

MOTIVAZIONE DELL'ORDINANZA DI RIMOZIONE RIFIUTI E GARANZIE PARTECIPATIVE

DI PAOLO BERTOLINI E SARA FOLINO

T.A.R. MARCHE, Sez. I – 26 marzo 2024, n. 313

Ai sensi dell'art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, l'onere di rimozione dei rifiuti abbandonati grava in via principale sull'inquinatore e, in via solidale, sul proprietario del terreno esclusivamente qualora a questi sia imputabile una condotta dolosa o colposa, che deve essere adeguatamente motivata nell'ordinanza di rimozione adottata dal sindaco ai sensi dello stesso articolo.

La mancata comunicazione di avvio del procedimento non vizia l'ordinanza di rimozione di rifiuti in parte pericolosi nel caso in cui il provvedimento indichi quale ragione d'urgenza il potenziale pericolo di contaminazione per il suolo, per le acque superficiali e per le acque sotterranee, tenuto conto altresì della mancata dimostrazione dell'apporto collaborativo che il destinatario dell'ordine avrebbe potuto fornire.

Con la sentenza in commento, il T.A.R. Marche si è pronunciato in merito al ricorso avverso un'ordinanza emessa dal sindaco del Comune di Altidona, nei confronti di proprietari incolpevoli, avente ad oggetto la rimozione, il recupero o lo smaltimento dei rifiuti abbandonati da ignoti, oltre al ripristino dello stato dei luoghi.

I proprietari incolpevoli dell'area, dopo essere venuti a conoscenza dell'abbandono di rifiuti sul terreno di loro proprietà, sporgevano denuncia-querela contro ignoti. Non essendo però stato possibile individuare il responsabile dell'abbandono dei rifiuti, il Comune emanava la citata ordinanza. Mediante tale ordinanza, oltre a dare atto dell'impossibilità di individuare il responsabile dell'abbandono, si ordinava ai ricorrenti – in qualità di obbligati in solido – di provvedere alla rimozione e allo smaltimento di rifiuti ritenuti pericolosi, in quanto costituiti da lastre di piombo, e di ripristinare lo stato dei luoghi. Inoltre, si avvertiva che, in caso di inottemperanza, l'amministrazione avrebbe proceduto all'esecuzione d'ufficio in danno dei soggetti obbligati e al recupero delle somme anticipate.

I ricorrenti eseguivano spontaneamente la rimozione e lo smaltimento dei rifiuti e impugnavano, anche a fini risarcitori, la già citata ordinanza.

La sentenza in commento appare di particolare interesse in relazione al tema delle garanzie partecipative da assicurare al proprietario con riferimento al procedimento per l'individuazione del responsabile dell'abbandono dei rifiuti e per l'accertamento della responsabilità solidale ai sensi dell'art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006.

È noto come tale disposizione, in linea con il principio euro-unitario “chi inquina paga”, disponga che l'obbligo di rimozione dei rifiuti grava in via principale sull'inquinatore e, in via solidale, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area esclusivamente qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa. Secondo la giurisprudenza maggioritaria¹, tale responsabilità solidale deve essere accertata previo contraddittorio, per l'istaurazione del quale la preventiva comunicazione di avvio del procedimento costituisce un adempimento “indispensabile”, non trovando applicazione l'eccezione di cui all'art. 21 *octies*,

comma 2, della Legge n. 241/1990. Secondo la citata giurisprudenza, il legislatore ha inteso promuovere esigenze di effettiva partecipazione tali da consentire un'istruttoria completa circa la responsabilità da abbandono dei rifiuti, che si deve riflettere in un'esauriente motivazione.

Il T.A.R. Marche riconosceva fondata la doglianza dei ricorrenti, secondo la quale l'amministrazione avrebbe omesso di fornire adeguata motivazione circa la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa o del dolo in capo ai proprietari, considerato che i medesimi erano residenti in un altro comune e non avevano il possesso del terreno, giacché in affitto a un soggetto terzo.

Contrariamente rispetto all'opinione giurisprudenziale maggioritaria, il T.A.R. Marche non accoglieva invece la doglianza dei ricorrenti relativa alla violazione delle regole partecipative per omessa comunicazione di avvio del procedimento. Il T.A.R. Marche argomentava infatti che nel provvedimento erano richiamate le ragioni di urgenza, rappresentate dalla circostanza che i rifiuti abbandonati erano stati ritenuti di particolare pericolosità, potendo determinare un potenziale pericolo di contaminazione per il suolo, le acque superficiali e le acque sotterranee. Inoltre, avendo i ricorrenti sporto denuncia-querela contro ignoti e risiedendo a Roma, ad avviso del Collegio, essi non avrebbero potuto fornire ulteriori informazioni per l'individuazione del responsabile né per escludere la loro responsabilità solidale.

A parere di chi scrive, la statuizione del T.A.R. Marche sul punto non pare, tuttavia, in linea con il contenuto della disposizione di cui all'art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, giacché la medesima, rappresentando lo strumento tipico per l'individuazione dei soggetti responsabili, richiede espressamente lo svolgimento di accertamenti in contraddittorio con i medesimi (inclusi i soggetti proprietari o titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area). Invero, diversa è l'ipotesi in cui sussistano presupposti di necessità e urgenza, in relazione alla quale potrà trovare applicazione, al più, un diverso istituto, quello delle ordinanze "extra ordinem", di cui all'art. 50, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000ⁱⁱ. Tali ultime ordinanze, proprio per la loro natura "extra ordinem" possono rivolgersi a chiunque abbia, con il bene che minaccia la pubblica incolumità, una relazione tale da consentirgli di disporre e quindi effettuare tempestivamente gli interventi necessari a ripristinare le condizioni di sicurezzaⁱⁱⁱ.

Le ordinanze adottate ai sensi dall'art. 50, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000 e quelle ai sensi dell'art. 192, comma 3, del D. Lgs. n. 152/2006 svolgono pertanto funzioni tra loro distinte; come sancito da alcuna giurisprudenza^{iv}, le prime, adottate in via d'urgenza, assolvono ad una funzione meramente ripristinatoria, mentre le seconde, invece, adottate a seguito di un contraddittorio, hanno funzione sanzionatoria.

In ultima analisi, giova altresì sottolineare come il ragionamento svolto dal T.A.R. nella sentenza in commento poggi su un presupposto logico/giuridico del tutto errato. In particolare, secondo il T.A.R. la notifica dell'ordinanza ai sensi dell'articolo 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, al proprietario incolpevole, assolverebbe alla funzione di consentire a quest'ultimo di valutare se sia più conveniente accollarsi gli oneri della rimozione e dello smaltimento dei rifiuti oppure lasciare che provveda d'ufficio l'amministrazione.

Tale statuizione non tiene in debita considerazione la differente disciplina che trova applicazione alla rimozione dei rifiuti (ai sensi dell'articolo 192 del D.Lgs. n. 152/2006) rispetto a quella applicabile alla bonifica di aree inquinate (ai sensi degli articoli 242 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006).

L'articolo 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, infatti, non prevede alcun tipo di responsabilità, neppure risarcitoria, in capo al proprietario incolpevole, giacché la disposizione sancisce che "[i]l 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". Tale previsione, pertanto, consente all'amministrazione competente di procedere al recupero dei costi esclusivamente nei confronti dei soggetti responsabili (incluso il proprietario, e/o i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali, tuttavia, tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa). Al contrario, essa non consente all'amministrazione competente

di agire d'ufficio e recuperare i costi nei confronti di un soggetto proprietario non responsabile per l'abbandono dei rifiuti.

Ben diversa, invece, si presenta la normativa in materia di bonifica con riferimento agli obblighi del proprietario incolpevole, che, lo si rammenta, sono contenuti principalmente negli articoli 245, 250 e 253 del D.Lgs. n. 152/2006. In particolare, per quanto riguarda il recupero dei costi rammentiamo, a tal proposito, come l'articolo 253, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006 preveda che *“il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi”*.

In conclusione, se è vero che i due istituti giuridici della bonifica e della rimozione dei rifiuti vengono spesso (anche impropriamente) utilizzati congiuntamente in forza della sottesa connessione tra l'abbandono dei rifiuti ed eventuali contaminazioni da questo derivanti^v, non è meno vero che tali figure giuridiche operano sulla base di presupposti differenti, che si auspica vengano attentamente vagliati nel rispetto dei principi stabiliti dal D. Lgs. n. 152/2006.

-
- ⁱ Sul punto si vedano T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 18 marzo 2024, n. 659, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 11 marzo 2024, n. 939 e T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 3 novembre 2022, n. 1070.
- ⁱⁱ Sul punto, si noti che secondo giurisprudenza, la comunicazione di avvio del procedimento può venire meno quando *“l'ordinanza contingibile e urgente non possa tollerare il previo contraddittorio con l'interessato a pena di svuotamento di quella effettività e particolare rapidità cui la legge preordina l'istituto in questione e di conseguente compromissione dei valori fondamentali quali quello della salute”* (Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 2019, n. 7665).
- ⁱⁱⁱ Si vedano, a titolo di esempio, T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 22 maggio 2024, n. 3322 e T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 17 gennaio 2023, n. 167.
- ^{iv} T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 11 febbraio 2021, n. 925.
- ^v In questo senso si vedano Cons. Stato, sez. I, 23 marzo 2022, parere n. 656 e T.A.R. Veneto, sez. II, 1° dicembre 2023, n. 1798.