

Annullamento della ordinanza contingibile e urgente di avvio a recupero o smaltimento di rifiuti a fronte di una situazione risalente e formatasi in oltre venti anni

T.A.R. Marche, Sez. I 20 novembre 2024, n. 895 - Daniele, pres.; Belfiori, est. - (*Omissis*) (avv.ti Stefana, Mariuzzo) c. Comune di Corridonia (avv. Filippucci) ed a.

Sanità pubblica - Annullamento della ordinanza contingibile e urgente di avvio a recupero o smaltimento di rifiuti a fronte di una situazione risalente e formatasi in oltre venti anni.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso all'esame, parte ricorrente contesta il provvedimento del Comune resistente con cui le è stato ordinato di classificare ed avviare al recupero o allo smaltimento i rifiuti ammassati in un fabbricato sito a Corridonia, in -OMISSIS-. Parte ricorrente veniva individuata quale destinataria dell'ordine in quanto amministratore delegato pro tempore della ditta -OMISSIS- s.r.l., avendo ricoperto tale carica dall'1.8.2000 al 22.3.2001.

L'ordinanza n. 245/2023 gravata, attesta che

- la -OMISSIS- s.r.l. dal 01.08.2000 aveva ricevuto in affitto il ramo di azienda della società -OMISSIS- snc.
- con D.G.R. n. 1885 del 27.07.1998, la Regione Marche aveva autorizzato la società -OMISSIS- snc all'esercizio dell'attività di deposito preliminare di rifiuti pericolosi e non pericolosi in detto fabbricato, di proprietà della -OMISSIS- -OMISSIS- srl;
- con Determinazione Dirigenziale n. 650 del 13.08.1998, successivamente modificata con Determinazione Dirigenziale n. 28 dell'08.03.2000, la Provincia di Macerata aveva iscritto la -OMISSIS- snc al n. 39 del registro provinciale delle imprese operanti in procedura semplificata per l'esercizio delle attività di recupero dei rifiuti speciali non pericolosi di cui D.M. 05.02.1998 nello summenzionato stabilimento;
- con Determinazione Dirigenziale n. 43/VI del 09.03.2001, la Provincia di Macerata ha dichiarato la decadenza della -OMISSIS- snc dall'autorizzazione derivante dall'iscrizione n. 39 sopra indicata in quanto la stessa società, senza preventiva autorizzazione dell'Ente, a far tempo dal 01.08.2000 aveva dato in affitto il ramo di azienda ad altra società, la -OMISSIS- srl;
- con D.G.R. n. 1447 del 26.06.2001, la Regione Marche, ha dichiarato la -OMISSIS- snc decaduta dall'autorizzazione di cui alla D.G.R. n. 1885 del 27.07.1998 per le medesime ragioni di cui all'atto di decadenza adottato dalla Provincia;

Sempre dall'atto gravato emerge che per la descritta attività di smaltimento di rifiuti pericolosi e non pericolosi in assenza della prescritta autorizzazione dell'Autorità competente, parte ricorrente veniva condannata penalmente in primo e secondo grado. Il reato era poi dichiarato estinto per prescrizione con sentenza della Corte di Cassazione n. 42135/13 del 26.06.2013.

Emerge, inoltre, che a seguito di invito effettuato dalla Provincia di Macerata con nota del 04.02.2002, il Sindaco di Corridonia, con ordinanza n. 44 del 04.03.2002, ha ordinato a -OMISSIS-, amministratrice unica pro tempore della -OMISSIS- srl, e al Dott. -OMISSIS-, curatore della -OMISSIS- snc (società *medio tempore* dichiarata fallita dal Tribunale di Macerata con sentenza del 06.02.2002, unitamente ai soci -OMISSIS- -OMISSIS- e -OMISSIS- -OMISSIS-) "*di effettuare tutte le operazioni necessarie, al fine di smaltire i rifiuti depositati nei locali siti in -OMISSIS-, entro 60 giorni dalla data di notifica, a mezzo di ditte specializzate del settore*".

La predetta ordinanza (si legge nel provvedimento gravato) non ha avuto alcun seguito, come attestato da verbale di sopralluogo ARPAM del 17.02.2004. In detto verbale si dà atto che "*sul pavimento in diversi punti erano presenti sversamenti di vernice polimerizzata derivanti da perdite di alcuni fusti contenenti il rifiuto*".

A distanza di due anni dal precedente sopralluogo del 2004, l'ARPAM, con nota del 27.05.2006, ha comunicato gli esiti di una nuova ispezione, affermando che "*sulla base di quanto accertato, pur non sussistendo al momento pericolo immediato per la pubblica incolumità e per l'ambiente, il perdurare dello stoccaggio dei rifiuti in assenza di misure e procedure attive di controllo e sicurezza, è assolutamente sconsigliato, anche in considerazione dell'accertato parziale cedimento delle strutture di sostegno e contenimento dei rifiuti*".

Dal provvedimento impugnato emerge ancora che:

- in data 10.01.2008 è stata dichiarata fallita dal Tribunale di Macerata anche la -OMISSIS- srl;
- la Polizia Provinciale, unitamente al personale di ARPAM e del Comune, ha effettuato un ulteriore sopralluogo nei giorni 01.04.2010 e 12.04.2010, riscontrando non solo il cedimento per corrosione di diversi fusti il cui materiale si è sversato sul pavimento solidificandosi, ma anche la presenza di materiali in precedenza non presenti e la presenza di aperture sulla

serranda lato nord che avrebbero consentito sia l'accesso di animali di piccola taglia sia l'introduzione di inneschi incendiari o altro;

- quindi, con nota del 14.05.2010, i Vigili del Fuoco di Macerata hanno rilevato difformità alla normativa in materia di prevenzione incendi.

- in data 19.10.2010 la Polizia Provinciale di Macerata ha effettuato un nuovo sopralluogo presso lo stabilimento, accertando che la situazione si era aggravata rispetto al precedente sopralluogo effettuato ad aprile dello stesso anno

- quindi il Sindaco di Corridonia ha emesso una nuova ordinanza (n. 319 del 02.12.2010) per lo smaltimento dei ridetti rifiuti;

- il 14.03.2011, la Polizia Provinciale e la Polizia Municipale hanno effettuato un sopralluogo per verificare l'eventuale ottemperanza all'ordinanza sindacale n. 319 del 02.12.2010, constatando non solo che nulla era cambiato rispetto ai precedenti sopralluoghi, ma anche la mancanza di ogni misura di prevenzione antincendio.

Con ordinanza n. 195 del 20.06.2011, il Sindaco di Corridonia, in ossequio ad accordo transattivo approvato con D.G.C. n. 199 del 15.06.2011, ha revocato l'ordinanza sindacale n. 319 del 02.12.2010 nei confronti dei curatori fallimentari delle due procedure avviate, sia in considerazione dell'incertezza giurisprudenziale in merito all'effettivo onere per le curatele fallimentari di farsi carico della rimozione dei rifiuti, sia in ragione dell'incapienza dei due attivi fallimentari.

Si legge, ancora, nell'ordinanza n. 245/2023 *“Alla luce di quanto emerso nel corso dell'istruttoria, risulta evidente che, all'interno dell'immobile sito in Corridonia -OMISSIS-, sia configurabile un deposito incontrollato di rifiuti. Infatti:*

i rifiuti ricevuti dalla -OMISSIS- snc e dalla -OMISSIS- srl sono presenti all'interno del capannone dal 2001;

i predetti rifiuti risultano in sostanziale stato di abbandono, non essendo in atto alcuna iniziativa concreta finalizzata alla loro rimozione e al loro avvio a recupero/smaltimento;

le modalità del deposito dei rifiuti non garantiscono le condizioni minime di tutela dell'ambiente (cfr. allegato 5 DM 05.02.1998) e della pubblica incolumità (mancato rispetto della normativa antincendio), come emerso dal sopralluogo effettuato in data 23.03.2023.

il predetto deposito incontrollato origina dal contratto di affitto di azienda stipulato in data 18.07.2000 con la quale la -OMISSIS- snc ha concesso in affitto alla -OMISSIS- srl, a far data dal 01.08.2000, il ramo di azienda relativo al trattamento dei rifiuti, comprendente gli impianti di Corridonia, -OMISSIS-, e -OMISSIS- -OMISSIS-, -OMISSIS-.

A seguito di tale contratto il predetto ramo di azienda è stato di fatto trasferito alla -OMISSIS- srl senza la necessaria preventiva volturazione delle autorizzazioni regionali e provinciali all'esercizio delle attività di trattamento rifiuti.

Ciò ha determinato una gestione non autorizzata degli impianti di Corridonia e -OMISSIS- -OMISSIS- e ha conseguentemente condotto alla decadenza delle predette autorizzazioni e all'arresto dell'attività di trattamento.

La responsabilità di tale situazione, per come accertato anche in sede penale, è ascrivibile a:

-OMISSIS- -OMISSIS-, all'epoca socio e amministratore della -OMISSIS- snc nonché responsabile tecnico della -OMISSIS- srl;

-OMISSIS- -OMISSIS-, all'epoca socia e amministratrice della -OMISSIS- snc;

-OMISSIS-, presidente del consiglio di amministrazione della -OMISSIS- srl dal 01.08.2000 al 22.03.2001;

-OMISSIS-, amministratore delegato della -OMISSIS- srl dal 01.08.2000 al 22.03.2001”.

Oltre a tali soggetti, l'atto sindacale, emesso ai sensi degli articoli 192 D.Lgs. 152/06, nonché 50 e 54 D.Lgs. 267/2000 è rivolto anche ai vari amministratori delle società coinvolte succedutisi, nonché al curatore fallimentare della società -OMISSIS-.

Contro l'ordinanza impugnata, con il ricorso all'odierno esame, sono mosse le seguenti censure.

Primo motivo di diritto.

Difetto di legittimazione passiva del ricorrente Sig. -OMISSIS- rispetto all'ordinanza sindacale impugnata e violazione dell'art. 2495, comma 2, cod. civ.; Violazione dell'art. 3 della L. 7.8.1990, n. 241 per difetto di istruttoria e/o sua incompletezza e per motivazione carente, generica e insufficiente; eccesso di potere per travisamento dei fatti e dei presupposti di fatto e soggettivi ed errata valutazione degli stessi; nonché per contraddittorietà rispetto alle evidenze documentali oggetto di apposito approfondimento istruttorio nel 2023; Eccesso di potere per illogicità, irrazionalità, irragionevolezza e ingiustizia manifeste; Violazione dell'art. 192 del D.Lgs. 3.4.2006 n. 152; Violazione dell'art. 256 del D.Lgs. n. 152/2006.

Si afferma nel motivo che *“durante la vigenza del predetto contratto di affitto di ramo di azienda, la gestione del personale era stata mantenuta in capo alla -OMISSIS- snc, in attesa della volturazione delle autorizzazioni di quest'ultima, da parte degli Enti competenti, in virtù della scrittura privata 18.7.2000 contestuale al contratto di affitto di azienda (doc.8) e, dunque, pure antecedente al conferimento della carica al ricorrente; - che la delega attribuita al Sig. -OMISSIS- aveva ad oggetto l'amministrazione ordinaria della società (doc.73); - che tale carica non aveva certo costituito la spoliazione dei poteri del Consiglio di Amministrazione e del Legale Rappresentante di -OMISSIS- S.r.l. a favore del Sig. -OMISSIS-, in quanto il C.d'A. e il Legale Rappresentante avevano mantenuto tutti i propri poteri (potendoli esercitare anche in sostituzione del delegato), ma aveva ben diversamente comportato la responsabilità di controllo del C.d'A. e del Legale Rappresentante sull'attività del delegato (arg. ex previgente art. 2392, comma 2, cod. civ., che prevedeva la responsabilità solidale degli amministratori senza le limitazioni successivamente introdotte con la novella del 2004)”.*

Richiamando l'art. 2495, terzo comma, cod. civ. si afferma che *“L'iscrizione della cancellazione della società al Registro delle Imprese, ha dunque efficacia costitutiva e comporta l'estinzione della società, restando irrilevante l'eventuale esistenza di rapporti giuridici ancora pendenti (tra i quali non figura certo un preesistente obbligo del Sig. -OMISSIS- di rimuovere i rifiuti dal capannone di Corridonia, mai rivoltogli prima dell'ordine 16.10.2023 quivi impugnato). Il Comune di Corridonia non poteva dunque legittimamente rivolgere ordini al ricorrente, nella sua veste dismessa di amministratore delegato della fallita ed estinta -OMISSIS- S.r.l.”*.

Si dice poi che la mancata volturazione dei titoli autorizzativi intestati alla -OMISSIS- snc a favore della -OMISSIS- S.r.l. non sarebbe in alcun modo dipesa da condotte ascrivibili al ricorrente e non avrebbe condotto, come erroneamente affermato dal Comune, alla *“decadenza delle predette autorizzazioni e all'arresto dell'attività di trattamento”*.

Si afferma, inoltre, che *“il Comune non ha neppure preso in considerazione la fondamentale circostanza per cui il ramo di azienda era tornato in piena e totale disponibilità della -OMISSIS- snc, come dimostrato dal fatto che tale ditta si era successivamente attivata per riottenere le autorizzazioni decadute”*.

In merito alla violazione dell'art. 192 TUA si dice che *“non è credibile (anche in virtù del principio del più probabile che non) che nei primi due mesi del 2001 il capannone di Corridonia abbia potuto ricevere il quantitativo di rifiuti verificato in sede di sequestro, di 327.660 kg di rifiuti speciali pericolosi e 148.498 kg di rifiuti non pericolosi (doc.22), quando la -OMISSIS- snc utilizzava tale capannone come deposito preliminare di rifiuti autorizzato sin dal 1998”*.

Si deduce, inoltre che il ricorrente *“non ha tuttavia mai abbandonato né depositato incontrollatamente rifiuti nel capannone di Corridonia, già ivi depositati precedentemente e gestiti anche successivamente dalla -OMISSIS- snc, con conseguente impossibilità giuridica di attribuirgli responsabilità diretta o a titolo di dolo o colpa”*.

Si evidenzia, infine, che *“nella stessa ordinanza (p. 4) si dà atto che nei sopralluoghi del 2010 era stata anche rilevata “la presenza di materiali in precedenza non presenti”, la cui rimozione non può essere certo arbitrariamente e ingiustamente addebitata a -OMISSIS- S.r.l. né ai suoi esponenti cessati 9 anni prima” e che “Il Comune, infatti, ha preferito appoggiarsi a un principio presuntivo di responsabilità oggettiva”*.

Secondo motivo di diritto.

Eccesso di potere per arbitrarietà e per sviamento di potere o, quanto meno, violazione dei principi di proporzionalità, nonché efficienza, efficacia ed economicità dell'attività amministrativa oltre a quelli di buon andamento e imparzialità della P.A. di cui all'art. 97 Cost.; violazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990 e violazione dell'art. 192 del D.Lgs. n. 152/2006 sotto altro profilo.

Si sottolinea che l'ordinanza n. 245/2023 impugnata con il presente ricorso, segue un secondo avviso di avvio del procedimento che ha fatto seguito ad una archiviazione del primo avviso di avvio del procedimento (del 4 marzo 2023) giustificata, dal Comune di Corridonia, con la necessità di avviare un nuovo iter nei confronti di ulteriori soggetti potenzialmente responsabili dell'asserito deposito incontrollato di rifiuti che precedentemente non erano stati coinvolti.

Tra questi figura parte ricorrente. Si lamenta, quindi, che il Comune avrebbe dovuto dare conto, nella parte motiva dell'ordinanza gravata, della puntuale ricostruzione dell'istruttoria e delle risultanze - emerse, verosimilmente, in un secondo momento - che avrebbero fatto ricredere l'Ente e l'avrebbero persuaso, a distanza di un lasso temporale così considerevole, a coinvolgere per la prima volta, dopo oltre vent'anni, il ricorrente.

Terzo motivo di diritto.

Violazione e falsa applicazione degli artt. 50, comma 5 e 54, comma 4 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 1 e dell'art. 3 della L. 7.8.1990, n. 241 sotto altro duplice profilo del difetto di istruttoria e del difetto di motivazione.

Si contesta la ricorrenza dei presupposti ex artt. 50 me 54 Tuel per l'emanazione dell'ordinanza impugnata, non ricorrendo, si dice, alcuna emergenza sanitaria o di igiene pubblica né alcun grave pericolo, tali da attribuire al Sindaco il potere di ricorrere allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente, né alla data di emissione dell'ordinanza impugnata né alla data odierna, con conseguente sua ritenuta illegittimità.

Si è costituito per resistere il Comune di Corridonia, difendendosi con documenti e memorie.

Il ricorso era assistito da istanza cautelare, accolta con ordinanza di questo Tribunale n. 20/2024.

L'appello avverso l'ordinanza cautelare è stato respinto con ordinanza del Consiglio di Stato n. 870/2024.

Dopo lo scambio di memorie e repliche, il ricorso è stato trattenuto in decisione all'udienza pubblica del 6 novembre 2024.

Il ricorso è fondato e va accolto per le seguenti ragioni.

Può prescindere dalle censure in rito contenute nel primo motivo di diritto, volte a valorizzare il difetto di legittimazione passiva di parte ricorrente, stante la fondatezza del ricorso nel merito.

Sono fondate le censure di merito contenute nel primo, nel secondo e nel terzo motivo di diritto.

Relativamente ai primi due motivi e alle relative doglianze di carenza istruttoria, non è affatto certo che la consistenza dei rifiuti in loco al termine dell'incarico del ricorrente (risalente al 2001), sia la stessa risultante al momento dell'emanazione dell'ordinanza e che altre condotte di deposito non si siano aggiunte alle originarie.

Anzi, vi sono evidenze che dimostrano il contrario, come nello stesso atto impugnato attestato (cfr. sopralluogo nei giorni 1.4.2010 e 12.4.2010 da parte della Polizia provinciale, unitamente al personale di Arpa e del Comune, da cui emergeva

la presenza di materiali in precedenza – i.e. sopralluogo del 2006 - non presenti).

Sotto tale profilo va ricordato che questo “*Tribunale ha avuto modo di evidenziare nella recente sentenza n. 694/2021 e come si è già detto supra, l'individuazione dei responsabili ai sensi dell'art. 192 T.U.A. è finalizzata ad accertare tutti i soggetti che a vario titolo hanno contribuito alla produzione e/o al deposito incontrollato*” (T.A.R. Marche, 2/8/2022, n. 459).

Mentre nel caso all'esame non emerge quali e quanti rifiuti possano essere ricondotti alla eventuale risalente condotta dolosa o colposa del ricorrente, rispetto a quelli presenti in loco al momento dell'emissione dell'ordinanza.

Non emergendo ciò, è del tutto evidente l'illogicità di un ordine inerente rifiuti, secondo gli stessi accertamenti di parte resistente, prodotti svariati anni dopo la cessazione dalla carica del ricorrente.

Relativamente al terzo motivo di ricorso deve osservarsi che non è nella specie ravvisabile l'urgenza di provvedere con poteri *extra ordinem* a fronte di una situazione risalente e formatasi in oltre venti anni.

Pertanto, va rilevato che lo stesso atto impugnato attesta che “*l'ARPAM, con nota del 27.05.2006, ha comunicato gli esiti di una nuova ispezione, affermando che "sulla base di quanto accertato, pur non sussistendo al momento pericolo immediato per la pubblica incolumità e per l'ambiente ..."*”; mentre non emerge perché nel 2023, rispetto al 2006, si sia ritenuta configurata la sussistenza di “*emergenze sanitarie o di igiene pubblica*” (art. 50 c. 5 Tuel), oppure di “*gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana*” (art. 54 c. 4 Tuel), condizioni per l'esercizio degli eccezionali poteri previsti dal D.lgs 267/2000 in capo al Sindaco.

A tutto voler concedere, anche le evidenziate criticità in tema antincendio (sotto il profilo della pubblica incolumità), avrebbero ragionevolmente giustificato, *in primis*, atti inerenti l'impianto antincendio stesso (anche alla luce della nota pericolosità degli incendi di rifiuti), piuttosto che l'avvio di un accidentato procedimento volto a qualificazione e rimozione di una ingente quantità di rifiuti, azione prevedibilmente tutt'altro che veloce ed agevole, alla luce della complessa situazione creatasi in oltre due decenni (per ciò che emerge agli atti) anche a causa delle inerzie comunali.

Non è dato comprendere, infatti, la ragione per cui siano state emanate dal Comune di Corridonia ben due ordinanze inerenti il sito in esame (la n. 44/2002 e la n. 319/2010), senza che nessuna delle due sia stata eseguita e senza che lo stesso Comune abbia dato seguito a quanto rispettivamente disposto con ciascuno dei due provvedimenti per il caso dell'inadempimento dei destinatari dell'ordine, ossia l'intervento sostitutivo dell'ente locale, avvalendosi eventualmente degli organi statali, regionali o provinciali o delle strutture della Protezione civile, con rivalsa in danno dei destinatari dell'ordine.

Un tempestivo intervento, specie a fronte della prima ordinanza (n. 44/2002) avrebbe, infatti, trovato le società -OMISSIS-srl (proprietaria dello stabile in discorso) e la -OMISSIS- srl, *in bonis*, dato che le ridette società sono state dichiarate fallite rispettivamente nel 2010 e nel 2008, con possibilità di recupero dell'esborso necessario alla regolarizzazione del sito di certo maggiori di quelle oggi presenti.

Essendo, per ciò che qui rileva, la posizione del ricorrente analoga alla figura del proprietario del fondo, deve ribadirsi che “*per ordinare la rimozione dei rifiuti al proprietario del fondo, all'ente locale è generalmente preclusa la possibilità di esercitare il potere extra ordinem di cui agli artt. 50 e 54 del TUEL, potendo disporre dell'ordinario strumento di cui all'art. 192 del D.Lgs. 152 del 2006, previa dimostrazione, attraverso un'istruttoria completa, della sussistenza di profili di responsabilità a carico del proprietario, dandone conto in un'esauriente motivazione (anche fondata su presunzioni o massime d'esperienza), senza che sia, all'opposto, sufficiente ascrivere in capo al titolare di diritti reali sul bene una generica "culpa in vigilando", non accompagnata, da comportamenti omissivi caratterizzati da colpa, quali ad esempio l'inerzia dimostrata nel non essersi adoperato con misure efficaci per evitare il ripetersi di episodi analoghi, già in precedenza accertati e contestati*”, (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 12/04/2016, n. 602; in termini T.A.R. Toscana, sez. II, 22/3/2024, n. 329 e giurispr. ivi citata).

In conclusione per le motivazioni esposte, il ricorso va accolto e per l'effetto l'ordinanza impugnata in epigrafe descritta, va annullata.

Sussistono, considerate le circostanze, sufficienti ragioni per la compensazione delle spese.

(Omissis)