Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

Le ordinanze di rimozione dei rifiuti abbandonati e ripristino dello stato dei luoghi emesse ai sensi dell'art. 192 D. Lgs. n. 152/2006: a chi compete la firma dell'ordinanza?

Nota a Consiglio di Stato – Sez V. – 25 agosto 2008, n. 4061

A cura della Dott.ssa Daniela Valentini

Nella presente nota viene analizzato e approfondito un aspetto che, all'interno della normativa in materia di rifiuti, pareva oramai indiscutibile, sorretto da un consolidato e costante orientamento degli organi di giustizia amministrativa. Si tratta della competenza ad emanare l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati prevista dapprima dall'art. 14 comma 3 del D. Lgs. n. 22/1997 (c.d. "*Decreto Ronchi*") ed ora dall'art. 192 comma 3 del D. Lgs. n. 152/2006.

In materia di gestione dei rifiuti, nel definire il divieto di abbandono e il deposito incontrollato al suolo (nonché l'obbligo di procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento degli stessi ed al ripristino dello stato dei luoghi), il secondo capoverso del comma 3 dell'art. 14 del Decreto Ronchi recita "*...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.*"

Il testo della norma affida quindi al Sindaco il potere di disporre – con ordinanza – le operazioni di rimozione e di avvio al recupero o allo smaltimento dei rifiuti abbandonati. **Ma l'ordinanza di rimozione dei rifiuti**, se non è caratterizzata da situazioni di pericolo per le quali sono giustificate misure di messa in sicurezza d'emergenza (in relazione, ad esempio, a rifiuti speciali tossici e nocivi giacenti al suolo), **non rientra nella categoria di quelle contingibili e urgenti** perché non è "atto a contenuto indeterminato" (nel quale vengono enunciati solo taluni elementi del potere: la competenza, il fine di interesse pubblico, i presupposti di necessità e urgenza).

In giurisprudenza, si era consolidato l'orientamento per cui "*....il potere di adottare ordinanze per disporre la rimozione e l'avvio al recupero di rifiuti abbandonati non spetta al sindaco, ma rientra nella generale competenza gestionale dei dirigenti" (*TAR Abruzzo – Pescara – sentenza n. 145 del 4/03/2006) dovendo ricomprendere questo tipo di ordinanze nell'ambito dei provvedimenti con rilevanza esterna non inclusi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo politico amministrativo degli organi di governo dell'ente e non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale (TAR Sardegna sentenza n. 104 del 24/01/2005; TAR Toscana Sez.. III, sentenza n. 486 del 12/03/2002; Corte di Cassazione Penale, Sez.. III, sentenza n. 23930 del 11/07/2006).

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

La relativa potestà non è stata quindi considerata di spettanza del Sindaco ma del Dirigente competente, ovvero del Responsabile del servizio tecnico relativo, sulla base del disposto dell'art. 107 comma 2 e comma 5 del D. Lgs. n. 267/2000.

Con l'uscita del D. Lgs. n. 152/2006 (c.d."*Testo Unico Ambientale*") viene abrogato il D. Lgs. n. 22/1997 ma l'art. 192 del D. Lgs. n 152 riscrive in modo pedissequo la norma abrogata: "*...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.*"

Ed è proprio sull'art. 192 del Testo Unico Ambientale che interviene la recentissima **sentenza n. 4061 del Consiglio di Stato, sez. V, del 25 agosto 2008** ponendo dubbi interpretativi sul soggetto competente ad emanare l'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati. La stessa testualmente recita:

"*L'art. 192, comma 3, del D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 – che è norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, del D. Lgs. n. 267 del 2000 T.U.E.L. – attribuisce espressamente al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed allo smaltimento dei rifiuti previste dal comma 2 e, in base agli ordinari criteri preposti alla soluzione delle antinomie normative (criterio della specialità e criterio cronologico), prevale sul disposto dell'art. 107 , comma 5, del D. Lgs. n. 267/2000; è pertanto legittima una ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati adottata dal Sindaco piuttosto che dal dirigente del relativo settore*".

Sulla base del criterio della specialità e del criterio cronologico, la disciplina prevista all'art. 192, comma 3, del T.U. ambientale prevale sulla disciplina generale prevista dall'art. 107 del T.U.E.L.: il Consiglio di Stato attribuisce, quindi, al Sindaco il potere di emanare anche quelle ordinanze che non sono caratterizzate da necessità, da urgenza, da straordinarietà o imprevedibilità, da temporaneità o eccezionalità.

In attesa di prossime pronunce in materia che indicheranno definitivamente il quadro delle competenze, a parere di chi scrive, il principio che distingue tra poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo (demandati agli organi di governo degli enti locali) e compiti di gestione (attribuiti ai dirigenti) deve comunque rimanere a cardine dell'impianto sulla suddivisione delle competenze. Ma, per effetto della sentenza del Consiglio di Stato, al Sindaco competono, quale organo di indirizzo politico, le scelte programmatiche fondamentali in materia di rifiuti e, da oggi, anche l'adozione di atti di gestione.

Dal punto di vista organizzativo, l'attribuzione al Sindaco di meri provvedimenti gestionali comporta inevitabili e ovvi problemi: ci si domanda, quindi, **se il Sindaco - investito in via originaria della competenza a disporre con ordinanza le operazioni previste dall'art. 192 - possa trasferire l'esercizio del potere al Dirigente** (si sottolinea, non la titolarità del potere, bensì soltanto l'esercizio dello stesso). La responsabilità dell'esercizio della funzione potrebbe quindi essere conferita con un mero atto amministrativo organizzatorio (la delega) al Dirigente quale soggetto istituto per legge alla *gestione amministrativa, finanziaria e tecnica* (art. 107 comma 1 del T.U.E.L.).

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

In presenza di una valida delega di funzioni con la quale il Sindaco mette il delegato in condizione di operare adeguatamente e compiuti i necessari atti di indirizzo, la gestione amministrativa ed ogni problema di carattere tecnico-operativo spettano al Dirigente comunale.

Solo se queste condizioni risultano rispettate, può essere applicata la regola secondo la quale il Sindaco non deve interferire ed invadere le sfere di competenza dei delegati che operano in piena autonomia nei compiti di gestione loro affidati (Corte di Cassazione Penale, Sez. III, sentenza n. 12434 del 26/03/2007, Ud. 21/02/2007).

A fronte delle considerazioni effettuate, se le ragioni della sentenza n. 4061 del Consiglio di Stato saranno confermate, si crede – alla luce dell'istituto della delega e del principio per il quale spetta ai dirigenti tutta l'attività di gestione – che l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati di cui al citato art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 possa ben essere firmata dal Dirigente competente.

Daniela Valentini

Pubblicato il 10 novembre 2008

In calce la motivazione integrale della decisione del Consiglio di Stato

---

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale

Registro Decisione: 4061/08
Registro Generale: 4195/2008

Sezione Quinta

ha pronunciato la presente

DECISIONE

nella Camera di Consiglio del **18 Luglio 2008**

Visto l'art. 33, commi terzo e quarto, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, come modificato dalla legge 21 luglio 2000, n. 205;

Visto l'appello proposto dalla

*Sig.ra ***,*
*e dal sig.****

rappresentati e difesi dall'

*Avv.ssa ****

con domicilio eletto in Roma

contro
il
COMUNE DI CASARANO

rappresentato e difeso dall'

*Avv.to ****
*e dall'Avv.to ****

con domicilio eletto in Roma

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della sentenza del **TAR PUGLIA - LECCE :SEZIONE III 587/2008,** resa tra le parti, concernente RIMOZIONE E SMALTIMENTO RIFIUTI ABBANDONATI C/O FONDO DI PROPRIETA' PRIVATA .

Visti gli atti e documenti depositati con l'appello;

Vista la domanda di sospensione dell' efficacia della sentenza di rigetto, presentata in via incidentale dalla parte appellante.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del

COMUNE DI CASARANO

Udito il relatore Cons. Gabriele Carlotti e udito, altresì, per le parti gli avv.ti ***;

Ritenuto che la controversia si presti ad essere definita con decisione succintamente motivata;
che, sul punto, sono state sentite le parti comparse in camera di consiglio;
che gli appellanti impugnano la sentenza, specificata in epigrafe, con la quale il T.a.r. della Puglia, sezione staccata di Lecce, ha respinto il ricorso dagli stessi proposto onde ottenere l'annullamento, dell'ordinanza sindacale, prot. n. 24830, recante la diffida a rimuovere ed a smaltire i rifiuti abbandonati sul fondo di loro proprietà, sito in contrada ***, contraddistinto in catasto al foglio 16, particella 167;
che gli appellanti ripropongono, criticando la sentenza impugnata, i medesimi motivi formulati in prime cure e, segnatamente, deducono:
1) la violazione dell'art. 70, comma 6, del D.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267/2000 (incompetenza), per esser stata adottata la diffida avversata dal Sindaco del Comune di Casarano invece che dal dirigente competente per materia;
2) la violazione degli artt. 7 e 8 della L. n. 241/1990, in relazione all'art. 192, comma 3, del D.lgs. 152/2006, per omessa comunicazione dell'avvio del procedimento, peraltro non svoltosi in contraddittorio con gli interessati;
3) la violazione dell'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006 (eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione), per avere l'amministrazione civica omesso ogni accertamento istruttorio in merito all'imputabilità della violazione ai proprietari del fondo a titolo di dolo o colpa;
Considerato che la prima doglianza è infondata in quanto l'art. 192, comma 3, del D.lgs. n. 152/2006, che è norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267/2000, attribuisce espressamente al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione ed 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'art. 107, comma 5, del D.lgs. n. 267/2000;
che, per contro, meritano accoglimento il secondo e il terzo mezzo di gravame;
che, invero, in tema di abbandono di rifiuti, la giurisprudenza amministrativa, già con riferimento alla misura reintegratoria prevista e disciplinata dall'art. 14 del D.lgs. n. 22/1997 (c.d. "Decreto Ronchi"), statuì che il proprietario dell'area fosse tenuto a provvedere allo smaltimento solo a

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

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 (v., tra le molte, Cons. St., sez. V, 25.1.2005 , n. 136), escludendo conseguentemente che la norma configurasse un'ipotesi legale di responsabilità oggettiva (vieppiù, per fatto altrui);
che, 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, ma in mancanza di adeguata dimostrazione da parte dell'amministrazione procedente, sulla base di un'istruttoria completa e di un'esauriente motivazione (quand'anche fondata su ragionevoli presunzioni o su condivisibili massime d'esperienza), dell'imputabilità soggettiva della condotta;
che i suddetti principi a *fortiori* 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";
che il Legislatore delegato ha in questo modo inteso rafforzare e promuovere le esigenze di un'effettiva partecipazione dei potenziali destinatari del provvedimento ablatorio personale allo specifico procedimento;
che, pertanto, la preventiva, formale comunicazione dell'avvio del procedimento si configura attualmente come un adempimento indispensabile al fine dell'effettiva instaurazione di un contraddittorio procedimentale con gli interessati;
che, nella specifica materia, appaiono recessive le regole stabilite in via generale dagli artt. 7 e 21-octies della L. n. 241/1990;
che, calando le superiori considerazioni al caso in esame, deve ritenersi che:
- il Comune di Casarano abbia illegittimamente omesso di partecipare agli appellanti l'avvio del procedimento, non potendo ritenersi a tal fine sufficiente una mera comunicazione telefonica con la quale si resero edotti i ricorrenti dell'avvenuto ritrovamento, sulla loro proprietà, di rifiuti abbandonati da terzi rimasti ignoti;
- l'amministrazione civica non abbia svolto, in contraddittorio, alcuna istruttoria diretta all'accertamento dello specifico profilo di responsabilità dei ricorrenti in ordine all'illecito consumato, non apparendo concludente la menzione della nota con la quale il difensore della signora *** chiese al Comune di provvedere alla rimozione dei rifiuti rinvenuti e di intensificare la vigilanza sul territorio;
- non sia stata dimostrata dall'ente civico la sussistenza dell'elemento psicologico che avrebbe sorretto la condotta omissiva degli appellanti, dal momento che la nota del Comando della Polizia municipale di Casarano, prot. n. 3102/PM del 3.10.2007 si limita unicamente a dare atto della manifestata disponibilità dei ricorrenti all'effettuazione della bonifica del terreno;
che, in conclusione, la sentenza appellata, non presentandosi immune dalle critiche contro di essa rivolte, va riformata nei limiti sopra precisati con conseguente annullamento dell'atto impugnato in primo grado, fatti salvi i futuri provvedimenti dell'amministrazione civica soccombente;
che, stante la novità della questione trattata, sussistono giustificati motivi per compensare integralmente tra le parti costituite le spese processuali del secondo grado del giudizio;

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, Quinta Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso emarginato, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado nei limiti di cui in motivazione.
Dispone l'integrale compensazione tra le parti costituite delle spese processuali del secondo grado del giudizio.
Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.
Così deciso in Roma dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, nella camera di consiglio del 18.7.2008, con l'intervento dei magistrati:
Raffaele Iannotta - Presidente
Filoreto D'Agostino - Consigliere
Claudio Marchitiello - Consigliere
Francesco Caringella - Consigliere
Gabriele Carlotti - Consigliere estensore

Roma, 18 Luglio 2008

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

f.to Gabriele Carlotti f.to Raffaele Iannotta

IL SEGRETARIO

f.to Gaetano Navarra

DEPOSITATA IN SEGRETERIA
Il 25-08-08
(Art. 55. L. 27/4/1982, n. 186)
IL DIRIGENTE
F.to Antonio Natale

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n° 248