

Utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 5 maggio 2023, n. 1479 - Burzichelli, pres.; Accolla, est. -
F.lli Celi s.n.c. di Celi Ansaldo Tommaso e C. ed a. (avv. Passaniti) c. Comune di San Filippo del Mela (avv. Calderone).

Sanità pubblica - Impianto di trasformazione e molitura delle olive - Residui oleari e acque di vegetazione - Utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari - Ordinanza contingibile e urgente di rimozione di rifiuti pericolosi e bonifica del sito - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

Parte ricorrente esprimeva di essere gestore un impianto di trasformazione e molitura delle olive, i cui residui oleari, insieme alle acque di vegetazione, sarebbero state asperse in un attiguo terreno ad uso agricolo di proprietà dei medesimi soci Celi.

Precisavano i ricorrenti che tale utilizzo delle acque:

- sarebbe stato effettuato sulla base di idonee comunicazioni alle Autorità competenti e nel pieno rispetto della disciplina relativa all'utilizzazione agronomica delle acque di vegetazione e degli scarichi dei frantoi oleari;
- non avrebbe danneggiato in alcun modo i terreni agricoli (essendo tali acque praticamente prive di qualsiasi sostanza pericolosa) ma, anzi li avrebbe "concimati";
- sarebbe stata già stata valutata "compatibile con il contesto ambientale" dalla Regione Siciliana - Assessorato Territorio ed Ambiente - Dipartimento Regionale Ambiente di Catania, con il parere prot. n. 0895/GE.LE del 2 ottobre 2013.

Riferiva parte ricorrente che in data 23 novembre 2021, all'esito di un sopralluogo, la Guardia di Finanza, in coordinamento con l'ARPA Messina, aveva disposto il sequestro dei terreni ai sensi dell'art. 354 c.p.p., ritenendo di trovarsi "in presenza dell'avvenuta commissione del reato di deposito e abbandono di reflui sul suolo".

Il G.I.P. del Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto aveva convalidato il provvedimento di sequestro; tuttavia, il Tribunale del riesame di Messina, su istanza dei sigg. Ansaldo Tommaso Celi e Carlo Celi, con provvedimento depositato il 25 gennaio 2022, aveva annullato l'ordinanza di convalida del sequestro del G.I.P., disponendo il dissequestro del terreno, ritenendo non configurabili, *prima facie*, i reati contestati.

Ciò nondimeno, in data 27 gennaio 2022, il Comune di San Filippo del Mela, facendo propri i contenuti di un'ulteriore comunicazione del nucleo mobile della Guardia di Finanza di Milazzo datata 23 dicembre 2021 (e, secondo i ricorrenti, senza considerare quanto deciso dal Tribunale del Riesame), aveva ingiunto loro, con ordinanza emessa ai sensi dell'art. 192 del T.U. Ambiente, "di procedere entro 30 (trenta) giorni dalla notifica della presente Ordinanza, alla rimozione dei rifiuti (presenti sui terreni siti in San Filippo del Mela [...] ed al relativo smaltimento)".

A loro parere, tale provvedimento sarebbe illegittimo, anzitutto, per nullità dovuta alla carenza assoluta dell'oggetto.

A tale proposito evidenziavano che, alla data di adozione dell'ordinanza, sul terreno non erano presenti acque di vegetazione, essendo la campagna olearia terminata il 31 dicembre.

Difettando l'oggetto dell'ingiunzione di rimozione, essi si sarebbero trovati nell'impossibilità di eseguire l'ordine che, dunque, sarebbe stato privo di ragion d'essere.

In un secondo motivo di ricorso evidenziavano, inoltre, che:

- l'ordinanza sarebbe stata affetta da carenza di istruttoria, avendo come unico presupposto la comunicazione della Guardia di Finanza, successivamente sconfessata dal Tribunale del riesame sul rilievo, tra l'altro, della sua assoluta genericità e del difetto di documentazione fotografica a corredo;
- non vi sarebbero stati i requisiti per l'adozione dell'ordinanza contingibile ed urgente *ex art. 50*, commi 4 e 5 del d. lgs. 267/2000; in particolare, il presupposto dell'urgenza sarebbe stato smentito dall'intervento del Comune, con il provvedimento impugnato, a distanza di un mese dalla ricezione della relazione della Guardia di Finanza e dall'assenza di emergenze sanitarie o di igiene pubblica, e di situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale; in ogni caso tali aspetti non sarebbero stati evidenziati nella motivazione del provvedimento.
- la responsabilità *ex art. 192* non sarebbe configurabile in caso di utilizzo agronomico di residui oleari, i quali non costituirebbero rifiuti.

In un terzo motivo di ricorso i ricorrenti censuravano, infine, il provvedimento, in quanto non preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, in assenza delle ragioni di urgenza che avrebbero consentito di omettere tale adempimento, e pur non trattandosi di provvedimento di natura vincolata.

In conclusione, per tutte le predette ragioni, chiedevano la declaratoria di nullità e/o l'annullamento del provvedimento impugnato.



Si costituiva in giudizio il Comune di San Filippo del Mela il quale rilevava, in merito alla presunta inesistenza dei rifiuti, che, a seguito di un successivo sopralluogo effettuato dai vigili urbani, la loro presenza era stata, invece, riscontrata. Evidenziava, inoltre, che le ordinanze contingibili ed urgenti avrebbero carattere atipico e derogatorio rispetto alla disciplina ordinaria e, a fronte della comunicazione della Guardia di Finanza, data la fede privilegiata del documento, non sarebbe stato necessario alcun accertamento istruttorio ulteriore. D'altra parte, la presenza di rifiuti su un terreno integrerebbe l'ipotesi tipica di incuria o degrado del territorio e dell'ambiente, ovvero il cosiddetto "grave pericolo" richiesto dalla norma. Affermava che le contrastanti pronunce del giudice penale sarebbero state irrilevanti data l'autonomia tra i due giudizi e che la mancata comunicazione del provvedimento sarebbe stata giustificata proprio dalle ragioni di urgenza tipiche di tale tipologia di provvedimenti. Per tali ragioni chiedeva il rigetto del ricorso. Con successive memorie parte ricorrente contestava le predette affermazioni dell'Amministrazione, la quale, a sua volta, replicava a tali memorie. All'udienza del 23 febbraio 2023, udita la discussione delle parti, il ricorso veniva posto in decisione.

DIRITTO

Ciò premesso, il ricorso deve ritenersi fondato.

Ed invero, risulta con tutta evidenza, anzitutto, il difetto di istruttoria da cui è affetto il provvedimento impugnato, basatosi sulla comunicazione del 23 dicembre 2021 della Compagnia della Guardia di Finanza di Milazzo, in merito allo sversamento di acque di lavaggio e dei residui oleosi provenienti dall'impianto di trasformazione dei ricorrenti, senza l'effettiva verifica che, alla data di emanazione dell'ordinanza impugnata, tali reflui fossero ancora presenti sul luogo (circostanza, invero, improbabile, dato il naturale assorbimento degli stessi nel terreno).

L'aver preso in considerazione esclusivamente tale comunicazione ha in ogni caso precluso la valutazione complessiva dell'iter procedimentale svoltosi in relazione al provvedimento della Guardia di Finanza e, in particolare, le ricadute del provvedimento con cui il Tribunale del Riesame ha annullato l'ordinanza di convalida del sequestro, disponendo la restituzione dell'immobile agli aventi diritto.

E' innegabile, infatti, che i provvedimenti penali non vincolano l'attività amministrativa del Comune; e, tuttavia, a fronte dell'annullamento, in sede penale, del predetto provvedimento di convalida, il Comune, al fine di una completa valutazione della vicenda, avrebbe dovuto comunque prendere in considerazione tale sviluppo giudiziario, evidenziando in termini espressi le proprie valutazioni in merito alla rilevanza ovvero irrilevanza di tali sviluppi della vicenda sulle proprie determinazioni.

Nella motivazione del provvedimento non si rinviene, invece, alcuna traccia, neanche indiretta, dell'esame delle predette circostanze.

Il difetto di istruttoria, chiaramente emergente, per le ragioni indicate, nella vicenda in esame, deve, d'altra parte, ritenersi decisivo, dal momento che *"ai fini del corretto esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente è necessario il rigoroso svolgimento di una compiuta e mirata istruttoria onde riscontrare, attraverso un'indagine che dia adeguatamente conto della situazione di fatto che deve essere regolata, l'effettiva sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza"* (Consiglio di Stato sez. IV, 17/03/2022, n.1937).

E' poi evidente che l'emanazione del provvedimento a distanza di un mese dalla predetta comunicazione della Guardia di Finanza smentisce in radice la sussistenza della situazione di urgenza che deve necessariamente ricorrere per l'adozione dei provvedimenti, per l'appunto contingibili ed urgenti, di cui all'art. 50 del TUEL.

Tale tipo di provvedimenti presuppongono, infatti, la sussistenza effettiva dell'urgenza nel provvedere, da intendersi come necessità di attivarsi immediatamente a causa di un irreparabile pericolo per l'incolumità pubblica, che non può essere eliminato con il ricorso ad altre misure tipiche previste dall'ordinamento.

La circostanza che il Comune abbia emanato il provvedimento a tale distanza di tempo dal ricevimento della comunicazione della Guardia di Finanza e quando, innegabilmente, lo sversamento delle sostanze era cessato, data la cessazione della campagna olearia, evidenzia, senza ombra di dubbio, il difetto di un requisito necessario per l'esercizio di tale potere straordinario. D'altra parte, il richiamo, in seno all'atto, all'art. 192 del d. lgs. 152/06 evidenzia un'ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento, ovvero la non consentita sovrapposizione dell'esercizio del potere di ordinanza straordinario ad una misura e ad un potere tipico espressamente previsto dall'ordinamento.

Alla luce di tale considerazione appare ancora più grave il mancato coinvolgimento delle parti interessate nel procedimento, atteso che la norma da ultimo citata, prevede espressamente, quale adempimento preliminare per l'adozione dei relativi provvedimenti, non solo l'effettuazione di accertamenti da parte dell'Amministrazione, ma anche, e soprattutto, il contraddittorio con le parti.

Solo dopo l'emanazione del provvedimento impugnato il Comune ha, infatti, effettuato il sopralluogo al cui esito è stato, peraltro, semplicemente dichiarato che le parti non avevano ottemperato all'ordinanza qui impugnata (verifica di ottemperanza del 28 marzo 2022); non risulta, invece, il compimento di alcun accertamento preliminare all'emanazione



della stessa, né mai, in alcuna fase del procedimento, il coinvolgimento e la partecipazione delle parti interessate. A tale proposito anche da ultimo il Consiglio di Stato ha affermato che deve ritenersi “ *illegittimo il provvedimento con il quale il Sindaco ordina al legale rappresentante di una società di rimuovere e smaltire i rifiuti abbandonati su un terreno di proprietà della stessa e di procedere al ripristino dello stato dei luoghi mediante bonifica degli stessi, ma senza la preventiva comunicazione di avvio del procedimento, finalizzata alla instaurazione del contraddittorio con la parte interessata*” (Consiglio di Stato sez. V, 15/03/2021, n. 2171; in termini, Consiglio di Stato sez. IV, 01/04/2016, n.1301). In conclusione, per le ragioni sopra indicate, il ricorso deve essere accolto. Le spese di causa, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza in giudizio dell’Amministrazione.

(Omissis)