

Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 10/05/2024 n. 4241(Pres. Luigi Carbone – Est. Eugenio Tagliasacchi) in www.giustizia-amministrativa.it

di Giovanni Sergio*¹

L'OBBLIGO DI PROVVEDERE E I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI DI PARTICOLARE COMPLESSITA'. IL CASO DELLE ORDINANZE DI RIPRISTINO DI CUI ALL'ART. 192 DEL D.LGS. n. 152 DEL 2006

SOMMARIO:1.- Introduzione e questioni al vaglio della decisione annotata; 2.- Presupposti applicativi per l'adozione dell'ordinanza di cui all'art. 192, co. 3, T.U.A. Differenze con le ordinanze contingibili e urgenti di cui agli artt. 50 e 54 T.U.E.L.; 3.- La necessaria applicazione dell'obbligo di conclusione del procedimento avviato su istanza di parte (anche) per i procedimenti ambientali di particolare complessità; 4.- La legittimazione procedimentale a chiedere il ripristino per abbandono di rifiuti sulla scorta della mera *vicinitas*; 5.- Considerazioni conclusive.

1.- Introduzione e questioni al vaglio della decisione annotata.

La decisione annotata approfondisce l'istituto dell'ordinanza sindacale volta a fronteggiare l'abbandono e il deposito incontrollato dei rifiuti di cui all'art. 192 del d.lgs. n. 152 del 2006 (d'ora innanzi: T.U.A.), analizzando il rapporto intercorrente tra l'adozione di provvedimenti amministrativi ripristinatori di natura ambientale² e il principio generale dell'obbligo di conclusione del procedimento amministrativo³.

Il caso al vaglio del Consiglio di Stato coinvolgeva il procedimento amministrativo avviato su impulso del privato (*recte*: confinante) che chiedeva l'intervento della P.A. al fine di rimuovere un certo materiale, non identificato come rifiuto, depositato su di un fondo attiguo al proprio e di pubblico utilizzo, che impossibilitava l'accesso al fondo di proprietà del denunciante.

Nel dettaglio, l'istante impugnava il silenzio (inadempimento) serbato dalla P.A., assumendo violato l'obbligo in capo al Comune di concludere il procedimento nel termine di 30 giorni dall'avvenuta segnalazione dell'abuso.

A fronte di tale richiesta, l'Amministrazione evidenziava come il procedimento amministrativo iniziato su istanza di parte non potesse essere esitato senza l'accertamento della tipologia del materiale depositato, essendo l'adozione della misura richiesta subordinata all'accertamento dello stesso, così come indicato dalla parte IV, titolo I, Capo I, del T.U.A. (artt. 183 e 242).

Il nodo controverso riguarda l'obbligo di conclusione del procedimento di cui all'art. 2 della L. n. 241 del 1990 nei procedimenti istruttori volti a qualificare il materiale segnalato quale

¹ Laureato in Giurisprudenza presso l'Università degli studi di Salerno, avvocato del libero foro e dottorando presso l'Università degli studi di Salerno, Dipartimento di scienze economiche e statistiche, Corso di dottorato in "Economia e politiche dei mercati e delle imprese", *curriculum* "Diritto e mercato globale".

² Sul tema si evidenzia che il divieto di abbandono dei rifiuti e il conseguente obbligo di ripristino dello stato dei luoghi era originariamente previsto nell'art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997. Con riferimento alla continuità normativa tra il citato art. 14 e l'art. 192 del T.U.A. si veda Cass., sez. III, 07/11/2007, n. 44289.

³ In dottrina: V. Cingano, *I presupposti applicativi per l'adozione dell'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti abbandonati e per il ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo n. 152 del 2006*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* (2010) 465ss.; F. Saitta, *Le sanzioni amministrative nel codice dell'ambiente: profili sistematici e riflessioni critiche*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* (2009), 41ss.

rifiuto, essendo tale circostanza dirimente per la Pubblica Amministrazione con riferimento alla tipologia di strumenti di tutela messi a disposizione dal legislatore per fronteggiare la gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati.

Sul punto il Consiglio di Stato ha ribadito l'imperatività dell'obbligo di conclusione del procedimento anche nei procedimenti caratterizzati da particolare complessità dell'istruttoria, così disattendo quanto statuito dal giudice di prime cure⁴. Più precisamente, la decisione in commento ha chiarito che il segnalante, nel momento in cui rende noto alla P.A. l'esistenza di un possibile rifiuto, non solo dà impulso al procedimento utile alla verifica del materiale segnalato, ma impone alla stessa di attivarsi al fine di ripristinare lo *status quo ante* attraverso le ordinanze di cui all'art. 192 del T.U.A.

Ulteriore profilo trattato attiene all'interesse vantato dal soggetto che segnala l'abbandono di un materiale potenzialmente idoneo ad essere qualificato come rifiuto, tenuto conto del fatto che la posizione del segnalante è pressoché identica a quella degli altri consociati⁵.

In tale contesto, il Supremo Consesso ha riconosciuto in capo all'appellante un interesse concreto, attuale e differenziato da rinvenirsi non nella mera segnalazione dell'abbandono di un (possibile) rifiuto ma nella lesione del proprio diritto dominicale, venendo leso dai materiali segnalati il proprio diritto di accesso al fondo di proprietà esclusiva.

2.- Presupposti applicativi per l'adozione dell'ordinanza di cui all'art. 192, co. 3, del T.U.A. Differenze con le ordinanze contingibili e urgenti di cui agli artt. 50 e 54 T.U.E.L.

Ai fini di un esauriente scrutinio del caso di specie, appare opportuno approfondire la disciplina delle ordinanze sindacali ambientali del T.U.A.

L'art. 192 del T.U.A.⁶, rubricato "Divieto di abbandono", espressamente vieta l'abbandono e il deposito di rifiuti sul suolo o nel suolo, da un lato, e l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato liquido e solido, nelle acque superficiali e sotterranee, dall'altro.

Con tale disposizione viene riconosciuta al Sindaco la possibilità di adottare ordinanze volte alla rimozione, al recupero o al ripristino dello stato dei luoghi nei riguardi di quei soggetti che sono responsabili dell'illecito, proprietari del suolo o titolari di diritti reali dell'area in cui è depositato il rifiuto, anche in solido tra loro. Nel novero dei soggetti destinatari dell'ordinanza sindacale di cui si discute rientrano anche i rappresentanti legali delle persone giuridiche sia al momento dell'adozione, sia nel caso di modificazione soggettiva (di tale qualifica) avvenuta in data successiva rispetto all'accertamento.

Circa il profilo soggettivo, valga evidenziare che non è ammessa alcuna ipotesi di responsabilità *sine culpa*⁷. Anzi, per espressa disposizione di legge, la condotta deve connotarsi

⁴ TAR Lombardia, Brescia, sez. II, 20/11/2023, n. 845.

⁵ In ragione di tale premessa, la sentenza appellata ha rappresentato che "La segnalazione è quindi un contributo all'esercizio di pubbliche funzioni, ma esaurisce il proprio compito nel momento in cui l'amministrazione viene a conoscenza del problema".

⁶ Sul tema, in dottrina, si veda: G. Serra, *Le ordinanze di rimozione dei rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi ex art. 192 del codice dell'ambiente nella giurisprudenza amministrativa*, in *Ambiente e diritto* (2021), 1 ss.; M. Buso, *La competenza del sindaco in luogo del dirigente in tema di ordinanze di rimozione di rifiuti abbandonati: ambiguità normative o fallacia degli interpreti*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* (2010) 418ss.; V. Paone, *Questioni in tema di ordinanze sindacali di rimozione dei rifiuti abbandonati*, in *Il foro italiano* (2009) 363ss.; C. Vivani, *Bonifica di siti inquinati e poteri di ordinanza del sindaco*, in *Il foro italiano* (1999) 29ss.

⁷ v. L. Taldone, *Abbandono di rifiuti: non si configura responsabilità oggettiva per il proprietario dell'area*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* (2008) 431ss.; M. L. Parlangei, *L'inottemperanza*

per dolo o colpa grave (anche omissiva) e l'accertamento dell'illecito deve avvenire in contraddittorio con i soggetti ritenuti responsabili⁸.

La *ratio* sottesa a tale istituto è da rinvenirsi nel noto principio “chi inquina paga”⁹ introdotto dalla direttiva n. 2004/35/CE, a tenore del quale il responsabile di un danno ambientale è tenuto a intraprendere le necessarie azioni di prevenzione o di ripristino degli effetti causati dalla condotta lesiva. A tal fine, in deroga alla distinzione stabilita dall'art. 107 T.U.E.L. con riferimento all'insita diversità tra attività politica e di gestione, è riconosciuto al Sindaco il potere d'intervento, così attribuendo all'organo di governo la possibilità di ripristinare la legalità violata ed intervenire, nel più breve tempo possibile, anche in ossequio al principio di prevenzione e riparazione del danno ambientale che connota la materia di settore¹⁰.

Ebbene, l'attribuzione al medesimo organo (*recte*: Sindaco) di adottare ordinanze repressive dell'abbandono di rifiuti (art. 192 del T.U.A.) e contingibili e urgenti (artt. 50 e 54 T.U.E.L.) ha indotto la giurisprudenza a tracciare più volte le relative differenze¹¹.

all'ordinanza sindacale di rimozione dei rifiuti: la responsabilità dei destinatari formali, in *Rivista giuridica dell'ambiente* (2019) 701ss.; F. Vanetti, *La responsabilità omissiva ai casi di abbandono di rifiuti e di bonifica dei siti contaminati*, in *Rivista giuridica dell'ambiente* (2016) 304ss.; V. Perillo, *Abbandono incontrollato di rifiuti ed accertamento della responsabilità del proprietario del fondo in contraddittorio con gli interessati*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* (2013) 622ss.; R. Cardillo, *Esclusa la responsabilità del proprietario del fondo rustico per l'abbandono di rifiuti, ove manchi la sua imputabilità soggettiva*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* (2012) 640ss.; M. Galletti, *Abbandono di rifiuti e obblighi di bonifica in capo al detentore qualificato tra normativa ambientale e disciplina concorsuale* (2022) 1023ss.

In giurisprudenza, si è sottolineato tuttavia che “...l'obbligo di diligenza cui fa riferimento l'articolo 192 T.U.A. deve essere valutato secondo criteri di ragionevole esigibilità, con la conseguenza che va esclusa la responsabilità per colpa quando sarebbe stato possibile evitare il fatto solo sopportando un sacrificio obiettivamente sproporzionato” (v. T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 16/02/2024, n. 533; Cons. Stato, sez. V, 28/09/2015, n. 4504).

⁸ La ragione è da rinversi nella natura strettamente sanzionatoria della misura in parola, essendo in questa sede applicabile il noto principio del *nullum crimen, sine culpa*. Per l'effetto, non si può parlare di un'obbligazione *propter rem* nei riguardi del titolare dell'area dove materialmente è stato rinvenuto il rifiuto. Tuttavia, secondo la ricostruzione svolta dalla giurisprudenza, la colpa del proprietario è da rinvenirsi in sede omissiva, dovendo il medesimo, sulla scorta del modello dettato dall'art. 2051 c.c., dimostrare di aver custodito l'area di propria proprietà (cfr. Cass., Sez. Un., 25/02/2009, n. 4472; *id.*, sez. III, 12/06/2018, n. 39340).

⁹ Cfr. M. Meli, *Ancora sul principio chi inquina paga e sull'obbligo di bonifica del proprietario incolpevole*, in *Giurisprudenza italiana* (2023) 2045ss.; F. Ferraro, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale*, in *DPCE online* (2023) 41ss.; A. Mauro, *Il principio chi inquina paga nelle sfide della “environmental justice”*, in *giustiziacivile.com* (2022) 15ss.

¹⁰ Direttiva 2004/35/CE, paragrafi nn. 2 (ultimo periodo) e 3, secondo i quali: “2. ... Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale. 3. Poiché l'obiettivo della presente direttiva, ossia istituire una disciplina comune per la prevenzione e riparazione del danno ambientale a costi ragionevoli per la società non può essere sufficientemente raggiunto dagli Stati membri e, a motivo dell'ambito della presente direttiva e delle implicazioni con altre normative comunitarie, come la direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche e la direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque, possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario, la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato. La presente direttiva si limita a quanto necessario per raggiungere tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo”.

¹¹ In giurisprudenza, v. T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 7/10/2020, n. 1810; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 14/12/2017, n. 831. Sul punto, il T.A.R. Campania, Napoli (sez. V, 08/08/2022, n. 5324) ha evidenziato che “...l'art 50 TUEL consente al Sindaco l'adozione di ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni di natura eccezionale e di imprevedibile pericolo per l'incolumità pubblica, non rilevando

Università degli Studi di Salerno

Alla luce dei plurimi arresti giurisprudenziali¹² è possibile rappresentare, senza tema di smentita, che le ordinanze sindacali di cui all'art. 192 del T.U.A. sono espressione di un potere tipico a contenuto vincolato. Viceversa, le ordinanze di cui agli artt. 50 e 54 T.U.E.L. sono a contenuto atipico e hanno quale presupposto una situazione non fronteggiabile con mezzi autoritativi già previsti e riconosciuti alla P.A. dal legislatore. Per l'effetto, la norma di cui all'art. 192 del T.U.A. esclude che in caso di abbandono di rifiuti l'Amministrazione possa avvalersi delle ordinanze contingibili e urgenti¹³, essendo queste ultime, come noto, adottabili solo in via residuale.

Ulteriore elemento di differenziazione è da rinvenirsi nella natura del provvedimento adottando, in quanto le sole ordinanze di cui agli artt. 50 e 54 T.U.E.L. sono caratterizzate dal carattere dell'urgenza, con derogabilità del principio del contraddittorio endoprocedimentale, alla stregua di quanto chiaramente dettato dall'art. 7, co. 1, della L. n. 241 del 1990¹⁴.

Diversamente, in caso di ordinanze, ai sensi dell'art. 192 del T.U.A., l'omessa comunicazione dell'avvio del procedimento configura vizio procedimentale inficiante la legittimità delle stesse¹⁵, posto che al privato verrebbe impropriamente preclusa la possibilità di fornire, in sede endoprocedimentale, la prova di non colpevolezza. Al riguardo rileva constatare che l'orientamento pretorio dominante ha altresì escluso l'applicabilità dell'art. 21 *octies*, co. 2,

affatto chi o cosa l'abbia determinato e che si tratta di un potere extra ordinem, previsto in deroga al principio di tipicità dei provvedimenti amministrativi e che può essere esercitato solo ove gli ordinari mezzi offerti dall'ordinamento giuridico risultino inadeguati (contingibilità), mentre l'art. 192 T.U.A., specificamente dettato in tema di rimozione dei rifiuti, prevede l'esercizio di un potere tipico, non solo a carico del soggetto responsabile dello sversamento, ma anche del proprietario e/o gestore di un'area, al quale lo sversamento da parte di altri sia comunque imputabile per dolo e/o colpa. Ne consegue – secondo le consolidate regole ermeneutiche – che, qualora sussistano i presupposti per l'esercizio del potere tipico, diviene inapplicabile la disciplina dell'art. 50 TUEL, dal momento che l'ordinanza contingibile e urgente potrà essere adottata solo in presenza di un evento che esige per sua natura un intervento supplementare, del tutto temporaneo, strettamente finalizzato a superare la contingenza venutasi creare, purché però sia motivata da specifiche e precise ragioni di urgenza e necessità. Nella vicenda in esame, l'ordinanza del Sindaco non indica le ragioni per cui sarebbe impossibile differire ad altra data l'intervento richiesto (urgenza), e sussistente un pericolo non fronteggiabile con gli ordinari rimedi (contingibilità), né le dette ragioni possono essere altrimenti desunte, tenuto conto che i primi interventi di messa in sicurezza del sito sono stati già realizzati dal ricorrente. Costui, infatti, -come risulta dagli atti depositati- si era già occupato del prelievo, trasporto e smaltimento dei rifiuti visibili in superficie, inclusi i manufatti cementizi contenenti amianto e gli altri materiali pericolosi per la pubblica incolumità (pneumatici fuori uso, batterie al piombo, etc). Con riferimento ai rifiuti interrati, invece, non è comprovata la sussistenza di eventi di contaminazione repentini, tali da impedire l'adozione del tipico ed ordinario rimedio previsto dall'art. 192 T.U.A. Peraltro, la stessa natura degli interventi richiesti, ovvero la caratterizzazione ambientale e l'attività di carotaggio, richiedendo l'esecuzione di complesse e lunghe indagini, volte alla raccolta di informazioni, collide con i requisiti richiesti ex art 50 TUEL. In difetto della contingibilità e dell'urgenza, l'ordinanza impugnata, nella parte in cui dispone la rimozione dei rifiuti, configurandosi come senz'altro come tipica, va qualificata, dunque, come esercizio del potere previsto e disciplinato dall'art. 192 T.U.A" (nello stesso solco, cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 05/06/2019, n. 3041).

¹² *Inter alia*: Cons. Stato, sez. IV, 14/12/2015, n. 5663; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 18/12/2014, n. 1240; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 21/05/2014, n. 745.

¹³ *Ex multis*, v. Cons. Stato, sez. II, 01/07/2020, n. 4183; T.A.R. Piemonte, sez. II, 12/07/2021, n. 725.

¹⁴ In tal senso, da ultimo cfr. Cons. Stato, sez. V, 18/11/2024, n. 9216; C.G.S.A.R., 28/05/2019, n. 497.

¹⁵ Al riguardo il Consiglio di Stato (sez. IV, 20/06/2024, n. 5511) ha evidenziato che “secondo consolidati principi giurisprudenziali, l'ordinanza di rimozione dei rifiuti abbandonati, adottata ai sensi dell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006, deve essere preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'ineludibile accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito di rifiuti, salvo che non vi sia già stata una complessa e specifica interlocuzione con il Comune” (nello stesso senso, Cons. Stato, sez. V, 15/03/2021, n. 2171; *id.*, sez. IV, 01/04/2016, n. 1301)

della legge generale sul procedimento amministrativo¹⁶ nel caso di omessa comunicazione di avvio del procedimento, ritenendo il contraddittorio necessario in sede di accertamento della responsabilità omissiva o commissiva dell'illecito amministrativo denunciato, dovendo il sopralluogo essere espletato in presenza delle parti interessate dall'ordinanza ambientale, a pena di annullabilità dell'ordinanza sindacale (eventualmente) adottata.

In questi termini, la partecipazione procedimentale assurge a criterio di qualificazione della responsabilità del soggetto destinatario dell'ordinanza tesa al contrasto dell'abbandono e del deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo.

3.- La necessaria applicazione dell'obbligo di conclusione del procedimento avviato su istanza di parte (anche) per i procedimenti ambientali di particolare complessità.

L'art. 2 sulla legge del procedimento scolpisce il principio in base al quale la P.A., sia nei procedimenti ad iniziativa di parte che in quelli avviati d'ufficio, è tenuta a concludere il procedimento entro il termine di 30 giorni, con un provvedimento espresso, salvo che la legge non disponga diversamente. L'omesso rispetto di tale termine determina un vero e proprio inadempimento in capo al soggetto pubblico ed è valutato dal legislatore in plurimi modi¹⁷. Si ricordi, *ex multis*, che l'inadempimento all'obbligo di conclusione del procedimento è componente della valutazione della *performance* individuale (art. 2, co. 9, L. n. 241 del 1990), è presupposto per la risarcibilità del danno da ritardo (art. 2 *bis* L. n. 241 del 1990) ed è determinante con riferimento alla responsabilità disciplinare-amministrativa del dirigente o del funzionario inadempiente, fermo restando che le statuizioni con il quale si accerta il silenzio inadempimento in sede giudiziale devono essere trasmesse all'organo di controllo erariale (art. 2, co. 8, L. n. 241 del 1990).

A fronte di un termine residuale di conclusione del procedimento, l'attenzione si pone nei casi dei procedimenti amministrativi connotati da un alto grado di complessità, essendo controversa in questi casi - come testimoniato dal caso che ci occupa - l'imperatività del termine di conclusione di cui all'art. 2 L. n. 241 del 1990.

La possibile discordanza tra la durata del procedimento principale e quella dei relativi sub-procedimenti ha indotto il legislatore a riconoscere alla P.A. un potere di sospensione, circostanziato a una sola volta e fino a un massimo di 30 giorni, per l'acquisizione di informazioni o di certificazioni relative al procedimento principale, non già in possesso dell'amministrazione stessa o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni (art. 2, co. 7, L. n. 241 del 1990)¹⁸.

Si consideri che la segnalazione dell'esistenza di un materiale qualificato dal denunciante come rifiuto impone in capo all'Amministrazione di accertare il tipo di bene rinvenuto, con ricadute

¹⁶ v. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 01/01/2020, n. 4. Sul necessario accertamento della responsabilità del destinatario dell'ordinanza 192 del T.U.A. cfr. T.A.R. Marche, sez. I, 20/11/2024, n. 896; T.A.R. Toscana, sez. II, 22/03/2024, n. 329.

¹⁷ Vedi E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2020, 369ss.; M. Fratini, *Manuale sistematico di diritto amministrativo*, Roma, 2023, 494ss.; F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo, generale e speciale*, Milano, 2023, 984ss.

¹⁸ Sul principio di precauzione: M. Cecchetti, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *federalismi.it* (2023) 47ss.; *id.*, *Diritto ambientale e conoscenze scientifiche tra valutazione del rischio e principio di precauzione*, in *federalismi.it* (2022) 20ss.; S. Patti, *Principio di precauzione e nuove prospettive della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione*, in *Rivista di diritto civile* (2023) 127ss.

significative sulla tipologia di atto amministrativo da adottare e sulla necessità di agire in danno ove il privato non adempia all'ordine impartito, fermo restando la connotazione penale di tale condotta¹⁹.

Al riguardo, nella sentenza appellata, il giudice di prime cure aveva asserito che "... *la gestione e il coordinamento di questi adempimenti non sono compatibili con la presenza di un termine tassativo per la conclusione del procedimento e non consentono di utilizzare per analogia gli ordinari termini procedurali*".

Tale argomentazione non è stata condivisa dal Consiglio di Stato come emerge chiaramente dalla decisione annotata, venendo ivi rappresentato che la P.A. ha sempre l'obbligo di provvedere, eccezion fatta nelle ipotesi di istanze manifestamente infondate o su cui l'Amministrazione si è già espressa²⁰ o negli altri casi indicati dalla legge.

Per l'effetto, la segnalazione del privato non determina in capo alla P.A. il solo attivarsi per il ripristino mediante lo svolgimento delle attività istruttorie ritenute necessarie in sede di qualificazione del materiale denunciato, ma impone lo svolgimento di tutte le attività necessarie per il ripristino, tra cui l'ordinanza ambientale, da adottarsi entro il termine di 30 giorni dalla segnalazione dell'abuso²¹.

Pertanto, con la denuncia il privato incide sia sulla fase procedimentale propedeutica all'accertamento del rifiuto, sia sulla fase di ripristino, essendo soddisfatto il proprio bene-vita una volta che quest'ultimo è avvenuto e non con il solo svolgimento degli atti accertativi sulla natura del bene segnalato.

Una diversa lettura – come quella fatta propria dal Giudice di prime cure – presta il fianco a plurime criticità. Preliminarmente, si evidenzia che il ricorso all'analogia, quale criterio discrezionale volto ad escludere l'applicazione dell'art. 2 della legge sul procedimento amministrativo, non appare essere utile alla risoluzione del caso di specie, tenuto conto del fatto che, in tale contesto, non si è di fronte a una lacuna giuridica, essendo possibile integrare la normativa di settore con altre di pari rango. Siffatto approccio è ulteriormente suffragato anche dalla natura della legge generale sul procedimento amministrativo, la quale configura garanzie minime di tutela, venendo ivi dettata la regola della conclusione del procedimento amministrativo con provvedimento espresso. Tale dato emerge ulteriormente ove si consideri il potere di sospensione del procedimento amministrativo nel caso di acquisizione di informazioni incidente sul piano istruttorio, per come regolamentato ai sensi dell'art. 2, co. 7, della citata normativa.

A ciò valga aggiungere che il riconoscimento di un potere di sospensione alla P.A. garantisce una soluzione alternativa alla decisione prospettata dal Giudice di primo grado con riferimento alla rilevata incompatibilità tra la fase istruttoria e decisoria oggetto d'analisi e che incide, in punto di adeguatezza, sulla decisione da adottarsi *incidenter tantum*. Per l'effetto, l'adesione

¹⁹ Sul tema v. E. Lo Monte, *La direttiva 2008/99/CE sulla tutela penale dell'ambiente: una (a dir poco) problematica attuazione*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* (2009) 231ss.; A. Manfrè, *Peculiarità distintive delle fattispecie di abbandono, di deposito incontrollato di rifiuti e di discarica abusiva*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* (2008) 564s.; R. Romboli, *In tema di rifiuti e di ambiente*, in *Il foro italiano* (2008) 1051ss.; V. Paone, *Le ordinanze di sgombero dei rifiuti nella giurisprudenza penale*, in *Ragiusan* (2006) 168ss.

²⁰ Cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. III, 18/05/2020, n. 3118; *id.*, sez. IV, 21/11/2016, n. 4836.

²¹ Il dato è dirimente tenuto conto del fatto la giurisprudenza ha evidenziato il privato non gode di un interesse tutelato sia dall'apertura del procedimento che dalla conclusione del procedimento, se la richiesta del privato ha natura di esposto e, dunque, di denuncia (cfr. Cons. Stato, sez. V, 16/06/2023, n. 5970).

al principio di proporzionalità²² delle decisioni autoritative impone, in sede di ermeneutica, di scegliere tra più opzioni possibili quella maggiormente idonea a controbilanciare gli interessi in gioco.

Da ultimo, a favore della tesi prospettata dall'appellante milita anche il dovere di intervento della P.A. nel caso di segnalazione di materiale potenzialmente ascrivibile nella categoria dei rifiuti di cui all'art. 183 del T.U.A. imposto dalla normativa di settore²³. Essendo previsto un dovere di intervento, appare condivisibile la previsione di uno speculare dovere di concludere il procedimento, soprattutto ove si consideri che gli effetti del danno ambientale sono comunque oggetto di misure dal carattere intrinsecamente reale posto che, in assenza di una concreta azione del privato, la stessa dovrà essere eseguita dalla P.A. in danno.

La decisione annotata è significativa *in parte* qua, non potendo la P.A. soddisfare l'interesse del privato mediante la sola comunicazione di avvio del procedimento utile a ripristinare la legalità ambientale, essendo diversamente obbligata a coniugare l'effetto di impulso della segnalazione con quello di ripristino.

4.- La legittimazione procedimentale a chiedere il ripristino per l'abbandono di rifiuti sulla scorta della mera *vicinitas*.

Ulteriore profilo che è stato analizzato dal Giudice di seconde cure afferisce alla natura non differenziata del bene vita del segnalante (tutela ambientale) e alla relativa attitudine a determinare in capo alla P.A. un comportamento attivo finalizzato ad ottenere il ripristino.

Più nel dettaglio, è controverso se la segnalazione del privato sia foriera di un interesse diffuso o differenziato, soprattutto ove si considerano le ricadute della qualificazione della segnalazione con riferimento all'obbligo di conclusione del procedimento²⁴.

Il tema è stato ampiamente dibattuto in dottrina²⁵ con riferimento all'interesse del segnalante ad ottenere il provvedimento auspicato con la denuncia, posto che il riconoscimento generale

²² Sulla proporzionalità si veda quanto evidenziato dal Consiglio di Stato (sez. IV, 20/06/2002, n. 3368) secondo cui “*Il principio di proporzionalità: a) è un principio generale del diritto comunitario, di cui le istituzioni degli stati membri devono tener conto nell'esercizio del loro potere discrezionale; b) è applicabile non soltanto agli atti normativi, ma anche a quelli amministrativi; c) implica che i provvedimenti incidenti sulla libertà dei cittadini, tutelate dal diritto comunitario, debbano essere idonei (id est adeguati all'obbiettivo da perseguire) e necessari (nel senso che nessun altro strumento ugualmente efficace ma meno negativamente incidente, sia disponibile); d) rimane inteso che non avendo il giudice amministrativo, di regola, poteri sindacatori di merito, il riscontro della proporzionalità dell'azione amministrativa, dovrà svolgersi - in presenza dell'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nell'apprezzamento delle situazioni di fatto e nella ponderazione dei contrapposti interessi pubblici e privati coinvolti e segnatamente in materia di individuazione dei parametri di selezione delle offerte economicamente più vantaggiose - ab externo, sulla congruità e non contraddittorietà dell'istruttoria compiuta ed esternata nella motivazione del provvedimento*”.

²³ Per consolidata giurisprudenza l'obbligo di provvedere sussiste non solo quando la legge fa discendere un effetto all'istanza del privato - così riconoscendone una posizione giuridica di diritto - ma anche in relazione a tutte quelle ipotesi in cui le ragioni di equità e giustizia impongono l'adozione di un provvedimento. Tale dato è precipitato del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione ed è speculare al diritto vantato dal privato per volontà del legislatore (cfr. C.G.A.R.S., 30/12/2021, n. 1113; Cons. Stato, sez. VI, 01/10/2021, n. 6569; *id.*, sez. IV, 12/09/2018, n. 5344).

²⁴ Basti in questa sede evidenziare che l'assenza di un interesse differenziato in capo al segnalante determina un'ipotesi di istanza generica per sua natura sottratta all'obbligo di conclusione del procedimento (*ex multis*, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 12/06/2018, n. 353; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 13/10/2017, n. 1034).

²⁵ Tra i contributi di maggior rilievo, si ricordano: R. Montanaro, *La partecipazione a procedimenti in materia ambientale*, in *Il diritto all'ambiente salubre*, Padova (2005) 191ss.; P. Montini, *Associazioni ambientali e interessi diffusi nel procedimento amministrativo*, Padova (1990).

di un interesse diffuso alla partecipazione al procedimento amministrativo non è stato considerato come una condizione sufficiente a consolidare il diritto del segnalante ad ottenere il ripristino.

Con la decisione in commento, il Giudice ha riconosciuto in capo al segnalante un interesse differenziato in considerazione dell'effetto che i materiali abbandonati hanno rispetto al proprio diritto di accesso al fondo. Da un lato – come detto anche nella sentenza appellata – è condivisibile che l'interesse diffuso al ripristino ambientale non è condizione idonea a ingenerare una posizione giuridica qualificata in capo al segnalante diversa dal mero impulso procedimentale. Dall'altro, nel caso di specie, l'interesse del privato ad ottenere la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti era da rinvenirsi sia nel collegamento che questi aveva con l'area ove sono stati rinvenuti i materiali denunciati, sia con la lesione del diritto di accesso al proprio fondo.

Sul punto il Supremo consesso della giustizia amministrativa ha condiviso gli orientamenti giurisprudenziali in materia di ordinanze repressive di abusi edilizi²⁶, secondo cui l'interesse differenziato alla demolizione è presente nel caso di un collegamento diretto con l'abuso denunciato e, quindi, in presenza della *vicinitas*²⁷ del denunciante con i luoghi interessati dalle opere realizzate in assenza di idonei titoli abilitativi.

Non solo. La decisione annotata - tenuto conto delle perplessità manifestate dalla giurisprudenza sul criterio della mera vicinanza²⁸ - ha evidenziato che l'interesse qualificato dell'appellante era da rinvenirsi soprattutto nella possibile lesione del diritto di accesso al proprio fondo, così da elidere ogni possibile equivoco in merito all'interesse al ripristino. Trattasi di un ulteriore elemento di novità rispetto al consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui la denuncia determina, in capo alla P.A., la sola attivazione del procedimento di accertamento ambientale²⁹.

5.- Considerazioni conclusive.

Dall'analisi svolta emerge che il Consiglio di Stato, nella commentata decisione, ha aderito all'orientamento giurisprudenziale³⁰ secondo cui la particolare complessità dell'istruttoria non è circostanza idonea ad escludere l'obbligo di conclusione del procedimento con provvedimento espresso nei termini indicati dall'art. 2 L. n. 241 del 1990 in assenza di un precipuo dettame legislativo.

In presenza di un'inerzia dell'Amministrazione, il privato cittadino, elasso inutilmente l'ordinario termine di conclusione del procedimento, può impugnare il silenzio-inadempimento serbato ed agire giudizialmente affinché l'ente locale soddisfi il proprio bene-vita che è, come detto, quello di ottenere la rimozione del materiale denunciato.

Particolarmente condivisibile è il passaggio secondo cui l'interesse del privato – qualificato sulla scorta della vicinanza e della lesione a un proprio diritto dominicale - ha valenza non solo

²⁶ Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 10/05/2024, n. 4241; *id.*, sez. V, 16/06/2023, n. 5970. In senso contrario v. T.A.R. Lazio, Roma, sez. IV, 06/05/2024, n. 8952; Cons. Stato, ad. Plen., 09/12/2021, n. 22.

²⁷ v. T.A.R. Lazio, sez. V *ter*, 11/11/2024, n. 19856; Cons. Stato, sez. VII, 13/12/2024, n. 10042.

²⁸ *Ex multis*, v. T.A.R. Lazio, sez. II *bis*, 15/05/2024, n. 9617; Cons. Stato, ad. Plen., 09/12/2021, n. 22.

²⁹ Cons. Stato, sez. V, 16/06/2023, n. 5970.

³⁰ In particolare, si fa riferimento alla giurisprudenza formatasi sul cd. "danno da ritardo", non rilevando la particolare complessità dell'istruttoria quale causa di giustificazione dell'inerzia della P.A. (v. T.A.R. Veneto Venezia, sez. IV, 03/12/2024, n. 2883; Cons. Stato, sez. III, 31/12/2021, n. 8762; *id.*, 04/03/2019, n. 1500).

in sede di impulso procedimentale, ma anche con riferimento all'effettivo ripristino del sito inquinato, sebbene siano chiari i problemi operativi che tale approccio può avere sull'operato della P.A. in presenza di procedimenti complessi e dove occorrono plurimi adempimenti istruttori per l'adozione di un provvedimento espresso.

Tuttavia, a fronte di tale difficoltà, non può sostenersi, in assenza di un chiaro dettame normativo, che il procedimento ambientale di particolare complessità sfugga all'obbligo di conclusione del procedimento, come sostenuto dal giudice di prime cure. Come sopra chiarito, l'art. 2, co. 7, L. n. 241 del 1990 esclude siffatta conclusione, venendo riconosciuta alla P.A. precedente il potere di sospendere il procedimento per una sola volta per un termine non superiore a 30 giorni, laddove è necessario acquisire informazioni o certificazione relative a fatti, stati o qualità non attestati in documenti già in suo possesso o non direttamente acquisibili presso altre pubbliche amministrazioni.

Il caso di specie è un esempio di tale difficoltà posto che il Comune resistente ha dovuto chiedere l'intervento dell'ARPAL al fine di verificare se il materiale segnalato potesse includersi nell'alveo dei rifiuti; in assenza di tale accertamento istruttorio, la P.A. non era nelle possibilità di adottare le ordinanze ai sensi dell'art. 192 del T.U.A., con conseguente impossibilità oggettiva ad adottare un provvedimento espresso.

Nel suo complesso, tuttavia, l'obbligo di conclusione del procedimento non appare essere contrario alla disciplina dettata dalle ordinanze sindacali repressive dell'abbandono e del deposito incontrollato di rifiuti, soprattutto ove si consideri che la necessità di un intervento repentino assume pregnanza con riferimento alla necessità di ripristinare lo *status quo ante* all'abbandono.

Altrettanto apprezzabile appare la soluzione resa dal Consiglio di Stato con riferimento alla posizione giuridica vantata dall'appellante nel caso di specie. Per come sopra rappresentato, la situazione giuridica del segnalante è qualificata rispetto alla generalità dei consociati e non può essere *tout court* assimilata all'interesse pubblico ambientale, per sua natura non differenziato. Al netto di tali premesse, tuttavia, l'esistenza di una segnalazione e di un interesse pubblico ambientale non inibisce, per chi scrive, l'onere che grava sulla P.A. di provvedere, soprattutto alla luce dell'onere di vigilanza, che esclude in radice di definire come legittimo il semplice comportamento di *non facere* dell'Amministrazione per la rilevata complessità dell'istruttoria. In caso di procedimenti funzionali all'adozione di ordinanze di cui all'art. 192 del T.U.A., l'inerzia della P.A. non può dirsi superata dal mero obbligo di attivarsi per accertare la natura di rifiuto - che è presupposto per l'adozione dell'ordinanza sindacale - ma occorre rispettare il termine di conclusione imposto dalla normativa generale per poi, se è del caso, avvalersi dell'istituto della sospensione procedimentale di cui all'art. 2, co. 7, della legge sul procedimento amministrativo, anche al fine di contemperare l'interesse del privato - che vanta un interesse qualificato - alla conclusione del procedimento (di ripristino) e l'interesse della P.A. a procedere con un'approfondita istruttoria finalizzata alla decisione più congrua rispetto all'illecito amministrativo (di natura ambientale) segnalato.