

# Annulata l'ordinanza sindacale di ripristino ambientale con avvio allo smaltimento di rifiuti pericolosi (traversine ferroviarie codice CER 17 02 04) per difetto di istruttoria

Cons. Stato, Sez. II 9 luglio 2024, n. 6135 - Caputo, pres. f.f.; Ponte, est. - (*Omissis*) (avv. Latorraca) c. Comune di Melfi (avv. Lufrano) ed a.

**Ambiente - Ordinanza sindacale di ripristino ambientale avviando allo smaltimento i rifiuti pericolosi (traversine ferroviarie codice CER 17 02 04) - Difetto di istruttoria - Illegittimità.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

1. Con l'odierno appello, ritualmente notificato in data 01.10.20 e depositato in data 14.10.20, il -OMISSIS-S.r.l. (d'ora in avanti, "la società") ha impugnato la sentenza n. 425 del 2020 con la quale il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sez. II ha rigettato il ricorso proposto dalla società per l'annullamento dell'Ordinanza n. 30 dell'11.6.2012, con la quale il Sindaco di Melfi, ai sensi dell'art. 192, comma 3, D.Lg.vo n. 152/2006, ha ingiunto al -OMISSIS-S.r.l. il ripristino ambientale del terreno foglio di mappa n. 60, particella n. 103, sito nella Località La Giostra del Comune di Melfi, di proprietà del sig. Prota Paolo, "avviando allo smaltimento i rifiuti pericolosi traversine ferroviarie Codice CER 170204 nel rispetto dei dettami di cui al D.Lg.vo n. 152/2006".

1.1. In fatto, occorre precisare che, con nota prot. n. 649 del 16.6.2011, indirizzata anche al Comune di Melfi, la Stazione di Melfi del Corpo Forestale dello Stato denunciava alla Procura della Repubblica di Melfi il legale rappresentante del -OMISSIS-S.r.l., in quanto aveva proceduto a smaltire in modo non autorizzato, 600 traversine ferroviarie, contenenti creosoto e classificate come rifiuti pericolosi Codice CER 170204, sul terreno foglio di mappa n. 60, particella n. 103, sito nella Località La Giostra del Comune di Melfi, di proprietà della ditta boschiva del sig. -OMISSIS-, il quale aveva precisato che tali 600 traversine ferroviarie erano state vendute dal -OMISSIS- alla società agricola a responsabilità limitata Masseria Paduli: nella stessa data le predette traversine ferroviarie (ed il relativo terreno dove erano state collocate) venivano assoggettate a sequestro giudiziario penale, poiché non erano state sottoposte ad operazioni di recupero e/o trattamento finalizzato all'eliminazione del creosoto presso impianti appositamente autorizzati. Con Ordinanza n. 25 del 4.11.2011 il Sindaco di Melfi ingiungeva il ripristino ambientale del predetto terreno foglio di mappa n. 60, particella n. 103, al legale rappresentante della società agricola a responsabilità limitata Masseria Paduli, il quale però con nota del 9.1.2012 negava ogni addebito e faceva presente che per la vicenda in commento risultava indagato soltanto il legale rappresentante del -OMISSIS-S.r.l., precisando che nel relativo processo si sarebbe costituito come parte civile "lesa e danneggiata" dal Gruppo Sironi. In seguito, con Ordinanza n. 30 dell'11.6.2012 il Sindaco di Melfi, ai sensi dell'art. 192, comma 3, D.Lg.vo n. 152/2006, ingiungeva al -OMISSIS-S.r.l. il ripristino ambientale del suddetto terreno foglio di mappa n. 60, particella n. 103, "avviando allo smaltimento i rifiuti pericolosi traversine ferroviarie Codice CER 170204 nel rispetto dei dettami di cui al D.Lg.vo n. 152/2006", atteso che con la citata nota prot. n. 9267 del 26.4.2012 la Procura della Repubblica di Melfi aveva ordinato la distruzione delle 600 traversine ferroviarie di cui è causa, ponendo a carico degli inottemperanti le relative spese, dopo che dal referto delle analisi di laboratorio era risultato che tali traversine ferroviarie erano "altamente pericolose per la salute umana, in quanto contenenti sostanze cancerogene, classificate come rifiuti speciali pericolosi Codice CER 170204", con l'espressa avvertenza che, in caso di inerzia, si sarebbe provveduto all'esecuzione in danno ed al recupero delle somme anticipate, salvo ulteriori conguagli per la bonifica del sito inquinato, e pertanto il Sindaco trasmetteva al Dirigente dell'Area Territorio ed Ambiente del Comune la "copia della documentazione relativa, completa della documentazione fotografica".

In conseguenza di ciò, la società ha impugnato l'ordinanza deducendo 1) la violazione dell'art. 192, comma 3, D.Lg.vo n. 152/2006 e dell'art. 7 L. n. 241/1990; 2) la violazione dell'art. 192, comma 3, D.Lg.vo n. 152/2006 e degli artt. 24 e 27, comma 2, della Costituzione, nonché l'eccesso di potere per carenza di motivazione, contraddittorietà intrinseca, difetto di istruttoria e dell'omessa armonizzazione del principio di precauzione ex art. 3 ter D.Lg.vo n. 152/2006 con il principio di proporzionalità; 3) violazione dei principi di legalità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione e dei principi di nominatività e tipicità degli atti amministrativi, nonché l'eccesso di potere per sviamento.

2. Con la sentenza impugnata, il TAR, dopo aver ritenuto assorbita l'eccezione d'improcedibilità sollevata da controparte, ha rigettato il ricorso proposto dalla società.

In via preliminare, in particolare, il giudice di prime cure ha ritenuto il ricorso infondato sul presupposto che l'art. 192 D.Lg.vo n. 152/2006 al primo comma sancisce il divieto di abbandono e/o deposito incontrollato di rifiuti sul suolo ed al



terzo comma statuisce che “chiunque” viola tale divieto “è tenuto a procedere alla rimozione, all’avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull’area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo”, specificando che “il Sindaco dispone con Ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all’esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate”.

Nota il giudice di prime cure che, da tale norma, si evince che l’imputabilità a titolo di dolo o quantomeno di colpa e l’accertamento in contraddittorio risultano prescritti soltanto con riferimento alle persone, che rispondono in solido ai soggetti che hanno materialmente abbandonato e/o depositato senza autorizzazione i rifiuti, cioè il predetto presupposto dell’accertamento in contraddittorio è imposto soltanto nei confronti dei proprietari e dei titolari di altri diritti reali o personali di godimento dei terreni, dove sono stati abbandonati i rifiuti. Al riguardo, pur ritenendo veritiera la circostanza che le 600 traversine ferroviarie di cui è causa sono state vendute dal -OMISSIS-S.r.l. alla Società agricola a responsabilità limitata Masseria Paduli, va rilevato che la medesima ricorrente non ha contestato la circostanza di aver materialmente depositato tali traversine ferroviarie sul piazzale della ditta boschiva del sig. -OMISSIS- ed ha riconosciuto che le traversine ferroviarie di cui è causa erano impregnate di creosoto, cioè di una sostanza classificata come rifiuto pericoloso con Codice CER 170204, che la prevalente dottrina scientifica ritiene cancerogena, per cui non vi era alcuna necessità da parte del Comune di Melfi di accertare tali circostanze, tenuto pure conto del referto delle analisi di laboratorio, fatte eseguire dalla Procura della Repubblica di Melfi e richiamate dal provvedimento impugnato.

Pertanto, il Comune di Melfi, dopo aver conosciuto il risultato di tali analisi, ha ingiunto alla ricorrente la rimozione di tale materiale, classificato come rifiuto pericoloso.

3. Con l’appello in oggetto, la società ha impugnato la sentenza del giudice di prime cure sulla base di diversi motivi di ricorso. In via di premessa, parte appellante conferma l’interesse al ricorso in capo alla società.

3.1. Con la prima censura, parte appellante lamenta l’erroneità della sentenza nella parte in cui il giudice di prime cure avrebbe male interpretato le intenzioni della società. In particolare, ad avviso dell’appellante nella fattispecie, l’attività dello stesso consentirebbe il recupero delle traversine e che l’impresa Sironi non avrebbe avuto alcuna intenzione di abbandonare le traversine ma di stoccarle temporaneamente in attesa del riutilizzo da parte dell’acquirente. Con maggior precisione, i presupposti per l’*End of Waste* sono i seguenti: a) si deve trattare di prodotti diffusi, generalmente applicati in ambiti noti ed atti a svolgere funzioni conosciute e definite; b) deve esistere un mercato o una domanda per il prodotto che ne impedisca l’abbandono; c) devono essere soddisfatti i requisiti tecnici per gli scopi specifici di impiego; d) infine l’impiego del prodotto non deve avere impatti complessivi negativi sull’ambiente o sulla salute umana. Nella specie tutte le condizioni sarebbero quindi state rispettate.

Lo dimostrerebbero le autorizzazioni rilasciate, in forza delle quali l’appellante esercita la propria attività.

La premessa, indispensabile, avrebbe dovuto indurre il Giudice di prime cure a valutare l’illegittimità di un provvedimento che qualifica l’ipotesi come deposito di rifiuti incontrollato, mentre, al contrario, semmai ciò che si poteva presuntivamente contestare era, in astratto e per ipotesi, l’assenza di un titolo edilizio per il deposito temporaneo di materiali.

3.2. Con il secondo motivo di ricorso, la società lamenta l’erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui non sarebbe ben motivata. A questo proposito, il TAR avrebbe fondato la propria decisione sull’unico presupposto di diritto che le traversine fossero rifiuti speciali per effetto delle analisi fatte eseguire dalla Procura della Repubblica – non versate in atti. L’appello consisterebbe, quindi, in primo luogo e fondamentalmente, nell’evidenziare che le analisi non sono state prodotte e comunque non sarebbero utilizzabili e quindi le traversine non potrebbero essere qualificate come rifiuti speciali.

3.3. Infine, la società censura la sentenza di primo grado nella parte in cui avrebbe ommesso di ritenere illegittimo il provvedimento per l’omesso avviso di avvio del procedimento.

4. In data 22.10.20, si è costituito in giudizio il Comune di Melfi con memoria di rito, articolando le sue difese in una successiva memoria depositata in data 01.06.24 e insistendo per il rigetto dell’appello.

5. All’udienza del 03.07.24 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. La presente controversia ha ad oggetto l’appello proposto da una società operante nello svolgimento dell’attività di stoccaggio e trattamento ai fini del recupero di rifiuti speciali non pericolosi. Nonostante la stessa abbia ottenuto l’autorizzazione nel 1989, poi prorogata fino al 2019, si è vista revocare l’autorizzazione medesima dal momento che “da un primo esame l’ubicazione dell’impianto sembrerebbe ricadere nel contesto pianificatorio di competenza del Corridoio fluviale del Fiume Tevere – fascia AA, come definito nell’ambito del vigente Piano di bacino del Fiume Tevere – V stralcio funzionale per il tratto metropolitano da Castel Giubileo alla foce – P.S.5 (variante) approvato con DPCM 10 aprile 2013 (pubblicato in GURI del 12 agosto 2013)”. L’impugnativa dell’atto di revoca è stata respinta dal Giudice di primo grado.

7. Preliminarmente, è infondata l’eccezione di improcedibilità derivate dalla avvenuta esecuzione del provvedimento. Infatti, a fronte di un provvedimento amministrativo dotato ex lege di esecutività, la relativa attuazione è immanente nel sistema senza che, al riguardo, la mera esecuzione possa di per sé escludere la permanenza dell’interesse al ricorso in



capo al destinatario dell'ordine. Altrimenti opinando, ogni rigetto di domanda cautelare avrebbe l'effetto, in caso di provvedimenti lesivi di interessi oppositivi, come nella specie, di precludere in radice la procedibilità del gravame e la verifica della fondatezza dei vizi dedotti avverso il provvedimento stesso.

7.1 Nel processo amministrativo la dichiarazione d'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse può essere pronunciata al verificarsi di una situazione di fatto o di diritto del tutto nuova e sostitutiva rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza per essere venuta meno, per il ricorrente, qualsiasi utilità, anche solo strumentale o morale o comunque residua, della pronuncia del giudice; peraltro la parte, che ha introdotto l'azione, conserva comunque un interesse processualmente rilevante a conseguire l'annullamento della determinazione impugnata quando da esso può ricavare quantomeno il vantaggio morale, sufficiente a sostenere la procedibilità del gravame, o di poter pretendere il risarcimento del pregiudizio patrimoniale sofferto in conseguenza della determinazione giudicata illegittima, ovvero la restituzione del contributo unificato versato a causa dell'impugnazione dell'atto lesivo; pertanto il giudice, salvo che non sia la stessa parte ricorrente a dedurre di non avere più interesse alla pronuncia, deve verificare le concrete conseguenze del nuovo atto sul rapporto preesistente, al fine di stabilire se, nonostante il suo sopravvenire, l'eventuale sentenza di accoglimento del ricorso, a prescindere dal suo contenuto eliminatorio del provvedimento impugnato, possa comportare o non ulteriori effetti conformativi, ripristinatori, restitutori o anche solo propedeutici a future azioni rivolte al risarcimento del danno.

7.2 Nel caso di specie, se per un verso l'esecuzione del provvedimento risulta la conseguenza della relativa esecutività, per un altro verso è evidente l'interesse manifestato dalla società appellante alla decisione in relazione alle caratteristiche dell'attività svolta e nella specie sanzionata.

8. Nel merito, l'appello è fondato sotto l'assorbente profilo di cui al primo motivo di gravame.

8.1 Infatti, l'oggetto della contestazione (le circa seicento traversine ferroviarie vendute e temporaneamente depositate nel luogo indicato) rientra nell'attività dell'odierna appellante, la quale risulta inserita nel ciclo di lavorazione che consente di ottenere dalle traversine dismesse le condizioni atte alla loro trasformazione in prodotti collocabili sul mercato, attraverso il percorso di certificazione del proprio sistema di gestione ambientale secondo la norma UNI EN ISO 14001:2015; il riferimento è il Certificato rilasciato dall'ente CSQ 14001 n. 9191.GSIR – con primo rilascio 16/06/2011. In tale contesto, la Provincia di Como ha rilasciato l'autorizzazione n. PD 20/A/ECO dell'1.3.2013, consentendo - OMISSIS-s.r.l. di scegliere, alternativamente, tra la sottoposizione della traversina ferroviaria alle lavorazioni meccaniche o alla sola selezione e cernita, coerentemente con l'art 184 ter d.lgs. 152/2006.

8.2 In linea generale, la stessa giurisprudenza europea (cfr. ad es. CGUE C- 358/11 del 07.03.2013), ritiene che il diritto dell'Unione non esclude per principio che un rifiuto considerato pericoloso possa cessare di essere un rifiuto ai sensi della direttiva 2008/98 se un'operazione di recupero consente di renderlo utilizzabile senza mettere in pericolo la salute umana e senza nuocere all'ambiente e se peraltro, non viene accertato che il detentore dell'oggetto di cui trattasi se ne disfi o abbia l'intenzione o l'obbligo di disfarsene ai sensi dell'articolo 3, punto 1, della medesima direttiva, il che spetta al giudice del rinvio verificare.

8.3 Orbene nel caso di specie il Comune, senza alcuna preliminare approfondimento istruttorio in merito all'attività svolta ed alle caratteristiche del materiale, nei termini prospettati dalla ditta appellante in ordine all'applicabilità della disciplina del c.d. end of waste, ha fatto diretta ed immediata applicazione del tradizionale strumento di lotta all'inquinamento da abbandono di rifiuto.

8.4 Se in generale la norma applicata dal Comune (art. 192, D.Lgs. n. 152/2006) al comma 3 prescrive che i controlli svolti dall'Amministrazione Pubblica in merito all'abbandono di rifiuti debbano essere effettuati in contraddittorio con i soggetti interessati, conseguentemente devono essere rispettate le regole che garantiscono la partecipazione dell'interessato all'istruttoria amministrativa, in dettaglio tale apporto partecipativo consente anche di svolgere un adeguato approfondimento istruttorio. nel caso di specie sono mancati entrambi gli aspetti: sul versante procedimentale, lungi dal costituire un mero formalismo (come erroneamente affermato dal Tar), la partecipazione avrebbe consentito di acquisire elementi concernenti al reale situazione concreta, al fine di valutare l'effettiva correttezza del ricorso al potere in questione.

8.5 Ciò non può che riverberarsi sulla carenza degli approfondimenti istruttori: sia sul versante soggettivo, relativo all'attività svolta dalla società appellante e le relative autorizzazioni; sia sul versante oggettivo della eventuale possibilità di qualificare il materiale non in termini di mero rifiuto. Nel caso di specie la carente istruttoria dedotta emerge dallo stesso esame degli atti, da cui emerge la constatazione che l'ordinanza impugnata si è basata unicamente sulle risultanze di attività di indagine penale, peraltro oggetto in seguito di sentenza di assoluzione.

9. La fondatezza del profilo assorbente predetto, dedotto in termini di difetto di istruttoria, impone l'accoglimento dell'appello; per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado.

*(Omissis)*