amministrazione dimostrare che, in concreto, da parte degli interessati vi è stato un comportamento quantomeno colposo, da valutare alla stregua degli ordinari criteri di imputazione, senza, cioè, l' imposizione di una soglia di diligenza superiore all' ordinario ovvero l' imposizione di un dovere di vigilanza attiva di difficile praticabilità, come nel caso, ad esempio, di un fondo aperto che, per la sua attitudine produttiva e la sua ubicazione appartata, si palesa particolarmente esposto a comportamenti come quello che ha determinato l'abbandono incontrollato di rifiuti.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi con riferimento all'elemento materiale dell'illecito, dovendo l'amministrazione individuare con esattezza l'area oggetto dell'abbandono e costituente, in sostanza discarica abusiva, al fine di correlarvi una situazione di titolarità ed appartenenza, dalla quale scaturisce la responsabilità del titolare di quella stessa situazione.

La necessità di una specifica individuazione, attraverso un'accurata attività istruttoria, del sito inquinato per abbandono di rifiuti e della correlata individuazione del relativo titolare, di diritto o di fatto, è stata implicitamente affermata anche dalla giurisprudenza penale, la quale ha stabilito che in tema di smaltimento dei rifiuti, la sanzione di cui all'art. 50, comma secondo, del decreto legislativo n. 22, per violazione dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti e di ripristino dello stato dei luoghi prevista dal sopra ricordato art. 14 del decreto Ronchi, va applicata a chiunque non ottemperi a tale ordinanza e che sia stato chiaramente e dimostratamene individuato, nella stessa, quale responsabile dell'abbandono dei rifiuti o proprietario del terreno, indipendentemente dall'effettività di tale qualifica. In tali casi compete, ai soggetti in tal modo individuati, al fine di evitare di rendersi responsabili dell'inottemperanza all'ordine ricevuto, l'ottenimento dell'annullamento del provvedimento sindacale o la dimostrazione in sede penale dell'assenza della ritenuta condizione soggettiva, onde determinare la disapplicazione dell'atto da parte del giudice ordinario ( cfr. Cass., Sez. III, sent. n. 31003 del 17 settembre 2002).

5 - Se, pertanto, l'amministrazione deve dare adeguata dimostrazione, attraverso un'istruttoria completa ed esauriente, che la discarica o l'inquinamento sia avvenuto in un'area ben individuata ed appartenente in modo certo ad un determinato soggetto imputabile per dolo o colpa, nella specie i predetti adempimenti procedurali non risultano convenientemente assolti.

In particolare:

dal testo del provvedimento impugnato emerge che l'ordine di rimozione riguarda anche le particelle 22 e 48, fg. 107, "entrambi intestati all'amministrazione provinciale di Pisa ed al comune di Pisa;

per quanto riguarda la particella 35 dello stesso fg. 107, essa risulta intestata ad ANAS in qualità di unica proprietaria;

nell'area predetta risulta "l'abbandono dei seguenti rifiuti: inerti, bitume, plastici, ferrosi, ingombranti, ecc.".



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Da tale sbrigativo contenuto provvedimentale risulta che l'amministrazione dell'Ente parco ha commesso una serie di evidenti illegittimità nel momento in cui:

ha addebitato, contraddittoriamente ed inspiegabilmente, la titolarità di tutte le aree ad ANAS, comprese quelle che lo stesso ordine riconosce intestate ad altre amministrazioni;

ha qualificato apoditticamente ANAS "proprietaria" della particella , senza darsi minimamente carico di quanto disponeva l'allora vigente D.Lgs. 26-2-1994 n. 143, istitutivo del nuovo Ente nazionale per le strade, sorto per trasformazione della originaria Azienda Nazionale Autonoma, il cui articolo 2 individua, tra i compiti del neo costituito Ente, quello di "gestire le strade e le autostrade di proprietà dello Stato" nonché di provvedere alla loro manutenzione ordinaria e straordinaria. Questo non significa che l'ANAS non sia tenuta a provvedere a rimuovere i rifiuti abbandonati lungo le strade di cui ella ha la "gestione", la quale costituisce il titolo legale di detenzione per l'applicazione di quanto disposto dall'articolo 14 del decreto Ronchi, ricomprendente, come detto, anche i possessori e detentori delle aree. La mancata considerazione del regime giuridico dell'area oggetto di discarica abusiva rileva non tanto per l'errore di diritto consistente nel qualificare proprietaria l'ANAS, quanto perché per tale omissione non è dato sapere se, in relazione alla natura, ubicazione e consistenza dei terreni l'ANAS fosse concretamente tenuta all'attività di manutenzione e gestione dei terreni medesimi in quanto costituenti demanio stradale, oppure se, trattandosi di mere pertinenze o accessori, quell'obbligo non sussistesse.

Ha omesso del tutto di valutare l'elemento psicologico dell'illecito e di esporre gli elementi in base ai quali fosse imputabile all'ANAS un atteggiamento di colpa in vigilando nell'espletamento dell'attività di gestione del sedime stradale quali, ad esempio, l'immediata visibilità della discarica, la sua non ardua raggiungibilità, la possibilità di una agevole recinzione, ecc..

Così facendo l'Ente parco ha agito sulla base di una presunzione di colpevolezza direttamente collegata alla peraltro inesatta qualificazione di proprietario data all'ente ANAS, agendo in base ai principi di responsabilità oggettiva (assoluta o relativa) delle norme del codice civile sulla responsabilità aquiliana; norme che tuttavia, per quanto detto, sono assolutamente inconferenti al caso dell'articolo 14 del decreto n. 22/1997, la cui violazione deve essere "imputabile a titolo di dolo o colpa", secondo i diversio principi dell'illecito amministrativo.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Risultano, pertanto pienamente fondati i primi due motivi di violazione di legge e di eccesso di potere per travisamento dei fatti e per difetto di motivazione sull'esistenza dell'elemento psicologico del fatto illecito attribuito all'ANAS. Nel provvedimento impugnato si dice soltanto, ad unico presupposto soggettivo del potere ordinatorio esercitato, " accertato che l'area in questione è di proprietà dell'ANAS" senza neppure dire che la stessa area è soggetta al controllo, alla gestione ed in possesso della stessa. Con tale affermazione sbrigativa l'ente parco dimostra – come già detto ma come è meglio ribadire - di non avere effettuato nessuna adeguata istruttoria né assunto alcuna specifica valutazione in ordine alla sussistenza dell'elemento psicologico dell'illecito, con riguardo, cioè, ad eventuali comportamenti dolosi o colposi , basandosi su una sorta di presunzione legale di responsabilità collegata unicamente alla condizione dominicale dell'ente per radicarne la responsabilità. Con ciò si è travisato il senso e la portata letterale dell'art. 14 del decreto n. 22, come sopra riportati, i quali escludono qualsiasi tipo di responsabilità oggettive e presuppongono invece la dimostrazione della imputabilità ed addebitabilità dell'illecito.

I predetti motivi meritano pertanto accoglimento, senza che ciò possa fondare la preoccupazione – che traspare nel precedente parere sull'istanza di sospensiva - di pericoli od ostacoli per la tutela degli interessi ambientali, essendo fatta sempre salva la imprescrittibile ed irrinunciabile potestà dell'amministrazione di effettuare eventuali ulteriori accertamenti, naturalmente nel rispetto delle regole di diritto sopra enunciate.

6 – E' fondato anche il terzo motivo di mancata comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 241 del 1990.

Già si è detto che l'amministrazione deve dare, attraverso congrua motivazione, un' adeguata dimostrazione, a seguito di un'istruttoria completa ed esauriente, che l'inquinamento sia avvenuto in un'area ben individuata ed appartenente in modo certo ad un determinato soggetto, del quale deve essere fornita la prova della imputabilità. Da ciò consegue la necessità di dare all'interessato, proprietario o comunque ritenuto responsabile, comunicazione di avvio del procedimento repressivo, trattandosi di fase partecipativa necessaria ad una più completa rappresentazione dei presupposti di fatto e di diritto su cui fondare il provvedimento finale.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Una volta ritenuto in via generale , con la concorde giurisprudenza di questo Consiglio, che la comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, prevista dall' art. 7 L. 7 agosto 1990, n. 241, rappresenta lo strumento mediante il quale il cittadino, con apposite memorie ed osservazioni, può intervenire nel processo decisionale della Pubblica amministrazione, fornendole gli elementi di conoscenza e di valutazione occorrenti ad orientare correttamente le scelte amministrative e ad adottare, quindi, un « giusto provvedimento », conforme ai precetti normativi ed idoneo a contemperare gli opposti interessi pubblici e privati in gioco ( fra le tante V Sez., 28 maggio 2001, n. 2884; IV Sez., 18 ottobre 2002, n. 5699; IV sez., 27 ottobre 2003 , n. 6631), nella specie i predetti adempimenti procedurali dovevano essere convenientemente assolti. La preventiva comunicazione all'ente ANAS dell'intento di adottare l'ordinanza di ripristino ex art. 14 del decreto n. 22 non risulta impedita da astratte ragioni d'urgenza che nella specie risultano escluse sia dal fatto che gli accertamenti istruttori compiuti dall'Ente parco, e su cui poggia l'ordinanza impugnata, rientrano in una non meglio specificata attività di "censimento", la quale verosimilmente risaliva quanto meno ad oltre due mesi prima, come dedotto con lo stesso motivo, sia dalla natura non pericolosa né tossica dei rifiuti. La comunicazione di avvio del procedimento avrebbe dunque consentito allo stesso ANAS di significare all'ente parco la non ascrivibilità del fenomeno abusivo all'ente proprietario dei terreni e le numerose e concorrenti circostanze di fatto in base alle quali l'eventuale ordine ripristinatorio dello stato dei luoghi avrebbe potuto presentare profili di illegittimità, quali in concreto si sono poi verificati.

D'altra parte, la necessità di dare comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio in esame, già affermata dalla giurisprudenza, ha ricevuto espressa conferma dal legislatore, il quale ha preso atto del diritto vivente per trasfonderlo in apposita norma. Infatti, il D.Lgs. 3-4-2006 n. 152, recante norme in materia ambientale ( c.d. codice dell'ambiente) nel ribadire all'articolo 192 il divieto di abbandono e di deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo, riprendendo quasi integralmente le disposizioni del decreto Ronchi, ha ribadito che chiunque viola i divieti in parola 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, aggiungendo,



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

tuttavia, che tale responsabilità deve risultare "in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo".

P.Q.M.

La Sezione esprime il parere che il ricorso vada accolto, e per lo effetto vadano annullati i provvedimenti impugnati.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

**5. TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA LECCE PRIMA SEZIONE**

**Registro Decis.: 375/2008**

Registro Generale: 1038/07

Visto il ricorso num. 1038/07 proposto da:

CONSORZIO SPECIALE PER LA BONIFICA DI ARNEO

(in persona dei legale rappresentante, p.t.)

rappresentato e difeso da:

contro

COMUNE DI LATIANO

(in persona del Sindaco, p.t., n.c.)

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

- del provvedimento n. 62 del 16 aprile 2007, con cui il Commissario straordinario del Comune di Latiano ha ordinato al Consorzio ricorrente la rimozione e la pulizia del materiale di risulta abbandonato ai bordi della strada vicinale denominata 'Tanusci' (tra cui il cemento-amianto), nonché la bonifica del sito;

- di ogni altro atto connesso, conseguenziale e presupposto

Visti gli atti e i documenti depositati con il ricorso;

Considerato che nel ricorso introduttivo sono articolati i seguenti motivi:

1) Incompetenza – Falsa applicazione dell'art. 192 del d.lgs. 152 del 2006;

2) Eccesso di potere per errata presupposizione – Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 152/06;

3) Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 152 del 2006 – Incompetenza.

Vista l'ordinanza n. 727/07 (resa all'esito della Camera di consiglio del 25 luglio 2007), con cui questo Tribunale ha respinto l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dal Consorzio ricorrente;



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Considerando in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Il Consorzio ricorrente riferisce di aver realizzato un canale denominato 'Reale' nell'ambito del territorio comunale di Latiano.Lungo il canale in questione corre una strada vicinale di proprietà comunale denominata 'Tanusci'. Il ricorrente riferisce che la strada in questione è percorsa dalla collettività senza limitazione alcuna.

Risulta agli atti che ignoti abbiano depositato, ai bordi della strada vicinale, copiose qualità di materiale di risulta, ivi comprese alcune lastre di cemento-amianto.

Con nota in data 21 marzo 2007 il Comune intimato segnalava al Consorzio ricorrente l'avvenuto abbandono del materiale in questione e si intimava allo stesso di provvedere con urgenza alla bonifica dell'amianto posto in prossimità del canale 'Reale' in contrada 'Tanusci', "in quanto sito di pertinenza dello stesso".

Con nota in data 13 aprile 2007 il Consorzio riscontrava la segnalazione comunale evidenziando che l'abbandono del materiale in parola non fosse in alcun modo addebitabile a fatto proprio e che "l'estensione dell'area di pertinenza, contigua al canale, non consente comunque alcuna forma di protezione".

In definitiva, il Consorzio rappresentava che "anche in linea con la decisione assunta dal TAR Lecce n. 5368/04 per caso analogo riguardante il Consorzio, si ritiene di non aver competenza alcuna in ordine allo smaltimento dei rifiuti depositati".

Con l'impugnata ordinanza commissariale n. 62 del 2007 il Comune intimato intimava al Consorzio di eseguire entro un brevissimo termine i lavori di rimozione e pulizia del materiale di risulta e "la bonifica del sito di propria competenza", anticipando che, per il caso di inottemperanza, di sarebbe proceduto ad effettuare i lavori in questione a spese ed in danno del Consorzio medesimo.

Nella specie, il Comune intimato sottolineava la pericolosità dell'abbandono incontrollato dei rifiuti in questione e richiamava e disposizioni di legge secondo cui sono vietati l'abbandono ed il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel sottosuolo.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

L'ordine di rimozione e bonifica veniva nella specie impartito al Consorzio ricorrente in quanto "l'argine in cui sono stati depositati i rifiuti è di pertinenza del Consorzio di Bonifica dell'Arneo".

L'ordinanza in parola veniva impugnata dal Consorzio, che ne lamentava l'illegittimità sotto due articolati profili.

Con ordinanza n. 727/07 (resa all'esito della Camera di consiglio del 25 luglio 2007) il Tribunale respingeva l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dal Consorzio ricorrente, ritenendo non sussistenti i presupposti per la richiesta sospensione (art. 21 della l. 1034 del 1971).

All'udienza pubblica del giorno 19 dicembre 2007 la Difesa di Parte attrice rassegnava le proprie conclusioni ed il ricorso veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

Con il primo motivo, il Consorzio censura l'illegittimità dell'impugnata ordinanza per essere stata adottata dal Commissario straordinario e non invece dal Dirigente o funzionario responsabile.

Al riguardo, il lamentato profilo di incompetenza relativa risulterebbe confermato dal cospicuo filone giurisprudenziale secondo cui la previsione di cui al comma 3 dell'art. 14 del d.lgs. 33 del 1997 (- poi: art. 192 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - in tema di ordinanza sindacale per le ipotesi di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti) andrebbe letta alla luce dell'evoluzione normativa in tema di distinzione fra le competenze della componente politico-amministrativa e quelle della componente gestionale, con la conseguenza che l'adozione dell'ordinanza in parola spetterebbe al dirigente o funzionario addetto al relativo settore.

Con il secondo motivo, la Difesa di Parte attrice lamenta che il provvedimento avversato risulti comunque illegittimo in quanto adottato in difetto dei relativi presupposti ex lege.

In particolare, Parte attrice osserva che non appare in alcun modo provata la proprietà in capo al Consorzio dell'area in cui è avvenuto l'abbandono dei rifiuti in questione e che essa è anzi qualificabile come area di uso pubblico quasi esclusivo, con la conseguenza che la competenza per la raccolta e smaltimento dei rifiuti ivi insistenti non possa che spettare al Comune territorialmente competente.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Ancora, nella specie difetterebbe qualunque prova in ordine alla presunta relazione fra l'abbandono dei rifiuti in questione ed una condotta dolosa ovvero colposa posta in essere dall'Ente.

Infine, l'adozione dell'avversata ordinanza sarebbe avvenuta in violazione delle garanzie procedimentali di cui è menzione all'art. 192 del d.lgs. 152 del 2006, cit..

I motivi di censura dinanzi sinteticamente descritti sono fondati e meritevoli di accoglimento.

Ai fini del corretto inquadramento del thema decidendum (e del relativo quadro normativo di riferimento) occorre in primo luogo richiamare le disposizioni normative pertinenti al caso di specie.

Viene in primo luogo in rilievo il comma 3 dell'art. 14 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (articolo rubricato 'Divieto di abbandono'), secondo cui "fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 50 e 51, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 [si tratta del divieto di abbandono e deposito incontrollato di rifiuti, nonché di immissione di rifiuti nelle acque superficiali o sotterranee] 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. Il sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate".

A seguito dell'abrogazione della disposizione in questione ad opera del d.lgs. 152 del 2006 (recante 'Disposizioni in materia ambientale'), la materia è ora disciplinata dall'art. 192 del decreto medesimo, il quale ha ripreso in larga parte, per quanto qui rileva, le previgenti disposizioni.

Ai fini che qui rilevano, occorre osservare che la riforma del 2006 ha integrato la previgente disciplina prevedendo che l'accertamento circa la sussistenza del dolo o della colpa in relazione all'abbandono dei rifiuti debba avere luogo "in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo".

In base al quadro normativo dinanzi sinteticamente richiamato emerge quanto segue:

a) l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 3 dell'art. 14 del d.lgs. 22 del 1997 (ora: art. 192 del d.lgs. 152 del 2006) è possibile unicamente a carico dei responsabili diretti dell'abbandono



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

(ove individuati), ovvero a carico del proprietario o del titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area;

b) in tale seconda ipotesi, l'applicazione delle rigorose previsioni di cui all'art. 14, cit., sarà possibile solo laddove sia dimostrata in capo al proprietario o al titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area una condotta dolosa o colposa;

c) in ogni caso (a seguito della novella del 2006), l'accertamento in ordine alla sussistenza di una condotta dolosa o colposa deve avvenire in pieno contraddittorio con i soggetti interessati.

Una volta delineato in modo sistematico il quadro normativo di riferimento, emerge con evidenza l'illegittimità del provvedimento impugnato.

In primo luogo si osserva che (dovendosi comunque escludere che l'abbandono dei rifiuti in questione sia direttamente addebitabile al Consorzio ricorrente) il Comune non abbia in alcun modo provato che il Consorzio sia proprietario o titolare di diritti reali o personali di godimento sull'area in cui l'abbandono è avvenuto.

In particolare, per quanto concerne la questione della proprietà dell'area in questione, il Comune non ha provato in alcun modo la titolarità di essa in capo al Consorzio, mentre quest'ultimo (con deduzione non confutata in alcun modo dal Comune, non costituitosi) ha affermato che la strada in questione è di uso pubblico, liberamente accessibile a tutti e, comunque, fruibile senza limiti da parte degli abitanti della zona al fine di raggiungere le loro proprietà.

Già sotto tale profilo, quindi, viene meno un presupposto ex lege necessario (se pure, non sufficiente) al fine di legittimare l'adozione dell'ordinanza di cui è menzione all'art. 14 del d.lgs. 22 del 1997, cit.

Come in altra occasione osservato dal Tribunale (sentenza n. 5368/04 del 14-22 luglio 2004, le cui conclusioni possono essere confermate in parte qua in relazione all'odierna vicenda) "quando una strada – sia pure privata (cosa che non è nel caso di specie) viene assoggettata in modo continuativo ad uso pubblico, in modo che si ha una situazione corrispondente all'esercizio di una servitù, incombe all'Ente esponenziale di quella collettività curare la manutenzione della strada medesima. Le predette conclusioni sono rilevanti anche nel caso di specie, in relazione ai diversi contenuti dell'ordinanza impugnata.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Per quanto riguarda (…) l'ordine di eliminare i rifiuti abbandonati da ignoti nella fascia di pertinenza, occorre esaminare le disposizioni di cui agli artt. 7, 13, 14 e 21 del D. Lgs. n. 22 del 5/2/1997 (c.d. decreto Ronchi). L'art. 7, comma 2, classifica come rifiuti urbani, fra gli altri "...d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico....", mentre l'art. 21, comma 1, prevede che siano i Comuni ad effettuare la gestione dei rifiuti urbani, per cui già da ciò risulterebbe l'illegittimità in parte qua dell'ordine di smaltimento intimato al Consorzio di Bonifica di Arneo".

Ad ogni modo (fermo restando il carattere dirimente di quanto sin qui osservato e richiamato in relazione alla non corretta applicazione dell'art. 14, cit. da parte del Comune di Latiano) il Collegio osserva che difetta nel caso di specie anche il secondo dei presupposti che legittimerebbero l'adozione, a carico del Consorzio intimato, dell'impugnata ordinanza di rimozione e bonifica del sito.

Ci si riferisce alla prova in concreto in ordine all'imputabilità in capo al Consorzio (sia pure a titolo di mera colpa) dell'abbandono e deposito incontrollato di rifiuti ai bordi della strada vicinale che corre in parallelo al canale denominato 'Reale'.

Ed infatti, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale che il Collegio ritiene nella specie di confermare, l'obbligo di diligenza ricadente in capo al proprietario di un'area, idoneo ad escludere la sussistenza di una condotta colposa ai sensi del più volte richiamato art. 14, deve essere valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che una tale responsabilità non possa essere pronunciata laddove il deposito di rifiuti da parte di terzi soggetti sarebbe, sì, evitabile, ma solo a costi obiettivamente sproporzionati.

Come condivisibilmente affermato in giurisprudenza, infatti, "il dovere di diligenza, che fa carico al titolare del fondo, 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 citato, di abbandonarvi dei rifiuti. La richiesta di un impegno di tale entità travalicherebbe oltremodo gli ordinari canoni della diligenza media (o del buon padre di famiglia) che è alla base della nozione di colpa, quando questa è indicata in modo generico, come nella specie, senza ulteriori specificazioni" (Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 8 marzo 2005, n. 935).



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Riconducendo i principi in questione alle peculiarità del caso di specie, emerge che, effettivamente, il Consorzio ricorrente non avrebbe potuto impedire il riversaggio dei rifiuti in questione, se non effettuando opere di recinzione e di protezione estese per chilometri, molto difficilmente controllabili e comunque dal costo verosimilmente eccessivo, anche in considerazione dell'effetto contenitivo obiettivamente ridotto che esse potrebbero in concreto sortire.

Ancora, appare nella specie condivisibile il motivo di censura fondato sul mancato rispetto, da parte del Comune intimato, delle garanzie procedimentali di cui è menzione al comma 3 dell'art. 192 del d.lgs. 152 del 2006 (il quale, come si è detto, consente al Comune di pronunciarsi in ordine alla sussistenza del requisito della colpa solo all'esito di "accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo").

Ed infatti, se è vero che l'adozione dell'impugnata ordinanza è stata preceduta da una fase di interlocuzione con gli Uffici comunali (contestazione dei presunti addebiti con nota comunale del 21 marzo 2007 e motivato riscontro da parte del Consorzio con nota del successivo 23 marzo), è pur vero che l'atto impugnato non prende in alcun modo posizione in ordine alle controdeduzioni ed alle giustificazioni offerte dal Consorzio, in tal modo vanificando la ratio stessa della richiamata partecipazione procedimentale.

L'illegittimità (ed il conseguente annullamento) del provvedimento in epigrafe per il richiamato profilo di violazione di legge esime il Collegio dall'esame puntuale dell'ulteriore motivo di ricorso, relativo all'incompetenza relativa del Commissario straordinario (motivo che, comunque, palesa evidenti motivi di fondatezza, in relazione alla recente evoluzione normativa sul tema del riparto di competenze fra gli organi di vertice dell'Ente e la componente gestionale).

Per le medesime ragioni, non risulta necessario svolgere un esame puntuale in ordine al motivo di censura concernente l'ulteriore contenuto dispositivo del provvedimento impugnato (ci si riferisce alla parte in cui il Commissario straordinario ordina al Consorzio la bonifica del materiale di cemento-amianto con le modalità di cui al D.M. 6 settembre 2004, previa presentazione del piano di lavoro con nulla-osta all'esecuzione dei lavori rilasciato dalla competente A.U.S.L.).

Ai limitati fini che qui rilevano si osserva, comunque, che anche il motivo in parola presenta evidenti profili di fondatezza.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Si osserva al riguardo che (come condivisibilmente osservato dalla Difesa comunale) il Consorzio non sembra nella specie aver dato corretta applicazione alla previsione di cui all'art. 239 del d.lgs. 152 del 2006, il quale consente l'applicazione delle norme in materia di bonifica di siti inquinati per le ipotesi di abbandono di rifiuti a condizione che, pure a seguito della rimozione, avvio a recupero e smaltimento dei rifiuti abbandonati, si accerti il superamento dei valori di attenzione ivi richiamati.

Ed infatti, dai documenti di causa non emerge in alcun modo che il Comune intimato abbia fatto precedere l'ordinanza in questione da una qualunque istruttoria in ordine al richiamato superamento dei valori di attenzione.

Per i motivi esposti, il ricorso di cui in oggetto deve essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, I Sezione di Lecce, definitivamente pronunciando sul ricorso N.R.G. 1038/07

LO ACCOGLIE, e per l'effetto ANNULLA il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune convenuto alla rifusione delle spese di lite, che liquida in complessivi euro 1.500 (millecinquecento), oltre I.V.A. e C.P.A., come per legge.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita ad opera dell'Autorità amministrativa.

La presente sentenza è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

## 6. TAR EMILIA ROMAGNA - PARMA, SEZ. I - sentenza 8 gennaio 2008 n. 1

FATTO

L'odierno ricorrente è proprietario di un fondo agricolo sito in Comune di Gossolengo (PC) località Pontenuovo.

Nel mese di marzo 1997, gli agenti dell'ARPA di Piacenza hanno accertato che su un terreno incolto antistante la proprietà del ricorrente e che risulta facilmente accessibile dalla viabilità ordinaria, erano stati abbandonati dei materiali quali pneumatici usati e lastre di cemento - amianto classificabili quali rifiuti "speciali" ai sensi del D. Lgs. n. 22 del 1997.

Con le gravate ordinanze del 1997, il Comune, supponendo che il sig. fosse il proprietario dell'area su cui erano stati abbandonati i rifiuti in questione, gli ordinava di rimuovere gli stessi.

Il ricorrente eseguiva in parte dette ordinanze provvedendo allo smaltimento dei soli pneumatici usati.

A seguito del parziale inadempimento a quanto precedentemente intimato, l'Amministrazione Comunale incaricava dello smaltimento delle lastre di eternit l'Azienda Servizi Municipalizzati di Piacenza chiedendo poi al sig. i la somma relativa al costo della suddetta operazione.

Ritiene il ricorrente che gli atti impugnati siano illegittimi per i seguenti motivi in diritto:

Violazione dell'art. 14 del D. Lgs. n. 22 del 1997 e dell'art. 3 L. n. 241 del 1990; Eccesso di potere per difetto di istruttoria e dei presupposti, nonché per travisamento di fatti, viamento, carenza di motivazione ed ingiustizia manifesta;

L'ordinanza impugnata è viziata in quanto adottata sul falso presupposto che il ricorrente sia proprietario dell'area sulla quale sono stati depositati abusivamente i rifiuti in questione e nonostanteche questi abbia tempestivamente segnalato all'Amministrazione Comunale tale errore.

Il provvedimento impugnato deve ritenersi inoltre illegittimo perché, in ogni caso, ai sensi dell'art. 14 del D. Lgs n. 22 del 1997, il proprietario dell'area su cui sono stati depositati abusivamente dei rifiuti non può essere costretto a rimuoverli, se egli stesso non risulta il responsabile dell'abuso.

Nella specie, è pacifico che il ricorrente, oltre a non essere proprietario dell'area, nemmeno è responsabile del deposito dei suddetti materiali.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

L'Amministrazione Comunale di Gossolengo, costituitasi in giudizio, in via preliminare chiede che il ricorso sia dichiarato irricevibile per tardività, per la parte in cui sono impugnate le ordinanze comunali del 5/5/1997 e del 1/10/1997 e, nel merito, che lo stesso sia respinto, siccome infondato, con condanna del ricorrente al pagamento delle spese di lite.

Alla pubblica udienza del 6/11/2007, la causa è stata chiamata e, quindi, è stata trattenuta per la decisione, come da verbale.

DIRITTO

Sono impugnati, con il presente ricorso, sia l'atto in data 12/8/1999, con il quale il Responsabile dell'Ufficio Tecnico del Comune di Gossolengo (PC) ha ordinato al sig.– attuale ricorrente – di pagare una determinata somma, corrispondente al costo sostenuto dalla civica amministrazione per lo smaltimento di rifiuti speciali depositati abusivamente in un'area sita nel territorio comunale, sia le precedenti ordinanze comunali del 5/5/1997 e del 1/10/1997, di intimazione al medesimo di rimuovere detti materiali (costituiti da pneumatici usati e lastre di eternit) e di successiva concessione di ulteriore termine per provvedere, con avvertenza che, in caso di ulteriore inadempimento, il Comune avrebbe provveduto alla rimozione e allo smaltimento dei materiali in questione a spese dell'intimato.

In via preliminare, il Tribunale ritiene di poter omettere l'esame delle eccezioni di irricevibilità ed inammissibilità delle censure che aggrediscono le citate ordinanze comunali del 1977, risultando il ricorso infondato nel merito.

Il ricorrente sostiene l'illegittimità dell'intimazione di pagamento dell'importo equivalente al costo delle operazioni di rimozione e smaltimento dei suddetti rifiuti speciali (costituiti peraltro dalle sole lastre di "eternit", in quanto gli pneumatici usati erano già stati rimossi dallo stesso intimato) disposta dal Comune ai sensi dell'art. 14 del D. Lgs. n. 22 del 1997, in quanto egli non è né il responsabile del deposito abusivo, né il proprietario dell'area sulla quale tale deposito è avvenuto.

Il motivo è infondato, sia perché riguardo alle precedenti ordinanze del 1997, rispettivamente di rimozione dei rifiuti e di proroga dei termini per effettuare tale operazione, il ricorrente, oltre a non avere mai palesato di non essere il proprietario dell'area, ha anche ottemperato, sia pure parzialmente, all'intimazione, rimuovendo parte dei materiali depositati, sia perché il titolo (diritto reale o personale di godimento) che effettivamente lega il ricorrente all'area in questione è



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

sufficiente, in mancanza – come è nel caso in questione – di identificazione dell'effettivo responsabile dell'abuso, affinché i costi di smaltimento dei rifiuti debbano essere addebitati al titolare del diritto stesso.

Prescrive infatti l'art. 14 del D. Lgs.n. 22 del 1997 che all'obbligo di procedere alla rimozione, all'avvio a recupero e smaltimento dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi siano tenuti, in solido con il trasgressore, il proprietario dell'area ovvero i titolari di diritti reali o personali sulla medesima, purché ad essi la violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa.

Nella specie, dagli atti di causa risulta che il ricorrente, in quanto titolare di un allevamento suinicolo sito nell'area "de qua", aveva oltre alla piena disponibilità del fondo, anche la necessità di essere costantemente presente sul posto per seguire la propria attività imprenditoriale.

Dal verbale di sopralluogo redatto dai tecnici A.R.P.A in data 20/3/1997, risulta inoltre che le lastre di "eternit" (unico materiale costituente rifiuto smaltito dal Comune ed al quale si riferisce il provvedimento impugnato) non apparivano come se fossero state scaricate alla rinfusa sul terreno, risultando invece le stesse "…per la gran parte impilate le une sulle altre e poste su più bancali".

Notavano ancora i tecnici ARPA che le lastre, in quanto "coperte da vegetazione" sembravano derivare da attività di rimozione di precedente struttura".

Ritiene il Collegio, conformemente al consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa sulla questione, che i suddetti elementi siano sufficienti affinché la violazione di cui all'art. 14 del D. Lgs. n. 22 del 1997 possa essere imputata, quanto meno a titolo di "culpa in vigilando", al proprietario o al titolare di diritti reali o personali sul fondo (v. C.d.S., sez. V, 3/2/2006 n. 439; TAR Friuli V.G., 22/2/2006 n. 104).

Dalle considerazioni che precedono discende, ulteriormente, l'immunità del provvedimento impugnato dai vizi denunciati in ricorso.

Per le ragioni suesposte, il ricorso è respinto.

Le spese seguono la soccombenza ed esse sono liquidate come indicato in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione staccata di Parma, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Condanna il ricorrente, quale parte soccombente nel presente giudizio, al pagamento, in favore dell'Amministrazione Comunale di Gossolengo, delle spese relative al presente giudizio, che sono liquidate per l'importo onnicomprensivo di €. 2.500,00 (duemilacinquecento /00) oltre I.V.A. e C.P.A..

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



© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248