

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Consiglio di Stato - Sezione Quarta - Sentenza 22 luglio 2025, n. 6484.

1. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Ricorso –Annullamento provvedimento impugnato in via di autotutela – Improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse.

Deve ritenersi sussistente la sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento di un atto di diffida derivante, non già dall'intervenuta ottemperanza, ma dal successivo atto di ritiro della stessa, a condizione di interpretare e qualificare tale atto come annullamento d'ufficio, ovvero di esercizio di un potere di secondo grado, finalizzato a rimuovere l'atto (illegittimo) in precedenza adottato. (1). Nella fattispecie il Consiglio di Stato, riformando sul punto la sentenza di primo grado, ha ritenuto che il ritiro in autotutela, per insussistenza dei presupposti, del procedimento sanzionatorio avviato dall'ARPA non potesse che comportare l'Illegittimità della previa diffida, con la conseguenza che l'atto di ritiro della diffida doveva fondarsi, non già sull'asserita ottemperanza, ma sull'illegittimità della stessa.

2. Giustizia amministrativa – Processo amministrativo – Ricorso – Annullamento atto impugnato in via di autotutela –Improcedibilità dell'azione di annullamento – Conversione dell'azione in accertamento illegittimità – Interesse alla decisione di accertamento -Sussiste – Ragioni

2. Alla qualificazione dell'atto di ritiro della diffida adottato dall'amministrazione - nella fattispecie l'ARPA -come atto di autotutela consegue la conversione dell'azione di annullamento, ex art. 32, co. 2, c.p.a., in azione sull'accertamento dell'illegittimità dell'atto di ritiro, nella parte in cui, pur eliminando la precedente diffida, ne conferma la legittimità, sussistendo un interesse ad accertare tale illegittimità, non solo ai fini risarcitori, ma anche conformativi della futura attività ispettiva. La fondatezza di detta azione è resa manifesta dall'intervenuto atto di autotutela. (2).

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996.

(2) Conformi: Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 giugno 2025 il Cons. Martina Arrivi e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La Società agricola alimentare s.r.l. è titolare di un'autorizzazione integrata ambientale (AIA n. 415/2013) relativa a un allevamento avicolo, la quale, tra le altre cose, prescrive che «[t]utte le strutture, gli impianti e le aree cortilizie adiacenti ai capannoni dovranno essere mantenute in buone condizioni operative e di pulizia, al fine di garantire l'accesso alle zone che periodicamente verranno ispezionate individuando il personale responsabile delle ispezioni e manutenzioni» (prescrizione n. 52 dell'AIA).

1.1. A seguito di un accesso ispettivo, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale dell'Emilia Romagna (ARPAE) ha rilevato che *«[l]e strutture, gli impianti e le aree cortilizie adiacenti ai capannoni non sono in buone condizioni operative e di pulizia: le piazzole destinate al carico-scarico dei polli e alla movimentazione delle lettieri esauste si presentano in cattive condizioni di manutenzione con aree ammalorate e/o non lisce, tali da rendere difficili le operazioni di pulizia a secco. Per questo motivo non è stata rispettata la prescrizione n. 52 dell'AIA»* (rapporto della visita ispettiva dell'ARPAE del 29 settembre 2017). Sulla base del rapporto ispettivo, l'ARPAE ha provveduto, da un lato, a elevare un verbale di contestazione di violazione amministrativa *ex art. 29-quattordices* d.lgs. 152/2006 e, dall'altro lato, a emettere un provvedimento di diffida *ex art. 29-decies*, co. 9, lett. a), d.lgs. 152/2006 al rispetto della prescrizione n. 52 dell'AIA, mediante la pulizia e il ripristino delle piazzole esterne, recante altresì l'avvertimento che, nel caso di inottemperanza, si sarebbe proceduto alla revoca dell'AIA e alla chiusura dell'impianto.

Il provvedimento di diffida è stato impugnato dalla società dinanzi al T.A.R. Emilia Romagna, sede di Bologna, lamentando, principalmente, che non vi fosse stata alcuna violazione della prescrizione n. 52 dell'AIA. La società ha anche domandato la condanna dell'ARPAE al risarcimento dei danni conseguenti al provvedimento illegittimo e al pagamento della sanzione *ex art. 26* cod. proc. amm.

1.2. A seguito di un ulteriore sopralluogo del 21 settembre 2018, l'ARPAE ha elevato un nuovo verbale di contestazione di violazione amministrativa e ha adottato un secondo atto di diffida.

La Società agricola alimentare s.r.l. ha impugnato il secondo atto di diffida con motivi aggiunti.

1.3. Nel mentre, onde non incorrere nella revoca dell'AIA e nella chiusura dell'attività, la società ha ottemperato ai due atti di diffida, procedendo alla pulizia e al ripristino delle piazzole.

1.4. Nelle more del giudizio, con ordinanze del 25 marzo 2019 e del 29 dicembre 2021, l'ARPAE ha archiviato i procedimenti sanzionatori scaturiti dai due verbali di contestazione elevati a seguito dei sopralluoghi, in ragione dell'infondatezza dei rilievi relativi all'inosservanza della prescrizione n. 52.

1.5. Successivamente, con provvedimento del 18 luglio 2022, l'ARPAE ha ritirato le due diffide, in conseguenza della loro esecuzione da parte della società.

Anche questo provvedimento è stato impugnato dinanzi al T.A.R., con un secondo atto di motivi aggiunti, nel quale la società ha lamentato che l'amministrazione, anziché ritirare le diffide in ragione dell'ottemperanza alle medesime, le avrebbe dovute annullare in autotutela per insussistenza della violazione originariamente riscontrata, visto anche che, frattanto, la stessa amministrazione aveva archiviato i procedimenti sanzionatori sul presupposto dell'infondatezza delle contestazioni mosse alla società.

2. Costituendosi nel giudizio, l'ARPAE ha eccepito l'improcedibilità delle impugnazioni avverso le diffide, in quanto ormai eseguite, e l'improcedibilità (*rectius*, l'inammissibilità) dell'impugnazione dell'atto di ritiro, in quanto meramente ricognitivo dell'intervenuta esecuzione delle diffide.

3. Con sentenza n. 289 dell'11 maggio 2023, non notificata, il T.A.R. Emilia Romagna, assorbite le eccezioni dell'ARPAE, ha respinto i gravami, ritenendoli infondati.

3.1. In sintesi, il giudice di primo grado ha ritenuto che la carente manutenzione e pulizia delle aree cortilizie, riscontrata durante le visite ispettive, fosse sufficiente a integrare la violazione della prescrizione n. 52 dell'AIA, ancorché tale situazione non avesse impedito l'espletamento delle ispezioni, né avesse generato rischi ambientali.

3.2. Il T.A.R. ha, per l'effetto, respinto l'impugnazione dell'atto di ritiro delle diffide, ritenendo che, dato che le diffide erano immuni da vizi di illegittimità, non vi fossero i presupposti per il loro annullamento in autotutela. Inoltre, il giudice ha escluso che l'archiviazione dei procedimenti sanzionatori potesse attestare l'illegittimità degli atti di diffida, vista l'autonomia dei due poteri amministrativi.

3.3. Infine, data la riscontrata infondatezza delle domande di annullamento, il T.A.R. ha respinto la domanda risarcitoria.

4. Con ricorso ritualmente notificato il 15 novembre 2023 e depositato il 17 novembre 2023, la Società agricola alimentare s.r.l. ha appellato la sentenza, per quattro motivi di diritto.

4.1. Con il primo motivo di appello, ha contestato le motivazioni in base alle quali il giudice ha ritenuto legittimi gli atti di diffida. In senso contrario, l'appellante ha sostenuto che la prescrizione n. 52 dell'AIA imponga la manutenzione e la pulizia dei cortili solo al fine di consentire l'accesso degli operatori durante le ispezioni e che, pertanto, nessuna violazione potesse riscontrarsi nel caso di specie visto che, in sede di sopralluogo, gli operatori non avevano avuto alcun problema a procedere agli accertamenti. L'appellante ha, inoltre, evidenziato come questa interpretazione sia stata fatta propria dalla stessa ARPAE, in sede di archiviazione dei procedimenti sanzionatori.

4.2. Con il secondo motivo di appello, la società ha contestato il rigetto dell'impugnazione dell'atto di ritiro delle diffide. Ad avviso dell'appellante, dopo l'archiviazione dei procedimenti sanzionatori, l'ARPAE avrebbe dovuto annullare in autotutela le diffide e non semplicemente ritirarle sulla scorta della loro ottemperanza. L'autonomia del procedimento sanzionatorio e del procedimento di diffida, come valorizzata dal T.A.R., non sarebbe sufficiente a giustificare due esiti procedurali opposti a fronte della medesima situazione fattuale.

4.3. Con il terzo motivo di appello, la società esponente ha lamentato che il giudice di primo grado abbia omesso di pronunciarsi sulla censura rivolta all'atto di ritiro della diffida per omessa comunicazione di avvio del procedimento di secondo grado.

4.4. Infine, con il quarto motivo di appello, la società ha chiesto la riforma della sentenza di primo grado anche in relazione alla domanda di risarcimento del danno, nonché alle domande di condanna al pagamento della sanzione per "lite temeraria" ex art. 26 cod. proc. amm. e alla refusione delle spese processuali.

5. L'ARPAE, ritualmente evocata, non si è costituita nel giudizio di appello.

6. La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 5 giugno 2025, in vista della quale la società ricorrente, con memoria depositata il 14 maggio 2025, ha rinunciato alla domanda di condanna ex art. 26 cod. proc. amm.

7. L'appello è fondato, nei limiti di seguito esposti. A tal riguardo, ai sensi di cui all'art. 88, co. 1, lett. d), cod. proc. amm., si richiama il precedente di Sezione che ha deciso un caso analogo al presente e dalle cui considerazioni non vi è motivo di discostarsi: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996.

7.1. Ebbene, le domande di annullamento delle diffide, contenute nel ricorso introduttivo e nel primo atto di motivi aggiunti proposti in primo grado, sono divenute improcedibili, vista la sopraggiunta adozione del provvedimento di ritiro. È quindi fondata l'eccezione sollevata dall'ARPAE in primo grado, ancorché l'improcedibilità dei gravami non derivi – come sostenuto dall'amministrazione resistente – dall'esecuzione delle diffide, bensì dal loro successivo ritiro ad opera dell'autorità: *«deve ritenersi che la sopravvenuta carenza di interesse all'annullamento derivi non già dall'ottemperanza alla diffida, bensì dal successivo atto di ritiro della stessa, a condizione di interpretare e qualificare tale atto come annullamento d'ufficio»*, con il quale l'ARPAE ha esercitato *«un potere di secondo grado finalizzato a rimuovere l'atto in precedenza adottato»* (Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996).

7.2. Tale qualificazione dell'atto di ritiro comporta la necessità di convertire, ex art. 32, co. 2, cod. proc. amm., la domanda di annullamento del medesimo, contenuta nei secondi motivi aggiunti (alla quale la ricorrente non avrebbe interesse, visto il contenuto sostanzialmente favorevole del provvedimento), in domanda di mero accertamento dell'illegittimità del provvedimento, nella parte in cui, pur eliminando le precedenti diffide, ne conferma la legittimità: *«in effetti, la parte si duole del fatto che l'amministrazione non abbia adottato un formale provvedimento di autotutela con la relativa motivazione in ordine all'illegittimità della diffida, che invece viene formalmente confermata nella sua legittimità. Sussiste quindi un interesse ad accertare tale illegittimità non solo ai fini risarcitori ma anche conformativi della futura attività ispettiva dell'ARPA»* (Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996).

A tal proposito, occorre constatare l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del secondo atto di motivi aggiunti, sollevata dall'ARPAE nel primo grado di giudizio. L'atto di ritiro, infatti, non è

meramente ricognitivo delle precedenti diffide, ma mira specificamente a eliminarle, sebbene confermandone la legittimità originaria.

Ebbene, la domanda di accertamento è fondata, *«in quanto l'illegittimità della diffida è riconosciuta dalla stessa ARPA con l'atto di archiviazione e poi sostanzialmente confermata con l'atto di ritiro da qualificarsi come annullamento in autotutela»* (Cons. Stato, Sez. IV, 9 maggio 2025, n. 3996).

7.3. A quanto sopra consegue l'assorbimento del terzo motivo di appello, volto a censurare l'atto di ritiro delle diffide per un vizio formale.

7.4. In relazione al quarto motivo di appello, concernente le domande di condanna, si osserva che la domanda risarcitoria va respinta in quanto formulata in via generica, senza illustrazione dei danni asseritamente patiti, e che la parte appellante ha rinunciato alla domanda di condanna alla somma equitativamente determinata ex art. 26 cod. proc. amm.

8. Deve, invece, disporsi la condanna alle spese dell'ARPAE per il doppio grado di giudizio, in applicazione dell'ordinario criterio di regolamentazione delle spese di lite fondato sulla regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata:

- dichiara improcedibile il ricorso introduttivo e il primo atto di motivi aggiunti proposti in primo grado avverso le diffide;
- previa conversione della domanda di annullamento proposta con il secondo atto di motivi aggiunti in domanda di mero accertamento dell'illegittimità provvedimentoale, la accoglie, dichiarando l'illegittimità dell'atto impugnato, nella parte in cui conferma le precedenti diffide;
- respinge la domanda di risarcimento del danno;
- dà atto della rinuncia alla domanda di condanna ex art. 26 cod. proc. amm.;
- condanna l'ARPAE al pagamento delle spese di lite per il doppio grado di giudizio, liquidate in euro 8.000 per compensi, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

Martina Arrivi, Consigliere, Estensore