



WEBINAR

GRATUITO

30 GENNAIO

ECONOMIA CIRCOLARE

A graphic of a circular arrow, where the arrow's path is formed by several overlapping green leaves, symbolizing the circular economy.

**IL SEMINARIO ILLUSTRA GLI ADEMPIMENTI
E LE RESPONSABILITÀ RICONDUCIBILI
AI FUNZIONARI DEGLI ENTI LOCALI**

IL NUOVO TESTO UNICO DELL'AMBIENTE



Il Decreto Legislativo 3 Aprile 2006 n. 152 è vigente dal 29 aprile 2006.

Il T.U. dell'Ambiente è stato recentemente innovato con modifiche importanti, dal D. Lgs. 3 settembre 2020 n. 116/2020, che ha recepito il "Pacchetto economia circolare"; dal D.L. 77/2021 (cd. "Semplificazioni bis"), convertito in Legge 29 luglio 2021, n. 108; poi ancora dalla Legge 17 maggio 2022, n. 60; dal D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 213, vigente dal 16 giugno 2023; infine dal D.L. n. 105/2023, convertito nella Legge 9 ottobre 2023, n. 137



Le norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati sono dettate nella parte quarta del Testo Unico.

L'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti

Articolo 192, commi 1 e 2, T.U.

L'abbandono e il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati

E' altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee

Rimozione e ripristino

Articolo 192, comma 3, T.U.



Obbligati: autore della violazione, in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento

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

Chi emette l'ordinanza di ripristino?



- *L'articolo 192, comma 3, del D. Lgs. n. 152/2006, che è norma speciale sopravvenuta rispetto all'articolo 107, comma 5, del D. Lgs. 267/2000, attribuisce espressamente al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti previste dal comma 2.*
- *Che tale previsione, sulla base degli ordinari criteri preposti alla soluzione delle antinomie normative (criterio della specialità e criterio cronologico), prevale sul disposto dell'articolo 107, comma 5, del D. Lgs. n. 267/2000.*

[Consiglio di Stato, Sez. V, 25 agosto 2008, nr. 4061](#)

Qual è l'organo competente ad adottare l'ordinanza di rimozione?

*Ai sensi dell'art. 192, comma 3, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, rientra nella competenza del Sindaco la condanna agli adempimenti previsti per la bonifica del suolo da rifiuti abbandonati, **trattandosi di norma speciale sopravvenuto all'art. 107, comma 5, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267** (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. II, 19 ottobre 2020, n. 6294).*

Consiglio di Stato, Sez. V, 15 marzo 2021, n. 2171;

Consiglio di Stato, Sez. II, 5 ottobre 2021, n. 6641

L'orientamento consolidato del Consiglio di Stato

A seguito dell'entrata in vigore del Codice dell'ambiente la previsione, contenuta nell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 (che ha riprodotto l'art. 14 del decreto "Ronchi") di una espressa competenza del Sindaco è stata infatti univocamente interpretata, sulla base del criterio cronologico e di specialità, come una chiara volontà del legislatore di riservare all'Organo politico la competenza all'adozione dei provvedimenti in materia, con espressa sottrazione degli stessi alla competenza generale del Dirigente.

Pertanto, l'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 si configura come norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, del Testo unico degli enti locali, d.lgs. n. 267/2000 (Cons. Stato., Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1199).

Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 febbraio 2023, n. 1663

Conforme: Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 settembre 2023, n. 8252

In caso di inottemperanza ad ordinanza emessa dal dirigente 1/2

La Corte d'appello di Genova ha confermato la sentenza ... con la quale il Tribunale di quella stessa città aveva dichiarato il sig. R.M. colpevole del reato di cui all'art. 255, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006.

All'imputato, in particolare, viene contestato di non aver ottemperato all'ordinanza, con la quale gli era stato imposto di rimuovere un veicolo fuori uso e di affidarlo ad un centro autorizzato per la raccolta.

Ricorre per Cassazione il M. eccependo violazione

A norma 192, comma 2, D.Lgs. n. 152/2006, il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti in stato di abbandono ed il termine entro cui provvedere.

L'inottemperanza all'ordinanza è sanzionata dall'art. 255, comma 3, del cit. dec. secondo il quale «chiunque non ottempera all'ordinanza del Sindaco, di cui all'articolo 192, comma 3, è punito con la pena dell'arresto fino ad un anno».

In caso di inottemperanza ad ordinanza emessa dal dirigente 2/2

La competenza del Sindaco, mantenuta espressamente dal legislatore del 2006, è stata unanimemente interpretata dalla giurisprudenza amministrativa come volontà di riservare in via esclusiva all'organo apicale dell'amministrazione comunale la competenza a emettere ordinanze ex art. 192, d.lgs. 152/2006, con conseguente annullabilità, per incompetenza, dell'ordinanza eventualmente adottata dal dirigente comunale (Cons. Stato Sez. V, 29-08-2012, n. 4635; Sez. V, 12 giugno 2009, n. 3765).

Ne consegue che l'inottemperanza all'ordinanza emessa dal dirigente comunale non integra la fattispecie di reato, determinandone l'insussistenza.

Corte di Cassazione, Sez. III, 29 settembre 2014, n. 40212

L'ordinanza di rimozione ex art. 192 T.U.A. quale strumento tipico ed ordinario

Secondo l'orientamento pressoché unanime della giurisprudenza in materia, i poteri di cui si discute non sono – comunque – sovrapponibili, atteso che il potere di cui all'art. 50 in argomento riveste carattere atipico e residuale (ossia è esercitabile – in presenza dei presupposti all'uopo prescritti – esclusivamente nei casi in cui risulti impossibile intervenire mediante l'adozione di atti tipici), mentre il potere contemplato nell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 (in precedenza disciplinato dall'art. 14, comma 3, del d.lgs. n. 22 del 1997) riveste carattere "ordinario" ed è, altresì, connotato da natura "sanzionatoria", atteso che, per il suo esercizio a carico dei soggetti obbligati in solido, impone l'imputazione a titolo di dolo o colpa del comportamento tenuto in violazione dei divieti di legge (cfr., ex multis, TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 20 ottobre 2009, n. 1118).

TAR Lazio – Sezione II bis – 5 luglio 2016, nr. 7686

Il rapporto tra ordinanza T.U.E.L. e ordinanza T.U.A.

Osserva il Collegio che, come rilevato da questo Tribunale (sentenza n. 7686 del 2016), **in tutti i casi in cui un provvedimento risulti adottato – come l'ordinanza gravata con il ricorso introduttivo – sulla base del richiamo sia della previsione dell'art. 50 del d.lgs. n. 267 del 2000 sia di quella di cui all'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, va attribuita prevalenza alla disciplina di cui al citato art. 192**, posto che la sussistenza dei presupposti per l'applicazione di essa si presta di per sé a rendere inutile – o meglio – inattuabile il ricorso alla prescrizione dell'art. 50.

L'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati ex art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 deve essere preceduta dalla comunicazione, prevista dall'art. 7 della legge n. 241 del 1990, di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito dei rifiuti.

Nel caso di specie, invece, nessuna previa comunicazione di avvio del procedimento è stata effettuata alla società ricorrente e al suo legale rappresentante, quale destinatari dell'ordinanza emanata.

Ne consegue che, in accoglimento del relativo motivo di gravame e assorbiti gli altri motivi, il ricorso va accolto e l'ordinanza gravata annullata.

TAR Lazio, Sez. I, 19 agosto 2020, n. 9258

Misura ripristinatoria o sanzionatoria?

*Appare dirimente al riguardo il corretto inquadramento del provvedimento impugnato, adottato in base all'art. 50 d.lgs. n. 267/2000, e non in base agli artt. 192 ovvero 240 del d.lgs. n. 152/2006, siccome ipotizzato dal primo giudice. La differenza è decisiva, **perché l'ordinanza contingibile e urgente è emanata sul presupposto dell'urgenza, è finalisticamente orientata a cautelare l'incolumità e la salute pubblica e ha carattere ripristinatorio, sì da prescindere dall'accertamento della responsabilità nella causazione del fattore di pericolo che si intende rimuovere.** L'ordine di rimozione emesso dal Sindaco sul presupposto dell'indifferibilità e dell'urgenza di provvedere non ha infatti carattere sanzionatorio, bensì soltanto ripristinatorio (sul punto, cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 febbraio 2021, n. 1192). Pertanto, esso non poteva che incombere sulla proprietaria, cui il terreno era stato restituito ormai da anni, in quanto soggetto che ne ha la libera disponibilità.*

[Consiglio di Stato, Sez. V, 8 aprile 2021, n. 2847](#)

Il richiamo contestuale nell'ordinanza di rimozione al T.U.A. e al T.U.E.L.

L'ordinanza sindacale qualifica, nel suo articolato preambolo, il materiale rinvenuto come rifiuto, e richiama tanto l'art.192, commi I e III del d. lgs. n. 152/2006, quanto gli artt. 50 e 54 del d. lgs. n. 267/2000.

Si può concludere che, nonostante la pluralità di riferimenti normativi, l'ordinanza de qua sia quella prevista dall'art. 192, III comma, e non un'ordinanza contingibile e urgente: si tratta, del resto, dell'interpretazione preferibile perché conforme a legge, giacché il potere presupposto all'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente può essere esercitato solo in assenza di specifiche norme di settore.

Invero, le ordinanze di rimozione dei rifiuti “non hanno la natura contingibile e urgente propria delle ordinanze sindacali, il cui potere ha contenuto atipico e residuale e può pertanto essere esercitato solo quando specifiche norme di settore non conferiscano il potere di emanare atti tipici per risolvere la situazione emergenziale”: e appunto la sussistenza delle disposizioni di cui all'art. 192 cit. preclude all'Amministrazione il ricorso al potere extra ordinem, anche trascurando che il provvedimento qui impugnato non contiene alcuna adeguata motivazione sul punto della contingibilità e urgenza, più che necessaria visto che tra il sollecito dell'ARPA e l'iniziativa del sindaco sono trascorsi tre mesi.

Ordinanza di rimozione e avviso di procedimento

*Si può ritenere consolidato e condivisibile l'orientamento giurisprudenziale per cui è illegittima l'ordinanza sindacale ex 192 cit., con cui si è ordinato di provvedere alla rimozione e smaltimento dei rifiuti, nonché alla bonifica e messa in sicurezza dell'area interessata, **che non sia stata preceduta dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento al soggetto interessato**, risultando così violato il diritto di questi alla partecipazione procedimentale, anche al fine di poter dimostrare l'assenza del requisito soggettivo del dolo o della colpa e delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti (C.d.S. II, 21 giugno 2013, n. 1033; T.A.R. Lombardia Milano, III, 8 ottobre 2021, n. 2191; T.A.R. Campania Napoli, V, 14 ottobre 2020, n. 4500; T.A.R. Puglia Lecce, III, 13 settembre 2017, n. 1450; non è di diverso avviso C.d.S. IV, 14 marzo 2022, n. 1763, che considera non necessaria una comunicazione formale se l'ordinanza di smaltimento rifiuti è stata adottata "all'esito di una complessa interlocuzione con il comune", che equivale a quella comunicazione).*

TAR Lombardia, BS, Sez. I, 24 gennaio 2023, n. 70

Ordinanza contingibile e avviso di procedimento

*I presupposti indefettibili per l'emanazione di provvedimenti contingibili e urgenti sono, da un lato, l'impossibilità di differire l'intervento ad altro momento in relazione alla ragionevole previsione di danno incombente (**da cui il carattere dell'urgenza**), e, dall'altro, l'impossibilità di ricorso agli ordinari mezzi offerti dalla normativa (**da cui la contingibilità**), data la necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in ordine a situazioni eccezionali di pericolo attuale ed imminente per l'incolumità pubblica.*

Secondo condivisibile giurisprudenza "in caso di emanazione di un'ordinanza sindacale contingibile e urgente non occorre il rispetto delle regole procedurali poste a presidio della partecipazione del privato, ex art. 7, L. n. 241/90, essendo queste incompatibili con l'urgenza di provvedere, anche in ragione della perdurante attualità dello stato di pericolo, che può aggravarsi con il trascorrere del tempo.

In sostanza, la comunicazione di avvio del procedimento nelle ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco non può che essere di pregiudizio all'urgenza di provvedere" (Cons. Stato Sez. VI, 11-01-2018, n. 146; Consiglio di Stato, sez. V, 01/12/2014, n. 5919).

T.A.R. Sicilia - Sez. II – 20 marzo 2019, n. 799

Adempimenti della P.A. per la rimozione dei rifiuti

*In relazione ai soggetti passivi dell'ordine di rimozione di rifiuti previsto dall' art. 192, co. 3 cit., va ribadito come lo stesso possa essere indirizzato **anche nei confronti del proprietario dell'area, pur non essendo lo stesso l'autore materiale delle condotte di abbandono dei rifiuti.** La norma in questione - qualora vi sia la concreta esposizione al pericolo che su un bene si realizzi una discarica abusiva di rifiuti anche per i fatti illeciti di soggetti ignoti - attribuisce rilevanza esimente alla diligenza del proprietario, che abbia fatto quanto risulti concretamente esigibile, e **impone invece all'amministrazione di disporre le misure ivi previste nei confronti del proprietario che - per trascuratezza, superficialità o anche indifferenza o proprie difficoltà economiche - nulla abbia fatto e non abbia adottato alcuna cautela volta ad evitare che vi sia in concreto l'abbandono dei rifiuti.***

Consiglio di Stato, Sez. V, 15 marzo 2021, n. 2171

Obblighi di rimozione del proprietario per fatto illecito di ignoti

La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha ritenuto che, “pur non sussistendo l’obbligo da parte del proprietario del terreno, oggetto di abbandono di rifiuti, di attivare un servizio di vigilanza a protezione del fondo per impedire l’accesso di ignoti sullo stesso, il proprietario medesimo deve impedire, o comunque, rendere difficoltoso l’accesso sull’area, attraverso recinzioni, cancelli e cartelli che prevengano e vietino l’accesso stesso, nonché deve mantenere efficienti, nel tempo, le misure di protezione e prevenzione”.

Occorre interpretare il disposto dell’art. 192 del D. Lgs. n. 152/2006, alla luce del suo tenore letterale, della sua collocazione sistematica e della ratio legis di tutela dell’interesse pubblico generale alla preservazione dell’ambiente, nel senso che, quando emergano induttivamente elementi di responsabilità del proprietario per la mancata attivazione di misure atte a contrastare l’abbandono dei rifiuti rinvenuti, lo stesso è tenuto a rimuoverli.

Il Comune ha dimostrato di aver compiuto, avvalendosi dei propri uffici e del Corpo Forestale, un’ampia istruttoria, all’esito della quale non è stato possibile risalire ai soggetti autori dell’abbandono dei rifiuti, ma neppure è stato possibile individuare la concreta adozione di qualsiasi misura di prevenzione e contrasto dell’abbandono dei rifiuti da parte della proprietaria appellante, che pur è stata ininterrottamente titolare della vasta area per più di cinquanta anni, dovendosi pertanto ritenere sussistente una colpa in capo alla proprietaria per la negligenza nell’attività di vigilanza del medesimo terreno e per la mancata attivazione di misure idonee riferite alla medesima limitata porzione di terreno.

[Consiglio di Stato, Sez. IV, 28 novembre 2022, n. 10433](#)

Il requisito della colpa in capo al proprietario

Nel giudizio si controverte in ordine alla legittimità dell'ordinanza con cui il Sindaco ordinava ex art. 192 del d.lgs. 152/2006 a (omissis) quale proprietario e (omissis) quale usufruttuaria di rimuovere dal loro suolo i rifiuti da demolizione per un cubatura superiore ai 500 m.c. riscontrati come da rapporto rimesso dal Comando Regione Carabinieri Forestale.

Come noto, costituisce ius receptum che gli ordini di smaltimento dei rifiuti non possono essere indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione di tale 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. Sotto questo profilo è stato infatti ripetutamente affermato che la disciplina contenuta nel predetto art. 192 del 2006 è improntata ad una rigorosa tipicità dell'illecito ambientale, non residuando al riguardo alcuno spazio per una responsabilità oggettiva, posto che per essere ritenuti responsabili della violazione dalla quale è scaturito l'abbandono illecito di rifiuti occorre quantomeno la colpa, **e che tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione - per l'appunto - ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area.**

Il requisito della colpa in capo al proprietario

*Tuttavia occorre considerare che se è pur vero che il dovere di diligenza gravante a carico al titolare del fondo non può arrivare al punto di richiedere un costante vigilanza, da esercitarsi quotidianamente, al fine di impedire ad estranei di penetrare nell'area e di abbandonarvi i rifiuti, **ciò non toglie che debba pur sempre esigersi a carico del proprietario il rispetto di un onere di media diligenza la cui inosservanza è suscettibile di integrare l'elemento soggettivo della colpa.***

Pertanto laddove sia comprovata la sussistenza di un nesso causale tra la condotta del proprietario e l'abusiva immissione di rifiuti nell'ambiente, un concreto obbligo per i proprietari diviene esigibile laddove sia riconducibile ad una responsabilità per dolo o per violazione delle regole di comune diligenza e prudenza.

*Ed infatti la responsabilità configurata dall'art. 192 co. 3 del d.lgs. n. 152/2006 a carico dei proprietari e dei titolari di diritti reali o personali dei godimento, **lungi dal qualificarsi quale responsabilità di tipo oggettivo, presuppone l'imputabilità del fatto a titolo di dolo o colpa**, quest'ultima configurabile ogni qual volta non siano state poste in essere le cautele necessarie ad evitare o limitare gli illeciti sversamenti sulle aree di propria titolarità.*

Il requisito della colpa in capo al proprietario

Orbene, nella specie, il proprietario ricorrente a ben vedere non ha utilizzato la massima diligenza nella custodia del suolo di sua pertinenza, non essendosi attivato onde evitarne l'alterazione e l'abusivo utilizzo di terzi pur avendo dato atto nella memoria endoprocedimentale di essere a conoscenza delle circostanze contestatagli. Ciò in quanto, come si è anticipato nella fase cautelare, non può trascurarsi la circostanza che il terreno oggetto degli illeciti sversamenti di rifiuti si trovasse nelle vicinanze dell'abitazione del ricorrente, il quale, per le dimensioni rilevanti del deposito di rifiuti, per la loro tipologia (rocce da scavo, terra, rifiuti da demolizione), non poteva non essere a conoscenza dell'illecito utilizzo del suolo, e non ha dimostrato né nel corso del procedimento né nel presente giudizio di essersi attivato con la opportuna cura e diligenza onde predisporre ogni accorgimento utile ad impedirne l'uso illecito (recinzione, sistemi di controllo a distanza, vigilanza ecc...) o di aver denunciato tempestivamente gli sversamenti alle autorità competenti, peraltro in presenza di un suolo sensibile in quanto sottoposto a vincolo idrogeologico e ricadente per la maggior parte in zona agricola di rispetto paesaggistico ambientale.

Il requisito della colpa in capo al proprietario

*Deve quindi ritenersi una responsabilità in proprio in capo al proprietario, poiché il requisito della colpa postulato dall'art. 192 del d.Lgs. n. 152/2006, ben può consistere proprio nell'omissione del controllo che altri non operino abusivamente sul suolo di proprietà, **dovendo il proprietario attivarsi affinché non avvenga un uso improprio del suo suolo e ponendo in essere ogni utile accorgimento e cautela che l'ordinaria diligenza gli suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area, così impedendo che possano essere ivi indebitamente depositati rifiuti nocivi.***

Tar Abruzzo, Sez. Pescara, 15 luglio 2021, n. 363

L'omessa recinzione del fondo

La preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento per l'adozione dell'ordinanza sindacale volta a fronteggiare le situazioni di accertato abbandono o deposito incontrollato di rifiuti, **costituisce un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati**, non potendosi, peraltro, applicare il temperamento che l'art. 21 octies, l. n. 241/1990 apporta alla regola generale dell'art. 7 della stessa legge. in linea generale, prima di ordinare la rimozione dei rifiuti abbandonati e il ripristino dello stato dei luoghi, **il Comune è tenuto ad accertare che il proprietario « non responsabile » dell'abbandono abbia tenuto una condotta quanto meno colposa.**

Ai fini dell'accertamento de quo, **l'omessa recinzione del fondo inquinato non costituisce ex se un indice di negligenza**, posto che nel nostro sistema (art. 841 c.c.) la recinzione è una facoltà (ossia un agere licere) del dominus, come tale la scelta di non fruirne non può tradursi in un fatto colposo (art. 1127, comma 1, c.c.) ovvero in un onere di ordinaria diligenza (art. 1227, comma 2, c.c.) che circoscrive (recte, elide) il diritto al risarcimento del danno” **(T.A.R. Brescia, sez. I, 01/08/2022, n. 769).**

TAR Campania, Sez. V, 5 gennaio 2023, n. 104

La rimozione dei rifiuti effettuata d'ufficio dal Comune senza la previa adozione dell'ordinanza

Con atto di ingiunzione di pagamento, la concessionaria della riscossione delle entrate del Comune di Mantova, intimava all'Agenzia Interregionale per il Fiume PO – AIPO il pagamento di una somma, a titolo di “Servizi ambientali. Rimozione d'ufficio rifiuti in aree di proprietà demaniale opere idrauliche in gestione e custodia AIPO – Anno 2017”.

La pretesa creditoria del Comune originava dalla rimozione, fatta eseguire a proprie spese, di rifiuti abbandonati da terzi lungo le sponde del canale, in aree demaniali sulle quali l'Agenzia esercita i propri compiti istituzionali.

Non è in contestazione che l'ingiunzione di pagamento non sia stata preceduta da un provvedimento del Comune che abbia determinato l'insorgere in capo all'odierna ricorrente del debito di cui è stato intimato il pagamento. Parimenti non è in contestazione che AIPO non sia autore dell'illecito abbandono dei rifiuti lungo le sponde del canale Diversivo del Mincio di cui qui si discute.

È mancata una istruttoria volta a individuare i responsabili dell'abbandono dei rifiuti e a verificare la posizione di AIPO rispetto ai terreni demaniali in cui sono stati rinvenuti i rifiuti medesimi; è mancata l'esposizione delle ragioni per le quali il Comune ha ritenuto che AIPO dovesse farsi carico della rimozione dei rifiuti rinvenuti. In conclusione, non è stato adottato alcun provvedimento, espresso o implicito, che decretasse la responsabilità solidale di AIPO per l'illecito abbandono di rifiuti.

La rimozione dei rifiuti effettuata d'ufficio dal Comune senza la previa adozione dell'ordinanza

La doglianza è fondata.

L'ingiunzione di pagamento presuppone che a monte vi sia un atto che accerti la sussistenza dei presupposti per il pagamento della somma intimata da parte del destinatario della stessa, ordinando di provvedervi: nel caso di specie tale atto è l'ordinanza ex articolo 192, comma 3, D. Lgs. n. 152/2006 e l'atto di esecuzione in danno a fronte dell'inerzia dell'obbligato alla rimozione dei rifiuti.

Senza tali atti la richiesta di pagamento contenuta nell'ingiunzione è priva di titolo, di causa giustificativa e come tale è nulla.

TAR Lombardia, Sezione staccata di Brescia, 19 aprile 2022, n. 370

L'ordinaria diligenza *in vigilando*

Il titolare di un diritto personale di godimento (detenzione) su un terreno dove giacciono rifiuti abbandonati da terzi, non ha un obbligo di rimozione degli stessi, laddove gli sia imputabile solo una generica culpa in vigilando.

Con sentenza 28 settembre 2015, n. 4504 il Consiglio di Stato ha ritenuto che la società detentrica di un terreno di proprietà del Comune non ha un obbligo di rimozione dei rifiuti ex articolo 192 D. Lgs. 152/2006, laddove si sia adoperata per vigilare sull'area (tramite recinti) e non abbia potuto comunque evitare l'abbandono di rifiuti da parte di terzi.

L'obbligo di custodia di cui all'articolo 2051 C.c. non può estendersi ad un quid pluris rispetto alla normale diligenza, dovendo così i Giudici orientarsi a ritenere sufficiente la recinzione predisposta e insussistente una qualsivoglia responsabilità in capo alla società detentrica.

Il proprietario del sito che adotti tutte le dovute cautele ...

Sul punto, la giurisprudenza sostiene che, "ai fini della rimozione di rifiuti abbandonati su terreni di proprietà privata, il requisito della colpa può consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia a tutela della salute pubblica" (C.S., Sez. V, 18.12.2015, n. 5757), precisando tuttavia che "il dovere di diligenza che fa capo al titolare del fondo non può spingersi sino al punto da richiedere una costante vigilanza, da esercitarsi giorno e notte, per impedire ad estranei di invadere l'area e di abbandonarvi rifiuti", eccedendo un impegno di tale entità gli ordinari canoni della diligenza media e del buon padre di famiglia, alla base della stessa nozione di colpa ...

Conseguentemente, l'obbligo di diligenza deve essere valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, dovendosi perciò circoscrivere la responsabilità colposa in capo al proprietario non autore dello sversamento quando il medesimo avrebbe potuto evitare il fatto sopportando un sacrificio obiettivamente proporzionato.

Venendo al caso di specie, la ricorrente ha documentato di aver delimitato l'area di che trattasi con una rete, sostenuta da pali metallici, ponendo sulla sua sommità filo spinato, e di aver posto, in prossimità della porta di accesso, una sbarra in ferro ...

*Ritiene il Collegio che, mediante l'adozione delle sopra descritte cautele, la ricorrente abbia adempiuto ai propri doveri di diligenza, **non potendo la stessa essere ritenuta oggettivamente responsabile dei comportamenti criminali di terzi, peraltro tempestivamente denunciati alle Forze dell'Ordine.***

Se il proprietario risultasse incolpevole?

L'esegesi dell'art. 192 è tracciata dalla sentenza del Consiglio di Stato, V, 25 agosto 2008, n. 4061.

*Già allora, questa Sezione (con riferimento alla misura sanzionatoria prevista e disciplinata dall'art. 14 del D.lgs. n. 22/1997) statui che il proprietario dell'area fosse tenuto a provvedere allo smaltimento solo a condizione che ne fosse dimostrata almeno la corresponsabilità con gli autori dell'illecito abbandono di rifiuti, **per aver posto in essere un comportamento, omissivo o commissivo, a titolo doloso o colposo, escludendo conseguentemente che la norma configurasse un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva.***

In particolare, fu affermata l'illegittimità degli ordini di smaltimento di rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua sola qualità, 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.

*I suddetti principi si attagliano anche al disposto dell'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006, dal momento che tale articolo, non soltanto riproduce il tenore dell'abrogato art. 14 sopra citato, con riferimento alla necessaria imputabilità a titolo di dolo o colpa, **ma in più integra il precedente precetto precisando che l'ordine di rimozione può essere adottato esclusivamente "in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo.***

Se il proprietario risultasse incolpevole?

*Calando, dunque, le superiori considerazioni al caso in esame, va affermato che non è stata né accertata, né tampoco dimostrata, dall'ente civico, la sussistenza dell'elemento psicologico (ossia almeno la colpa) che avrebbe dovuto sorreggere la condotta omissiva dell'appellante – quale condizione necessaria per la legittimità dei provvedimenti qui impugnati – **l'Amministrazione essendosi unicamente limitata a rilevare la qualità di proprietaria della ricorrente, per ciò solo ordinandole di bonificare il fondo.***

*Siccome invece il diritto positivo, come si evince anche dalla semplice lettura delle citate disposizioni, ha stabilito l'esatto contrario – ossia il legislatore ha strutturato la fattispecie in esame in termini indiscutibilmente soggettivi, radicando solo sulla riscontrata presenza di colpevolezza del proprietario la sua concorrente responsabilità – in difetto di accertato concorso, con il terzo autore dell'illecito, di una condotta colpevole del proprietario del fondo, **non è dato ricavare alcuna sua responsabilizzazione per la bonifica da effettuare.***

Con il corollario, evidentissimo sebbene implicito, che l'onere economico della bonifica del fondo – comunque ovviamente necessaria – non potrà porsi a carico del proprietario, ma resterà per forza di cose socializzato.

Consiglio di Stato, Sez. V, 19 marzo 2009, n. 1612

Il sequestro dell'area impedisce il ripristino ambientale?

*Nel caso in cui l'area sulla quale i rifiuti si trovano in stato di abbandono sia sottoposta a sequestro, **il proprietario (od il possessore) della medesima che sia destinatario dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti deve richiedere al giudice l'autorizzazione ad accedervi, onde provvedere alla rimozione**, diversamente configurandosi la contravvenzione prevista dall' art. 192, comma 3, del D. Lgs. n. 152/2006, con la conseguenza che il sequestro non può costituire una causa di inesigibilità della condotta normativamente richiesta.*

Corte di Cassazione, Sez. III, 30 luglio 2015, nr. 33585

Va ribadito che l'obbligo della rimozione non viene meno in presenza di un sequestro penale dell'area, poiché in tal caso il proprietario è tenuto a chiedere l'autorizzazione all'autorità giudiziaria che indicherà se sussistono le condizioni per intervenire e imporrà le necessarie prescrizioni del caso. La predetta autorizzazione non è dunque condizione di legittimità dell'ordine di rimozione ma rileva ai fini della sua materiale esecuzione.

Consiglio di Stato, Sez. IV, 20 novembre 2023, n. 9928

Omesso provvedimento di ripristino



Reato di omissione in atti di ufficio

- Risponde del reato di cui all'art. 328 del codice penale il Sindaco che non dispone l'immediato intervento per la eliminazione di rifiuti e per il ripristino dello stato dei luoghi, nel caso in cui il soggetto obbligato non abbia ottemperato all'ordinanza, secondo quanto prescrive l'art. 14 D. I. vo 5 febbraio 1997 n. 22

CORTE DI CASSAZIONE, Sentenza 7 settembre 2005 n. 33034

Omissione di atti d'ufficio per il sindaco che non si occupa dello smaltimento di rifiuti

Con la sentenza impugnata, la Corte di Appello di Milano ha ribadito la responsabilità, affermata in primo grado dal Tribunale di Pavia, in ordine al reato di omissione di atti d'ufficio, commesso in qualità di Sindaco pro tempore, per avere, a fronte di reiterate denunce di organi pubblici nonché di privati cittadini, omesso di assumere qualunque iniziativa atta ad imporre al proprietario dell'area interessata, lo smaltimento di lastre di eternit (amianto) accatastate alla rinfusa ed all'aperto su di un terreno; iniziativa, invece, immediatamente assunta dal Sindaco subentrante mediante emissione di un'ordinanza contingibile ed urgente che, tempestivamente ottemperata dall'obbligato, determinava la cessazione del pericolo di contaminazione delle aree territoriali limitrofe.

Nella fattispecie considerata, il reato si è consumato ogni volta che l'imputato ha rifiutato di intervenire a fronte di formali sollecitazioni prospettanti la presenza di rifiuti di amianto accatastati a cielo aperto in prossimità di abitazioni limitrofe, che rendeva indifferibile l'adozione dell'atto d'ufficio (nella specie: ordinanza contingibile e urgente), imposto da esigenze di protezione sanitaria.

[Corte di Cassazione, Sez. VI, 16 gennaio 2020, n. 1657](#)

Insufficienza di risorse economiche nella disponibilità degli enti locali per la corretta gestione dei rifiuti

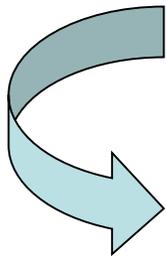
*Va ricordato il principio già affermato con riferimento alla disciplina di cui al D. Lgs. n. 22/97 (Cassazione Sez. III, 21/03/2002, n. 25926) e che può rinvenirsi anche nell'attuale disciplina di cui al T.U.A., atteso che sul punto non è stata introdotta alcuna innovazione: **non esiste un principio di giustificazione di tipo economico nel sistema così disciplinato e quindi gli enti locali hanno il dovere di dare priorità alle spese necessarie per gli adempimenti in materia di corretta gestione dei rifiuti e delle connesse attività.***

In questa materia, dunque, per escludere la responsabilità dell'agente è necessario rinvenire una determinata causa di giustificazione fra quelle positivamente disciplinate dall'ordinamento, non essendo invocabile un inesistente principio generale di inesigibilità della condotta, se non quando si traduca in una positiva causa di esclusione della punibilità (oggettiva o soggettiva).

Consegue che le difficoltà economiche in materia di rifiuti non integrano causa di giustificazione e di non esigibilità.

La gestione dei rifiuti e delle connesse e conseguenziali attività costituiscono, infatti, un'assoluta priorità, in quanto incidono su interessi di rango costituzionale, come la salute dei cittadini e la protezione delle risorse naturali, sicché non ha rilievo giuridico l'insufficienza delle risorse, dovendo le stesse essere destinate in via prioritaria al soddisfacimento delle anzidette esigenze, rispetto ad altre.

Corte di Cassazione, Sez. III, 30 aprile 2019, n. 17813



SANZIONI AMMINISTRATIVE PER L'ABBANDONO E IL DEPOSITO INCONTROLLATO NELLA DISCIPLINA PREVIGENTE

Articoli 192, co. 1 e 2, e 255 co. 1

Chi abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la

Sanzione da € 300,00 a
€ 3.000,00. **PMR € 600.**



Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la sanzione amministrativa è aumentata fino al doppio.



**SANZIONI PENALI PER L'ABBANDONO
E IL DEPOSITO INCONTROLLATO NELLA DISCIPLINA VIGENTE**

Articoli 192, co. 1 e 2, e 255 co. 1

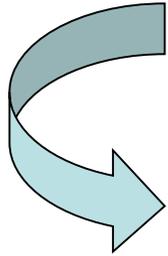
Chi abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee è punito con la

Ammenda da mille euro
a diecimila euro.



Se l'abbandono riguarda rifiuti pericolosi, la pena è aumentata fino al doppio.

... SANZIONI PENALI



Articolo 256, comma 2



Si applicano ai titolari di imprese ed ai responsabili di enti che abbandonano o depositano in modo incontrollato i rifiuti in violazione del divieto di cui all'articolo 192, commi 1 e 2, le seguenti pene:

- a) l'arresto da 3 mesi a 1 anno o l'ammenda da 2600 euro a 26.000 euro se si tratta di **rifiuti non pericolosi**
- b) l'arresto da 6 mesi a 2 anni e l'ammenda da 2600 euro a 26.000 euro se si tratta di **rifiuti pericolosi**



Il giudice nella sentenza di condanna può subordinare il beneficio della sospensione condizionale della pena alla esecuzione di quanto disposto nell'ordinanza ovvero all'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 187, co. 3 (articolo 255, comma 3)

Analogamente, in caso di condanna per violazioni alla normativa urbanistica-edilizia, le Sezioni Unite della Cassazione hanno stabilito che il giudice può subordinare il beneficio della sospensione condizionale della pena all'obbligo di abbattimento delle opere abusive (Sentenza n. 10 del 3 febbraio 1997)

L'inottemperanza all'ordinanza di rimozione è sanzionata penalmente a norma dell'art. 255 comma 3, con l'arresto fino ad un anno



Depositi di rifiuti nel Codice della strada

Codice della Strada, articolo 15

Atti vietati

1. Su tutte le strade e loro pertinenze è vietato:

f) depositare rifiuti o materie di qualsiasi specie, insudiciare e imbrattare comunque la strada e le sue pertinenze;

f-bis) insozzare la strada o le sue pertinenze gettando rifiuti o oggetti dai veicoli in sosta o in movimento.

3. Chiunque viola uno dei divieti di cui al comma 1, lettere ... f), è soggetto alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma da € 26 a € 102.

3-bis. Chiunque viola il divieto di cui al comma 1, lettera f-bis), è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 216 ad euro 866.

4. Dalle violazioni di cui ai commi 2, **3 e 3-bis** consegue la sanzione amministrativa accessoria dell'obbligo per l'autore della violazione stessa del ripristino dei luoghi a proprie spese, secondo le norme del capo I, sezione II, del titolo VI.

Depositi di rifiuti nel Codice della strada

Codice della Strada, articolo 211

Sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dello stato dei luoghi

1. Nel caso in cui le norme del presente codice dispongono che da una violazione consegua la sanzione accessoria dell'obbligo di ripristino dei luoghi, **ovvero l'obbligo di rimozione di opere abusive**, l'agente accertatore ne fa menzione nel verbale di contestazione da redigere ai sensi dell'art. 200 o, in mancanza, nella notificazione prescritta dall'art. 201. Il verbale così redatto costituisce titolo anche per l'applicazione della sanzione accessoria.

2. Il ricorso al prefetto contro la sanzione amministrativa pecuniaria si estende alla sanzione accessoria. Si applicano le disposizioni dei commi 1 e 2 dell'art. 203. **Nel caso di mancato ricorso, l'ufficio o comando da cui dipende l'agente accertatore trasmette copia del verbale al prefetto per l'emissione dell'ordinanza di cui al comma 3, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per ricorrere.**

4. Ove il trasgressore non compia nel termine le opere cui è obbligato, il prefetto, su comunicazione dell'ente proprietario o concessionario della strada, dà facoltà a quest'ultimo di compiere le opere suddette... |

Il concorso apparente con il Codice della strada

Si evidenzia la permanente efficacia delle sanzioni amministrative di cui all'art. 15, comma 1, lett. f) e lett. f-bis) del Codice della strada.

Quindi, le condotte ivi descritte e sanzionate, di depositare rifiuti sulle strade e/o di gettare rifiuti dai veicoli sono soggette solo a sanzione amministrativa ex art. 9 della Legge n. 689/1981, trattandosi di disposizioni speciali in relazione al luogo in cui vengono depositati (le strade come definite dall'art. 3 del Codice della strada) e/o al mezzo (veicoli ex art. 46 e ss. del Codice della strada), dal quale sono gettati i rifiuti.

Procura della Repubblica di Brindisi, nota 12186/2023

Decreto Legislativo n. 152/2006. Articolo 254

1. Restano ferme le sanzioni previste da norme speciali vigenti in materia.

Il concorso apparente con il Codice della strada

Se la condotta rientra nell'art. 15 cod. strada, per effetto del principio di specialità, non dovrà essere valutata come reato.

Inoltre, la norma richiamando il concetto di abbandono e deposito incontrollato (art. 192, co. 1), esclude che possa essere considerato reato il posizionamento del rifiuto da parte del cittadino senza il rispetto delle regole della raccolta differenziata oppure il posizionamento del rifiuto non all'interno del cassonetto, ma vicino a questo, poiché in tal modo egli non voleva abbandonare il rifiuto sul terreno, tanto da averlo portato in un'area che egli sa essere destinata alla successiva raccolta.

[Procura della Repubblica di Cosenza, nota 2938/2023](#)

Decreto Legislativo n. 152/2006. Articolo 254

1. Restano ferme le sanzioni previste da norme speciali vigenti in materia.

ABBANDONO DI RIFIUTI DOMESTICI NON PERICOLOSI

Norma violata	Art. 192/1° (o 2°) + art. 255/1° D.Lgs. 03.04.2006 n. 152
Soggetto attivo	Privato (l'abbandono deve riguardare dei rifiuti di origine domestica)
Sanzione	Penale (da 1.000 a 10.000 euro, determinati dall'A.G.)
Atti da redigere	→ Verbale di identificazione, elezione domicilio, nomina difensore (MODELLO PG1); → Annotazione di polizia giudiziaria; → Fascicolo fotografico che documenti il rifiuto abbandonato;

ABBANDONO DI RIFIUTI DOMESTICI PERICOLOSI

Norma violata	Art. 192/1° (o 2°) + art. 255/1° D.Lgs. 03.04.2006 n. 152
Soggetto attivo	Privato (l'abbandono deve riguardare dei rifiuti di origine domestica)
Sanzione	Penale (da 2.000 a 20.000 euro, determinati dall'A.G.)
Atti da redigere	→ Verbale di identificazione, elezione domicilio, nomina difensore (MODELLO PG1); → Annotazione di polizia giudiziaria; → Fascicolo fotografico che documenti il rifiuto abbandonato;

ABBANDONO DI RIFIUTI D'IMPRESA NON PERICOLOSI

Norma violata	Art. 192/1° (o 2°) + art. 256/1° - 2° D.Lgs. 03.04.2006 n. 152
Soggetto attivo	Titolari di impresa e responsabili di enti (l'abbandono deve riguardare dei rifiuti che provengono dall'attività professionale)
Sanzione	Penale (arresto da 3 mesi ad 1 anno o con l'ammenda da 2.600 a 26.000 euro)
Atti da redigere	→ Verbale di identificazione, elezione domicilio, nomina difensore (MODELLO PG1); → Annotazione di polizia giudiziaria; → Fascicolo fotografico che documenti il rifiuto abbandonato;

ABBANDONO DI RIFIUTI D'IMPRESA PERICOLOSI

Norma violata	Art. 192/1° (o 2°) + art. 256/1° - 2° D.Lgs. 03.04.2006 n. 152
Soggetto attivo	Titolari di impresa e responsabili di enti (l'abbandono deve riguardare dei rifiuti che provengono dall'attività professionale)
Sanzione	Penale (arresto da 6 mesi a 2 anni e con l'ammenda da 2.600 a 26.000)
Atti da redigere	→ Verbale di identificazione, elezione domicilio, nomina difensore (MODELLO PG1); → Annotazione di polizia giudiziaria; → Fascicolo fotografico che documenti il rifiuto abbandonato;

Come è possibile verificare dagli schemi sopraindicati, la gravità della sanzione non è tanto legata alla natura del rifiuto ma, per così dire, alla sua provenienza. I rifiuti derivanti da un'attività di impresa (commerciale o artigiana) si ritengono meritevoli di un trattamento sanzionatorio più severo rispetto ai rifiuti domestici.

Il legislatore però non ha stabilito un'automatica equivalenza (abbandono del privato → art. 255/1°, abbandono titolare ente o impresa → art. 256/2°), richiedendo che la P.G. verifichi se il rifiuto abbandonato provenga da un'attività domestica o d'impresa e, sulla base della provenienza, vada applicata la relativa sanzione.

IL LITTERING

Con l'occasione si ritiene utile affrontare brevemente un'altra forma di abbandono di rifiuti delineata dal legislatore, che non è stata oggetto di modifiche: il *littering*. Con tale termine, non facilmente traducibile in italiano, si fa riferimento al cattivo comportamento, piuttosto diffuso, di gettare con noncuranza sul terreno dei rifiuti di piccole dimensioni (mozziconi di sigaretta, chewingum, scontrini fiscali, involucri di alimenti, eccetera), invece di depositarli negli appositi cestini.

L'esigenza di limitare tale fenomeno non è legato all'esigenza di tutelare l'ambiente dall'impatto negativo che l'indiscriminato abbandono di tali rifiuti può produrre, quanto piuttosto alla necessità di evitare che tale comportamento possa contribuire ad aumentare il degrado urbano, danneggiando l'immagine del centro abitato e determinando un incremento delle spese per la raccolta dei rifiuti urbani.

Il legislatore è quindi intervenuto sull'argomento, prevedendo specifiche sanzioni per l'abbandono delle citate tipologie di rifiuti.

L'art. 232-ter del T.U.A. infatti prevede che: **“Al fine di preservare il decoro urbano dei centri abitati e per limitare gli impatti negativi derivanti dalla dispersione incontrollata nell'ambiente di rifiuti di piccolissime dimensioni, quali anche scontrini, fazzoletti di carta e gomme da masticare, è vietato l'abbandono di tali rifiuti sul suolo, nelle acque, nelle caditoie e negli scarichi”** (art. 232-ter/1°):

norma violata	Art. 232-ter/1° + 255/1-bis D.Lgs. 03.04.2006
Condotta violata	Abbandonare sul suolo o nelle acque o nelle caditoie o negli scarichi di rifiuti di piccolissime dimensioni, quali scontrini, fazzoletti e gomme da masticare
Sanzione	Sanzione amministrativa pecuniaria da 30 a 150 euro
Pagamento misura ridotta	50 euro
Autorità ricorso	Provincia
Devoluzione proventi	Provincia
Modalità pagamento	F23 o la modalità di pagamento previsto dalla Provincia

L'art. 232-bis del T.U.A., dopo aver previsto, al primo comma, che i Comuni devono provvedere “... a installare nelle strade, nei parchi e nei luoghi di alta aggregazione sociale appositi raccoglitori per la raccolta dei mozziconi dei prodotti da fumo”, stabilisce che “E’ vietato l’abbandono di mozziconi dei prodotti da fumo sul suolo, nelle acque e negli scarichi” (art 232-bis/3°):

norma violata	Art. 232-bis/1° + 255/1-bis D.Lgs. 03.04.2006
Condotta violata	Abbandonare sul suolo o nelle acque o negli scarichi di mozziconi dei prodotti da fumo
Sanzione	Quella prevista per la violazione dell’art. 232-ter/1°, aumentata fino al doppio
Pagamento misura ridotta	L’importo più favorevole al responsabile, determinato nella misura del doppio del minimo edittale o della terza parte del massimo dell’importo stabilito per la violazione dell’art. 232-ter/1°, aumentata fino al doppio
Autorità ricorso	Provincia
Devoluzione proventi	Provincia
Modalità pagamento	F23 o la modalità di pagamento previsto dalla Provincia

I Comandanti delle UU.OO.DD. e il responsabile dell’ufficio Verbali di questa Sezione vorranno adoperarsi affinché il personale dipendente dia attuazione al contenuto della presente disposizione che, come riportato in precedenza, è entrata in vigore lo scorso 10 ottobre 2023.

Compiti gestionali dell'ente proprietario della strada



Discariche Street

Articolo 14 D. Lgs. 285/92 - Poteri e compiti degli enti proprietari delle strade

Gli enti proprietari delle strade, allo scopo di garantire la sicurezza e la fluidità della circolazione provvedono:

- a) alla manutenzione, gestione e pulizia delle strade, delle loro pertinenze e arredo, nonché delle attrezzature, impianti e servizi.
- c) per le strade in concessione i poteri e i compiti dell'ente proprietario della strada previsti dal presente codice sono esercitati dal concessionario, salvo che sia diversamente stabilito.

A chi compete la rimozione dei rifiuti stradali?

L'ANAS ha impugnato la sentenza n. 2416/2013 con cui il TAR Puglia, sezione staccata di Lecce, ha respinto il ricorso avverso l'ordinanza prot. 8766 del 14.08.2007, con cui il responsabile del settore polizia municipale del Comune di Scorrano ha ordinato di rimuovere i rifiuti abbandonati da ignoti all'interno della cunetta per lo scolo delle acque piovane.

L'appellante censura la sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto sussistere la competenza del responsabile del settore polizia municipale del comune all'adozione dell'ordinanza in questione.

Deduce l'appellante che siffatta competenza non trova fondamento nelle disposizioni richiamate: né nell'art. 14 d lgs 285/1992, che si limita a sancire che gli enti proprietari delle strade e i concessionari hanno l'obbligo di provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia delle stesse e delle relative pertinenze; né nell'art. 192 d lgs 152/2006, che sancisce l'obbligo del proprietario, in via solidale con l'autore della violazione, di procedere alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti abbandonati e depositati illegittimamente sul suolo.

A chi compete la rimozione dei rifiuti stradali?

Il motivo è fondato.

*Il rapporto tra le due disposizioni richiamate dall'ordinanza impugnata - l'art 14 del codice della strada e l'art 192 del d. lgs 152/2006 - non è di alterità e di reciproca esclusione, ma è di integrazione, nel senso che, gravando sull'ente proprietario o concessionario un obbligo legale di buona manutenzione del tratto stradale, **la violazione di tale obbligo è idonea a connotare in termini di colpa la condotta, integrando l'elemento soggettivo della fattispecie di responsabilità prevista dall'art 192 d. lgs 156/2006.***

Il nesso intercorrente tra l'art. 14 d. lgs 285/1992 e l'art. 192 d. lgs 152/2006, conduce alla sussunzione della fattispecie per cui è causa, nell'alveo applicativo della disposizione da ultimo richiamata, che sancisce l'obbligo del proprietario del suolo (o dei titolari di diritti reali o personali di godimento) di procedere alla rimozione dei rifiuti nel caso in cui la violazione sia ad esso imputabile a titolo di dolo o colpa.

A chi compete la rimozione dei rifiuti stradali?

La previsione, contenuta nell'art. 192 d. lgs. 152 di una espressa competenza del sindaco è stata univocamente interpretata, sulla base del criterio cronologico e di specialità, come una chiara volontà del legislatore di riservare all'organo politico la competenza all'adozione dei provvedimenti in materia, con espressa sottrazione degli stessi alla competenza generale del dirigente.

Con riferimento alla fattispecie concreta, è dirimente il rilievo che l'ordinanza impugnata è stata adottata dal Responsabile del settore polizia municipale del Comune di Scorrano in data 14.08.2007, successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 152/2006, e, quindi, risulta viziata da incompetenza relativa alla luce del chiaro disposto dell'art 192 del citato decreto, come interpretato dalla giurisprudenza sopra richiamata.

Consiglio di Stato, Sez. II, 5 ottobre 2021, n. 6641

Il concessionario quale titolare del diritto personale di godimento

Con relazione tecnica n. 12/MB/2021, Arpac, confermava la presenza nell'area in oggetto, di un notevole quantitativo di materiale da costruzione contenente amianto (codice E.E.R.17.06.05) e guaine bituminose (codice E.E.R. 17.03.01*).*

In ragione delle risultanze dei su indicati accertamenti, con l'ordinanza oggetto della presente impugnazione, il sindaco del Comune di Grumo Nevano intimava all'ANAS, nella "qualità di proprietario e/o gestore delle citate Strade Statali", di provvedere, entro 30 giorni dalla notifica della presente ordinanza, alla raccolta, trasporto e avvio a smaltimento del materiale da costruzione contenente amianto e miscele bituminose presenti nell'area sottoposta a sequestro nonché al ripristino dello stato dei luoghi, con l'espressa avvertenza che, in caso inottemperanza, il Comune resistente avrebbe provveduto d'ufficio ed in danno dell'ANAS.

Il provvedimento di rimozione dei rifiuti abbandonati e di ripristino dello stato dei luoghi è stato adottato dalla civica amministrazione ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152/2006.

Tale disposizione, al comma 3, prevede ...

Nel caso di specie tale colpa tuttavia sussiste, essendo stato violato l'obbligo di cui al citato art. 14, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 285/1992.

L'Anas S.p.a. è, infatti, senz'altro titolare di un diritto personale di godimento sulla strada dove sono stati abbandonati i rifiuti, siccome concessionaria della gestione e della manutenzione ordinaria e straordinaria delle strade.

L'imputabilità all'ANAS a titolo di colpa

*Occorre inoltre rilevare che **incombe su ANAS spa il dovere istituzionale di manutenzione, custodia e vigilanza dei propri tratti stradali e relative pertinenze; che quindi il venir meno a dette incombenze è imputabile alla stessa a titolo di colpa per condotta omissiva, ex art.192, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006*** (cfr. tra le altre, Cons. Stato, II, n. 3967/2019, con specifico riferimento anche all'art. 14, d.lgs. n. 285/1992, TAR Calabria-Reggio Calabria, n. 809 del 2015, n. 564/2013, TAR Emilia-Romagna, II, n. 513/2012), ben potendo tra l'altro far fronte alla lunghezza dei tratti da controllare con la propria struttura organizzativa.

*L'Amministrazione comunale di Archi forniva indicazioni sufficientemente circostanziate sulla rimozione e lo smaltimento dei rifiuti, **tenuto conto che detti compiti spettavano alla predetta società, trattandosi delle piazzole di sosta ubicate lungo la S.S. 652 Fondovalle Sangro**, rientranti a pieno titolo nella sfera di competenza della ricorrente.*

TAR Abruzzo, Pescara, Sez. I, 6 ottobre 2023, n. 303

L'ERRATO CONFERIMENTO DEI RIFIUTI URBANI AL SERVIZIO PUBBLICO: ESCLUSA LA POTESTÀ SANZIONATORIA DEI COMUNI

di Gaetano Alborino

I Comuni non possono sanzionare le violazioni delle ordinanze sindacali e delle disposizioni regolamentari per i conferimenti di rifiuti al servizio di igiene urbana in modo difforme. Armi spuntate per le Polizie locali e per gli Ispettori ambientali nel contrasto alla maleducazione dei cittadini e al degrado urbano.

Potestà sanzionatoria amministrativa e riserva relativa di legge: principi generali

Come recentemente, e più volte, enunciato dalla Corte costituzionale (sentenza 18 gennaio 2021, n. 5; sentenza del 29 maggio 2019, n. 134), la potestà sanzionatoria amministrativa degli enti territoriali è soggetta alla riserva relativa di legge, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, in quanto pure rispetto al diritto sanzionatorio amministrativo – di fonte statale o regionale che sia – si pone un'esigenza di pre-determinazione legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio, con riferimento sia alla configurazione della norma di condotta, la cui inosservanza è soggetta a sanzione, sia alla tipologia e al *quantum* della sanzio-

ne stessa, sia – ancora – alla struttura di eventuali cause esimenti.

E tanto per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale in senso stretto, trattandosi di assicurare al consociato tutela contro possibili abusi da parte della pubblica autorità (sentenza n. 32 del 2020, punto 4.3.1 del "considerato in diritto"): abusi che possono radicarsi tanto nell'arbitrario esercizio del potere sanzionatorio, quanto nel suo arbitrario non esercizio.

La Corte di Cassazione – civile, sez. II, ordinanza 24 ottobre 2023, n. 29427 – richiamando i sopra esposti principi, ha ulteriormente affermato: "L'articolo 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689, avendo recepito anche per le sanzioni amministrative il principio di legalità, impedisce

Esclusa la potestà sanzionatoria dei Comuni per le violazioni regolamentari e delle ordinanze sindacali

L'articolo 14, comma 7, del regolamento del Comune di Roma, a sua volta prevedeva: «È fatto obbligo agli utenti o all'amministratore del condominio di custodire, mantenere e utilizzare correttamente i contenitori assegnati rispettivamente all'utenza o al condominio con le corrette modalità e in luoghi idonei o in ambienti a ciò destinati».

Tanto premesso sul piano generale, la fonte attributiva del potere regolamentare dei comuni, nella materia della gestione dei rifiuti urbani, nell'anno di entrata in vigore del regolamento del Comune di Roma (2005), era l'articolo 21 del d.lgs. n. 22/1997 (decreto cd. "Ronchi").

Tale norma, tuttavia, non contemplava la possibilità, né direttamente né indirettamente, nell'ambito della raccolta differenziata di cui alla lettera c) (modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi), di introdurre una sanzione per la violazione dell'obbligo degli utenti o dell'amministratore del condominio di custodire, mantenere e utilizzare con le corrette modalità e in luoghi idonei o in ambienti a ciò destinati i contenitori loro assegnati.

Nella specie, mancava la fonte primaria attributiva del potere sanzionatorio limitatamente a questa singola ipotesi particolare.

Corte di Cassazione, Sez. II, Ordinanza 24 ottobre 2023, n. 29427

