N. 02462/2015REG.PROV.COLL.

N. 03716/2013 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3716 del 2013, proposto da: Francesco Frustalupi e Maria Grazia Frustalupi, rappresentati e difesi dall'Avv. Giuseppe Caforio, del Foro di Perugia, con domicilio eletto presso l'Avv. Enrico Tonelli in Roma, Piazza Barberini, n. 12;

contro

Comune di Orvieto (TR), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Marcello Caprio, del Foro di Terni, con domicilio eletto presso l'Avv. Isabella Capasso in Roma, Via Aterno, n. 9;
Prefettura di Terni – Ufficio Territoriale del Governo Area n. 1;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. UMBRIA - PERUGIA: SEZIONE I n. 00075/2013, resa tra le parti, concernente la rimozione di un ordigno bellico inesploso in Orvieto, loc. Ciconia, via degli Ippocastani, nel fondo censito al NCEU di Orvieto al f. 130, part. 421 – 549 – 679, di proprietà di Francesco Frustalupi e Maria Grazia Frustalupi

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Orvieto;

viste le memorie difensive;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2015 il Cons. Massimiliano Noccelli e uditi per le parti l'Avv. Tonelli, su delega dell'Avv. Caforio, e l'Avv. Caprio;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il 31.8.2011, nel fondo di proprietà dei sigg.ri Francesco Frustalupi e Maria Grazia Frustalupi, odierni appellanti, fondo censito al N.C.E.U. di Orvieto (TR), loc. Ciconia, via degli Ippocastani, al foglio n. 130, part. n. 421 – 549 – 679, è stato rinvenuto, durante la fase di escavazione nel corso di lavori edilizi, un ordigno bellico inesploso.

2. Il successivo 2.9.2011 il Comune di Orvieto (TR) ha notificato ai predetti l'ordinanza n. 29660 del 1.9.2011, con la quale ha intimato loro, ai sensi dell'art. 54, comma 4, del d. lgs. 267/2000, di provvedere alle operazioni di rimozione immediata dell'ordigno, nella stretta osservanza delle disposizioni impartite dalla Prefettura di Terni.

3. Per effettuare i lavori di bonifica del terreno il Viceprefetto ha incaricato Edilcave s.r.l., impresa che già stava eseguendo i lavori di sterro per conto degli odierni appellanti, per lo svolgimento delle operazioni inerenti all'assistenza e alla preparazione del sito di ritrovamento.

4. Ad affiancare l'impresa nelle operazioni di disinnesco dell'ordigno, inoltre, sono intervenuti gli operatori BCM dell'impresa CF&G di Coronella Federico, ingaggiati dagli artificieri del VI Reggimento di Roma.

5. Il successivo 4.9.2011 si è proceduto alla rimozione dell'ordigno.

6. Edilcave s.r.l., dopo aver provveduto al saldo della fattura emessa da CF&G di Coronella Federico, ha inoltrato alla Prefettura di Terni, al Comune di Orvieto nonché ai sigg. Frustalupi una comunicazione per apprendere il nominativo del soggetto o dell'ente che avrebbe dovuto provvedere al saldo dei propri compensi, allegando contestualmente la contabilità dei lavori eseguiti per un importo complessivo pari ad € 30.744,00.

7. Con nota n. 32199 del 21.9.2011 la Prefettura di Terni, nel richiamare quanto era stato disposto nell'ordinanza comunale n. 29660, ha individuato nei sigg.ri Frustalupi, quali proprietari del fondo ove era stato rinvenuto l'ordigno, i soggetti che avrebbero dovuto far fronte a tali oneri economici, perché tenuti a «*provvedere alle operazioni di rimozione immediata*».

8. Tale attribuzione delle spese a loro carico è stata tuttavia contestata dai proprietari del fondo, i citati sigg. Frustalupi, che hanno adito il T.A.R. umbro per vedere annullare l'ordinanza sindacale e la nota prefettizia nella parte in cui hanno posto a loro carico i relativi oneri economici, ritenendo palesemente illegittime e lesive della loro sfera giuridica le statuizioni dell'autorità che tale attribuzione hanno imposto.

9. I ricorrenti in prime cure, in particolar modo, hanno dedotto:

a) l'incompetenza del Sindaco a deliberare in ordine all'attribuzione delle spese;

b) la violazione e/o la falsa applicazione dell'art. 54, comma 7, del d. lgs. 267/2000;

c) la violazione e/o la falsa applicazione del d. lgs. lgt. 320/1946 e succ. mod.;

d) la violazione dell'art. 3 della l. 241/1990;

e) la violazione e/o la falsa applicazione della l. 241/1990 per mancato avvio del procedimento amministrativo quanto all'attribuzione delle spese.

10. Si è costituito il Comune di Orvieto, chiedendo di rigettare l'avversario ricorso.

11. Il T.A.R. Umbria, con sentenza n. 75 del 13.2.2013, ha respinto il ricorso.

12. Avverso tale sentenza hanno proposto appello gli interessati, lamentandone l'erroneità e articolando quattro distinti motivi di gravame, e ne hanno chiesto la riforma, con conseguente accoglimento del ricorso proposto in primo grado.

13. Si è costituito il Comune di Orvieto, con apposita memoria difensiva, per resistere al ricorso avversario.

14. Nella pubblica udienza del 16.4.2015 il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

15. Preliminarmente il Collegio ritiene doveroso chiarire che la giurisdizione sull'attribuzione delle spese relative all'esecuzione dell'ordinanza sindacale spetterebbe al giudice ordinario, come ha chiarito la Suprema Corte (v., *ex plurimis*, Cass., Sez. Un., 18.10.1979, n. 5428 e, più di recente, Cass., Sez. Un., 10.7.2006, n. 15611), ma rileva altresì che, ai sensi dell'art. 9 c.p.a., la questione relativa alla giurisdizione non è stata dedotta con specifico motivo dagli appellanti avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito, ha statuito sulla giurisdizione, sicché sulla giurisdizione si è formato il giudicato implicito e il suo difetto non è, pertanto, rilevabile d'ufficio dal giudice d'appello.

16. L'appello, ciò premesso e per le ragioni e nei limiti seguenti, è fondato e va accolto.

17. È dirimente ed assorbente il secondo motivo di censura, con il quale gli odierni appellanti lamentano la violazione dell'art. 54, comma 7, del d. lgs. 267/2000, il quale prevede che «*se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi*».

17.1. Il T.A.R. ha ritenuto che tale disposizione, la quale pone interamente a carico dei destinatari le spese necessarie all'esecuzione del provvedimento contingibile ed urgente, è il presupposto normativo sul quale si fonda l'attribuzione delle spese

stesse ai destinatari del provvedimento e, cioè, nel caso di specie agli odierni appellanti, proprietari del fondo nel quale è stato rinvenuto l'ordigno bellico rimosso, stante anche l'intervenuta abrogazione dell'art. 7, comma 3, del d. lgs. lgt. 320/1946, inapplicabile, quindi, *ratione temporis* alla vicenda qui controversa.

17.2. Il primo giudice ha poi ribadito l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale le ordinanze contingibili ed urgenti possono legittimamente rivolgersi nei confronti del proprietario dell'area, ancorché la situazione di pericolo per la pubblica incolumità non possa essergli imputata, in relazione al carattere non sanzionatorio, bensì ripristinatorio del potere in oggetto, citando a sostegno di tale opinione, tra gli altri, il precedente di questo Consiglio, sez. V, 7.9.2007, n. 4718.

18. Il principio di diritto enunciato dal primo giudice, nella sua formulazione, non è tuttavia completamente esatto e non può essere pertanto condiviso.

18.1. In proposito si deve osservare che tale principio, ben radicato, in particolare, nella giurisprudenza della V Sezione di questo Consiglio, più esattamente risponde «*all'orientamento giurisprudenziale, pur non recentissimo, di questa Sezione, in base al quale in sede di emanazione delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti previste dall'art. 153 T.U. 4 febbraio 1915 n. 148, l'individuazione dell'obbligato ad eseguire i lavori occorrenti per l'eliminazione della minaccia all'interesse pubblico può essere legittimamente effettuata in base allo stato di fatto, in quanto la ricerca dell'obbligato di diritto, mediante accertamenti complessi e laboriosi, potrebbe essere incompatibile con l'intrinseca natura dei provvedimenti contingibili ed urgenti (cfr. Cons. Stato, V, 7 settembre 1991, n. 1137, che riprende V, 16 luglio 1960, n. 520; v. anche Cons. Stato, I, parere 7 aprile 1993, n. 2032/90)* » (Cons. St., sez. V, 2.4.2003, n. 1678).

18.2. La stessa Sezione ha ritenuto in altri termini ragionevole «*che, impregiudicata ogni rivalsa nei confronti dell'effettivo responsabile, il soggetto destinatario del provvedimento contingibile ed urgente emesso in materia di smaltimento di rifiuti tossici e nocivi sia individuato (anche) in chi con il bene si trovi in rapporto tale da consentirgli di eseguire con celerità gli*

interventi ordinati, ritenuti necessari per fronteggiare la situazione di pericolo, alla stregua, occorre ribadire, della natura ripristinatoria d'urgenza e non sanzionatoria del provvedimento contingibile», ma salvo «*dover verificare in un successivo momento i soggetti a cui effettivamente accollare le spese sostenute per il perseguimento, d'ufficio, della tutela degli interessi della collettività interessata*» (Cons. St., sez. V, 2.4.2003, n. 1678).

18.3. Mai dunque la giurisprudenza di questo Consiglio ha inteso affermare che, sempre e comunque, gravi sul proprietario l'onere anche economico di rimuovere la situazione di pericolo creatasi sul suo bene, anche quando egli non sia stato causa del pericolo.

18.4. Ora tale principio generale, inteso nella sua esatta portata e affermato da questo Consiglio in relazione all'omesso smaltimento dei rifiuti (per il quale, in effetti e come meglio si dirà, sussiste almeno un nesso di imputazione causale alla condotta del proprietario), vale *a fortiori* per la rimozione di un ordigno bellico inesploso, soprattutto dopo l'intervenuta abrogazione dell'art. 7, comma 3, del d. lgs. lgt. 320/1946, ora abrogato, il quale prevedeva, in relazione alla bonifica dei campi minati, che per i lavori eseguiti e debitamente collaudati fosse corrisposto dallo Stato un concorso pari alla metà della spesa.

18.5. Non si può trascurare infatti che, ai sensi dell'art. 22, comma 1, lett. c-*bis*, del nuovo Codice dell'ordinamento militare (d. lgs. 66/2010), il Ministero della Difesa, «*in materia di bonifiche da ordigni esplosivi residuati bellici, con le risorse umane, finanziarie e strumentali a legislazione vigente*», come prevede il n. 5) della disposizione, «*svolge l'attività di disinnesco, brillamento, quando ne ricorrono le condizioni, e rimozione degli ordigni bellici rinvenuti, attraverso personale specializzato di Forza armata*», e come chiarisce il n. 6) della stessa disposizione, «*svolge l'attività di cui al numero n. 5) sotto il coordinamento dei prefetti competenti per territorio, cui è rimessa l'adozione di ogni provvedimento utile a tutela della pubblica incolumità*».

18.6. Si desume chiaramente da tale indice normativo, dal T.A.R. non debitamente considerato nella sua interezza, che la rimozione dell'ordigno bellico, laddove non rientri nell'attività già pianificata ad opera dei privati ai sensi del n. 2 dello stesso art. 22, comma 1, lett. c-*bis*, del d. lgs. 66/2010, deve comunque svolgersi con il diretto intervento del Ministero della Difesa, attraverso personale specializzato delle Forze Armate, con le risorse finanziarie, umane e strumentali previste dalla legislazione vigente e, cioè, ad opera e a carico dello Stato, non potendo certo l'art. 54, comma 7, del d. lgs. 267/2000 fungere da indebito strumento attraverso il quale le spese di tale intervento straordinario, per ragioni di urgenza, vengono poste dal Sindaco, quale ufficiale del Governo, a carico del privato incolpevole.

18.7. Se dunque è pienamente legittimo, e anzi necessario, che l'ordinanza contingibile ed urgente individui *illico ed immediate* nei proprietari del fondo i destinatari dell'ordine di rimozione, ai sensi dell'art. 54, comma 7, del d. lgs. 267/2000, in quanto la ricerca dell'obbligato di diritto, mediante accertamenti complessi e laboriosi, potrebbe essere incompatibile con l'intrinseca natura del provvedimento contingibile ed urgente, e ciò anche per lo speciale rapporto di custodia e l'altrettanto speciale regime di responsabilità facente capo in linea di principio ai proprietari ai sensi dell'art. 2051 c.c., non altrettanto legittimo è che l'ordinanza, o un provvedimento successivo, ponga a carico dei proprietari le spese occorrenti a rimuovere il pericolo per l'incolumità pubblica, anche quando si accerti o sia evidente che tale pericolo, pur prescindendo del dolo o della semplice colpa dei proprietari, non sia causalmente riconducibile, sul piano oggettivo, alla cosa e, quindi, fuoriesca del tutto dalla sfera di dominio o di controllo del proprietario o in quello che la giurisprudenza civile, ricorrendo ad una antica categoria del diritto germanico, chiama "potere di fatto" (*Gewere/saisine*) o governo sulla cosa (Cass., sez. III, 20.11.2009, n. 24530).

19. Una diversa interpretazione dell'art. 54, comma 7, del d. lgs. 267/2000, che consentisse di far gravare sul privato proprietario le spese necessarie alla rimozione del pericolo per l'incolumità pubblica anche quando, cessato e rimosso il pericolo, egli o, meglio, la cosa non risulti essere causa del pericolo medesimo, si porrebbe in insanabile contrasto non solo con l'art. 42 Cost., recando un *vulnus* al suo diritto dominicale che, pur giustificato da una causa di pubblica utilità, non sarebbe però indennizzato – come dianzi prevedeva l'abrogato art. 7, comma 3, del d. lgs. lgt. 320/1946 – ma anzi aggravato da una corrispondente misura economica (il pagamento delle spese), ma anche con l'art. 23 Cost., introducendo di fatto una prestazione patrimoniale imposta non contemplata dalla legge, nonché con l'art. 3, comma secondo, della Cost., per la manifesta e arbitraria irragionevolezza di una disciplina che recherebbe una responsabilità aggravata anche rispetto allo speciale regime di responsabilità, già aggravato, previsto dall'art. 2051 c.c.

19.1. Non si può trascurare, infatti, che secondo la stessa disciplina dell'art. 2051 c.c., quale *tertium comparationis* e nell'applicazione fattane dal diritto vivente, costituisce una causa di esclusione della responsabilità del custode, oltre al caso fortuito, anche la equiparata "causa estranea" – comprensiva, peraltro, del fatto del danneggiato – sempre che questo abbia nel determinismo dell'evento dannoso un'autonoma efficienza causale e presenti il carattere di inevitabilità e imprevedibilità nei riguardi dell'attività dovuta del custode (v., *ex plurimis*, Cass., sez. VI, 8.5.2014, n. 10008).

19.2. Se ne deve concludere quindi che, in assenza ormai di una disciplina speciale come quella dell'abrogato art. 7, comma 3, del d. lgs. lgt. 320/1946, il fortuito ritrovamento, in un fondo, di un ordigno, risalente al secondo conflitto mondiale, costituisca per il proprietario un evento avente le caratteristiche di inevitabilità e di imprevedibilità tali da escluderne, salva la prova contraria da parte dell'Amministrazione, la responsabilità quale custode e, quindi, l'obbligo

conseguente di pagare le spese della sua rimozione, spese che non è legittimo porre a suo carico, ai sensi dell'art. 54, comma 7, del d. lgs. 267/2000, nemmeno quando tale evento costituisca un pericolo per la pubblica incolumità, pericolo da lui non creato né previsto né, si aggiunga, da lui evitabile o rimuovibile, competendo al Ministero della Difesa, attraverso personale specializzato delle Forze Armate, con le risorse finanziarie, umane e strumentali previste dalla legislazione vigente, provvedere a rimuoverlo, ai sensi di quanto ora prevede l'art. 22, comma 1, lett. c-*bis*, del d. lgs. 66/2010.

19.3. E tanto anche prescindendo dalla riaffermata natura ripristinatoria e non sanzionatoria del potere esercitato dal Sindaco, quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'art. 54, commi 4 e 7, del d. lgs. 267/2000.

19.4. Ne consegue che i provvedimenti impugnati, nella parte e nella misura in cui hanno inteso porre a carico dei proprietari del fondo, odierni appellanti, le spese inerenti alla rimozione dell'ordigno bellico senza aver verificato che tale pericolo per l'incolumità pubblica non trovava nella cosa – e/o nel suo dinamismo intrinseco – causa, ma solo fortuita occasione, sono illegittimi, poiché non hanno fatto corretta – e costituzionalmente orientata – applicazione dell'art. 54, comma 7, del d. lgs. 267/2000.

20. La contraria lettura della disposizione, offerta dal T.A.R. (pp. 10-12 della sentenza impugnata), non è condivisibile, atteso che il potere *extra ordinem* esercitato dal Sindaco può certo giustificare restrizioni e sacrifici al diritto del proprietario, dettati dall'esigenza impellente di salvaguardare beni superiori e primari come la salute e l'incolumità pubblica, ma non può introdurre, una volta venuta meno la situazione di urgenza e rimosso il pericolo, forme di prestazione patrimoniale imposta al di fuori dei casi consentiti dalla legge e per eventi del tutto estranei alla sfera giuridica del proprietario, ben al di là degli stessi presupposti, pur rigorosi, previsti dall'art. 2051 c.c.

20.1. A tale delicata questione è estraneo, diversamente da quanto ha ritenuto il T.A.R., il ben diverso e più complesso e vasto problema della responsabilità dello Stato per i danni cagionati da eventi bellici o da fatti di guerra e gli indennizzi previsti per ragioni di solidarietà sociale.

20.2. Merita del resto qui aggiungere, quanto al caso delle ordinanze sindacali in materia di tutela ambientale al quale allude il T.A.R., che tale materia, per la sua specificità e per la sua complessità, è ben lungi dall'offrire elementi decisivi o, comunque, univoci di conforto o di chiarezza nell'esame della presente vicenda.

20.3. Secondo il più recente – anche se non unanime – orientamento di questo Consiglio, la responsabilità dell'autore dell'inquinamento ambientale, conseguente all'abbandono di rifiuti urbani, sembra costituire, sì, una vera e propria forma di responsabilità oggettiva per gli obblighi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale, ciò essendo desumibile dal fatto che l'obbligo di effettuare tali interventi sorge in connessione anche di una condotta accidentale, ossia a prescindere da qualsiasi elemento soggettivo, doloso o colposo, in capo all'autore dell'inquinamento, ma richiede anche l'imprescindibile esistenza di un rapporto di causalità tra l'azione o l'omissione dell'autore dell'inquinamento e la contaminazione o il suo aggravamento in coerenza con il principio comunitario, secondo cui «*chi inquina paga*» (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, 23.2.2015, n. 881).

20.4. La questione, lungi, come detto, dal ritenersi decisiva nel caso di specie per la sua diversità di *ratio*, è comunque controversa, anche sotto il profilo della sua compatibilità con il diritto europeo, per la portata del suddetto principio.

20.5. L'Adunanza Plenaria ne ha rimesso la questione interpretativa alla Corte di Giustizia, non senza rilevare che «*i princìpi del diritto dell'Unione in materia ambientale, pur non ostando, alle condizioni appena viste, ad una responsabilità svincolata dal rapporto di casualità, non sembrano, tuttavia, imporla, demandando la regolazione di queste forme sussidiarie di responsabilità al legislatore nazionale*» e che «*tali princìpi, quindi, non sembrano*

di per sé poter interferire con i limiti (sopra ricostruiti) che il legislatore nazionale abbia voluto porre alla responsabilità del proprietario che non sia stato autore della contaminazione» (Ad. Plen., 13.11.2013, n. 25, ord.).

20.6. In ogni caso la materia ambientale, disciplinata dal d. lgs. 152/2006, non costituisce un affidabile termine di raffronto, in quanto essa è ispirata ai diversi principi di precauzione e prevenzione, che hanno indotto l'Adunanza Plenaria stessa a sollevare la questione interpretativa circa la compatibilità, con il diritto europeo, di una normativa, come quella nazionale, che pare escludere la responsabilità del proprietario laddove l'evento inquinante non sia riconducibile causalmente alla sua azione od omissione, in quanto, allo stato della legislazione vigente, gli interventi di riparazione, messa in sicurezza, bonifica e ripristino gravano esclusivamente sul responsabile della contaminazione e, cioè, sul soggetto al quale sia imputabile, almeno sotto il profilo oggettivo, l'inquinamento (art. 244, comma 2, del d. lgs. 152/2006) e le spese sostenute per effettuare tali interventi potranno essere recuperate, sulla base di un motivato provvedimento (che giustifichi, tra l'altro, l'impossibilità di accertare l'identità del soggetto responsabile ovvero quella di esercitare azioni di rivalsa nei confronti del medesimo soggetto ovvero la loro infruttuosità), agendo piuttosto in rivalsa verso il proprietario, che risponderà nei limiti del valore di mercato del sito a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi (art. 253, comma 4, del d. lgs. 152/2006).

20.7. Le disposizioni citate mostrano, comunque, che l'accertamento del nesso causale è, allo stato dell'odierna legislazione, imprescindibile anche in materia ambientale.

20.8. Comunque, venendo alla previsione specifica delle ordinanze sindacali *in subiecta materia*, l'art. 192, comma 3, del d. lgs. 152/2006, menzionato dal T.A.R., che consente al Sindaco di disporre con ordinanza le operazioni necessarie a rimuovere i rifiuti abbandonati ed il termine entro cui provvedere, «*decorso il quale*

procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate», non sembra affatto confortare l'assunto del primo giudice, poiché il potere di ordinare la rimozione e il ripristino dello stato dei luoghi va esercitato dal Sindaco senza indugio non solo nei confronti di chi abbandona *sine titulo* i rifiuti, il quale realizza la propria condotta col dolo e con *l'animus delinquendi*, ma anche del proprietario o del titolare di altro diritto reale al quale, però, la violazione sia imputabile a titolo di dolo o di colpa, secondo quanto si evince chiaramente, almeno con riferimento a tali ordinanze, dalla lettera dello stesso art. 192, comma 3, del d. lgs. 152/2006 (Cons. St., sez. V, 17.7.2014, n. 3786).

20.9. Anche nelle ipotesi di ordinanze sindacali disposte per la rimozione dei rifiuti dunque, e prescindendo qui, perché esulante dal *thema decidendum*, dal più generale e complesso problema sopra accennato della responsabilità del proprietario per l'inquinamento, il legislatore non prescinde affatto dall'imputazione causale del fatto al proprietario, ma richiede addirittura la presenza dell'elemento soggettivo (dolo o colpa).

21. Nel caso di specie, per le ragioni viste, pur volendo ritenere, per la natura ripristinatoria e non sanzionatoria dell'intervento disposto in via d'urgenza, che la responsabilità del proprietario abbia natura oggettiva, difetta però anche il solo e imprescindibile nesso di causalità, non essendo la presenza dell'ordigno ascrivibile a fatto – o anche a semplice omissione – del proprietario.

22. In conclusione, per i motivi esposti, l'appello deve essere accolto, dovendosi riformare la sentenza impugnata, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati nei limiti e agli effetti sopra precisati.

23. Restano assorbite, perché giuridicamente irrilevanti ai fini del presente giudizio, le ulteriori censure svolte dagli appellanti.

24. Le spese del doppio grado di giudizio, considerata la particolarità della questione e la novità della soluzione, possono essere interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, annulla l'ordinanza n. 29660 del 1.9.2011 del Comune di Orvieto e la nota n. 32199 del 21.9.2011 della Prefettura di Terni ai sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Compensa interamente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Vittorio Stelo, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Alessandro Palanza, Consigliere

Pierfrancesco Ungari, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/05/2015

IL SEGRETARIO

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