

Violazione del principio di temporaneità delle ordinanze contingibili ed urgenti

T.A.R. Veneto, Sez. II 27 dicembre 2024, n. 3059 - Tallaro, pres.; Scianna, est. - Cartiera di Cadidavid S.r.l. (avv. Prati) c. Comune di Verona (avv.ti Michelin e Squadroni) ed a.

Sanità pubblica - Deposito incontrollato di rifiuti presso una cartiera - Curatela fallimentare - Ordinanza contingibile ed urgente - Provvedimento *extra ordinem* che ha imposto, potenzialmente *sine die* alla curatela di provvedere ad una costante vigilanza sui rifiuti riversando, in sostanza, sui creditori del fallimento i sacrifici imposti dall'onere di presidiare e garantire la sicurezza del territorio - Violazione del principio di temporaneità delle ordinanze.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La curatela del fallimento della ditta Cartiera di Cadidavid S.r.l. agisce per l'annullamento dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Verona n. 60 del 10 luglio 2020, con la quale è stato ordinato al curatore fallimentare “...con decorrenza dal 11 luglio 2020 e fino alla definizione delle procedure in corso per la vendita del compendio aziendale, di garantire il presidio dell'area della Cartiera di Cadidavid s.r.l. operando la vigilanza e il controllo del sito, con finalità di prevenzione/controllo indicate nel C.P.I. rilasciato dal Comando Provinciale VVFF di Verona, l'interdizione di accesso al sito e tutte le iniziative necessarie a prevenire e contrastare minacce imminenti per la salute o per l'ambiente...”. Con il medesimo mezzo di tutela è chiesto anche l'annullamento della nota del 14 agosto 2020, con cui il Comune ha respinto l'istanza di annullamento in autotutela della citata ordinanza 60/2020, presentata dalla ricorrente il 3 agosto 2020.

2. Il gravato provvedimento è stato adottato giusta nota della Prefettura di Verona del 9 luglio 2020, con la quale si invitano il Comune di Verona e l'Agenzia Regionale per l'Ambiente della Regione Veneto a prestare la massima attenzione affinché fosse garantita ogni misura preordinata alla salvaguardia della pubblica e privata incolumità, stante il grave rischio di incendio dei grandi cumuli di rifiuti stoccati all'interno del sito della cartiera, derivanti dal processo produttivo (principalmente carta da macero) e mai avviati a smaltimento.

3. Espone la curatela ricorrente che la ditta Cartiera Cadidavid S.r.l., poi fallita, operava presso l'insediamento sito in Verona, Via Cà di Aprili e che, però, prima del fallimento, con atto in data 09.02.2011, l'intera azienda era stata concessa in affitto alla diversa Società Cartiera di Verona S.r.l. che ha prodotto, dal 2011 in avanti, una grande quantità di rifiuti (principalmente carta da macero e “pulper”), stoccati all'interno dell'insediamento produttivo e mai avviati a smaltimento. Nei confronti della ditta Cartiera di Verona S.r.l. il Comune adottò un'ordinanza ex art. 192 del D.lgs. n. 152/2006 del 06.09.2018 ingiungendole la presentazione, entro 15 giorni, di un “Programma di smaltimento” dei citati rifiuti. L'ordinanza rimase però ineseguita, sicché il Comune in data 08.01.2019 adottò un'ulteriore ordinanza di esecuzione d'ufficio.

Successivamente, sia la ditta Cartiera di Verona S.r.l., che la ditta Cartiera di Cadidavid S.r.l. sono state dichiarate fallite (rispettivamente con sentenze del Tribunale di Verona n. 43 dell'11.03.2020 e del Tribunale di Reggio Emilia n. 15 del 17.03.2020), sicché in data 06.04.2020 il curatore del fallimento della ditta Cartiera di Verona S.r.l. ha provveduto alla restituzione dell'azienda al curatore del fallimento della ditta Cartiera di Cadidavid S.r.l.

Al momento della riconsegna dell'azienda erano tuttavia ancora presenti, sia all'interno che all'esterno degli edifici della Cartiera, ingenti quantitativi di carta da macero e scarti, sia compressi in balle che in cumuli disseminati, sicché in esito ad una serie di interventi di vari enti sollecitati dallo stesso curatore per l'attuazione delle necessarie misure di prevenzione e controllo, con la citata ordinanza il Comune ha imposto alla curatela come detto di provvedere alla vigilanza ed al controllo del sito in questione.

4. Il ricorso, notificato il 28 settembre 2020 e depositato il 2 ottobre successivo, è affidato alle seguenti censure:

“- Violazione dell'art. 50 e 54 del D. Lgs. 267/2000 – Violazione dell'art. 192 del D.lgs. 152/2006 -Violazione del principio di legalità - Eccesso di potere per carenza dei presupposti e travisamento dei fatti.

- Eccesso di potere per sviamento – Ingiustizia manifesta – Violazione dell'art. 97 della Costituzione – Violazione, sotto distinti profilo, dell'art. 192 del D.lgs. 152/2006 – Eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza.

- Violazione dell'art. 239, 240, 242, 244, 245 e 304 del D.lgs. 152/2006 – Difetto assoluto di attribuzioni - Incompetenza - Eccesso di potere per carenza dei presupposti e travisamento dei fatti”.

4.1. Con il primo motivo parte, ricorrente lamenta la violazione dell'art. 50 del D.lgs. n. 267/2000, in ragione dell'asserita assenza dei requisiti dell'imprevedibilità, dell'urgenza e della contingibilità che connotano le ordinanze in questione. Segnatamente, parte ricorrente si duole della mancanza del requisito dell'imprevedibilità, atteso che lo stoccaggio di rifiuti sul sito risalirebbe quantomeno al 2015; che la vicenda attiene ad un deposito incontrollato di rifiuti, sicché sarebbe



esclusa la possibilità di ricorrere allo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente, considerato che per tali situazioni è previsto lo specifico rimedio di cui all'art. 192 del D.lgs. n. 152/2006; che l'ordinanza sarebbe illegittima anche in ragione della mancata fissazione di un limite temporale alla sua efficacia.

4.2. Con il secondo motivo, parte ricorrente denuncia lo sviamento di potere in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione intimata, che avrebbe fatto ricorso al provvedimento impugnato al fine di eludere il proprio obbligo di dare attuazione all'Ordinanza di Esecuzione d'Ufficio n. 1 del 08.01.2019, con cui era già stata disposta l'esecuzione in danno della ditta Cartiera di Verona S.r.l. della precedente ordinanza ex art. 192 del D.lgs. 152/2006, risalente al 6 settembre 2018. Sostiene, in altri termini, la curatela ricorrente che il Comune, per non incorrere nei costi che avrebbe comportato il farsi carico della rimozione dei rifiuti avrebbe imposto ad un soggetto terzo ed estraneo al loro abbandono di adottare onerosi presidi ambientali, sopportandone ingiustamente i costi.

4.3. Con il terzo motivo, da ultimo, la ricorrente lamenta che impropriamente il Comune nell'ordinanza, e nella successiva nota che ha rigettato la richiesta di revoca, avrebbe fatto riferimento alle "*misure di prevenzione*" di cui agli artt. 240 e 245 del D.lgs. n. 152/2006, che presuppongono che si versi nel campo di applicazione della normativa sulla bonifica di siti, cosa che non è nel caso di specie. In ogni caso, anche ove si rendessero necessarie tali misure, parte ricorrente sostiene che troverebbe applicazione l'art. 304 del D.lgs. n. 152/2006, che rimette alla competenza del Ministero dell'Ambiente la facoltà di ordinare all'operatore di adottare le specifiche misure di prevenzione ritenute necessarie.

5. In data 15 ottobre 2020 si è costituito il Comune di Verona con atto di stile.

In vista della discussione le parti hanno depositato documentazione e, con memoria del 17 ottobre 2024 la resistente Amministrazione, nel chiedere il rigetto del ricorso ne ha eccepito preliminarmente la sopravvenuta improcedibilità, atteso che la curatela fallimentare in data 30.03.2022 ha provveduto alla cessione dell'azienda di cui era titolare e segnatamente dello stabilimento di Verona.

Con memoria del 28 ottobre 2024, parte ricorrente ha dichiarato preliminarmente che residua l'interesse alla decisione del ricorso in capo alla ricorrente, anche solo ai fini risarcitori, per il ristoro dei danni asseritamente subiti dal Fallimento in ragione dell'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa e, nel merito, ha insistito per l'accoglimento del ricorso. La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza di smaltimento del 19 novembre 2024.

6. Deve essere preliminarmente esaminata l'eccezione con cui il Comune ha eccepito la sopravvenuta improcedibilità del mezzo di tutela all'esame per sopravvenuta carenza di interesse, avuto riguardo all'intervenuta cessione dell'azienda e dello stabilimento.

Al riguardo il Collegio non può che prendere atto dell'interesse all'accertamento della legittimità dei provvedimenti impugnati postulato dalla parte ricorrente a fini risarcitori, con la memoria di replica del 28 ottobre 2024.

Giova richiamare, sul punto, i principi individuati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in merito alla corretta interpretazione dell'art. 34, comma 3, del codice del processo amministrativo, con la sentenza n. 8 del 13 luglio 2022. In quella circostanza il Giudice d'Appello, come detto nella sua più autorevole composizione, ha evidenziato che "*Per ottenere l'accertamento preventivo si palesa dunque sufficiente una semplice dichiarazione, da rendersi nelle forme e nei termini previsti dall'art. 73 cod. proc. amm., a garanzia del contraddittorio nei confronti delle altre parti, con la quale a modifica della domanda di annullamento originariamente proposta il ricorrente manifesta il proprio interesse affinché sia comunque accertata l'illegittimità dell'atto impugnato. Dal punto di vista processuale il fenomeno è inquadrabile nella c.d. emendatio della domanda, in senso riduttivo quanto al petitum immediato, non integrante pertanto un mutamento non consentito nell'ambito del principio della domanda...*".

Alla luce di tale chiaro insegnamento, il Collegio ritiene che nella fattispecie, la prospettazione dell'interesse all'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati a fini risarcitori, determinando, come chiarito dall'Adunanza Plenaria, un'ipotesi di *emendatio libelli* (implicante dunque una modifica della originaria domanda) sia stata presentata nel rispetto delle forme previste e sia tempestiva, in quanto formulata nei termini fissati dall'art. 73 del codice del processo amministrativo.

Conseguentemente, come richiesto dalla parte ricorrente, il processo prosegue per l'accertamento della legittimità dei provvedimenti impugnati.

7. Tanto premesso, il Collegio reputa fondata ed assorbente, nei termini di cui si dirà, la doglianza con cui parte ricorrente denuncia che l'ordinanza impugnata è stata adottata in assenza dei necessari presupposti di legge per l'emanazione di tali provvedimenti *extra ordinem*.

Va premesso che le ordinanze sindacali contingibili e urgenti costituiscono atti di contenuto atipico, che l'Amministrazione è abilitata ad adottare per fronteggiare situazioni eccezionali, anche derogando alla disciplina normativa di rango primario, ma nel rispetto della Costituzione e dei principi generali dell'ordinamento. Nell'ambito degli enti locali, tali provvedimenti costituiscono attuazione concreta di un potere *extra ordinem* attribuito al Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, per far fronte ai casi di emergenza sanitaria o igienica a carattere esclusivamente locale, ovvero in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti (art. 50, comma 5, del T.U.E.L.), ovvero ancora quale ufficiale di Governo, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minaccino l'incolumità pubblica e

la sicurezza urbana (art. 54, comma 4, del T.U.E.L.).

Pacifica giurisprudenza amministrativa (per tutte, Consiglio di Stato, sez. V, 14 novembre 2017, n. 5239) evidenzia però che il potere del Sindaco di emanare ordinanze contingibili e urgenti ha natura residuale; il suo esercizio presuppone la stringente necessità di provvedere in via d'urgenza con strumenti preordinati esclusivamente a far fronte a situazioni, comunque predeterminate dalla legge, di natura eccezionale ed imprevedibile, cui non si possa provvedere con gli strumenti ordinari apprestati dall'ordinamento; i provvedimenti in parola sono perciò connotati da provvisorietà e temporaneità, quanto agli effetti, e da proporzionalità, rispetto al pericolo cui ovviare; pertanto è illegittimo adottare ordinanze contingibili e urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti, o quando non vi sia l'urgenza di provvedere, ossia l'assoluta necessità di porre in essere un intervento, non rinviabile, a tutela della citate esigenze predeterminate dalla legge.

8. Ciò posto, venendo alla fattispecie concreta va rilevato come secondo condivisibile giurisprudenza “...le ordinanze contingibili e urgenti, stante l'urgenza di provvedere, prescindono dall'imputabilità delle cause che hanno generato la situazione di pericolo cui si tratta di ovviare. E la giurisprudenza è effettivamente attestata sulla posizione per cui l'ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco può essere emessa per tutelare il bene supremo della pubblica incolumità, e, di fronte all'urgenza del provvedere all'eliminazione della situazione di pericolo, prescinde dall'accertamento dell'eventuale responsabilità della provocazione di quest'ultimo, poiché non ha natura sanzionatoria (C.d.S., V, 9 novembre 1998, n. 1585). Pertanto, ai fini dell'adozione dell'ordinanza, non rileva chi o cosa abbia determinato la situazione di pericolo che il provvedimento è volto ad affrontare” (Consiglio di Stato, Sez. V, 26 maggio 2015, n. 2610; TAR Palermo, sez. III, sentenza n. 291 dell'1 febbraio 2017; TAR Reggio Calabria, sentenza n. 437 del 2 luglio 2019).

Alla luce di tale orientamento, ritiene il Collegio che non sia fondato il rilievo secondo cui nella fattispecie avrebbe fatto difetto il presupposto della imprevedibilità, atteso che invece dalla documentazione in atti risultava in effetti sussistente una situazione di urgente necessità di tutela della salute pubblica. Il requisito dell'urgenza consiste nella materiale impossibilità di differire l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di danno a breve distanza di tempo. L'esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente non è precluso quando la situazione di pericolo perdura nel tempo. È infatti irrilevante la circostanza che la fonte del pericolo fosse già nota in precedenza, come pure è irrilevante la prevedibilità del pericolo stesso e perfino l'eventuale, pregressa, inerzia dell'amministrazione precedente che abbia contribuito ad aggravare la situazione (cfr., *ex multis*, TAR Toscana, Sez. II, 18/11/2022, n. 1329; TAR Toscana, Sez. III, 29.11.2022, n. 1380).

9. Il Collegio reputa tuttavia fondata la contestata violazione del principio di temporaneità delle ordinanze in questione. L'indicazione, contenuta nel provvedimento all'esame che esso avrebbe conservato validità “con decorrenza dal 11 luglio 2020 e fino alla definizione delle procedure in corso per la vendita del compendio aziendale” è infatti manifestamente elusiva dell'onere di indicare un limite di durata temporale ad un atto che ha imposto un dispendioso onere di vigilanza e controllo alla curatela fallimentare, per rimediare ad una situazione pacificamente non determinata dalla ditta fallita, sottraendo evidentemente risorse all'attivo fallimentare ed intaccando così, seppure indirettamente, i diritti dei creditori. Non ignora il Collegio che, secondo una parte della giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Salerno, 10.10.2018, n. 1406), il requisito della provvisorietà e temporaneità dei provvedimenti contingibili non deve essere inteso in senso assoluto e rigido.

Appare tuttavia chiaro, dall'esame della documentazione versata in atti, come lo scopo pratico cui tendeva il provvedimento *extra ordinem* impugnato, non si prestasse ad essere perseguito con un provvedimento che ha imposto, potenzialmente *sine die* (atteso che nessuna certezza o garanzia al momento dell'adozione del provvedimento poteva avere l'Amministrazione circa la successiva vendita dell'azienda) alla curatela di provvedere ad una costante vigilanza sui rifiuti in questione riversando, in sostanza, sui creditori del fallimento i sacrifici imposti dall'onere di presidiare e garantire la sicurezza del territorio.

Le ordinanze contingibili e urgenti devono, infatti, fare fronte alle situazioni di pericolo utilizzando, ove possibile, misure che salvaguardino l'interesse pubblico, con il minor sacrificio di quello privato, e sono illegittime se contengono, come nella fattispecie, misure sproporzionate, volte ad imporre un sacrificio eccessivo rispetto alla salvaguardia dell'interesse pubblico, raggiungibile con misure alternative.

In altri termini, il Collegio ritiene che un sacrificio così intenso avrebbe potuto trovare una patente di legittimità solo se controbilanciato dalla limitata durata nel tempo di esso.

10. Per le ragioni esposte e con assorbimento delle ulteriori censure il ricorso è fondato e va accolto.

11. Sussistono giuste ragioni in considerazione della natura della controversia e del complessivo andamento di essa per disporre l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti costituite, dichiarandole non ripetibili nei confronti delle altre Amministrazioni, che pur intime non si sono costituite in giudizio.

(Omissis)