Illegittima ordinanza contingibile e urgente di cessazione dello scarico di reflui industriali provenienti dalla attività di trattamento di rifiuti liquidi pericolosi e non pericolosi nel depuratore comunale

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 7 luglio 2017, n. 1046 - Salamone, pres.; Iannini, est. - Consuleco S.r.l. (avv. Gualtieri) c. Comune di Bisignano (avv.ti Carratelli e Puterio).

Sanità pubblica - Ordinanza contingibile e urgente di cessazione dello scarico di reflui industriali provenienti dalla attività di trattamento di rifiuti liquidi pericolosi e non pericolosi nel depuratore comunale - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ordinanza n. 40 del 6 ottobre 2016 il Sindaco del Comune di Bisignano ha rilevato:
- la scadenza della convenzione di affidamento della gestione degli impianti di depurazione comunali sottoscritta con la società Consuleco S.r.l., approvata con delibera di Giunta Comunale n. 41 del 10/02/2000;
- che nonostante l'intervenuta scadenza della convenzione di cui alla deliberazione n. 41/2000, la società Consuleco S.r.l. ha continuato ad esercitare attività privata, utilizzando gli impianti del Comune in località Muccone, scaricando direttamente nell'impianto di depurazione delle acque reflue comunali, ovvero nel sollevamento di testa, i propri reflui industriali provenienti dalla attività di trattamento di rifiuti liquidi pericolosi e non pericolosi;
- che le lavorazioni effettuate dalla ditta prevedono il trattamento depurativo effettuato su matrici di rifiuti liquidi speciali pericolosi e non pericolosi, provenienti da varie regioni d'Italia;
- che i rappresentanti della Società Smeco Lazio, ditta aggiudicataria del servizio di Gestione degli impianti di depurazione a seguito di evidenza pubblica, ha evidenziato criticità connesse alla coesistenza nel medesimo sito di località Muccone di porzioni di impianto da "condividere" con la società Consuleco, che fanno insorgere problematiche di carattere logistico gestionale oltre che di sicurezza per gli operatori;
- che il funzionamento dell'impianto di depurazione comunale sito in località Muccone è penalizzato dalla mancata riconsegna da parte della Consuleco di parti di impianto, di cui la società rivendica la proprietà.
- che la situazione descritta ha costretto l'Ente ad assumere una gestione provvisoria degli impianti con aggravio di costi per sopperire alle criticità derivanti dalla parziale consegna degli impianti e che, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'ambiente, occorre impedire il prosieguo di tale scarico illegittimo, in ragione soprattutto dell'intervenuta scadenza della convenzione.
Ciò premesso, il Sindaco, ritenuto la sussistenza dei presupposti per l'emissione di un'ordinanza urgente e contingibile, ha ordinato "*alla società Consuleco srl, con effetto immediato, la cessazione della propria attività privata nel sito di località Muccone, e dunque la cessazione dello scarico dei propri reflui industriali provenienti dalla attività di trattamento di rifiuti liquidi pericolosi e non pericolosi nel depuratore comunale sito in località Muccone, mediante sigillatura della condotta adduttrice, da effettuarsi con sistemi idonei, e la contestuale sospensione delle attività dell'intero ciclo delle lavorazioni relative al trattamento dei rifiuti liquidi pericolosi e non, da cui si origina lo scarico*".
Ha disposto, altresì, "*A tutela della salute ed igiene pubblica e a garanzia del corretto funzionamento del depuratore comunale di località Muccone di rendere disponibili da subito gli impianti e le strumentazioni non ancora consegnati a questa Amministrazione, ravvisandosi diversamente interruzione di pubblico servizio*".
Il Sindaco, infine, ha disposto che "*decorsi inutilmente n. 3 giorni alla notifica della presente Ordinanza, accertata l'inottemperanza da parte della Polizia Municipale, di provvedere d'ufficio, con proprio personale ovvero con ditta all'uopo indicata, alla eliminazione dello scarico illecito in questione, mediante tombamento da effettuarsi con calcestruzzo o qualsiasi altro materiale ritenuto idoneo*".
2. Avverso il provvedimento ha proposto ricorso la Consuleco, rilevando, innanzi tutto, la violazione dell'art. 54, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000, per mancanza dei presupposti di legge per l'emissione di ordinanza urgente e contingibile.
La ricorrente ha evidenziato, tra l'altro, che i controlli eseguiti sul sito da Arpacal e dai NOE non avevano rilevato alcuna criticità nello smaltimento dei rifiuti liquidi.
Non potrebbe costituire giustificare il ricorso allo strumento eccezionale dell'ordinanza urgente e contingibile l'intervenuta decadenza della convenzione, giacché il relativo potere potrebbe essere esercitato solo a fronte di situazioni di effettivo pericolo.
Il provvedimento non terrebbe conto del fatto che la Consuleco è tuttora titolare di regolare autorizzazione.
Secondo la ricorrente il provvedimento d'urgenza sarebbe viziato anche da eccesso di potere per erroneità dei presupposti, difetto di motivazione e di istruttoria, illogicità manifesta.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Al contrario di quanto affermato nell'ordinanza, i rifiuti trattati, come accertato dal Consorzio per le Tecnologie Biomediche avanzate presso il Dipartimento di chimica dell'Università della Calabria, uscirebbero dall'impianto del tutto depurati e simili ai reflui di natura civile provenienti da fognatura.
Il provvedimento sarebbe viziato, infine, da eccesso di potere per sviamento.
Il reale intento alla base del provvedimento adottato sarebbe quello di far chiudere l'attività della Consuleco, dopo i numerosi tentativi non andati a buon fine.
La ricorrente ha, quindi, chiesto l'annullamento del provvedimento, con ogni conseguenza di legge anche in ordine alle spese del giudizio.
3. Si è costituito il Comune di Bisignano ponendo in rilievo che l'incompatibilità degli scarichi dei reflui prodotti dalla Consuleco con quelli comunali produrrebbe gravi danni all'ambiente e che il Comune, nell'emanare il provvedimento, si è basato su recentissimi accertamenti tecnici.
Il Comune ha chiesto, pertanto, il rigetto del ricorso, con vittoria di spese del giudizio.
4. Con ordinanza n. 524 del 17 novembre 2016 è stata accolta l'istanza cautelare proposta dalla ricorrente.
Alla pubblica udienza del 25 maggio 2017 la causa è stata assegnata in decisione.
5. La questione centrale oggetto della causa è quella relativa alla sussistenza dei presupposti per l'emissione del provvedimento urgente e contingibile oggetto di impugnazione.
Il profilo della contingibilità delle ordinanze indica, com'è noto, l'urgente necessità di provvedere con efficacia ed immediatezza in ordine a situazioni eccezionali di pericolo attuale ed imminente per l'incolumità pubblica. Tale urgente necessità impone al sindaco di dare adeguata contezza delle ragioni che lo hanno spinto ad usare tale strumento "*extra ordinem*", con particolare riferimento all'impossibilità di utilizzare tempestivamente i rimedi normali offerti dall'ordinamento (TAR Calabria, sez. I, 20 ottobre 2009, n. 1118; TAR Campania. sez. V, 14 febbraio 2008 n. 841).
La giurisprudenza ha anche sottolineato che il potere di emettere ordinanza può essere esercitato quando si tratti di affrontare situazioni eccezionali ed impreviste, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità, per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico.
I provvedimenti in questione costituiscono una deviazione rispetto al principio di tipicità, che risulta ancora più accentuata in quanto essi possono derogare alla disciplina vigente e sono normalmente suscettibili di esecuzione forzata.
Tra i presupposti individuati dalla giurisprudenza per l'emanazione delle ordinanze di necessità ed urgenza vi sono, oltre al rispetto dei principi generali dell'ordinamento, l'urgenza, la provvisorietà e la natura residuale dei provvedimenti in questione, cioè la mancanza di altri poteri tipici (Cons. St., sez. IV, 24 marzo 2006 n. 1537).
Si tratta di limiti precisi e stringenti, che escludono in radice la possibilità di adozione di ordinanze del genere nei casi in cui sia possibile far fronte alla situazione con gli ordinari strumenti a disposizione dell'Amministrazione.
Quanto ora detto riguardo alle ordinanze che il sindaco, quale ufficiale del Governo, può adottare ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000, vale anche in relazione alle ordinanze che il sindaco può adottare quale rappresentante della comunità locale in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale, ai sensi dell'art. 50 dello stesso testo unico.
Venendo al caso di specie, va rilevato che, nonostante l'ampiezza della motivazione e i riferimenti molteplici agli interessi che il Sindaco ha inteso tutelare, non è ben chiaro quale norma si sia inteso applicare. In particolare, non è dato sapere con certezza se il Sindaco abbia agito nella veste di ufficiale del Governo al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (art. 54) ovvero quale rappresentante della comunità locale, al fine di far fronte a emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale (art. 50).
La differenza non è di poco conto, anche sul piano dell'individuazione dei soggetti che devono rispondere delle eventuali conseguenze dannose dell'attività provvedimentale.
Fermo quanto ora rilevato, va osservato che, comunque, gli elementi evidenziati nella motivazione non appaiono in alcun modo riconducibili ai presupposti cui la legge ancora in maniera tassativa l'esercizio di un potere che nell'ambito dell'ordinamento è delineato quale *extrema ratio*, trattandosi di uno strumento volto a fronteggiare delle vere e proprie situazioni di emergenza.
Non si tratta, innanzi tutto, di una situazione venutasi a creare improvvisamente e che abbia imposto, perciò, l'utilizzo di uno strumento di carattere eccezionale.
Il provvedimento in questione, lungi dall'essere legato all'esigenza improvvisa di far fronte a situazioni imprevedibili, appare finalizzato piuttosto a risolvere, con l'utilizzo di uno strumento autoritativo, una situazione controversa con la società Consuleco. Ciò è reso ancora più evidente dal fatto che nel provvedimento non vengono evidenziate solo criticità connesse allo smaltimento nei reflui comunali, ma anche aspetti inerenti alle difficoltà operative che incontrerebbe il nuovo gestore degli impianti comunali e alle interferenze tra le attività delle due società.
Una situazione del genere può ben essere fonte di difficoltà nella gestione di un servizio attinente all'igiene pubblica e con ogni probabilità lo è, ma ciò non può consentire l'utilizzo di uno strumento eccezionale, da utilizzare esclusivamente per affrontare emergenze.
6. Consegue a quanto sopra, l'accoglimento del ricorso proposto dalla Consuleco e l'annullamento del provvedimento impugnato. Restano assorbiti i motivi non esaminati.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

Le spese del giudizio, liquidate in favore della ricorrente nella misura di cui in dispositivo, seguono la soccombenza.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it