

Illegittima l'ordinanza *extra ordinem* per la messa in atto degli adempimenti necessari per la riduzione del rischio antincendio e per la possibile presenza di materiale contenente amianto

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 26 luglio 2024, n. 665 - Gabbricci, pres.; Fede, est. - (*Omissis*) (avv.ti Tomaselli e Bisignano) c. Comune di Prevalle (avv. Bezzi) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica ambientale (AUA) per il recupero di rifiuti non pericolosi - Rifiuti abbandonati costituiti da materie plastiche - Ordinanza *extra ordinem* per la messa in atto degli adempimenti necessari per la riduzione del rischio antincendio e per la possibile presenza di materiale contenente amianto - Illegittimità.

(*Omissis*)

FATTO

1.- I ricorrenti sono comproprietari di un capannone con area scoperta di pertinenza sito nel Comune di Prevalle, via - OMISSIS-, che hanno concesso in locazione dal 20.10.2012 alla -OMISSIS- & Co di Lorenzo e C s.n.c.

2.- Nel 2013 era stata rilasciata a tale società un'autorizzazione unica ambientale (AUA) per il recupero di rifiuti non pericolosi presso l'immobile, poi volturata alla Quantum Plastics s.r.l. e quindi alla -OMISSIS-s.r.l., le quali avevano stipulato contratti di affitto d'azienda con la -OMISSIS-.

3.- Nel 2019, a seguito di un controllo da parte della Polizia Provinciale, dei Carabinieri Forestali e dei Carabinieri del NOE, sul sito venne riscontrata una notevole quantità di rifiuti abbandonati costituiti da materie plastiche, sia all'interno del capannone che nell'area scoperta, sicché l'immobile, nonché i rifiuti in esso contenuti, furono sottoposti a sequestro penale il 17.7.2019, convalidato due giorni dopo, e fu aperto un procedimento penale a carico della sig.ra -OMISSIS-, unica socia e amministratrice della -OMISSIS-s.r.l.

4.- Il 7.3.2022 la Provincia invitò il Comune ad attivare le procedure di smaltimento dei rifiuti *ex art.* 192, comma 3, d.lgs. 152/2006 (l'atto, non prodotto, è tuttavia citato nelle premesse dell'ordinanza sindacale del 22.9.2022 di cui si dirà *infra*). Tre giorni dopo il Sindaco di Prevalle, invece di provvedere direttamente, emise un'ordinanza contingibile e urgente nei confronti dei sig.ri-OMISSIS-, della -OMISSIS-e della sig.ra -OMISSIS-, con la quale ingiunse loro di stipulare un contratto con un'impresa per la gestione dei rifiuti stoccati nel sito e di inviargliene copia assieme al relativo cronoprogramma.

Il 6.4.2022 fu inviata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia, e per conoscenza al Comune, una richiesta di autorizzazione ad accedere al sito per verificare le esatte condizioni del sito stesso e del materiale ivi depositato, che fu accolta dal pubblico ministero l'11.4.2022.

Quello stesso giorno, allora, il Sindaco sospese la precedente ordinanza.

Il 13.4.2022 i sig.ri-OMISSIS- presentarono ricorso gerarchico al Prefetto avverso l'ordinanza sindacale del mese precedente, e la Prefettura il 5.7.2022 inviò al Comune una nota il cui contenuto non risulta dagli atti del presente giudizio, ma a seguito della quale il Sindaco, con ordinanza del 22.9.2022, ritirò la precedente ordinanza e ordinò ai sig.ri-OMISSIS-, alla -OMISSIS-e alla sig.ra -OMISSIS- di presentare entro 45 giorni una relazione sulla corretta valutazione e quantificazione del materiale da smaltire.

Il 6.10.2022, in forza dell'autorizzazione che il pubblico ministero aveva rilasciato l'11.4.2022, fu effettuato un sopralluogo da parte della polizia locale alla presenza del sig.-OMISSIS- e del suo avvocato.

5.- Dopo qualche mese, con due distinte lettere del 30.3.2023, i sig.ri-OMISSIS-, tramite il loro avvocato, hanno inviato al Comune la documentazione inerente ai materiali presenti nel sito, e hanno chiesto al Comune di attivare la procedura per lo smaltimento del materiale depositato, richiesta rimasta insoddisfatta.

6.- Il 9.5.2023 il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco ha chiesto e ottenuto dall'autorità giudiziaria l'autorizzazione ad effettuare un sopralluogo nell'immobile per verificare il rischio di incendi, considerata la presenza di attività produttive nelle vicinanze. Il sopralluogo è stato eseguito il 12.5.2023 alla presenza anche del Comandante della Polizia locale e del Responsabile dell'area edilizia del Comune, e all'esito è stato ritenuto che vi sia – come si legge nell'ordinanza impugnata – uno “scarso rischio di incendio per cause interne, ma un alto rischio per cause esterne, dovuto sia alla presenza di altre attività produttive adiacenti, sia dovuto ad eventuali indebiti accessi da parte di chicchessia”, e che parte della copertura del capannone potrebbe essere costituita da materiale contenente amianto.

7.- Pertanto, con ordinanza contingibile e urgente n. 50/2023 del 25.7.2023, emessa ai sensi dell'art. 54, comma 4, d.lgs. 267/2000, il Sindaco, premesso di non avere provveduto allo smaltimento del materiale depositato sia perché il sito era ancora sotto sequestro, sia perché aveva in corso un'interlocuzione con la Provincia e la Regione per individuare l'autorità competente ad accertare la responsabilità per l'abbandono dei rifiuti, ha ordinato alle tre società di cui sopra e ai sig.ri-

OMISSIS-, tutti in solido, di presentare entro 60 giorni al Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco una SCIA ai sensi del D.P.R. 151/2011 (regolamento di semplificazione della disciplina dei procedimenti relativi alla prevenzione degli incendi) per l'attività di *“stabilimenti ed impianti – depositi di materiale plastico per oltre 50.000 kg”*, con *“la preventiva regolarizzazione dei presidi antincendio esistenti e l'eventuale installazione dei nuovi”*.

Ha inoltre ordinato ai soli sig.ri-OMISSIS-, in qualità di comproprietari, *“dal momento che non è in atto l'attività”*, di presentare entro 60 giorni al Comune di Prevalle *“una perizia redatta da un tecnico qualificato, ai fini di localizzare e caratterizzare l'eventuale presenza di materiali contenente amianto, con eventuali campionamenti ed analisi dei materiali, ed in caso di accertamento della presenza di amianto della valutazione dell'Indice di Degrado di cui al D.D.G.S. [decreto del direttore generale della sanità lombarda] n. 13237 del 18/11/2008”*, e si è riservato di stabilire con successivo provvedimento i tempi e le modalità delle azioni da intraprendere alla luce dei risultati della valutazione dell'Indice di Degrado.

8.- I ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza con ricorso notificato il 24.10.2023, chiedendone la sospensione in via cautelare. Il ricorso è stato notificato sia al Comune, che si è costituito, sia alle tre società destinatarie dell'ordinanza, che invece non si sono costituite.

9.- Il 15.12.2023 il Comune ha depositato la sentenza di applicazione della pena su richiesta nei confronti della sig.ra -OMISSIS- pronunciata dal Tribunale di Brescia il 5.10.2022, divenuta irrevocabile il 23.6.2023 (dunque prima dell'ordinanza impugnata) stante il rigetto del ricorso per cassazione proposto avverso di essa. Secondo il Comune, sarebbe così venuta meno la funzione del sequestro probatorio del 2019, potendo quindi i proprietari, facilmente e senza impedimento alcuno, instare per il dissequestro dell'area, con conseguente piena possibilità di ottemperare all'ordinanza sindacale.

Con la sentenza è anche stata disposta *“la confisca e lo smaltimento nei modi di legge, ove non si sia ancora provveduto in tal senso, dei materiali e dei rifiuti oggetto del sequestro operato in data 17.7.2019”*.

10.- Con ordinanza cautelare n. 510 del 23.12.2023 questo Tribunale ha sospeso l'ordinanza impugnata limitatamente ai ricorrenti (lasciandola dunque pienamente efficace nei confronti degli altri destinatari) e, rilevato il mancato perfezionamento della notifica a mezzo pec del ricorso introduttivo alla controinteressata -OMISSIS-s.r.l., ha fissato ai ricorrenti, ai sensi dell'art. 44, 4° comma c.p.a., termine per rinnovare la notifica, ovvero per comprovare che la stessa -OMISSIS-s.r.l., o il suo avente causa, non può essere parte del contraddittorio.

I ricorrenti hanno depositato una visura camerale del registro delle imprese di Brescia datata 20.12.2023, dalla quale risulta che la -OMISSIS- è stata cancellata dal suddetto registro il 17.12.2021 per trasferimento a Roma; con la memoria ex art. 73 c.p.a. hanno poi depositato una visura camerale del registro delle imprese di Roma datata 8.1.2024, dalla quale risulta che la società vi si è iscritta lo stesso giorno 17.12.2021 e ha cambiato denominazione in Eco.m s.r.l.

I ricorrenti hanno notificato a mezzo posta, nel termine assegnato, il ricorso e l'ordinanza cautelare all'amministratrice della-OMISSIS-, ora Eco.m s.r.l., producendo anche un certificato di residenza della predetta persona fisica.

DIRITTO

1.- Va preliminarmente esaminata la censura di incompetenza, formulata dai ricorrenti all'interno del secondo motivo di ricorso, secondo la quale il provvedimento avrebbe dovuto essere adottato dal dirigente e non dal sindaco, perché è al dirigente che viene riconosciuta la competenza dalla giurisprudenza formatasi sull'art. 244 d.lgs. 152/2006, relativo all'individuazione del responsabile dell'inquinamento da parte della Provincia.

1.1.- La censura è manifestamente infondata, perché il provvedimento impugnato è un'ordinanza sindacale ex art. 54, comma 4, d.lgs. 267/2000, e come tale non poteva che essere emanata dal Sindaco.

2.- Si può dunque passare all'esame delle altre censure, e segnatamente possono essere esaminati congiuntamente parte del primo motivo, parte del secondo e il quarto.

3.- Con il primo motivo i ricorrenti evidenziano, tra l'altro, che la SCIA antincendio può essere presentata solo da chi svolge un'attività, non dal proprietario dell'immobile.

4.- Con il secondo motivo i ricorrenti lamentano, tra l'altro, eccesso di potere perché il Comune, dopo avere ricevuto un invito formale da parte della Provincia di Brescia per l'attivazione delle procedure volte alla rimozione dei rifiuti, anziché ottemperarvi e porre in essere tutte le necessarie operazioni, ha emanato l'ordinanza in questione.

5.- Con il quarto motivo lamentano il difetto dei presupposti per l'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente; in particolare mancherebbero l'urgenza e l'impossibilità di far fronte alla situazione con gli strumenti ordinari, perché il Comune era stato da tempo invitato a rimuovere i rifiuti.

6.- Tutti i motivi appena esposti sono fondati.

6.1.- Infatti l'ordine di presentare una SCIA ai sensi del D.P.R. 151/2011 per l'attività di deposito di materiale plastico per oltre 50.000 kg, con la preventiva regolarizzazione dei presidi antincendio esistenti e l'eventuale installazione di nuovi, è illegittimo nei confronti dei ricorrenti, poiché essi non svolgono alcuna attività nell'immobile: dunque non possono certo effettuare una segnalazione di inizio di un'attività che non esercitano.

La stessa ordinanza impugnata, nella parte concernente l'amianto (della quale si dirà tra breve), afferma che *“non è in*

atto l'attività".

L'attività di deposito di materiale plastico è stata semmai svolta dalle società che si sono succedute nella conduzione dell'immobile, alle quali pure l'ordine è stato rivolto.

6.2.- È illegittimo anche l'ordine di presentare una perizia al fine di localizzare e caratterizzare l'eventuale presenza di materiali contenenti amianto e di valutarne l'indice di degrado, poiché la presenza di amianto, che potrebbe giustificare l'urgenza e quindi l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente, è meramente ipotetica, come indicato sia nel verbale di accesso all'immobile effettuato dal Comune e dai Vigili del Fuoco il 12.5.2023, sia nell'ordinanza impugnata. La presenza di amianto dunque non è stata accertata, e il Comune pretende che il relativo accertamento sia compiuto dai proprietari: in questo modo, però, quello che è un presupposto per l'emanazione di un'ordinanza contingibile e urgente (la presenza di amianto) diventa invece, illegittimamente, l'oggetto dell'ordinanza stessa.

6.3.- Inoltre difetta il requisito dell'impossibilità di affrontare la situazione con gli strumenti ordinari, che giustificerebbe l'adozione di un'ordinanza contingibile e urgente. Infatti il rischio di incendio dei rifiuti plastici – che secondo i Vigili del Fuoco è scarso per cause interne, ma alto per cause esterne, *"dovuto sia alla presenza di altre attività produttive adiacenti sia dovuto ad eventuali indebiti accessi da parte di chicchessia"*, e che determina anche il rischio di dispersione di fibre dell'amianto eventualmente presente nella copertura del capannone – è evitabile provvedendo alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti da parte dei soggetti obbligati.

A tale proposito va ricordato che, ai sensi dell'art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006, chi viola il divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti *"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. 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"*.

Ebbene, il Comune era a conoscenza del problema dei rifiuti abbandonati nel capannone e nell'area scoperta sin dal 2019, quando l'area e i rifiuti furono sottoposti a sequestro penale. Inoltre il Comune era stato invitato dalla Provincia il 7.3.2022 ad attivare le procedure di smaltimento dei rifiuti ex art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006, più di un anno prima dell'ordinanza impugnata, e, anziché provvedere in tal senso, il Sindaco emise un'ordinanza contingibile e urgente con la quale ordinò ai sig.ri-OMISSIS-, alla -OMISSIS- e alla sig.ra -OMISSIS- di stipulare un contratto con un'impresa per la gestione dei rifiuti stoccati nel sito e di redigere il relativo cronoprogramma, ordinanza che dopo pochi mesi fu dapprima sospesa e poi ritirata. Il Comune è stato nuovamente sollecitato a provvedere allo smaltimento dei rifiuti il 30.3.2023, questa volta da parte dei sig.ri-OMISSIS-, e di nuovo, anziché disporre le operazioni necessarie allo smaltimento, come previsto dalla norma succitata, il Sindaco ha scelto di ricorrere allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente.

6.3.1.- Sono inconsistenti le due motivazioni che il Sindaco ha addotto nell'ordinanza per giustificare l'inerzia del Comune, cioè che il sito era ancora sotto sequestro, e che era in corso un'interlocazione con la Provincia e la Regione per individuare l'autorità competente ad emettere l'ordinanza ex art. 192 d.lgs. 152/2006.

Va considerato infatti che, al tempo dell'ordinanza impugnata (25.7.2023), era stata emessa da molti mesi (il 5.10.2022) ed era già divenuta irrevocabile (il 23.6.2023) la sentenza di patteggiamento emessa dal Tribunale di Brescia nei confronti della sig.ra -OMISSIS-, la quale ha disposto anche la confisca dei rifiuti e, ancorché non faccia stato nei giudizi civili e amministrativi (art. 445, comma 1 bis, c.p.p.), contiene specifiche indicazioni utili all'individuazione dei responsabili dell'abbandono di rifiuti, laddove afferma che: *"Non va pronunciata sentenza di proscioglimento ai sensi dell'articolo 129 c.p.p. in quanto dagli atti di indagine presenti nel fascicolo depositato dal PM non emergono elementi che fanno ritenere che il fatto non sussista, non sia stato commesso dall'imputato, non costituisca reato, sia estinto o sia improcedibile per qualsiasi causa."*

Al contrario, dall'annotazione di PG del 17.7.2019, redatta dall'Ufficiale di P.G. Commissario -OMISSIS-, in forza al Nucleo di P.G. – Reparto Reati Ambientali – emerge come, in seguito ad accertamenti compiuti presso la sede della società -OMISSIS-[rectius -OMISSIS-] SRL di Prevalle, si sia potuto accertare che -OMISSIS- Amal, in qualità di titolare e amministratore dell'anzidetta società, e -OMISSIS- -OMISSIS-, quale collaboratore del primo [rectius della prima], effettuavano attività di raccolta, recupero e stoccaggio di rifiuti pericolosi e non pericolosi consistenti principalmente in materie plastiche e di gomma."

Nello stesso senso depono il verbale di sequestro del 17.7.2019 e gli ulteriori atti al fascicolo del P.M."

Dunque, tornando alle due motivazioni addotte dal Sindaco nell'ordinanza impugnata per giustificare l'inerzia del Comune nel provvedere alla rimozione dei rifiuti, il sequestro di questi ultimi in realtà non sussisteva più, essendo stata disposta la confisca; peraltro il sequestro non avrebbe comunque precluso al Comune la possibilità di procedere allo smaltimento dei rifiuti chiedendo l'autorizzazione all'autorità giudiziaria.

Quanto poi all'asserita interlocazione del Comune con la Provincia e la Regione per individuare l'autorità competente ad emettere l'ordinanza ex art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006, oltre a non essere documentata, non se ne comprende la necessità, posto che la competenza è espressamente e chiaramente attribuita dalla norma in esame proprio al Sindaco.

6.3.2.- Il Comune dunque possiede, da lungo tempo, elementi utili per accertare chi siano i soggetti responsabili

dell'abbandono dei rifiuti e per ordinare ad essi di provvedere alla loro rimozione entro un determinato termine, “*decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate*”, secondo quanto dispone l'art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006. Va inoltre ricordato che l'inottemperanza all'ordinanza sindacale emessa ai sensi della citata disposizione è sanzionata penalmente dall'art. 255, comma 3, d.lgs. 152/2006.

Il Comune, nella memoria ex art. 73 c.p.a., sostiene che l'ordinanza sindacale ex art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006 non sarebbe lo strumento ordinario che possa consentire di risolvere la questione, “*in quanto già ora è evidente che l'autore materiale dell'abbandono non vi darebbe mai corso -come, del resto, non ha minimamente dato corso all'ordinanza sindacale qui in vertenza, che neppure si è dato pena di impugnare-, donde pare alla scrivente difesa che sia l'ordinanza ex artt. 50 e 54 del TUEL che, ampliando sotto il profilo oggettivo, la platea dei soggetti chiamati a risolvere la criticità denunciata, ha utilizzato, si ritiene, correttamente il provvedimento extra ordinem riservato dall'Ordinamento*”.

Queste deduzioni sono prive di fondamento, perché giustificano l'utilizzo dell'ordinanza contingibile e urgente per aggirare il precetto dell'art. 192, comma 3, d.lgs. 152/2006, il quale prevede che, se il responsabile dell'abbandono dei rifiuti non vi provvede, debba farlo il Comune. In sostanza il Comune è restio a provvedervi, nega a più riprese, nella suddetta memoria, di essere obbligato a farlo, e utilizza l'ordinanza *extra ordinem* per imporre l'adozione di cautele antincendio che, se il Comune facesse quanto deve (rimuovere i rifiuti), non avrebbero ragione di essere adottate, e il cui obbligo viene addossato in capo ad altri soggetti (i sig.ri-OMISSIS-, proprietari del capannone e dell'area scoperta) i quali, ai sensi della disposizione succitata, sono invece esenti da obblighi, a meno che l'abbandono dei rifiuti sia imputabile anche ad essi a titolo di dolo o colpa.

A quest'ultimo proposito, nella memoria il Comune si domanda retoricamente se non vi sia *culpa in vigilando* in capo alla proprietà che, pur incassando i canoni di locazione, non si è mai avveduta che il conduttore stipava materiali di ogni genere all'interno e all'esterno del capannone, e ha lasciato che nell'immobile si succedessero imprese presto andate in liquidazione o rese irreperibili. Ma l'eventuale colpa dei proprietari è irrilevante ai fini della presente controversia, e deve essere semmai oggetto di accertamento in un apposito procedimento da svolgersi nel contraddittorio con i sig.ri-OMISSIS-, come prevede espressamente l'art. 192, comma 3, più volte citato.

7.- Possono essere assorbiti sia le restanti censure formulate dai ricorrenti con il primo e con il secondo motivo, sia il quarto motivo.

8.- Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla l'ordinanza impugnata, limitatamente ai ricorrenti.

Condanna il Comune di Prevalle a rifondere ai ricorrenti le spese di lite, che liquida in euro 3.000,00 oltre rimborso spese forfettario del 15%, CPA e IVA se dovuta.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità dei soggetti interessati, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i sig.ri -OMISSIS- e -OMISSIS- nonché la -OMISSIS-s.r.l.

(Omissis)