

Pubblicato il 26/04/2023

N. 00353/2023 REG.PROV.COLL.  
N. 00525/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

Sezione Staccata di Reggio Calabria

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 525 del 2021, proposto da Anas S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Mandalari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Comune di Rosarno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Rosario Casella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

dell'Ordinanza sindacale n. 435/2021 dell'11 agosto 2021, non notificata, con la quale, “*richiamato l'art.192 del D.lgs. n.152/2006*”, è stato ordinato ad Anas “*di procedere, entro 15 giorni dalla comunicazione della presente Ordinanza, alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti abbandonati sui terreni individuati al fg.37 partt. n.430, 432 e 477, nonché al ripristino dello stato dei luoghi, previa apposizione di idonea recinzione che interdica l'intera area posta in sequestro*”; e per il conseguente riconoscimento del diritto della ricorrente alla “restituzione delle spese

sostenute per l'esecuzione dell'ordine illegittimo", con condanna dell'Ente al rimborso delle stesse, come quantificate in atti

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Rosarno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 marzo 2023 il dott. Alberto Romeo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato l'11 ottobre 2021 e depositato il successivo 19 ottobre l'Anas S.p.A. ha impugnato l'ordinanza sindacale meglio indicata in epigrafe, con la quale il Commissario prefettizio del Comune di Rosarno, richiamato l'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006, le intimava di provvedere entro il termine di quindici giorni alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti abbandonati su alcune aree di pertinenza dell'Azienda (identificate catastalmente al fg. 37 partt. n. 430, 432 e 477), nonché al ripristino dello stato dei luoghi.

1.1. In punto di fatto la ricorrente espone di avere appreso dell'adozione dell'anzidetta ordinanza soltanto a seguito di notizie apparse sugli organi di stampa, non essendole mai stata formalmente notificata dall'Ente. Acquisitane, dunque, copia tramite la consultazione del relativo Albo pretorio, con nota trasmessa al Comune via pec in data 23/8/2021 ne chiedeva l'annullamento in autotutela, facendo presente, in particolare, di avere essa stessa segnalato al Comune medesimo ed alla Città Metropolitana l'abbandono dei rifiuti sull'area in questione in data 21/3/2019, allegando la denuncia sporta presso la locale tenenza dei Carabinieri il 21/2/2019, poi reiterata, nell'inerzia delle amministrazioni compulsate, il 7/8/2021.

2. Non avendo ricevuto riscontro alla citata istanza, la ricorrente è dunque insorta con il ricorso in esame avverso l'ordinanza sindacale in epigrafe,

denunciandone l'illegittimità, con una prima doglianza, per "*omessa comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento*", deducendo che dall'omissione dell'anzidetto adempimento procedimentale sarebbero derivate conseguenze altamente pregiudizievoli, essendole stato impedito, per un primo verso, di portare a conoscenza dell'Amministrazione la circostanza della risalente segnalazione, proprio da parte di essa ricorrente, dell'abbandono di rifiuti nell'area in questione; e, sotto un distinto profilo, di evidenziare l'assoluta mancanza del coefficiente di colpevolezza richiesto dalla norma richiamata a fondamento dell'iniziativa censurata, risultando pacificamente dagli stessi accertamenti di P.G. che l'area anzidetta risulta dismessa da anni, trattandosi di un reliquato non più funzionale all'arteria stradale, il cui accesso è peraltro interdetto alla circolazione mediante un'apposita barriera guard-rail. Né, d'altro canto, la violazione procedimentale potrebbe ritenersi giustificata da ragioni d'urgenza, non essendovene la benché minima traccia nella motivazione del provvedimento impugnato.

2.1. Con una seconda doglianza la ricorrente si duole, poi, della "*Violazione e/o falsa applicazione dell'art.192, comma 3, del D.lgs. n.152/2006*" nonché dell'"*Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione e di istruttoria. Contraddittorietà con gli atti istruttori e di indagine penale*", lamentando l'insussistenza delle condizioni di fatto e di diritto prescritte dall'art. 192, co. 3, d.lgs. n.152/2006 per l'adozione dell'ordine di rimozione dei rifiuti e di ripristino dei luoghi nei confronti del proprietario del sito (e/o del soggetto gestore) che sia soggetto diverso dal responsabile della condotta di abbandono, richiedendo, infatti, a tal fine la norma la presenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa, non risultando sufficiente il solo dato formale della titolarità dell'area. La ricorrente deduce, inoltre, che tale coefficiente di colpevolezza non potrebbe nel caso di specie desumersi dall'art. 14 del codice della strada - peraltro non richiamato nel provvedimento -, essendo detta ultima norma funzionale alla tutela della sicurezza della circolazione stradale e non al ripristino ambientale e non

potendo, perciò, trovare applicazione nei casi, come quello qui in rilievo, in cui l'ordine di rimozione dei rifiuti non miri al ripristino delle condizioni di sicurezza per la circolazione stradale ma risponda, piuttosto, a finalità di tipo sanzionatorio.

2.2. Dato, infine, atto di aver comunque tempestivamente provveduto all'esecuzione dell'ordinanza, la ricorrente ha chiesto, infine, con autonoma domanda la condanna del Comune al rimborso delle spese sostenute per l'intervento di bonifica.

3. Il Comune di Rosarno si è costituito in resistenza con memoria dell'8 dicembre 2022, controdeducendo alle doglianze avversarie ed insistendo per il rigetto del ricorso, tenuto conto, per un primo verso, dell'insussistenza della lamentata compressione delle garanzie partecipative per l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, essendo la società per sua stessa ammissione a conoscenza della situazione di pericolo venutasi a creare per l'abbandono di rifiuti nell'area di cui trattasi e ben potendo, pertanto, attivarsi per porvi rimedio; e, per altro verso, della indubbia adottabilità dell'ordine di rimozione e bonifica del sito interessato dall'abbandono di rifiuti anche nei confronti del proprietario non responsabile.

4. Parte ricorrente ha replicato a tali rilievi con memoria del 21 dicembre 2022, contestando, in specie, l'invocato richiamo, a sostegno della legittimità del provvedimento gravato, dell'art. 14 d.lgs. n. 285/1992, non potendo detta norma utilmente operare in situazioni, come quella qui rilevante, in cui l'area interessata non sia una strada - e sia stata, peraltro, interdetta all'accesso di terzi con apposite barriere protettive - e non si ponga, dunque, un problema di sicurezza per la circolazione. Quanto alla domanda risarcitoria ne ha quantificato il relativo ammontare nella somma di € 62.277,74.

5. Anche il Comune resistente ha replicato con memoria del 2 gennaio 2023 alle anzidette deduzioni avversarie, rivendicando la natura di 'pertinenza dell'asse viario' dell'area di proprietà della ricorrente interessata dal provvedimento di cui si controverte, trattandosi in sostanza di un terreno

sottostante ad un cavalcavia particolarmente trafficato, in relazione al quale, dunque, non potrebbe che ritenersi sussistente l'obbligo di vigilanza prescritto dal citato art. 14 del codice della strada, sufficiente a fondare l'addebito di negligenza che legittima l'adozione nei confronti dell'ente gestore della strada dell'ordine di rimozione dei rifiuti. La difesa del Comune ha inoltre contestato la quantificazione dell'importo richiesto dall'Anas a titolo di spese per l'esecuzione dell'ordinanza, non emergendone dagli atti allegati la specifica riferibilità all'intervento di cui si controverte.

6. Rinvia per l'assenza del magistrato relatore l'udienza del 25 gennaio 2023 - in vista della quale parte ricorrente ha eccepito la tardività della memoria depositata dal Comune, contestando, in ogni caso, l'ulteriore, inammissibile, tentativo di integrare in via postuma la motivazione dell'ordinanza gravata - la causa è stata, infine, posta in decisione all'udienza pubblica dell'8 marzo 2023.

7. La domanda di annullamento formulata in via principale dalla società ricorrente è fondata, risultando meritevole di condivisione la doglianza articolata sul fronte della dedotta violazione dell'art. 192 d.lgs. n. 152/2006.

7.1. Prescritto nei primi due commi, rispettivamente, il divieto di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo e l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere... nelle acque superficiali e sotterranee, la disposizione prevede, nel successivo comma 3, che *"... chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. 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"*.

7.2. In virtù di tale prescrizione, secondo consolidata giurisprudenza (cfr., *ex multis*, TAR Friuli Venezia Giulia, sez. I, 11 febbraio 2022, n. 91), l'obbligo di rimozione dei rifiuti grava in via principale sull'inquinatore e in solido, quali

coobbligati, sul proprietario del terreno e sui titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area qualora a costoro sia imputabile una condotta dolosa o colposa, da accertarsi previo contraddittorio, secondo il principio di matrice eurounitaria in materia ambientale per cui "chi inquina paga".

La disposizione in questione è infatti chiara nell'imporre, in via solidale, le conseguenze ripristinatorie della condotta lesiva dell'ambiente anche al proprietario nell'eventualità in cui quest'ultimo si sia reso colpevole di inidonea vigilanza sui beni interessati dall'abbandono dei rifiuti. Ciò implica l'insufficienza della sola titolarità del diritto reale o di godimento sulle aree interessate, richiedendo, invero, il legislatore l'accertamento della sussistenza dell'elemento psicologico in ordine ai fatti contestati.

7.3. Tanto premesso, per come criticamente dedotto in sede ricorsuale, tale ultimo accertamento è del tutto carente nel provvedimento impugnato, non soffermandosi affatto il relativo, scarso, contenuto motivazionale sul profilo soggettivo del coefficiente di colpevolezza necessario per l'attribuzione dell'illecito, quanto meno a titolo di omessa vigilanza, nei confronti del proprietario: l'imposizione alla ricorrente dell'ordine di bonifica (rimozione e smaltimento) e ripristino dello stato dei luoghi risulta, infatti, basata sul mero e insufficiente presupposto della titolarità del bene.

Tuttavia, per come già osservato, il proprietario o titolare di altro diritto di godimento sul bene risponde della bonifica del suolo, in solido con il responsabile dell'abuso, non a titolo di responsabilità oggettiva ma soltanto ove sia responsabile quanto meno a titolo di colpa, anche omissiva, per non aver approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, occorrendo la dimostrazione del dolo (espressa volontà o assenso agevolativo del proprietario in concorso nel reato) o della colpa attiva (imprudenza, negligenza, imperizia) ovvero omissiva (mancata denuncia alle autorità del fatto) per aver tollerato l'illecito (TAR Campania, sez. V, 15 dicembre 2021, n. 8007). Colpa che, peraltro, non potrebbe ritenersi nella presente vicenda in ogni caso sussistente, avendo la ricorrente comprovato di

aver denunciato all'autorità di pubblica sicurezza l'abbandono di rifiuti sul fondo di cui si discute già nel mese di febbraio del 2019, sollecitando, inoltre, al Comune resistente ed alla Città Metropolitana, con nota del successivo 21/3/2019, l'adozione dei "successivi provvedimenti di competenza".

Vale pure rilevare che la rimproverabilità della condotta posta (implicitamente) a fondamento dell'adozione nei confronti della ricorrente dell'ordine impugnato avrebbe dovuto essere accertata da parte degli organi preposti al controllo "in contraddittorio con i soggetti interessati", di cui nell'ordinanza non v'è, però, la benché minima traccia, ivi meramente richiamandosi i "*riscontri effettuati dall'Ufficio Tecnico Comunale, dai quali è emerso che le aree in questione sono intestate ad ANAS*". Da ciò è dunque lecito desumere che gli accertamenti abbiano riguardato il solo profilo della titolarità formale dell'area e non anche quello dell'imputabilità soggettiva, a titolo di dolo o colpa, al proprietario coobbligato in solido della condotta illecita.

A tal riguardo va detto, incidentalmente, che tale circostanza assume, peraltro, rilievo anche nell'ottica della censurata violazione procedimentale, avendo la giurisprudenza rimarcato come l'art. 192, co. 3, del codice dell'ambiente contempra espressamente l'onere partecipativo nel procedimento volto all'adozione dell'ordinanza sindacale di bonifica, con conseguente non sanabilità *ex art. 21 octies* L. 241/90 del provvedimento che non sia stato preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento (TAR Puglia, sez. I, 11 gennaio 2022, n. 54).

7.4. Alla luce delle suesposte considerazioni deve, allora, concordarsi con la denunciata illegittimità dell'ordinanza sindacale impugnata, atteso che la ricorrente non risulta presentare alcuna delle condizioni rilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, non essendo stato in alcun modo comprovato il coefficiente di colpevolezza necessario per fondarne l'obbligo alla rimozione dei rifiuti.

7.5. Né, in prospettiva contraria, figura utilmente invocabile il richiamo operato dalla difesa civica nell'atto di costituzione - ma del tutto assente nel

provvedimento impugnato - all'art. 14 d.lgs. n. 285/1992 quale elemento che “*potrebbe ben costituire il parametro normativo per l'individuazione del profilo della colpa ai fini dell'art. 192 cit.*”. In proposito, al di là della considerazione, di per sé esiziale, che il riferimento normativo in questione mira propriamente - e, purtuttavia, inammissibilmente - ad integrare il contenuto della motivazione del provvedimento impugnato (cfr., nella giurisprudenza della Sezione, sent. n. 292 del 22 aprile 2022), deve invero rilevarsi che ad ostare al relativo apprezzamento nei termini suggeriti dalla difesa civica si pone pure un dato di carattere sostanziale, bene evidenziato da parte ricorrente nelle memorie *ex artt.* 73 c.p.a.

E difatti, benché nella giurisprudenza, anche di questo Tribunale (cfr. sent. n. 564/2013), la norma in questione – là dove pone in capo agli enti proprietari delle strade un generale obbligo di manutenzione, gestione e pulizia delle stesse e delle loro pertinenze – sia stata ritenuta idonea a integrare l'elemento soggettivo richiesto per l'esercizio del potere disciplinato dall'art. 192, co. 3, d.lgs. n. 152 del 2006, affinché ciò possa verificarsi è necessario che l'ordine di rimozione riguardi una strada o una sua pertinenza, risultando strumentale l'obbligo manutentivo posto dalla citata disposizione del codice della strada a “*garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione*”. Ne discende, dunque, come criticamente rilevato dalla ricorrente, che la norma *de qua* non è utilmente invocabile ad integrare il coefficiente soggettivo richiesto dall'art. 192 del codice dell'ambiente allorquando il bene che è oggetto di custodia, interessato dall'abbandono dei rifiuti, non possa essere considerato, come nella presente vicenda, alla stregua di una strada o di una sua pertinenza, giacché in tal caso l'iniziativa sindacale assume valenza prettamente sanzionatoria, non potendo ritenersi funzionale al perseguimento di finalità cautelative per la sicurezza stradale (potendo, tutt'al più, mirare alla salvaguardia della salute pubblica, risultando, quindi, confermata l'inconferenza del richiamo all'art. 14 cit.).

7.6. I rilievi sin qui svolti confermano, dunque, l'illegittimità dell'ordinanza gravata, che va, pertanto, annullata.

8. Non può, invece, essere favorevolmente delibata la domanda risarcitoria, difettando nelle allegazioni difensive un'adeguata prova documentale della relativa quantificazione. La ricorrente ha, infatti, versato al fascicolo una serie di documenti che riguardano molteplici interventi di bonifica effettuati nell'anno di interesse, il cui importo complessivo ammonta a parecchie centinaia di migliaia di euro. Con la memoria del 21/12/2022 i costi imputati all'esecuzione dell'intervento originato dall'ordinanza di cui si controverte sono stati quantificati nella misura di € 62.277,74, allegandosi a relativo supporto una mera "comunicazione interna" del 30/9/2021 contenente la "quantificazione spese bonifica area" relativa alla strada statale n. 682 dir. 'raccordo al porto di Gioia Tauro', che è tuttavia priva di valenza certificativa, non essendo, anzitutto, dato comprendere se abbia natura di stima o se, al contrario, riguardi i costi effettivamente sostenuti, e non trovando ad ogni modo univoco riscontro in alcuna delle attestazioni di pagamento depositate.

9. Per questi motivi, in conclusione, il ricorso va accolto limitatamente alla domanda di annullamento.

10. Le spese, per tali ragioni, possono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, Sezione Staccata di Reggio Calabria, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie limitatamente alla domanda di annullamento dell'ordinanza impugnata, rigettandolo nel resto.

Spese compensate.

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

Così deciso in Reggio Calabria nella camera di consiglio del giorno 8 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Caterina Criscenti, Presidente

Agata Gabriella Caudullo, Primo Referendario

Alberto Romeo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Alberto Romeo**

**IL PRESIDENTE**  
**Caterina Criscenti**

IL SEGRETARIO