

Abbandono di rifiuti: la comunicazione di avvio del procedimento è un adempimento indispensabile, ma soltanto per l'ordinanza di rimozione

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

In presenza di fenomeni di illecito abbandono di rifiuti l'intervento dei pubblici poteri dà luogo a due distinti procedimenti amministrativi, assoggettati a differenti meccanismi procedurali: da una parte, l'*iter* per l'emanazione dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti, regolato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241; dall'altra, il procedimento amministrativo sanzionatorio finalizzato all'adozione dell'ordinanza ingiunzione, disciplinato dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Anche in tempi molto recenti, la giurisprudenza amministrativa si è più volte pronunciata sulla necessità della comunicazione di avvio del procedimento in vista dell'adozione dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti.¹ Queste decisioni dei giudici amministrativi non incidono, però, sul tema della legittimità dell'ordinanza ingiunzione con cui si applica la sanzione amministrativa pecuniaria stabilita dall'art. 255, comma 1 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 a chi abbandona o deposita rifiuti ovvero li immette nelle acque superficiali o sotterranee. E la ragione è semplice: i due procedimenti sono distinti e sottoposti a regole diverse.

In relazione al provvedimento di rimozione dei rifiuti, la posizione consolidata della giurisprudenza amministrativa individua nella comunicazione di avvio del procedimento prevista dall'art. 7 della legge n. 241 del 1990 un adempimento indispensabile ai fini della effettiva instaurazione del "contraddittorio". In quest'ottica, evidenziata anche dalla recente sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte n. 979/2013 riportata in calce, l'avviso dell'avvio del procedimento costituisce il presupposto essenziale per la partecipazione attiva al procedimento di rimozione dei rifiuti.²

¹ Di recente, *ex multis*, TAR Piemonte, Sezione II, 6 agosto 2013, n. 979; TAR Campania Salerno, Sezione II, 2 agosto 2013, n. 1725; TAR Lazio Roma, Sezione II *bis*, 26 luglio 2013, n. 7652.

² Salvo che sussistano "ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento" (art. 7, comma 1 prima parte della legge n. 241/1990). In tal senso, TAR Puglia, Bari, Sez. III, n. 710, 10 maggio 2013 ritiene conforme l'art. 7 della legge n. 241 del 1990 un'ordinanza di rimozione, ravvisando le particolari esigenze di celerità del procedimento che costituiscono ragioni di impedimento all'invio della comunicazione stessa; in tale pronuncia il giudice amministrativo dà particolare risalto al fatto che l'ordinanza fa espresso riferimento all'abbandono sull'area interessata dagli abusi ambientali "di mezzi, materiali, rifiuti speciali e rifiuti pericolosi in modo indiscriminato, esposti a cielo aperto a piogge e intemperie, con percolato di sostanze nocive su suolo e sottosuolo".

Come si è detto, su questo punto va sgomberato il campo da un frequente equivoco: la comunicazione di avvio del procedimento è richiesta solo ed esclusivamente in vista dell'ordinanza di rimozione. Invece, non esiste un obbligo di avviso dell'avvio del procedimento amministrativo sanzionatorio avente ad oggetto la violazione amministrativa del divieto di abbandono dei rifiuti imposto dall'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006. Se proprio si vuole tracciare una simmetria, nel sistema amministrativo punitivo un surrogato della comunicazione di avvio del procedimento può essere rappresentato dalla contestazione degli estremi dell'illecito amministrativo. Ma ci troviamo in un campo diverso, assoggettato all'art. 14 della legge n. 689/1981 e non all'art. 7 della legge n. 241/1990.

Anche in relazione all'accertamento, c'è un passaggio su cui occorre fare chiarezza. Secondo la costante giurisprudenza amministrativa, nella prospettiva dell'adozione della conseguente ordinanza di rimozione dei rifiuti "gli accertamenti degli organi preposti al controllo devono essere condotti in contraddittorio con gli interessati i quali, quindi, devono essere messi in condizione di partecipare attivamente al procedimento di cui si tratta."³ In effetti, anche l'art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152/2006 prevede che la rimozione dei rifiuti avvenga "in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo."

Tuttavia, l'instaurazione del contraddittorio nella fase di accertamento è richiesta esclusivamente nell'ottica della successiva ordinanza di rimozione. Invece, per l'illecito amministrativo dell'abbandono dei rifiuti il diritto di difesa è garantito dalla contestazione o notifica del verbale, entro il termine di novanta giorni previsto dall'art. 14, comma 2 della legge n. 689/1981. Prima di allora non è configurabile un obbligo per gli agenti accertatori di comunicare agli eventuali trasgressori l'avvio di un procedimento sanzionatorio nei loro confronti.

Come evidenziato dalla giurisprudenza di legittimità,⁴ il principio del contraddittorio non ha pari estensione e applicazione in tutti i procedimenti amministrativi e non implica una partecipazione ad ogni attività materiale o giuridica posta in essere; altrimenti le amministrazioni sarebbero gravate da oneri tali da paralizzare o intralciare lo svolgimento di operazioni, quali quelle di accertamento, che spesso per loro intrinseca natura richiedono speditezza e celerità.

³ Testualmente, Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sez. II, 6 agosto 2013.

⁴ Cass. civ., Sez. I, 14 maggio 2005, n. 10132.

Sin dalla fase di avvio del procedimento amministrativo sanzionatorio, l'*iter* è governato dalle sue peculiari regole, che impongono la comunicazione degli estremi della violazione entro novanta giorni dalla conclusione dell'accertamento (art. 14, comma 2) e non già fintanto che sono in corso le fasi certificative e valutative in cui si articola l'attività di vigilanza.⁵

Il principio del contraddittorio negli accertamenti amministrativi è rispettato se il contravventore riceve la tempestiva contestazione degli estremi dell'illecito conformemente all'art. 14 della legge n. 689/1981 ed è messo in condizione di assistere alla formazione del provvedimento finale di ingiunzione, fornendo il proprio apporto ai sensi dell'art. 18, comma 1 della medesima legge. La mancata previsione del contraddittorio nella fase di accertamento della violazione amministrativa non implica alcuna menomazione del diritto di difesa, il cui esercizio è pienamente assicurato dalla contestazione, dalla presentazione delle memorie difensive e dall'opposizione giudiziale avverso l'ordinanza ingiunzione.⁶

In conclusione, soltanto il provvedimento di rimozione dei rifiuti deve essere necessariamente preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento⁷ e non anche l'ordinanza ingiunzione con cui si applica la sanzione amministrativa stabilita dall'art. 255, comma 1 del d.lgs. n. 152/2006. Sul piano patologico, non costituisce vizio di legittimità dell'ordinanza ingiunzione la mancata comunicazione di avvio del procedimento, semplicemente perché un simile adempimento è prescritto soltanto per l'adozione dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti e non si estende al procedimento finalizzato all'adozione dell'ordinanza ingiunzione.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 9 novembre 2013

Riportiamo in calce la sentenza in commento

⁵ Cass. civ., Sez. II, 6 febbraio 2009, n. 3043; Cass. civ., Sez. II, 11 maggio 2009, n. 10801; Cass. civ., Sez. lav., 14 settembre 2009, n. 19771; Cass. civ., Sez. II, 5 novembre 2009, n. 23477.

⁶ Cass. civ., Sez. I, 27 aprile 2001, n. 6097.

⁷ Salve le ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento ai sensi del comma 1 prima parte dell'art. 7 della legge n. 241/1990.

N. 00979/2013 REG.PROV.COLL.

N. 00537/2012 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 537 del 2012, proposto da:
omissis;

contro

COMUNE DI VILLAR DORA;

MINISTERO DELLA DIFESA, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Torino, corso Stati Uniti, 45;

per l'annullamento

dell'ordinanza n. 13/2012 del Sindaco, del 27 marzo 2012, con la quale è stato ordinato ai ricorrenti, "ognuno per la proprietà di competenza, in quanto titolari del deposito di materiale derivante da demolizioni edili del fabbricato" insistente in mappa al c.t. foglio n. 5, mappali n. 125.141.142, "di procedere, entro 30 (trenta) giorni dalla notifica della presente ordinanza, alla rimozione e allo smaltimento delle macerie depositate nell'area", con la precisazione che "ad ultimazione lavori dovrà essere presentata [...] regolare documentazione comprovante l'effettivo smaltimento dei rifiuti presso le apposite discariche autorizzate" e l'avvertenza che "qualora sia verificata, da parte degli organi accertatori preposti, inadempienza al disposto della presente ordinanza, nei termini stabiliti, sarà data esecuzione d'ufficio ad opera della

© **Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori -
a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

civica amministrazione, con recupero delle spese occorse a carico dei soggetti obbligati, nei modi previsti dalle vigenti disposizioni di legge e sarà inoltrata a cura degli stessi organi accertatori, notizia di reato all'autorità giudiziaria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 255, comma 3, del d.lgs. n. 152/06",

e per l'annullamento

di ogni altro atto ad essa presupposto, preparatorio e conseguente e - segnatamente - dei verbali delle verifiche che sarebbero state effettuate - in data ignota - dal personale dell'ufficio tecnico del comune e dagli agenti della polizia municipale sui luoghi ai fini dell'accertamento della situazione di fatto, verifiche citate in modo del tutto ellittico dall'ordinanza,

nonché, se del caso ed ove d'uopo,

della nota del Comando del Nucleo operativo ecologico dei Carabinieri - Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente, mai comunicata al ricorrente e della quale neppure sono riportati dall'ordinanza gli estremi protocollari, la quale risulterebbe conseguente ad un esposto presentato da un non indicato soggetto privato.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Difesa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2013 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ordinanza n. 13, del 27 marzo 2012, il Sindaco del Comune di Villar Dora (TO) ha ordinato, ai proprietari delle aree, la rimozione e lo smaltimento delle macerie depositate presso la borgata Giorda, in territorio comunale. Nella motivazione dell'atto, premesso che le macerie esistenti erano derivate dalla demolizione (ordinata dalla stessa amministrazione) di preesistente fabbricato, sono state richiamate le verifiche effettuate da personale dell'Ufficio tecnico comunale e della Polizia municipale, verifiche dalle quali è risultato che *"le macerie depositate, conseguentemente alla demolizione, non risultano essere state allontanate"*.

Con il ricorso in esame i signori *omissis*, in qualità di proprietari, anche *pro quota*, delle aree interessate dal deposito delle macerie, hanno impugnato l'ordinanza comunale, chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare anche *inaudita altera parte*. Questi, in sintesi, i motivi a sostegno del loro gravame:

- violazione dell'art. 7 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006: nessun coinvolgimento dei privati interessati è stato realizzato dall'amministrazione precedente, né nella forma della previa comunicazione di avvio (di cui alla legge sul procedimento amministrativo), né nella forma del "contraddittorio con i soggetti interessati" in sede di accertamenti *in loco* (come prescritto dal comma 3 dell'art. 192 cit.);
- carenza di motivazione;

- travisamento dei fatti e carenza di istruttoria: i ricorrenti riferiscono che quasi tutto il materiale giacente e risultante dalla precedente demolizione “è stato debitamente allontanato”, mentre altro materiale (“una piccolissima quantità di laterizio forato e piastrelle”) non sarebbe conseguenza di quella demolizione, come risulta da apposita relazione tecnica predisposta dal geom. Germano Bonavero (e depositata agli atti: doc. n. 4).

2. Con decreto n. 328 del 2012 il Presidente di questa Sezione ha accolto la domanda di sospensione cautelare *inaudita altera parte*.

Si è costituito in giudizio, con memoria di mero stile, il Ministero della Difesa, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato.

L'intimata amministrazione comunale di Villar Dora, pur ritualmente chiamata, non si è invece costituita in giudizio.

Con ordinanza n. 364 del 2012 questo TAR ha accolto la domanda cautelare in relazione al primo motivo di gravame, indicando come “necessaria” una rinnovazione del procedimento ai fini dell'instaurazione di un completo contraddittorio con i privati interessati.

In prossimità della pubblica udienza di discussione, i ricorrenti hanno depositato una breve memoria nella quale è stato riferito dell'inerzia serbata dall'amministrazione in relazione a quanto disposto dall'ordinanza cautelare di questo TAR.

Alla pubblica udienza del 26 giugno 2013 la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è fondato.

Merita conferma, nella presente sede di disamina del merito, l'ordinanza cautelare di questo TAR con la quale è stata evidenziata la violazione procedimentale commessa dall'amministrazione la quale, ancor prima di adottare l'ordinanza di rimozione delle macerie, non ha provveduto a coinvolgere i privati proprietari delle aree (nonché destinatari del successivo provvedimento di rimozione e ripristino). Costituisce insegnamento costante della giurisprudenza amministrativa, vieppiù all'indomani del varo delle nuove norme in materia di tutela ambientale (di cui al d.lgs. n. 152 del 2006), che – nell'ipotesi di abbandono di rifiuti ed in vista del conseguente provvedimento di rimozione – gli accertamenti degli organi preposti al controllo devono essere condotti in contraddittorio con gli interessati i quali, quindi, devono essere messi in condizione di partecipare attivamente al procedimento di cui si tratta. Tale partecipazione presuppone che i soggetti stessi siano avvisati dell'avvio del procedimento, mediante la comunicazione di cui all'art. 7 della legge n. 241 del 1990 (cfr. *ex multis*, di recente: Cons. Stato, sez. II, parere n. 5271 del 2011; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, n. 514 del 2013; TAR Lazio, Latina, sez. I, n. 493 del 2012; TAR Campania, Napoli, sez. V, n. 1706 del 2012; TAR Sicilia, Catania, sez. II, n. 522 del 2012; TAR Liguria, sez. II, n. 355 del 2012), comunicazione che, pertanto, si configura come un adempimento indispensabile al fine della effettiva instaurazione del “contraddittorio” (espressamente previsto dall'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006). In proposito è stato anche ritenuto che, di conseguenza, diventano recessive, nella specifica materia dell'abbandono illecito di rifiuti, le regole stabilite

in via generale dall'art. 21-*octies* della legge n. 241 del 1990 (cfr. TAR Calabria, Reggio Calabria, sez. I, n. 747 del 2012).

Nel caso di specie, non solo non si è avuto alcun coinvolgimento della proprietà prima dell'adozione del provvedimento di ripristino – di talché gli accertamenti dell'autorità sono stati condotti senza alcun “contraddittorio” con i soggetti interessati – ma è anche stato dimostrato, nell'atto introduttivo, che i ricorrenti avrebbero potuto contribuire fattivamente al procedimento amministrativo, illustrando la situazione fattuale dei luoghi e del materiale depositato (quale a loro conoscenza, così come descritta dalla relazione tecnica depositata nella presente sede giurisdizionale).

4. L'impugnata ordinanza deve, pertanto, essere annullata, con lo specifico avvertimento che rimane salva l'ulteriore attività dell'amministrazione che ben potrà rideterminarsi sulla fattispecie, previo necessario coinvolgimento dei ricorrenti.

Le spese seguono la soccombenza e sono da liquidarsi nella somma di euro 2.000,00 (duemila/00), cui è da aggiungere la restituzione dell'importo versato dai ricorrenti a titolo di contributo unificato. La condanna è pronunciata nei confronti unicamente del Comune di Villar Dora. Vanno invece compensate le spese tra i ricorrenti e l'amministrazione della Difesa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda, definitivamente pronunciando,

Accoglie il ricorso in epigrafe e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. 13, del 27 marzo 2012, del Sindaco del Comune di Villar Dora.

Condanna l'amministrazione comunale al pagamento delle spese di giudizio, liquidate in euro 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, ed oltre alla restituzione, in favore dei ricorrenti, dell'importo del contributo unificato.

Compensa le spese del giudizio tra i ricorrenti ed il Ministero della Difesa.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2013 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Savio Picone, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 06/08/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)