

**T.A.R. Campania Napoli Sez. V, Sent., 03-03-2014, n. 1294**

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 367 del 2014, proposto da:

A. S. L. N. 2 N., con sede in P., alla Via C. A., n. 8, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. D. S. ed, agli effetti del presente giudizio, domiciliata presso la Segreteria del T.A.R. Campania, in Napoli, alla P. , n. 64;

contro

C. DI Q., in persona del legale rappresentante p.t., non costituito in giudizio;

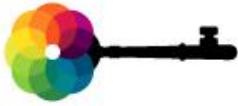
per l'annullamento, previa sospensiva

a) dell'ordinanza sindacale n. .. del 12.11.2013, notificata all'A.S.L. Napoli 2 Nord in data 27.11.2013 ed assunta al protocollo aziendale al n. ... con la quale il Sindaco del Comune di Q. ordina a: "A.S.L. NA 2 Nord, con sede in M., Pozzuoli (NA), alla Via C. A. n. 8 nella qualità di proprietaria del terreno sito nel Comune di Q. al fg. ... particella ... di provvedere entro il termine di 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento: alla rimozione e smaltimento di tutti i rifiuti abbandonati su detto terreno; al ripristino dello stato dei luoghi; di comunicare al Comune l'avvenuta esecuzione di quanto ordinato, al fine di consentire l'effettuazione di opportune verifiche da parte degli organi di controllo";

b) di tutti gli atti preordinati, connessi e consequenziali quali anche il primo verbale di sequestro e il p.p. ... R.g. della Procura della Repubblica.

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTO l'art. 60 del cod. proc. amm.;



VISTA la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTI gli atti tutti della causa;

UDITA alla Camera di Consiglio del 27 febbraio 2014 la relazione del cons. dr. C.;

SENTITE le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

### **Svolgimento del processo - Motivi della decisione**

1. Preliminarmente il Collegio ritiene il ricorso in esame - notificato il 28.12.2013 e depositato il 23.1.2014 - fondato con la conseguenza che il giudizio può essere definito con decisione in forma semplificata, come rappresentato ai difensori delle parti costituite, presenti alla Camera di Consiglio, ai sensi dell'art. 60 del cod. proc. amm., in luogo dell'ordinanza sull'istanza cautelare, essendo ciò consentito dall'oggetto della causa, dall'integrità del contraddittorio e dalla completezza dell'istruttoria.

2. Esso è rivolto avverso l'ordinanza del Sindaco del Comune di Q. (NA) adottata nei confronti dell'Azienda Sanitaria Locale Napoli 2 Nord (A.S.L. NA 2 Nord), in persona del legale rappresentante p.t., quale proprietaria di due lotti di terreno posti nel territorio del Comune di Q. e, precisamente, in via V. - Località L. di C., particelle ... e .. fgl. .. - con cui, sulla base dell'[art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006](#) e successive modifiche ed integrazioni, e visto il [D.Lgs. n. 267 del 2000](#), si ingiunge: "di provvedere, entro il termine di 30 giorni dalla notifica della presente ordinanza ; alla rimozione e smaltimento di tutti i rifiuti abbandonati in detto terreno; al ripristino dello stato dei luoghi; di comunicare al Comune l'avvenuta esecuzione di quanto ordinato al fine di consentire l'effettuazione di opportune verifiche da parte dei componenti organi di controllo", avvertendo, che, in caso di inottemperanza, si procederà all'esecuzione d'ufficio in danno dei soggetti obbligati e al recupero delle somme anticipate dall'Amministrazione, nonché a presentare denuncia alla competente Autorità Giudiziaria, ai sensi dell'[art. 265, comma 3, del D.Lgs. n. 152 del 2006](#).

3. L'impugnato provvedimento consegue alla comunicazione di sequestro di discarica abusiva in Q. alla Via V. loc. I. C., pervenuta al prot. generale dell'Ente in data 8.10.2013, prot. ... da parte della Legione Carabinieri Campania Stazione di Q., nella quale (anche in relazione al Foglio .. particella .., intestato all'A.S.L. Napoli 2 Nord, con sede in Pozzuoli), si precisa che: "Trattasi di riempimento e livellamento terra



sopraelevando il terreno di circa 1.5. metri per una superficie di circa 1000 mq. A vista vi erano rifiuti inerti e non provenienti da edilizia", nonché alla comunicazione di notizia di reato a norma [dell'art. 347 del c.p.p.](#), pervenuta in data 9.10.2013, prot. ..., del Corpo di Polizia Municipale.

4. Il ricorso è fondato in relazione alle prime due censure, con le quali sono dedotte la violazione degli [artt. 7 e ss. della L. 7 agosto 1990, n. 241](#), per violazione di giusto procedimento (prima censura) e la violazione degli [artt. 192 e 256 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#) e l'eccesso di potere (per carenza assoluta di istruttoria, difetto di motivazione, illogicità manifesta) (seconda censura).

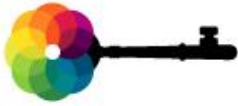
5. Fondata è la seconda censura - esaminata per prima per ragioni di ordine logico-giuridiche - con la quale la ricorrente A.S.L. deduce la violazione della normativa di cui al [D.Lgs. n. 152 del 2006](#), unitamente all'eccesso di potere per carenza di istruttoria, stante il suo difetto di legittimazione passiva a divenire destinataria dell'impugnata ordinanza, in ragione della mera qualità di proprietaria, in assenza di comprovati elementi di dolo o di colpa, necessari per essere ritenuto responsabile di un illecito ambientale.

6. Al riguardo la giurisprudenza ha evidenziato in numerose occasioni (ex multis, Cfr.: T.A.R. Campania, sez. V, 6 ottobre 2008, n. 13004), che, in caso di rinvenimento di rifiuti da parte di terzi ignoti, il proprietario non può essere chiamato a rispondere della fattispecie di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti sulla propria area se non viene individuato a suo carico l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, per cui lo stesso soggetto non può essere destinatario di ordinanza sindacale di rimozione e rimessione in pristino (Cfr.: T.A.R. Campania, Sez. I; 19 marzo 2004, n. 3042, T.A.R. Toscana, 12 maggio 2003, n. 1548, C. di S., IV Sez. 20 gennaio 2003, n. 168).

Tanto perché l'[art. 14 D.Lgs. 5 febbraio 1997, n. 22](#), in tema di divieto di abbandono incontrollato sul suolo e nel suolo, oltre a chiamare a rispondere dell'illecito ambientale l'eventuale "responsabile dell'inquinamento", accolla in solido anche al proprietario dell'area la rimozione, l'avvio a recupero o lo smaltimento dei rifiuti ed il ripristino dello stato dei luoghi, ma ciò solo nel caso in cui la violazione fosse imputabile a titolo di dolo o di colpa (Cfr.: T.A.R. Lombardia, Sez. I, 26 gennaio 2000, n. 292 e T.A.R. Umbria 10 marzo 2000, n. 253).

7. Tale rigorosa disciplina trova conferma nel sistema normativo attualmente vigente, quale quello del [D.Lgs. n. 152 del 2006](#), segnatamente del disposto di cui all'[art. 192](#), in tema di ambiente, con la conseguente illegittimità degli ordini di smaltimento dei rifiuti indiscriminatamente rivolti al proprietario di un fondo in ragione della sua mera qualità ed in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'Amministrazione precedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione, dell'imputabilità soggettiva della condotta (Cfr. C. di S., V, 19.3.2009, n. 1612; 25.8.2008, n. 4061).

In siffatto disposto normativo tutto incentrato su una rigorosa tipicità dell'illecito

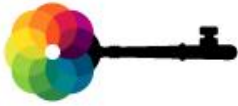


ambientale, alcun spazio v'è per una responsabilità oggettiva, nel senso che - ai sensi dell'art. 192 - per essere ritenuto responsabili delle violazioni dalla quale è scaturita la situazione di inquinamento, occorre quantomeno la colpa. E tale regola di imputabilità a titolo di dolo o colpa non ammette eccezioni, anche in relazione ad un'eventuale responsabilità solidale del proprietario dell'area ove si è verificato l'abbandono ed il deposito incontrollato di rifiuti sul suolo e nel suolo.

8. Nella fattispecie in esame, nonostante - come evincesi dal verbale di sequestro preventivo, redatto congiuntamente dai militari appartenenti alla Legione Carabinieri Campania - Stazione di Q. e dagli agenti della Polizia Municipale di Q., in data 4.10.2013 - il Comune non ponga in dubbio che la responsabilità dell'abbandono dei rifiuti non sia della A.S.L. NA 2 Nord, sebbene di terzi ignoti, e considerata, altresì, la diretta assunzione di responsabilità, quanto meno in ordine alla movimentazione e riempimento del terreno, da parte di un terzo, presentatosi nell'immediatezza dell'accertamento, ed, infine, che - come leggesi nel verbale di sequestro - "Avendo il fondato motivo di ritenere che probabilmente erano stati seppelliti altri rifiuti si procedeva ad effettuare nr. 2 saggi a campione con la medesima ruspa della profondità di circa 2 metri. Emergeva che nel sottosuolo sono presenti diverse tipologie di rifiuti che a vista sono materiali ferrosi, pneumatici, plastica ed altri per cui si rimanda ad una successiva e tecnica classificazione da parte degli enti competenti (A.r.p.a.c.).....)", fenomeno particolarmente diffuso e tristemente noto alle cronache, nella c.d. Terra dei Fuochi, se ne fa derivare una responsabilità colposa per la creazione di una discarica, in capo alla A.S.L. NA 2 Nord, quale mera proprietaria dell'area predetta, senza tener conto che il Comune, nel proprio ambito, dispone della Polizia Municipale che può e deve svolgere i servizi di vigilanza idonei a prevenire il getto dei rifiuti e ad accertare l'identità degli effettivi trasgressori, specie considerando che il medesimo Comune di Q., per contrastare tali fenomeni, in data 11.7.2013, aveva sottoscritto il c.d. Patto Terra dei Fuochi.

Tuttavia, non facendosi cenno nell'ordinanza impugnata ad accertamenti o a verifiche dai quali emerga che l'abbandono dei rifiuti sia ascrivibile (anche) a responsabilità della Azienda proprietaria, una presunta culpa in vigilando di quest'ultima per omessa predisposizione di impedimenti o accorgimenti atti ad evitare l'intrusione di terzi sul fondo di sua proprietà, quanto rilevato non è sufficiente ad addebitarle la responsabilità per l'accumulo e l'interramento di rifiuti speciali e pericolosi.

9. In proposito, per pacifica giurisprudenza, il dovere di diligenza che fa carico al titolare del fondo, non può arrivare al punto di richiedere un costante vigilanza, da esercitarsi giorno e notte, per impedire ad estranei di invadere l'area e, per quanto riguarda la fattispecie regolata dall'[art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 22 del 1997](#) (ora [art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 2006](#)) di abbandonarvi rifiuti. La richiesta di un impegno di tale entità travalicherebbe oltremodo gli ordinari canoni della diligenza media (e del buon padre di famiglia) che è alla base della nozione di colpa, quando questa è indicata in modo generico, come nella specie, senza ulteriori specificazioni (Cfr., ex plurimis: C. di S., Sez. V, 8.3.2005, n. 935; T.A.R. Campania, Sez. V, 5.8.2008, n.



9795).

10. Sul punto la ricorrente A.S.L. NA 2 Nord asserisce che la sua sede è ubicata in Pozzuoli, alla Via Corrado Alvaro, n. 8, lontano dal tratto di sedime ove è avvenuto il rinvenimento, e che, nonostante, con ordinaria diligenza, in passato, avesse provveduto a recintarlo, terzi ignoti hanno sversato rifiuti inerti non provenienti da edilizia, così come evincibile dal verbale di sequestro preventivo, redatto unitamente dai militari appartenenti alla Legione Carabinieri Campania - Stazione di Q. e dagli Agenti del Comando di Polizia Municipale di Q., in data 4.10.2013.

Ne deriva che, in tale situazione, e senza che sia stato comprovato 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 della resistente A.S.L., per la mera qualità di proprietaria/custode, è inesigibile, in quanto riconducibile ad una responsabilità oggettiva che, però, esula anche dal dovere di custodia di cui [all'art. 2051 cod. civ.](#) il quale consente 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).

11. Quanto si è andato esponendo rafforza la fondatezza della prima censura con cui è stata dedotta la violazione della normativa racchiusa negli [artt. 7 e ss. della L. 7 agosto 1990, n. 241](#), stante la violazione delle regole poste a presidio del giusto procedimento e del principio del contraddittorio.

12. Al riguardo, mentre l'[art. 7 della L. n. 241 del 1990](#), con previsione di carattere generale, prescrive la doverosa comunicazione dell'avvio del procedimento agli interessati, l'[art. 192, comma 3, D.Lgs. n. 152 del 2006](#), nella specifica materia ambientale, prescrive che i controlli svolti dall'Amministrazione riguardo all'abbandono di rifiuti debbano essere effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati, con la conseguente osservanza delle regole che garantiscono la partecipazione dell'interessato all'istruttoria amministrativa.

13. Nella fattispecie il Comune di Q., pur ritenendo di non avvalersi di strumenti ordinari di amministrazione, ed optando, in alternativa, per lo strumento autoritativo del provvedimento extra ordinem, illegittimamente non ha coinvolto nel procedimento la resistente A.S.L., consentendole di partecipare in contraddittorio agli accertamenti ed alle verifiche necessarie per individuare la soluzione ottimale, tecnica e logistica, della peculiare e complessa problematica connessa all'abbandono ed al tombamento di rifiuti, anche pericolosi, sottesa all'impugnata ordinanza, in vista del ripristino dello stato dei luoghi, in tal modo rinunciando ad un apporto della ditta proprietaria che, sarebbe stato quanto mai opportuno, non solo per consentirle di dimostrare la sua assoluta estraneità a qualsivoglia elemento di colpevolezza, ma anche in funzione della individuazione degli obblighi istituzionalmente incombenti su ciascuna delle Amministrazioni competenti, tenuto, altresì, conto che le particelle interessate dal primo verbale di sequestro sono quattro di cui una sola di proprietà della ricorrente e che i verbalizzanti non hanno in alcun modo identificato su quale delle quattro



particelle hanno effettuato i due saggi.

14. Il Collegio condivide quanto rilevato in giurisprudenza secondo la quale il ricorso allo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente, o anche avente valenza ambientale, giustifica l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento unicamente in presenza di un'"urgenza qualificata", in relazione alle circostanze del caso concreto, che, però, deve essere debitamente esplicitata in specifica motivazione sulla necessità e l'urgenza di prevenire il grave pericolo alla cittadinanza (Cfr.: T.A.R. Campania, Sez. V, 3.2.2005, n. 764), anche perché sussiste un rapporto di conflittualità e di logica sovra ordinazione tra l'esigenza di tutela immediata della pubblica incolumità e l'esigenza del privato inciso dall'atto amministrativo di avere conoscenza dell'avvio del procedimento (Cfr.: T.A.R. Marche, 25 gennaio 2002, n. 97; T.A.R. Toscana, Sez. II, 14 febbraio 2000, n. 168); ciò in quanto il principio partecipativo alla base della comunicazione di avvio del procedimento ha carattere generalizzato ed impone, alla luce delle regole fissate dall'[art. 7 L. n. 241 del 1990](#), che l'invio di essa abbia luogo in tutte quelle situazioni nelle quali la possibilità di coinvolgere il privato non sia esclusa da esigenze di celerità che caratterizzano la fattispecie, esigenze che, non possono ritenersi astrattamente implicite nella natura contingibile ed urgente dell'ordinanza, ma devono essere puntualmente esplicitate nel provvedimento in concreto adottato.

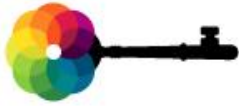
Pertanto, non accennandosi nell'impugnata ordinanza a quali siano stati i motivi di urgenza che abbiano reso obiettivamente impossibile la comunicazione di avvio del procedimento, non sussisteva alcuna concreta ragione, per adottare il provvedimento impugnato, in assoluta carenza di contraddittorio e senza il diretto coinvolgimento della diretta interessata.

15. Conclusivamente, ogni altra censura assorbita, il ricorso è fondato e deve essere accolto, con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato e con salvezza per le ulteriori legittime determinazioni amministrative che il Comune dovrà adottare, tenendo conto che, in questa materia, necessitano comunicazione di avvio del procedimento ed istruttoria adeguata, svolta in contraddittorio delle parti.

16. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

### P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania, quinta sezione di Napoli, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe (n. .../2014 R.G.) proposto



dall'A.S.L. NA 2 Nord, così dispone:

- a) lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza sindacale n .. del 12.11.2013, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti amministrativi;
- b) condanna l'intimato Comune al pagamento delle spese giudiziali, complessivamente quantificate in Euro ... (.../00).

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 27 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

L. D. N., Presidente

V. C., Consigliere, Estensore

G. C., Consigliere