

Ordine di esecuzione delle misure di prevenzione necessarie per contenere la diffusione dello stato d'inquinamento di una discarica di rifiuti solidi urbani

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 12 febbraio 2024, n. 201 - Mangia, pres.; Dello Preite, est. - Curatela del Fallimento Francavilla Ambiente in Liquidazione S.c.a.r.l. (avv. Toma) c. Provincia di Brindisi (avv. Quarato) ed a.

Ambiente - Discarica di rifiuti solidi urbani - Ordine di attuare tutte le misure di prevenzione necessarie per contenere la diffusione delle sostanze inquinanti nelle acque di falda sottostanti mediante la realizzazione di idonei interventi di messa in sicurezza d'emergenza - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. È impugnata la nota prot. n. 10531 del 23.3.2023, con cui l'Amministrazione provinciale ha esteso nei confronti della curatela ricorrente l'ordine, di cui al provvedimento dirigenziale n. 7038 del 28.2.2023 (pure gravato), di esecuzione delle misure di prevenzione necessarie per contenere la diffusione dello stato di inquinamento della discarica di rifiuti solidi urbani sita nel Comune di Comune di Francavilla Fontana, attualmente dismessa, a seguito di rilevamento da parte di ARPA Puglia del superamento del valore limite stabilito per le Concentrazioni Soglia di Contaminazione (CSC) nelle acque sotterranee in relazione al parametro "Ferro".

1.1. In punto di fatto, la vicenda può essere sintetizzata come segue:

- in esito ad apposita procedura di gara, bandita in data 5.10.1998, il Comune di Francavilla Fontana ha affidato all'ATI formata da Lombardi Ecologia, Termomeccanica e Emas Ambiente la concessione per la costruzione e gestione di una discarica di rifiuti solidi urbani con finanziamento a carico del concessionario, ubicata in località "Masseria Feudo Inferiore", per lo smaltimento dei rifiuti prodotti dal bacino BR/2;
- come stabilito in sede di costituzione dell'ATI, le suddette tre società hanno costituito in data 20.11.2001 una società consortile a responsabilità limitata, denominata Francavilla Ambiente S.c.a.r.l., subentrata nell'esecuzione del contratto di concessione;
- l'attività di conferimento dei rifiuti in discarica è cessata in data 1.1.2011, essendo spirata la validità del titolo autorizzativo;
- la discarica è stata oggetto di sequestro, confisca e ordinanze di messa in sicurezza per la presenza di percolato;
- in particolare, nel corso del 2010 il sito della discarica è stato sottoposto a sequestro penale e successivamente, in data 24.1.2013, la discarica è stata confiscata con sentenza del Tribunale di Brindisi, Sez. Distaccata di Francavilla Fontana;
- in data 13.6.2013, il Commissario Straordinario presso il Comune di Francavilla Fontana ha adottato l'ordinanza n. 260, con cui ha ingiunto alla Francavilla Ambiente S.c.a.r.l. di provvedere alla rimozione del percolato presente in discarica, avvertendo che, in mancanza, avrebbe provveduto ad esercitare i poteri sostitutivi con il successivo recupero dei costi;
- con ordinanza contingibile e urgente n. 142 del 6.5.2014, il Commissario Straordinario ha ordinato di effettuare tali operazioni alla società Francavilla Ambiente in solido con le società Lombardi, Daneco e TME e di dare inizio, entro quindici giorni, alle opere di chiusura della discarica, con conseguente avvio della post-gestione trentennale;
- con ordinanza contingibile e urgente n. 172 del 21.5.2014, lo stesso Commissario ha preso atto del mancato adempimento della precedente ordinanza n. 142/2014 ed ha ordinato che venissero eseguiti in via sostitutiva i lavori di rimozione del percolato e di messa in sicurezza della discarica, addebitando ai destinatari dell'ordinanza i relativi costi;
- la società Francavilla Ambiente S.c.a.r.l., posta in liquidazione dal 2013, è stata dichiarata fallita con sentenza n. 194 del 5.12.2016 del Tribunale di Bari, con contestuale nomina dell'avv. Palmo Dorian Saracino quale curatore;
- la società Lombardi Ecologia S.r.l., invece, è stata dichiarata fallita con sentenza n. 112 del 6.6.2016 del Tribunale di Bari;
- con sentenza n. 1354/2015 il TAR Lecce ha rigettato il ricorso R.G. n. 1718/2014 proposto da TME per l'annullamento e/o la dichiarazione di nullità ed inefficacia, fra l'altro, delle sopra ricordate ordinanze contingibili e urgenti n. 142/2014 e n. 172/2014.
- avverso la suddetta sentenza TME ha proposto appello innanzi al Consiglio di Stato, definito con sentenza di rigetto n. 3389/2023 del 18.4.2023;
- il Comune di Francavilla Fontana, con provvedimento del 28.7.2020, ha rigettato la proposta della società Bioenergy S.r.l. di subentrare nella concessione *de qua*, propedeutica all'acquisto del relativo ramo d'azienda, posto in vendita dalla procedura fallimentare;
- la stessa Amministrazione comunale, sulla base del finanziamento concesso dalla Provincia di Brindisi, ha poi



provveduto ad affidare, in esito ad apposite procedure di gara, la progettazione e l'esecuzione delle opere di messa in sicurezza della discarica in oggetto, come da determine dirigenziali n. 354 del 15.4.2021 e n. 54 del 19.1.2023;

- quindi, a seguito del sopra menzionato superamento dei valori CSC, la Provincia di Brindisi ha avviato un procedimento per l'adozione di un'ordinanza di bonifica ex art. 244 del D. Lgs. n. 152/2006, coinvolgendo quali responsabili dell'inquinamento i destinatari delle sopra richiamate ordinanze contingibili e urgenti;
- con successivo provvedimento prot. n. 7038 del 28.2.2023, inviato anche alla Curatela Fallimentare Francavilla Ambiente S.c.a.r.l., la Provincia ha ordinato la bonifica del sito ex art. 244 D. Lgs. n. 152/2006 ai sigg.ri "Di Mise Domenico, Papi Enso, Barra Maurizio e Lombardi Rocco nella loro qualità di rappresentanti delle imprese, ad ogni modo coinvolte, nella gestione della discarica di rifiuti solidi urbani in questione";
- con comunicazione a mezzo PEC del 14.3.2023, la Curatela Fallimentare Francavilla Ambiente S.c.a.r.l. ha dato riscontro alla predetta ordinanza, rimarcando la incomprendibilità delle ragioni per cui era stata destinataria della relativa trasmissione;
- con successiva nota prot. n. 10531 del 23.3.2023 la Provincia di Brindisi ha confermato il contenuto dell'ordinanza di bonifica prot. n. 7038 del 28.3.2023, estendendo l'ordine ivi contenuto anche alla Curatela del Fallimento Francavilla Ambiente S.c.a.r.l., in quanto "relativamente allo scioglimento del vincolo contrattuale per la gestione della discarica di che trattasi, nulla mai è pervenuto agli atti di questa Provincia".

1.2. In punto di diritto, la difesa attorea ha dedotto i seguenti motivi di censura a sostegno dell'azione impugnatoria proposta: I. "Violazione delle norme sul giusto procedimento (artt. 7 ss legge 240/1990) e dei relativi principi"; II. "Difetto di legittimazione passiva - violazione di legge (artt. 31,42, 72, 81, 88, 104 Legge fallimentare; artt. 2, 9 comma 1 lett. d), 10 comma 3, 13 e 14 D. Lgs 36/2003; artt. 140 e 142 D. Lgs. n. 163/2006; artt.110, 164, 175 e 176 D.lgs. n. 50/2016; artt. 5 co. 1 lett. r bis, artt. 242 e ss. d.lgs. n. 152/2006) Eccesso di potere - erronea presupposizione - travisamento - contraddittorietà - difetto di istruttoria"; III. "Sussistenza per ulteriore profilo dei vizi dedotti sub. 2. - Eccesso di potere - difetto di istruttoria erronea presupposizione - ingiustizia manifesta"; IV. "Sussistenza per ulteriore profilo dei vizi dedotti sub. 2. - Eccesso di potere - difetto di istruttoria erronea presupposizione - ingiustizia manifesta"; V. "Violazione di legge (artt. 239, 240 242, 244, 245 e 250 d.lgs. 152/2006; art. 8, 2° comma d.m. n. 471/1999; art. 50 D. Lgs n. 267/2000; artt.1, 3, 7 ss legge 241/1990) Eccesso di potere - difetto di istruttoria - erronea presupposizione".

1.3. In sostanza, la parte assume l'illegittimità della determinazione gravata, per aver esteso nei suoi confronti un ordine di ripristino ambientale - di cui non era destinataria nel provvedimento originario prot. n. 7038/2023 -, in violazione delle garanzie procedurali, giacché non preceduta dalla comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 della legge n. 241/1990 finalizzato all'adozione di ordinanza ex art. 244 T.U.A. a carico della curatela stessa. La ricorrente sostiene, inoltre, di non essere legittimata passivamente a ricevere tale ordinanza, non essendo stata autorizzata la gestione provvisoria ex art. 104 L.F. e non potendo configurarsi un fenomeno successorio tra il soggetto fallito e la curatela; in ogni caso, si sarebbe determinata la risoluzione del rapporto concessorio, non essendo stata formulata espressa comunicazione di subentro ai sensi dell'art. 81 L.F.

1.4. La Provincia di Brindisi, costituitasi in giudizio, ha chiesto la reiezione del ricorso, con vittoria di spese; si è costituito in giudizio anche il Comune di Francavilla Fontana, eccependo, in via preliminare, il proprio difetto di legittimazione passiva e, nel merito, instando per il rigetto del ricorso.

1.5. Previo deposito di memorie difensive ex art. 73 c.p.a., all'udienza pubblica del 30 gennaio 2024, la causa è stata riservata in decisione.

2. In via preliminare, il Comune di Francavilla Fontana ha eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva, allegando di non essere destinatario della domanda impugnatoria e di non avere competenza o autorità nell'ambito del procedimento amministrativo *de quo*.

3. L'eccezione è infondata, in quanto il Comune ha partecipato al procedimento instaurato dalla Provincia di Brindisi, esprimendo parere favorevole all'adozione dell'atto gravato, sicché va riconosciuta, in capo allo stesso, il ruolo di parte processuale, avendo interesse al mantenimento dell'efficacia dell'ordinanza di bonifica, per cui vi è causa.

4. Nel merito, è fondata e dirimente la censura con cui parte ricorrente stigmatizza l'illegittimità della nota impugnata per violazione delle norme sul giusto procedimento, avendo l'Amministrazione provinciale esteso nei suoi confronti il contenuto precettivo dell'ordinanza ex art. 244 T.U.A., di cui non era originariamente destinataria, senza previa comunicazione di avvio del procedimento circa le ragioni poste a base dell'estensione dell'ordine.

4.1. Osserva il Collegio che - a fronte della chiara indicazione dei soggetti destinatari dell'ordine di ripristino ambientale nelle persone dei sigg.ri Di Mise Domenico, Papi Enso, Barra Maurizio e Lombardi Rocco - in nessuna parte dell'ordinanza predetta è citata la curatela ricorrente come soggetto tenuto alla gestione del sito, essendo menzionate unicamente le società ed i relativi amministratori (v. Ordinanza della Provincia di Brindisi prot. n. 7038 del 28.2.2023).

4.2. Appare incontestabile, dunque, che la curatela non fosse destinataria dell'originaria ordinanza di bonifica della discarica e, in senso contrario, non può militare la circostanza che questa le sia stata notificata, dovendo l'ordine essere preciso nell'individuazione dei destinatari, senza che possa essere esposto ad interpretazioni unilaterali della P.A., non oggettivamente emergenti neppure dal percorso argomentativo del provvedimento.

4.3. Reputa il Collegio, pertanto, che l'imputazione anche alla curatela degli obblighi di cui alla ridetta ordinanza non sia

stata efficacemente estesa per effetto della nota del 23 marzo 2023, in quanto resa in violazione degli obblighi procedurali, e tenuto conto, peraltro, che l'iniziale comunicazione di avvio del procedimento non contemplava che la curatela fosse destinataria del provvedimento di risanamento ambientale.

4.4. Invero, con la nota gravata la P.A. ha imposto *ex novo* alla curatela gli adempimenti elencati nell'ordinanza n. 9238/2023 (ossia l'adozione di misure di prevenzione e di messa in sicurezza d'emergenza, la presentazione di un piano di caratterizzazione e del progetto per la bonifica ed il ripristino ambientale, la ricostituzione di garanzie finanziarie, la nomina di un responsabile del sito), sulla scorta del rilievo che "*relativamente allo scioglimento del vincolo contrattuale per la gestione della discarica di che trattasi, nulla mai è pervenuto agli atti di questa Provincia*".

4.5. A fronte di tale scarna e generica motivazione, l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, teso all'emissione dell'ordine di bonifica nei confronti della curatela, assume valore sostanziale, non avendo l'Amministrazione consentito alla curatela ricorrente di contraddire nella pertinente sede procedimentale circa le ragioni, anche fattuali, addotte a sostegno della propria estraneità all'evento di contaminazione *de quo*, che - ove valutate in sede istruttoria - avrebbero potuto portare ad una determinazione di segno diverso rispetto a quella assunta.

5. L'accoglimento della doglianza suddetta, sotto il dedotto profilo della violazione delle garanzie partecipative *ex lege* n. 241/1990, determina, per la sua pregiudizialità logico-giuridica, l'assorbimento dei residui motivi di ricorso proposti dalla parte ricorrente, stante l'annullamento, nei limiti dell'interesse, del provvedimento impugnato ed il conseguente obbligo per l'Amministrazione provinciale di rideterminarsi sulla *res* controversa, previo opportuno contraddittorio procedimentale.

6. Per le considerazioni che precedono, il ricorso va accolto, nei limiti e nei termini sopra esposti, con salvezza della riedizione del potere da parte della P.A.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo nei confronti della Provincia di Brindisi, mentre appare equo disporre l'integrale compensazione nei confronti delle altre parti.

(Omissis)

