

**Sulla illegittimità dell'ordinanza sindacale di rimozione di rifiuti su terreno di proprietà del  
Consorzio ASI, adiacente ad un campo Rom  
(T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, sent. 3 febbraio 2020, n. 494)**

In tema di rifiuti, affinché il proprietario del suolo sia condannato agli adempimenti previsti dall'art. 192 del D.lgs. 152/2006 è necessario che l'accertamento della sua responsabilità sia effettuato in contraddittorio, anche se tale accertamento è fondato su presunzioni e nei limiti della esigibilità ove si ravvisi il titolo colposo di tale responsabilità, non potendosi configurare, in assenza di una espressa previsione di legge nazionale, una responsabilità da posizione del proprietario, con conseguente esclusione della natura di obbligazione *propter rem* dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene; per regola generale non è quindi configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità. Inoltre, in base al D.Lgs. n. 152/2006, la P.A. non può imporre ai privati che non abbiano alcuna responsabilità, né diretta, né indiretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengano individuati solo quali proprietari o gestori o addirittura in ragione della mera collocazione geografica del bene, l'obbligo di bonifica di rimozione e smaltimento di rifiuti ed, in generale, della riduzione al pristino stato dei luoghi che è posto unicamente in capo al responsabile dell'inquinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare.

\*\*\*

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1653 del 2016, proposto da Consorzio per Area di Sviluppo Industriale di Napoli - Asi Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Innocenzo Calabrese, con domicilio digitale [innocenzo.calabrese@pecavvocatinola.it](mailto:innocenzo.calabrese@pecavvocatinola.it) e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Saverio Orlando in Napoli, via Bartolo Longo, 333;

*contro*

Comune di Giugliano in Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Riccardo Marone, con domicilio digitale [riccardomarone1@avvocatinapoli.legalmail.it](mailto:riccardomarone1@avvocatinapoli.legalmail.it) e domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, via Cesario Console, 3;

*per l'annullamento*

- 1) dell'ordinanza sindacale n.16 del 15 febbraio 2016 del Sindaco p.t. del Comune di Giugliano in Campania notificata il 19.02.2016, con cui veniva disposta la rimozione "a cure e spese" del ricorrente di rifiuti in località Giugliano in Campania, fg. mappa 27, p.lla 197, e fg. mappa 41, p.lle 7-8-101-117-250-404;
- 2) della relazione di sopralluogo del 04.06.2015 del Settore Ambiente Comune di Giugliano in Campania richiamata nell'ordinanza 16/2016 e mai notificata;
- 3) della nota prot. 55475 del 09.11.2015 avente ad oggetto avviso di avvio del procedimento ordinanza di rimozione;
- 4) di ogni altro atto preordinato e/o conseguente ad essi connesso;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Giugliano in Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2019 la dott.ssa Gabriella Caprini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

I. Parte ricorrente impugna, unitamente alla presupposta relazione di sopralluogo, l'ordinanza sindacale con cui veniva disposta la rimozione a proprie spese dei rifiuti rivenuti in località Giugliano in Campania in un'area, in asserita proprietà, identificata ai fogli di mappa 27, p.lla 197, e 41 p.lle 7-8-101-117-250-404.

II. A sostegno del gravame deduce i seguenti motivi di ricorso:

- a) violazione e falsa applicazione art. 192 d.lgs. 152/06 e degli artt. 7 e 10 della l. n. 241/1990 per omesso contraddittorio;
- b) eccesso di potere per presupposti erronei, difetto di istruttoria e di motivazione, travisamento ed erronea valutazione dei fatti.

III. Si è costituita l'Amministrazione comunale intimata, concludendo per il rigetto del ricorso.

IV. All'udienza pubblica del 19.11.2019, fissata per la trattazione, la causa è stata introitata per la decisione.

V. Il ricorso, ad una maggiore approfondimento proprio della fase di merito, è fondato.

V.1. Premette parte ricorrente che:

a) il Comune di Giugliano in Campania previamente adottava la nota prot. 0055475 U del 09.11.2015 classificazione 11.01 avente ad oggetto l'avvio del procedimento finalizzato alla emissione ordinanza di rimozione, a cure e spese del ricorrente, dei rifiuti situati in località Giugliano in Campania nei terreni individuati al fg. di mappa n. 27 p.lla n. 197 e al fg. di mappa n. 41, p.lle nn. 7-8-101-117-250-404.

Nella nota in oggetto, si rappresentava che dal sopralluogo effettuato il 04.06.2015 "in località Asi adiacente campo Rom allestito da questo ente con moduli abitativi risultano abbandonati in modo incontrollato rifiuti pericolosi e non pericolosi", diffidando contestualmente la ricorrente a procedere alla messa in sicurezza ed alla rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati;

b) in riscontro alla predetta nota, veniva reso un circostanziato riscontro da parte del ricorrente Consorzio, con nota di controdeduzioni pec prot. 50 del 4/01/2016 del Direttore p.t..

In essa si contestava: 1) la titolarità dell'area su cui veniva verificato lo sversamento, in quanto ritenuta facente parte di una strada di accesso al Campo Nomadi esterna al perimetro dell'agglomerato esterno di Giugliano Qualiano, Campo Rom allestito dallo stesso Comune; 2) la mancata partecipazione all'attività di sopralluogo; 3) che alcuna condotta colposa e/o dolosa, sistematica e continuativa fosse ascrivibile al Consorzio; 4) che non era stata indicata e/o documentata e/o provata (con relazioni tecniche, foto, ecc) alcuna situazione tale da rappresentare il degrado dell'area;

c) il Comune di Giugliano in Campania, adottava comunque la ordinanza sindacale n. 16 del 15 febbraio 2016, gravata, con la quale il Sindaco p.t. ordinava alla medesima ricorrente di procedere a propria cura e spese alla rimozione dei rifiuti, ripristinando lo stato dei luoghi.

V.1.1. Ciò posto, con il primo e quarto motivo di ricorso, la parte si lamenta del mancato accertamento in contraddittorio di eventuali profili di imputabilità, asserendo, da un lato, in violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, la mancata partecipazione alle verifiche necessarie e, dall'altro, in contrasto con quanto disposto dagli artt. 7 e 10 della l. n. 241/1990, l'omessa valutazione delle osservazioni presentate.

V.1.2. Le censure sono fondate.

V.1.3. Osserva, in proposito, parte ricorrente che a seguito di sopralluogo del 04.06.2015 nelle aree *de quibus* adiacenti al capo Rom allestito dallo stesso Comune con moduli abitativi, si è accertato l'abbandono di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, per poi ordinare al Consorzio di Sviluppo Industriale di Napoli di procedere, a propria cura e spese, alla immediata messa in sicurezza del sito.

A fondamento di tale ordinanza, sarebbe quindi stato posto l'esito del predetto sopralluogo, del cui espletamento, però, non sarebbe stato notiziato il Consorzio ASI Napoli, interessato, di contro, a parteciparvi anche ai fini della verifica dell'effettivo stato di luoghi.

V.1.4. Orbene, al riguardo l'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, prescrive che i controlli svolti dall'Amministrazione riguardo all'abbandono di rifiuti debbano essere effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati, in modo da garantire l'osservanza delle regole poste a presidio della partecipazione dell'interessato all'istruttoria amministrativa.

V.1.5. Al contrario il predetto Comune, illegittimamente, non ha coinvolto il Consorzio ricorrente nel procedimento, non consentendogli, nello specifico, di partecipare in contraddittorio agli accertamenti ed alle verifiche necessarie, rinunciando così, peraltro, ad un apporto che sarebbe stato opportuno atteso che la medesima parte ricorrente asserisce di non essere proprietaria delle aree indicate, risultando, precisamente, intestataria catastale della sola p.lla n. 197.

Le aree in oggetto, come già accertato nel richiamato sopralluogo, farebbero invece parte di una strada di accesso al Campo Nomadi, esterna, secondo asserzione non smentita di parte ricorrente, al perimetro dell'agglomerato aerato di Giugliano Qualiano, tanto da doversi escludere ogni condotta colposa e/o dolosa ascrivibile al Consorzio ricorrente. D'altro canto, secondo le risultanze in atti, le aree interessate dallo sversamento dei rifiuti speciali pericolosi e non (materiali misti di costruzione e demolizione, vetro, ingombranti, rifiuti urbani indifferenziati, componenti elettrici, parti leggere di autovetture, imballaggi di plastica, carta e cartone, rifiuti combustibili), sarebbero, altresì, adiacenti al campo Rom allestito dallo stesso Comune con l'insediamento, come detto, di specifici moduli abitativi.

V.1.6. Peraltro, contrariamente a quanto attestato nell'ordinanza gravata, secondo la quale non risulterebbero "essere pervenute memorie scritte e/o osservazioni da parte del Consorzio per l'Area Sviluppo Industriale della Provincia di Napoli", il Consorzio ricorrente, nella persona del Direttore p.t., avrebbe proceduto a comunicare le proprie controdeduzioni, con pec prot. 50 del 4/01/2016, proprio al fine di illustrare gli aspetti sopra esposti. Del loro mancato accoglimento non si dà, però, conto nell'ordinanza sindacale poi adottata.

Contrariamente, secondo condivisa giurisprudenza, "l'obbligo dell'amministrazione pubblica di esaminare le memorie e i documenti difensivi presentati dagli interessati nel corso dell'iter procedimentale, ex artt. 10 e 10 bis della Legge n. 241/1990, presuppone la necessaria esternazione motivazionale che renda nella sostanza percepibile la ragione del mancato adeguamento dell'azione amministrativa alle deduzioni partecipative dei privati" (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 04.11.2019, n. 1898), sebbene "a fronte di controdeduzioni procedurali dell'interessato, il provvedimento a questo sfavorevole *possa* legittimamente fondarsi su di una motivazione sintetica, non essendo invece richiesta un'analitica confutazione delle osservazioni" (Cons. Stato Sez. V, 30.10.2018, n. 6173; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 22.01.2018, n. 448).

Vero è che nella comunicazione di avvio del procedimento si disponeva che la presentazione delle memorie dovesse avvenire entro 7 gg. e che tale termine fosse ampiamente decorso al momento della relativa ricezione, ma tanto non esime dalla valutazione degli apporti anche tardivi purché intervenuti anteriormente all'adozione del provvedimento.

V.2. Con il secondo motivo di ricorso, la parte si duole della violazione e falsa applicazione dell'art. 192 d.lgs. 152/2006, deducendo, in particolare, il difetto di istruttoria, sul presupposto che l'eventuale qualifica di proprietaria dell'area non giustificherebbe comunque l'adozione dell'ordinanza in assenza di alcuna forma di imputabilità.

V.2.1. La censura è fondata.

V.2.2. Il Collegio non ravvisa, in proposito, valide ragioni per discostarsi da costante e condivisa giurisprudenza secondo la quale:

a) "in tema di rifiuti, affinché il proprietario del suolo sia condannato agli adempimenti previsti dall' art. 192 del D.lgs. 152/2006 è necessario che l'accertamento della sua responsabilità sia effettuato in contraddittorio, anche se tale accertamento è fondato su presunzioni e nei limiti della esigibilità ove si ravvisi il titolo colposo di tale responsabilità, non potendosi configurare, in assenza di una espressa previsione di legge nazionale, una responsabilità da posizione del proprietario" (Cons. di St., sez. IV, 7 giugno 2018 n. 3430);

b) "con conseguente esclusione della natura di obbligazione *propter rem* dell'obbligo di ripristino del fondo a carico del titolare di un diritto di godimento sul bene; per regola generale non è quindi configurabile una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile in ragione di tale sola qualità" (T.A.R. Liguria, Genova, sez. I, 10 novembre 2016 n. 1110);

c) "in base al D.Lgs. n. 152/2006, la P.A. non può imporre ai privati che non abbiano alcuna responsabilità, né diretta, né indiretta sull'origine del fenomeno contestato, ma che vengano individuati solo quali proprietari o gestori o addirittura in ragione della mera collocazione geografica del bene, l'obbligo di bonifica di rimozione e smaltimento di rifiuti ed, in generale, della riduzione al pristino stato dei luoghi che è posto unicamente in capo al responsabile dell'inquinamento, che le Autorità amministrative hanno l'onere di ricercare ed individuare. Ai fini della responsabilità in questione è perciò necessario che sussista e sia provata, attraverso l'esperimento di adeguata istruttoria, l'esistenza di un nesso di causalità fra l'azione o l'omissione ed il superamento — o pericolo concreto ed attuale di superamento — dei limiti di contaminazione, senza che possa venire in rilievo una sorta di responsabilità oggettiva facente capo al proprietario o al possessore dell'immobile, meramente in ragione di tale qualità (T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 4 febbraio 2015 n. 232);

d) "l'obbligo di diligenza va valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa anche quando sarebbe stato possibile evitare il fatto solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato" (T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 24 marzo 2017 n. 287). "In tale ottica, la mancata recinzione del fondo non può costituire, di per sé, prova della colpevolezza del proprietario, considerato anche che la recinzione non sempre ostacola il conferimento o lo sversamento di rifiuti, e che essa è pur sempre una facoltà del proprietario e non un obbligo" (C.d.S., Sez. IV, 15.12.2017, n. 5911; T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 11.06.2019, n. 986);

e) in definitiva, "nel caso in cui non sia comprovata l'esistenza di un nesso causale tra la condotta del proprietario e l'abusiva immissione di rifiuti nell'ambiente, un concreto obbligo di garanzia a carico del proprietario, per la mera qualità di proprietario-custode, è inesigibile, in quanto riconducibile ad una responsabilità oggettiva che, però, esula anche dal dovere di custodia ex art. 2051 cod. civ. (il quale ammette sempre la prova liberatoria in presenza di caso fortuito, da intendersi in senso ampio, comprensiva anche del fatto del terzo e della colpa esclusiva del danneggiato)" (T.A.R. Campania Salerno Sez. II, 11.09.2019, n. 1554).

V.2.3. Orbene, nella specie, il Comune ha ordinato la detta rimozione al Consorzio, in area che nella stessa ordinanza si precisa essere "località Asi adiacente campo Rom allestito da questo ente.." nonostante parte ricorrente avesse debitamente rappresentato, da un lato, la mancata titolarità dell'area su cui veniva verificato lo sversamento in quanto aree facenti parte di una strada di accesso al Campo Nomadi esterna al perimetro dell'agglomerato aerato di Giugliano Qualiano,

e dall'altro, l'impossibilità di accedere alla zona *de qua*, ove vi è la presenza del campo Rom, dunque, in definitiva l'assenza di ogni responsabilità nell'illegittimo sversamento.

Ne segue che la ordinanza notificata, come osservato, estende all'ASI Napoli ricorrente oneri economici ed attività (trasporto e conferimenti in discarica autorizzata) attinenti fattispecie ad esso non imputabili.

Il Comune di Giugliano in Campania si è limitato a richiamare il sopralluogo effettuato il 04.06.2015 effettuato, come già dedotto, in assenza dei responsabili dell'ASI Napoli e ha disposto con ordinanza la rimozione di quanto sversato pur affermando, contraddittoriamente, "che non è stato possibile risalire all'autore materiale dell'abbandono dei rifiuti".

V.3. Con il terzo motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta la violazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 nonché l'eccesso di potere per difetto di motivazione.

V.3.1. Osserva prioritariamente che l'art. 192 del decreto 152 del 2006, prevedendo un ordinario potere d'intervento attribuito all'autorità amministrativa in caso di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti e rappresentando, quindi, specifica norma di settore, escluderebbe *a priori* la possibilità per l'ente di far uso, per garantire la rimozione dei rifiuti, del potere *extra ordinem*, proprio delle ordinanze contingibili ed urgenti.

V.3.2. Tanto premesso, l'utilizzo della ordinanza sindacale contingibile ed urgente avrebbe contenuto atipico e residuale e, se tale qualificato il provvedimento gravato, sarebbe priva di motivazione atta a giustificare l'impiego di tale strumento in luogo di quello ordinariamente apprestato dall'ordinamento per simili evenienze.

V.3.3. Ove di contro, qualificata come ordinanza ambientale ex art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, la stessa sarebbe parimenti illegittima per difetto di motivazione risultando l'ordine di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolto al presunto proprietario del fondo in ragione della sua mera qualità ed in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta.

V.3.4. Le censure sono fondate.

V.3.5. Premesso che il provvedimento all'esame è da ascrivere, in relazione ai dati letterali e contenutistici, alla fattispecie di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 2006, quale provvedimento tipico, ordinanza ambientale, adottato, cioè, nell'esercizio dei poteri ordinari dell'Amministrazione sgombrando così il campo da ogni apparente commistione, si rinvia al precedente motivo quanto alla fondatezza in ordine al difetto di motivazione, oltre che di istruttoria, in relazione al mancato

accertamento, in contraddittorio, dell'imputabilità, quanto meno a titolo di colpa, del contestato sversamento.

V.3.6. Con riferimento poi, all'erroneo utilizzo del potere, già questo Collegio ha avuto modo di osservare, in fattispecie analoghe che:

a) "il contestuale richiamo alla normativa disciplinante l'ordinanza contingibile ed urgente, adottata per ragioni di igiene e sanità pubblica, provvedimento atipico ed *extra ordinem*, e a quella che prevede l'esercizio di poteri ordinari nell'ambito della tutela ambientale, evidenzia una contraddittorietà, insita nel provvedimento, che non consente di individuare la funzione concretamente esercitata, con quanto ne consegue in ordine alla sussistenza o meno dei presupposti legittimanti (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 26.07.2018, n. 5003)";

b) "il potere sotteso all'adozione di un'ordinanza contingibile ed urgente ha necessariamente contenuto atipico e residuale e può essere esercitato solo quando specifiche norme di settore non conferiscono il potere di emanare atti tipici per risolvere la situazione di emergenza. Orbene, la sussistenza, nel caso di specie, della previsione normativa di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, che detta specifiche norme in caso di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, esclude la possibilità, da parte delle pubbliche amministrazioni, di ricorrere al potere *extra ordinem* proprio dei provvedimenti contingibili ed urgenti" (T. A.R. Campania, Napoli, sez. V, 20.02.2019, n. 950).

VI. Sulla base delle sovra esposte considerazioni, il ricorso è, quindi, assorbite le ulteriori censure dedotte, meritevole di accoglimento.

VII. Ragioni di equità inducono, tuttavia, a disporre tra le parti l'integrale compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza gravata.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Pierluigi Russo, Consigliere

Gabriella Caprini, Consigliere, Estensore



