

Sulle modalità di accertamento della responsabilità per abbandono di rifiuti

Cons. Stato, Sez. IV 31 luglio 2025, n. 6778 - Lopilato, pres.; Arrivi, est. - Montifer s.r.l. (avv.ti Trombadore e Ramadori) c. Comune di Montichiari (avv.ti Ballerini e Ciapponi) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Abbandono - Ordine di rimozione e di avvio al corretto recupero e/o smaltimento di rifiuti - Modalità di accertamento della responsabilità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 21 dicembre 2023 e depositato il 4 gennaio 2023, la società Montifer s.r.l. ha appellato la sentenza del T.A.R. Lombardia, sezione staccata di Brescia, n. 757 del 14 ottobre 2023, notificata all'appellante il 23 ottobre 2023, con la quale è stato respinto il ricorso proposto dall'appellante avverso un ordine di rimozione di rifiuti abbandonati in Montichiari, presso il complesso industriale di sua proprietà.

2. I fatti di causa possono essere riassunti come segue.

Il 24 settembre 2020, durante un sopralluogo eseguito dalla Provincia di Brescia nei confronti della società General Rottami s.r.l., gli ispettori hanno rinvenuto cumuli di rifiuti depositati nelle aree, limitrofe a quelle della società ispezionata, di proprietà della Montifer s.r.l. e da questa utilizzate nella propria attività industriale. La Provincia ha informato della scoperta il Comune di Montichiari, territorialmente competente, il quale, con comunicazione del 19 ottobre 2020, ha avviato il procedimento finalizzato all'emanazione di un'ordinanza di rimozione dei rifiuti nei confronti della Montifer s.r.l. Questa società ha presentato le proprie osservazioni, nelle quali, tra l'altro, ha contestato la qualificabilità di taluni materiali alla stregua di rifiuti e ha indicato di aver rimosso alcuni rottami rinvenuti in loco. Ne è seguito, in data 26 novembre 2020, un sopralluogo ad opera dei funzionari del Comune di Montichiari e alla presenza di rappresentanti e dell'avvocato della società, all'esito del quale è stata confermata la sussistenza dei rifiuti segnalati dalla Provincia di Brescia, ad eccezione dei rottami in precedenza depositati nelle aree esterne al capannone della società, in quanto nel frattempo rimossi e avviati al recupero.

Con ordinanza n. 23 del 3 marzo 2021, notificata il giorno successivo, il sindaco di Montichiari ha ordinato alla società Montifer s.r.l., ai sensi dell'art. 192, co. 3, d.lgs. 152/2006, la rimozione e l'avvio al recupero o allo smaltimento dei rifiuti «identificati ai punti a), b) e c)», presenti nel complesso industriale ispezionato, accogliendo, per converso, le osservazioni dell'interessata in ordine alla non qualificabilità come rifiuti dei materiali «descritti ai precedenti punti d) ed e)». Nel provvedimento, il Comune ha inoltre ordinato l'esecuzione di un'indagine finalizzata ad accertare l'eventuale contaminazione del fondo.

3. La Montifer s.r.l. ha impugnato il provvedimento dinanzi al T.A.R. Brescia, in base a tre motivi, con i quali ha contestato:

I) la violazione delle garanzie partecipative, in quanto l'ordinanza poggerebbe sul sopralluogo del 24 settembre 2020, eseguito all'insaputa della ricorrente e nell'ambito di un'indagine riguardante un'altra società;

II) la vaghezza del provvedimento, dal quale non sarebbe comprensibile quali siano i materiali da rimuovere né in cosa consisterebbe l'indagine del suolo, indagine che, comunque, sarebbe stata già avviata dalla ricorrente e avrebbe attestato l'assenza di contaminazioni;

III) l'erronea descrizione del sito, determinata da fuorvianti indicazioni contenute nel verbale del sopralluogo provinciale del 24 settembre 2020, nella parte in cui faceva riferimento ad uno stato di "degrado ambientale", in realtà insussistente.

4. Si sono costituiti, per resistere al ricorso, il Comune di Montichiari e la Provincia di Brescia.

5. Il giudizio di primo grado è stato definito con una sentenza di rigetto, basata sulle seguenti motivazioni:

I) rispetto al primo motivo di ricorso, il T.A.R. Brescia ha ritenuto che il ritrovamento dei rifiuti sulle aree della Montifer s.r.l., nell'ambito dell'ispezione presso la General Rottami s.r.l., non abbia avuto ricadute sul contraddittorio, visto che il Comune di Montichiari ha comunicato alla Montifer s.r.l. l'avvio del procedimento funzionale all'ordine di rimozione dei rifiuti e ha eseguito un ulteriore sopralluogo, alla presenza dei rappresentanti della società ricorrente, il 26 novembre 2020;

II) rispetto al secondo motivo, il giudice ha statuito che il provvedimento contenesse dei refusi nell'indicazione dei rifiuti, ma che, ciò nonostante, fosse facilmente comprensibile l'oggetto dell'ordine di rimozione; inoltre, il T.A.R. ha escluso che vi fosse interesse a contestare il comando, contenuto nell'ordinanza, di avviare l'indagine sul suolo, visto che la ricorrente aveva allegato di averla già eseguita;

III) infine, il T.A.R. ha dichiarato inammissibile per difetto di interesse la terza doglianza, poiché la descrizione del sito è un contenuto irrilevante del provvedimento, che si regge autonomamente sul rinvenimento di rifiuti abbandonati.



6. La sentenza è stata appellata dalla società Montifer s.r.l. per due motivi, con i quali sono stati censurati i capi della pronuncia contenenti il rigetto delle prime due censure mosse nel ricorso di primo grado.

7. Hanno resistito in giudizio sia la Provincia di Brescia sia il Comune di Montichiari.

8. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 19 giugno 2025.

9. Con il primo motivo d'appello, intitolato «ERROR IN IUDICANDO. ERRONEITA' DELLA SENTENZA PER VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 192 D.LGS. 152/06. MANCATA INSTAURAZIONE DEL CONTRADDITTORIO RICHIESTO DALLA NORMA NEGLI ACCERTAMENTI CONDOTTI DAI SOGGETTI PREPOSTI AL CONTROLLO. TRAVISAMENTO DEI FATTI DI CAUSA ED ERRONEITA' DELLA MOTIVAZIONE», la società Montifer s.r.l. lamenta che il T.A.R. abbia frainteso la censura riferita alla violazione del contraddittorio procedimentale. La società ricorrente non avrebbe addotto la lesione delle garanzie partecipative al procedimento avviato dal Comune di Montichiari il 19 ottobre 2020, bensì la mancata instaurazione del contraddittorio in sede di accertamento istruttorio funzionale all'avvio del procedimento stesso. Ad avviso dell'appellante, l'art. 192, co. 3, d.lgs. 152/2006 prescriverebbe che il contraddittorio venga instaurato sin dalla fase in cui si accerti la presenza di rifiuti in un sito e non in un momento successivo alla relativa scoperta, come invece avvenuto nella fattispecie. Pertanto, contrariamente a quanto stabilito dal primo giudice, il vizio non potrebbe considerarsi sanato dalla comunicazione di avvio del procedimento del 19 ottobre 2020 e dall'ulteriore sopralluogo del 26 novembre 2020.

La doglianza è priva di fondamento.

L'art. 192, co. 3, d.lgs. 152/2006 stabilisce che chiunque viola il divieto di abbandono e deposito incontrollati dei rifiuti «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. 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».

La norma si limita a prescrivere che la responsabilità da abbandono di rifiuti deve essere constatata in base ad accertamenti svolti in contraddittorio con il soggetto indagato, ma non richiede che vi sia un confronto pre-procedimentale, antecedente all'avvio del procedimento stesso. La tesi dell'appellante sottende la pretesa a che qualsiasi scoperta dell'infrazione avvenga alla presenza del responsabile, il che impedisce di attribuire rilievo al rinvenimento casuale di rifiuti, con evidenti esiti di paradossale impunità di numerosissime fattispecie. L'effettuazione di un primo sopralluogo in assenza del responsabile non genera alcun vulnus al principio del giusto procedimento, visto che questi non è comunque destinatario di un provvedimento a sua insaputa, ma ha la possibilità di difendersi durante l'istruttoria procedimentale.

Dal momento che, ritualmente, il Comune di Montichiari ha comunicato l'avvio del procedimento di cui all'art. 192, co. 3, d.lgs. 152/2006, la società Montifer s.r.l. ha presentato le proprie osservazioni (alcune delle quali, tra l'altro, sono state accolte dall'amministrazione procedente) e ha partecipato al sopralluogo del 26 novembre 2020, il contraddittorio procedimentale è stato ampiamente garantito, senza che rilevi che la scoperta dei rifiuti abbandonati sia avvenuta nel corso di un'indagine relativa a un'altra società e all'insaputa della ricorrente.

10. Con il secondo motivo («ERROR IN IUDICANDO. ERRONEITA' DELLA SENTENZA PER VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART. 192 D.LGS. 152/06. VAGHEZZA ED INDETERMINATEZZA DEL PROVVEDIMENTO: MANCATA ESATTA INDIVIDUAZIONE DELL'OGGETTO DELLE MISURE ORDINATE. TRAVISAMENTO DEI FATTI DI CAUSA, MANCATA CONSIDERAZIONE DEI REALI PRESUPPOSTI IN FATTO ED IN DIRITTO, CONTRADDITTORIETA' ED ERRONEITA' DELLA MOTIVAZIONE»), l'appellante insiste nel ritenere che il provvedimento impugnato non individui esattamente i rifiuti da rimuovere e che le scorrette indicazioni in esso contenute non possano considerarsi dei meri refusi, come invece sostenuto dal T.A.R.

Anche questo motivo è infondato.

L'ordinanza del Comune di Montichiari indica, come da rimuovere, i rifiuti di cui ai «punti a), b), e c)» presenti in loco e, come materiali non costituenti rifiuti (dunque da non rimuovere), quelli di cui «punti d) ed e)». Vero che nell'ordinanza non ci sono elenchi puntati a lettere, ma, come già evidenziato dal giudice di primo grado, i richiami suddetti si comprendono facilmente sostituendo, alle lettere, i numeri indicati nelle osservazioni endoprocedimentali formulate dalla ricorrente il 23 novembre 2020, come riportate, nel medesimo ordine numerico, nelle premesse del provvedimento. In definitiva, la lettera a) corrisponde al n. 1) di tali osservazioni (trattasi dei cumuli di rottami di metalli ferrosi ai quali sono frammisti rottami non ferrosi, sfidi plastici e lattine di alluminio), la lettera b) al numero 2) ("macerie provenienti da demolizioni edili" giacenti in cumulo su un'area non pavimentata) e la lettera c) al numero 3) (i sedimenti nerastri e i liquidi vari intorno all'impianto di depurazione): questi sono i materiali qualificati come rifiuti e, tra essi, devono essere rimossi quelli ancora presenti in situ, dal momento che, nel sopralluogo del 26 novembre 2020, si era constatato che erano stati tolti i rottami in precedenza abbandonati nelle aree esterne al capannone. Viceversa, in adesione alle osservazioni procedimentali della società, nell'ordinanza si esclude che possano essere qualificati come rifiuti – e che debbano essere rimossi – la stazione di trasformazione elettrica (lettera d, corrispondente al numero 4) e i motori elettrici (lettera e, corrispondente al numero 5).

Pertanto, il contenuto provvedimentale è chiaro e l'erroneità dei richiami in esso presenti non è idoneo a invalidarlo.

11. In conclusione, l'appello deve essere respinto.

12. Le spese, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna la società appellante al pagamento, in favore della Provincia di Brescia e del Comune di Montichiari, delle spese di giudizio, liquidate per ciascuna parte in euro 4.000 per compensi, oltre accessori di legge.

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

(Omissis)

