

# Ordinanza di rimozione rifiuti rivolta ad una persona giuridica

T.A.R. Umbria, Sez. I 23 maggio 2022, n. 325 - Raffaele Potenza, pres.; De Grazia, est. - Tecnoservice Costruzioni Generali S.r.l. (avv. Nardelli) c. Comune di Gubbio (avv. Rosimini) ed a.

## Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza di rimozione - Persona giuridica.

*Quando il destinatario dell'emanando provvedimento ex art. 192 del codice dell'ambiente non sia una persona fisica, ma una persona giuridica pubblica o privata, deve essere esclusa una concezione «antropomorfica» dell'elemento soggettivo, rilevando soprattutto il dato oggettivo della disfunzione della struttura organizzativa e il dato in sé - quando si tratti della gestione di un bene - della obiettiva trascuratezza ed incuria della gestione. Ma ciò non toglie che, prima dell'adozione dell'ordine di rimozione di cui all'art. 192, comma 3, del codice dell'ambiente, la colpevolezza, anche nella forma «non antropomorfizzata» della disfunzione organizzativa ovvero della trascuratezza e dell'incuria della gestione del bene, deve essere oggetto di accertamento in contraddittorio con il soggetto interessato.*

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso notificato il 20.09.2021 e depositato il 27.09.2021, Tecnoservice Costruzioni Generali S.r.l. (di seguito solo “Tecnoservice”) si è rivolta a questo Tribunale amministrativo regionale per ottenere l'annullamento, previa sospensione cautelare, dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Gubbio n. 208 del 24.08.2021, nella parte in cui, ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, è stato ingiunto alla stessa società di provvedere alla completa rimozione dei rifiuti depositati in un terreno in loc. Mocaiana di proprietà di PREP S.a.s. e di produrre il formulario di smaltimento dei rifiuti così rimossi.

2. – La società ricorrente deduce di avere ricevuto in comodato il terreno in questione da PREP S.a.s. di Procacci Alfredo per utilizzarlo come deposito temporaneo di terre e rocce da scavo provenienti da cantieri relativi ad interventi edilizi regolarmente autorizzati e di avere presentato al Comune di Gubbio SCIA del 4.09.2017 per la realizzazione del suddetto deposito temporaneo, avente ad oggetto ghiaia calcarea e limo rossastro.

Deduce, inoltre, che nel corso dei lavori venivano contestate diverse irregolarità edilizie, circostanza che induceva Tecnoservice a lasciare il materiale nel deposito temporaneo onde consentire lo svolgimento degli accertamenti del caso, come richiesto dalla Regione Umbria.

In data 5.05.2019 Tecnoservice presentava una nuova SCIA per la riattivazione del deposito temporaneo, che veniva dichiarata irricevibile dal Comune di Gubbio in quanto il cantiere del sito di destinazione indicato nella proposta di reimpiego risultava concluso.

In data 30.06.2021 Tecnoservice chiedeva al Comune di Gubbio e all'ARPA il rilascio di una proroga dell'autorizzazione di deposito o di una nuova autorizzazione al fine di procedere allo smaltimento o al reimpiego del materiale all'esito della sua qualificazione.

3. – Quindi, con ordinanza del 24.08.2021, il Sindaco del Comune di Gubbio, vista la comunicazione dei Carabinieri per la Tutela ambientale e la transizione ecologica (NOE) con la quale si attestava la perdurante presenza delle terre e delle rocce da scavo nell'area di cui sopra e si rilevava che detto materiale non poteva rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 184-bis del d.lgs. n. 152/2006 per decadenza delle previsioni di cui al D.P.R. n. 120/2017, dovendo pertanto essere considerato rifiuto, ordinava a Tecnoservice (oltre che a PREP, proprietaria dell'area) di provvedere entro trenta giorni alla completa rimozione dei rifiuti depositati e di produrre il formulario di smaltimento dei rifiuti così rimossi.

4. – Con ricorso notificato il 20.09.2021 e depositato il 27.09.2021, Tecnoservice ha impugnato la suddetta ordinanza sindacale davanti a questo Tribunale amministrativo regionale e ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare, ritenendola illegittima per i motivi di seguito sintetizzati.

Con il primo motivo, Tecnoservice deduce la violazione dell'art. 192, c. 3, del d.lgs. n. 152/2006 e si duole del fatto che l'ordinanza impugnata è stata adottata senza essere preceduta da alcun contraddittorio con la società.

Con il secondo motivo, la ricorrente deduce la violazione dell'art. 7 della legge n. 241/1990 per l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento sfociato nell'ordinanza impugnata.

Con il terzo motivo, Tecnoservice sostiene che il Comune avrebbe violato l'art. 10-bis della legge n. 241/1990 omettendo di comunicare i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza (presumibilmente quella del 30.06.2021, anche se nella formulazione del motivo il dato non viene specificato).

Con il quarto motivo, viene dedotta la illegittimità dell'ordinanza comunale nella parte in cui sarebbe stata elusa la richiesta formulata da Tecnoservice al Comune di Gubbio e all'ARPA volta alla qualificazione del materiale depositato e, attraverso il richiamo alla comunicazione del NOE, allo stesso materiale sarebbe stato illegittimamente attribuita la



qualificazione di rifiuto a causa della mera scadenza della durata del deposito temporaneo in applicazione dell'art. 5 del D.P.R. n. 120/2017.

Con il quinto motivo, Tecnoservice deduce la violazione delle norme del d.lgs. n. 152/2006 che avrebbero imposto di considerare "rifiuto" il materiale depositato soltanto a seguito della verifica, da parte delle autorità, della impossibilità tecnica ed economica del suo recupero e riutilizzo.

5. – Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso il Comune di Gubbio e il Ministero della Difesa, il quale ultimo ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità dell'impugnazione della comunicazione del NOE del 21.07.2021, mero atto endoprocedimentale inidoneo a produrre effetti immediatamente lesivi nella sfera giuridica della società ricorrente.

6. – Si è inoltre costituita PREP, sostanzialmente *ad adiuvandum*, che ha rilevato di avere autonomamente impugnato la stessa ordinanza di cui qui si controverte ed ha chiesto l'accoglimento del ricorso di Tecnoservice.

7. – In vista della discussione del ricorso le parti hanno scambiato memorie e repliche.

8. – All'udienza pubblica del 12 aprile 2022, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

9. – Deve preliminarmente scrutinarsi l'eccezione preliminare di inammissibilità dell'impugnazione della comunicazione del NOE del 21.07.2021 sollevata dal Ministero della Difesa.

L'eccezione è fondata.

L'atto in questione si sostanzia in una mera nota informativa trasmessa al Comune di Gubbio, con la quale il Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri rilevava la scadenza del termine annuale per la rimozione del materiale assegnato a Tecnoservice con l'autorizzazione del deposito temporaneo, la dichiarazione del Comune di Gubbio della irricevibilità dell'ulteriore SCIA presentata dalla stessa società e la scadenza del termine di cui al D.P.R. n. 120/2017 e chiedeva al Sindaco l'attivazione delle procedure di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006.

Si tratta, a ben vedere, di un mero atto di impulso dell'avvio del procedimento di cui all'art. 192 del codice dell'ambiente, che assegna al Sindaco la competenza a disporre con ordinanza le operazioni necessarie alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi, previa effettuazione dei necessari accertamenti in contraddittorio con i soggetti interessati.

La nota dei Carabinieri del NOE, in altri termini, non esime il Sindaco dallo svolgimento dell'istruttoria in contraddittorio in vista dell'adozione dell'ordinanza di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 e, dunque, non produce *ex se* alcuna lesione della posizione giuridica dell'odierna ricorrente.

L'impugnazione della comunicazione del NOE del 21.07.2021 è, pertanto, inammissibile.

10. – Quanto all'ordinanza di rimozione adottata dal Sindaco del Comune di Gubbio, i primi due motivi di ricorso di Tecnoservice sono fondati.

L'art. 192, c. 3, del d.lgs. n. 152/2006 prescrive che l'accertamento della condotta, dolosa o colposa, di abbandono o deposito incontrollati di rifiuti debba essere effettuato in contraddittorio con i soggetti interessati.

La specifica modalità di accertamento prescritta dalla citata disposizione caratterizza in modo del tutto peculiare l'obbligo della comunicazione all'interessato dell'avvio del relativo procedimento (cfr. TAR Liguria, sez. II, 11 luglio 2012, n. 982).

Il provvedimento di cui si controverte è stato emesso dal Sindaco del Comune di Gubbio senza la previa comunicazione di avvio del procedimento nei confronti di Tecnoservice, condizione minima indispensabile per l'attivazione del contraddittorio con i soggetti interessati (cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. IV, 14 gennaio 2013, n. 93), e, comunque, senza che dall'ordinanza siano evincibili le motivazioni per le quali l'Amministrazione comunale ha ritenuto di imputare, a titolo di dolo o colpa, la violazione alla medesima società.

Né può fondatamente sostenersi che il Sindaco non avesse alcun dovere di procedere ad un'autonoma istruttoria al fine dell'adozione dell'ordinanza di cui qui si discute, dal momento che la nota del NOE era volta alla "attivazione delle procedure" di cui all'art. 192 del codice dell'ambiente e, per contenuto e per modalità degli accertamenti già svolti dai Carabinieri, non esauriva la materia sulla quale, nel contraddittorio con gli interessati, avrebbe dovuto appuntarsi l'istruttoria ai fini della valida emissione dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti.

La circostanza, poi, che il soggetto nei cui confronti l'ordinanza è stata emessa sia una persona giuridica non incide sulle considerazioni fin qui svolte.

Con la sentenza citata dall'Amministrazione resistente, il Consiglio di Stato ha rilevato che, quando il destinatario dell'emanando provvedimento *ex art.* 192 del codice dell'ambiente non sia una persona fisica, ma una persona giuridica pubblica o privata, deve essere esclusa una concezione "antropomorfa" dell'elemento soggettivo, rilevando soprattutto il dato oggettivo della disfunzione della struttura organizzativa e il dato in sé – quando si tratti della gestione di un bene – della obiettiva trascuratezza ed incuria della gestione (Cons. Stato, sez. V, 10 giugno 2014, n. 2977).

Ma ciò non toglie che, prima dell'adozione dell'ordine di rimozione di cui all'art. 192, c. 3, del codice dell'ambiente, la colpevolezza, anche nella forma "non antropomorfizzata" della disfunzione organizzativa ovvero della trascuratezza e dell'incuria della gestione del bene, deve essere oggetto di accertamento in contraddittorio con il soggetto interessato, accertamento che, come detto, è del tutto mancato nel caso di specie.

Peraltro, lo stesso art. 192, al comma 4, nel richiamare le previsioni del d.lgs. n. 231/2001, recante la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità

giuridica, indica le coordinate entro le quali deve svolgersi l'accertamento della responsabilità della persona giuridica per la violazione del divieto di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti.

11. – Non sono suscettibili di positivo apprezzamento le restanti doglianze della ricorrente, in ragione dell'obiettiva circostanza della scadenza del periodo per il quale era stato autorizzato il deposito temporaneo delle terre e delle rocce da scavo di cui si discute e dell'applicazione dell'automatismo di cui all'art. 5, c. 3, del D.P.R. n. 120/2017.

Al riguardo deve osservarsi che la ricorrente ha dedotto il mancato rinnovo dell'autorizzazione quale motivo di contestazione della legittimità dell'ordine di cui di controverte, ma non risulta che abbia impugnato la determinazione con la quale l'Amministrazione comunale ha dichiarato l'irricevibilità della SCIA del 5.05.2019, né che abbia attivato i rimedi previsti dall'ordinamento per reagire al silenzio serbato dal Comune e dall'ARPA sull'istanza di autorizzazione del 30.06.2021.

12. – In conclusione, deve essere dichiarata l'inammissibilità dell'impugnazione della nota del NOE del 21.07.2021, mentre, con riguardo all'ordinanza del Sindaco di Gubbio del 24.08.2021, devono trovare accoglimento i primi due motivi di ricorso, mentre devono essere respinti gli altri, con conseguente annullamento per quanto di ragione del provvedimento impugnato.

È fatto salvo l'ulteriore esercizio del potere di accertamento dell'Amministrazione, da svolgersi tenuto conto dell'effetto conformativo dispiegato dalla presente sentenza.

13. – Considerato il complessivo esito del giudizio, le spese di lite possono essere integralmente compensate tra le parti costituite, mentre non vi è luogo a provvedere per la parte non costituita.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

- dichiara l'inammissibilità della domanda di annullamento della nota del NOE del 21.07.2021;
- accoglie, nei limiti e nei sensi di cui in motivazione, la domanda con riguardo all'ordinanza del Sindaco del Comune di Gubbio del 24.08.2021 e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate tra le parti costituite; nulla per la parte non costituita.

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

*(Omissis)*

