

# Illegittima l'ordinanza di rimozione rifiuti con ripristino dello stato dei luoghi per assenza di contraddittorio

Cons. Stato, Sez. IV 6 giugno 2023, n. 5548 - Neri, pres.; Rotondo, est. - Angelo F. s.r.l. (avv.ti Blasi, Orrico, Dalla Valle) c. Comune di Grezzana (avv.ti Sorpresa, Palmisano).

## Sanità pubblica - Rifiuti - Ordinanza di rimozione rifiuti con ripristino dello stato dei luoghi - Adempimenti procedurali - Assenza di contraddittorio.

*L'esposto presentato dal proprietario dell'area non rappresenta una istanza idonea ad avviare il procedimento amministrativo ex art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, ragion per cui, l'amministrazione non può omettere la comunicazione di avvio. Una tale omissione rileva ancor più quando manca del tutto, insieme al contraddittorio, ogni conseguente valutazione/accertamento in ordine alla imputazione soggettiva della responsabilità.*

(Omissis)

### FATTO e DIRITTO

1. Il presente giudizio ha ad oggetto la domanda di annullamento del provvedimento datato 13 febbraio 2015, prot. 0002495, con il quale il sindaco del comune di Grezzana ha ordinato alla società Angelo F. s.r.l. la rimozione dei rifiuti presenti sul terreno sito in Grezzana, via Fossà, distinto in catasto al foglio 53, mappale 847, con ripristino dello stato dei luoghi.
2. La società ha impugnato il suindicato provvedimento innanzi al T.a.r. per il Veneto affidando il ricorso (nrg 516 del 2015) a due motivi (estesi da pagina 5 a pagina 9 del ricorso), così compendati: I) violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 per omessa comunicazione avvio del procedimento; II) violazione dell'art. 192 del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 per insussistenza dei presupposti richiesti dalla norma per imputare la responsabilità soggettiva dell'abbandono dei rifiuti al proprietario dell'area nonché carenza di istruttoria.
  - 2.1. Il T.a.r., con sentenza n. 728 del 6 maggio 2015:
    - a) ha respinto il ricorso, ritenendo sussistente la responsabilità della società proprietaria che nulla avrebbe fatto né alcuna cautela adottata volta a evitare che vi fosse in concreto l'abbandono dei rifiuti sul proprio fondo;
    - b) ha condannato la società ricorrente al pagamento delle spese (euro 1.000,00).
  3. Ha appellato la società che, nel censurare la sentenza, reitera i motivi di ricorso dedotti in primo grado.
    - 3.1. Si è costituito, per resistere, il comune di Grezzana.
    - 3.2. In data 8 novembre 2022, parte appellante ha depositato dichiarazione di persistenza dell'interesse alla decisione del ricorso.
    - 3.3. In prossimità dell'udienza, le parti hanno depositato memorie ex art. 73 c.p.a.
  4. All'udienza del 6 aprile 2023, la causa è stata trattenuta per la decisione.
  5. Preliminarmente, il collegio dà atto che, a seguito della proposizione dell'appello, è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado – che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a. – sicchè, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, verranno presi direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020).
  6. L'appello è fondato, nei sensi che seguono.
  7. Vanno apprezzati positivamente il primo e il secondo motivo di ricorso in primo grado (rubricati al n. 2 e n. 3 del ricorso innanzi al TAR alle pagine 5 e segg.) con cui sono stati prospettati due profili vizianti: i) omessa comunicazione di avvio del procedimento (violazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241); ii) omesso accertamento dei profili di responsabilità soggettiva (violazione dell'art. 192 del d.lgs 192, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale").
    - 7.1. L'art. 192, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) così recita "*Fatta salva l'applicazione della sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo ...*".La norma tra l'altro è rafforzativa, nella materia de qua, del principio già enunciato dall'art. 7 della legge n. 241 del 1990 che impone all'amministrazione la previa instaurazione del contraddittorio procedimentale con i destinatari del provvedimento.



7.2. Nel caso di specie, il comune ha disatteso qualsiasi forma di contraddittorio con l'odierno appellante senza che possano apprezzarsi in questa sede ragioni esimenti in grado di sollevare l'amministrazione da un siffatto obbligo.

Deve escludersi, innanzitutto, che possa trovare applicazione il disposto di cui all'art. 21-octies, co. 2 della legge n. 241 del 1990. Ed invero, sotto un primo profilo, va rilevato che il provvedimento oggetto del presente giudizio postula l'esistenza di un potere latamente discrezionale e che nella vicenda in esame non è stata data prova che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. L'amministrazione si è limitata a prendere atto del verbale di polizia locale e in modo acritico ha posto a carico dell'appellante le conseguenze monitorie, ripristinatorie e sanzionatorie contemplate dalla norma, omettendo qualsiasi accertamento sulla sussistenza o meno di una condotta causalmente efficiente, e quanto meno colposa, in capo al proprietario dell'area.

Neppure l'esposto-denuncia presentato ai Carabinieri dal proprietario e successivamente depositato in comune consente al collegio di ritenere superato il deficit partecipativo. L'esposto altro non è che la segnalazione di un fatto (nella specie, l'incendio sviluppatosi in loco e tempestivamente fatto oggetto di denuncia contro ignoti) che, tuttavia, non assume, nella circostanza, la valenza di un atto di impulso procedimentale. In altri termini, l'esposto presentato dal proprietario dell'area non rappresenta una istanza idonea ad avviare, nella fattispecie, il procedimento amministrativo ex art. 192 del d.lgs n. 152/2006, ragion per cui, l'amministrazione non poteva omettere la comunicazione di avvio.

Tale omissione rileva ancor più ove si consideri che è mancato del tutto, insieme al contraddittorio, ogni conseguente valutazione/accertamento in ordine alla imputazione soggettiva della responsabilità.

Il provvedimento, invero, tace del tutto sul rapporto tra condotta e danno, impedendo all'interprete di comprendere sulla base di quali indici causali è stato imputata all'appellante la responsabilità soggettiva (a titolo di dolo o colpa).

8. Per queste ragioni, l'appello è fondato; per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso di primo grado nrg 516/2015, proposto dalla società "Angelo F. s.r.l.", con conseguente annullamento del provvedimento 13 febbraio 2015, n. 9 – prot. 0002495 del comune di Grezzana. Sono fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

9. Sussistono giusti motivi, tenuto conto della peculiare natura della decisione, per disporre la compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

*(Omissis)*