

Ordinanza sindacale rivolta alla curatela fallimentare di rimozione e smaltimento di detriti e rifiuti contenenti amianto derivanti dal cedimento strutturale delle coperture di uno stabilimento industriale

T.A.R. Sardegna, Sez. I 10 marzo 2025, n. 223 - Buricelli, pres.; Montixi, est. - Fallimento Laterizi Torres S.r.l. (avv. Salone) c. Comune di Porto Torres (avv. Bionda).

Sanità pubblica - Stabilimento industriale - Ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento di tutti i detriti e rifiuti contenenti amianto derivanti dal cedimento strutturale delle coperture costituite da lastre di fibrocemento contenenti amianto dello stabilimento industriale - Ripristino delle condizioni igienico sanitarie - Curatela fallimentare.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, la Fallimento Laterizi Torres s.r.l. ha impugnato l'Ordinanza Sindacale n. 1 del 10.01.2023, con la quale il Sindaco del Comune di Porto Torres ha ordinato alla ricorrente, in qualità di proprietaria dello stabilimento industriale sito in via M. Polo, angolo via Fratelli Vivaldi, di provvedere immediatamente e comunque entro e non oltre il termine di 10 giorni, al ripristino delle condizioni igienico sanitarie del sito, mediante una serie di misure consistenti nella rimozione e smaltimento di tutti i rifiuti contenenti amianto presenti sulla pubblica via e di quelli depositati in modo incontrollato nel lotto di pertinenza dello stabilimento in oggetto, alla messa in sicurezza della copertura e di ogni altra parte pericolante del complesso stesso e all'avvio delle procedure previste dalla Legge 27.03.1992 n. 257 e dal D.M. 06.09.1994, al fine di individuare una ditta specializzata autorizzata che provveda alla rimozione ed allo smaltimento di tutto il materiale contenente amianto presente nella copertura dell'immobile di proprietà, presentando alla ASSL di Sassari il "piano di lavoro" e eseguire tale piano una volta acquisito il parere positivo sul medesimo da parte della ASSL di Sassari e, in alternativa, secondo quanto previsto dal punto 2b del D.M. 06.09.1994, di designare una figura di responsabile con compiti di controllo e coordinamento di tutte le attività manutentive della copertura in fibrocemento contenente amianto, seguendo le indicazioni previste nel capitolo 4 dello stesso Decreto, oltre agli atti correlati meglio indicati in epigrafe.
2. Espone la ricorrente di essere proprietaria di un impianto, per la produzione di laterizi, di mq. 16.353, con annessa area di pertinenza della superficie di mq. 35.364 e area di mq. 40.495 con sovrastante capannone, denominato ex Ferriera Sarda, sito nella zona industriale del Comune di Porto Torres (SS), Via M. Polo angolo Via Fratelli Vivaldi, distinta in catasto al Foglio 3, Mappale 491.
3. A seguito dell'intervenuto fallimento della società, decretato con sentenza del Tribunale di Sassari n. 52 del 27.12.2013, i curatori nominati rilevavano, in occasione del primo accesso all'immobile, una grave situazione di inquinamento ambientale che portavano all'attenzione delle amministrazioni competenti affinché queste intervenissero d'ufficio ai sensi dell'art. 250 del D.Lgs. 152/2006.
4. Parte ricorrente evidenzia che a tale comunicazione le amministrazioni interpellate non davano alcun riscontro, fatta salva la risposta fornita a tale missiva dalla R.A.S. con prot. n. 5784/2014 del 3.3.2014 che, tuttavia, si limitava a dichiarare di "rimanere a disposizione per quanto di competenza per eventuali azioni e/o sopralluoghi congiunti che gli Enti in indirizzo vorranno intraprendere".
5. Il Fallimento rappresentava che in data 07.12.2022 veniva inviata alla curatela, da parte del Consorzio Industriale Provinciale di Sassari, una comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7 L. 241/90, finalizzata alla riacquisizione del compendio immobiliare industriale ai sensi dell'art. 63 L. 448/98 con contestuale invito a soprassedere ad ogni atto dispositivo che potesse riguardare gli immobili oggetto del procedimento comunque ricadenti nell'agglomerato industriale di Porto Torres.
6. In data 10.1.2023, il Comune di Porto Torres notificava alla curatela l'impugnata Ordinanza sindacale n° 1 ingiungendo - in ragione dell'accertato crollo della copertura in cemento amianto dello stabilimento e della presenza di amianto nel lotto industriale in questione - alla Laterizi Torres s.r.l., di effettuare tutti gli interventi ivi indicati finalizzati alla bonifica del sito.
7. Pochi giorni dopo, il Comune di Porto Torres notificava alla pec del Dott. Alberto Ceresa, curatore del Fallimento ricorrente unitamente alla Dott.ssa Elena Sacchetti, l'Ordinanza Sindacale n. 1 del 10.01.2023, di cui all'epigrafe.
8. Avverso tale provvedimento è insorto il Fallimento con sei motivi di gravame.
- 8.1. Con il primo motivo parte ricorrente deduce l'inefficacia dell'Ordinanza nei confronti del Fallimento in quanto questa sarebbe rivolta esclusivamente alla Società LATERIZI TORRES S.r.l., nella sua qualità di proprietaria del sito industriale, e non alla Curatela Fallimentare.



L'intervenuta notifica del provvedimento ingiunzionale anche al dott. Cerasa, in qualità di curatore fallimentare della Laterizi Torres srl, avrebbe un puro valore conoscitivo, onde consentire di effettuare le valutazioni e di adottare le determinazioni più opportune in relazione al compendio industriale rientrante nell'attivo fallimentare.

Peraltro, tale notifica è stata effettuata tramite invio alla PEC personale ad uno solo dei due Curatori nominati e non alla pec del Fallimento.

Da qui discenderebbe il fatto che la curatela non sarebbe tenuta ad osservare l'Ordinanza emanata dal Comune di Porto Torres, sussistendo quindi i presupposti per una declaratoria d'improcedibilità del ricorso per carenza d'interesse.

8.2. Con un secondo motivo di gravame la parte ricorrente deduce incompetenza, violazione e falsa applicazione degli artt. 50 e 54 del D.Lgs 267/2000, degli artt. 192, 239 e ss., 244 e 250 D.Lgs n. 152/2006 (TUA), della legge n° 257/1992 e del DM 06.09.1994, in quanto l'emissione delle ordinanze di bonifica dei siti inquinati non rientrerebbe nella competenza del Sindaco.

8.2.1. In particolare, sostiene parte ricorrente che l'art. 192 del TUA prevede la competenza del Sindaco per l'adozione delle Ordinanze di rimozione e smaltimento dei rifiuti, esclusivamente nelle ipotesi di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti non inquinanti, mentre nelle ipotesi di inquinamento ambientale trovano, invece, applicazione le disposizioni di cui agli artt. 239 e ss. TUA, che disciplinano espressamente gli interventi riguardanti la "*Bonifica dei siti inquinati*" e che attribuisce la competenza ad adottare l'Ordinanza diretta ad imporre tutti gli interventi necessari alla Provincia e non al Sindaco.

Precisa la ricorrente come sia indubitabile che nel sito industriale in questione sia presente una grave, diffusa e risalente situazione di inquinamento ambientale in quanto il sito, come si dà espressamente atto anche nell'Ordinanza impugnata, è inserito nel SIN (Sito di Interesse Nazionale) denominato "*Aree industriali di Porto Torres*", ai sensi e per gli effetti dell'art. 252 TUA.

Peraltro, precisa la ricorrente, trattandosi, come detto, dell'inquinamento di un compendio industriale già inserito nell'ambito di un Sito di Interesse Nazionale ex art. 252 TUA, la competenza ad adottare tutti i provvedimenti finalizzati alla bonifica del sito dovrebbe essere, ai sensi del IV comma del predetto articolo 252, attribuita al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (oggi Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica-MASE).

In ogni caso, conclude sul punto l'esponente, i provvedimenti specificamente riguardanti la rimozione e lo smaltimento dell'amianto dovrebbero essere adottati dalla Regione ai sensi dell'art. 12, comma 3, della L. 257/1992.

8.3. Con un terzo ordine di doglianze, parte ricorrente censura l'omesso avvio del procedimento e l'omessa valutazione della nota della curatela del 5 febbraio 2014.

8.3.1. Rappresenta parte ricorrente che il Sindaco ha omesso la comunicazione ex art. 7 della legge 241/90 asserendo che "*la tempestività dell'intervento, finalizzato a non aggravare la situazione da tutelare, non ha consentito di dare la preventiva comunicazione agli interessati di avvio del procedimento a seguito della comunicazione ricevuta*" mentre i curatori fallimentari, già con la nota del 05.02.2014, inviata a tutte le competenti Amministrazioni statali, regionali, provinciali e locali, avevano segnalato e descritto la gravissima situazione di inquinamento ambientale del sito industriale, invitandole ad intervenire immediatamente.

Pertanto, poiché la situazione in cui versa il sito era nota al Comune di Porto Torres quantomeno dal 2014, non solo non vi erano ragioni per omettere la comunicazione dell'avvio del procedimento, ma il Sindaco, in ogni caso, nell'adottare l'Ordinanza impugnata, avrebbe dovuto previamente valutare (anche ex art. 10, L. 241/1990) le osservazioni contenute nella missiva della Curatela del 2014 ed esporre le ragioni per le quali, in tale lunghissimo lasso di tempo, non ha provveduto alla bonifica ai sensi e per gli effetti dell'art. 250 TUA cit.

8.4. Con il quarto motivo il Fallimento deduce violazione e falsa applicazione degli artt. 50-54 TUEL, degli artt. 192, 242, 244, 250, 252 e 253 TUA, della Legge 257/1992 e del DM 06.09.1994.

8.4.1. Espone il Fallimento che il Sindaco, nell'adottare la gravata Ordinanza, ha richiamato gli artt. 50 e 54 del TUEL, che si riferiscono ai generali poteri di emissione di ordinanze cc.dd. contingibili, finalizzate a far fronte ad emergenze sanitarie o di igiene pubblica o a ragioni di pubblica sicurezza, benché nel caso di specie l'ordinamento avesse già approntato altri provvedimenti specifici atti ad ovviare alla situazione di emergenza da fronteggiare.

Anche il richiamato articolo 192 del Testo Unico Ambientale potrebbe trovare applicazione nei soli casi di abbandono di rifiuti, mentre nel caso di inquinamento ambientale la norma di riferimento è rappresentata dagli artt. 239 e ss. del TUA.

8.4.2. Sotto un altro profilo, la parte ricorrente evidenzia che l'Ordinanza impugnata, oltre a non essere rivolta alla Curatela fallimentare (come dedotto nel primo motivo di gravame), non avrebbe potuto comunque imporre alla medesima alcun intervento di bonifica ambientale.

8.5. Con un quinto profilo di gravame, il Fallimento censura la manifesta inadeguatezza dei termini per ottemperare all'Ordinanza, oltre al vizio di eccesso di potere per illogicità manifesta, difetto di istruttoria e di motivazione.

8.5.1. La tempistica imposta dall'amministrazione comunale, sostiene parte ricorrente, sarebbe eccessivamente ristretta, con termini palesemente incongrui ed inesigibili in rapporto all'entità e alla complessità delle operazioni e delle attività richieste, considerati anche i tempi necessari per il conseguimento da parte dei Curatori delle autorizzazioni dei competenti organi della procedura fallimentare e di quelli occorrenti per l'espletamento delle procedure per l'individuazione dei tecnici e delle imprese specializzate nel settore delle bonifiche.

8.6. Con il sesto e ultimo motivo di ricorso il Fallimento ricorrente deduce eccesso di potere per illogicità, carenza d'istruttoria e di motivazione: ciò in quanto l'Ordinanza Sindacale non avrebbe tenuto conto dell'avvio del procedimento di acquisizione dell'immobile da parte del Consorzio industriale provinciale di Sassari.

8.6.1. In particolare, il Consorzio Industriale Provinciale di Sassari, nel comunicare l'avvio del procedimento di acquisizione, ha diffidato la Curatela dal compiere qualsiasi atto di disposizione del compendio immobiliare industriale; pertanto, questa sarebbe impossibilitata ad adempiere all'Ordinanza Sindacale impugnata in quanto in tal modo violerebbe l'intimazione ricevuta dal Consorzio.

Inoltre, la preannunciata acquisizione da parte del Consorzio renderebbe inutile e controproducente l'esecuzione degli interventi di bonifica, perché in tal modo si determinerebbe un inutile gravissimo pregiudizio patrimoniale alle ragioni del ceto creditorio, considerato che gli interventi eseguiti sull'immobile dopo la comunicazione dell'avvio del procedimento di acquisizione ex art. 63 cit. non potrebbero essere considerati ai fini della determinazione dell'indennizzo dovuto.

9. Si è costituito in giudizio il Comune di Porto Torres instando per la reiezione del gravame.

10. All'udienza camerale del 5 aprile 2023, parte ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare proposta.

11. Con provvedimento prot. 23863 del 23 maggio 2023 l'Amministrazione comunale ha diffidato il Fallimento odierno ricorrente alla rimozione ed allo smaltimento dei detriti e rifiuti contenenti amianto derivanti dal cedimento strutturale delle coperture costituite da lastre di fibrocemento contenenti amianto, dello stabilimento industriale denominato ex Ferriera Sarda, sito in via M. Polo, angolo via Fratelli Vivaldi, presenti nel marciapiede e nella suddetta via.

12. Con determinazione n. 1403 del 13/06/2023, il responsabile del servizio ambiente dell'Amministrazione resistente, dato atto dell'inottemperanza della ricorrente all'Ordinanza n° 1 del 10 gennaio 2023 e della diffida del 23 maggio 2023 nella parte in cui intimavano la rimozione e lo smaltimento di tutti i rifiuti contenenti amianto ancora presenti sulla pubblica via, affidava tale attività ad apposita ditta individuata dall'amministrazione comunale.

13. Con atto depositato il 5 luglio 2023, il Fallimento Laterizi Torres srl ha impugnato con motivi aggiunti il provvedimento prot. 23863 del 23 maggio 2023 formulando cinque motivi di ricorso.

13.1. Con il primo motivo viene dedotta l'incompetenza del Dirigente ad esercitare i poteri di Ordinanza ex art. 192, comma 3 TUA, spettando questi, al più, al Sindaco.

Pertanto, come evidenziato nel secondo motivo del ricorso introduttivo, parte ricorrente ribadisce che l'art. 192 TUA prevede la competenza del Sindaco per l'adozione delle Ordinanze di rimozione e smaltimento dei rifiuti esclusivamente nelle ipotesi di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti non inquinanti, mentre nel caso di specie si verterebbe in una conclamata ipotesi di inquinamento ambientale con necessaria applicazione degli artt. 239 e ss. del Testo Unico dell'Ambiente, e correlata competenza all'adozione dei provvedimenti che intimano la bonifica del sito alla Provincia.

Ulteriormente, parte ricorrente richiama le considerazioni già formulate nel ricorso introduttivo che potrebbero ricondurre la competenza al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (oggi MASE) o alla Regione, escludendo, in ogni caso, qualsiasi ruolo in capo all'Amministrazione Comunale.

13.2. Con il secondo motivo di gravame parte ricorrente deduce l'omesso avvio del procedimento ex art. 7 L. 241/1990 e l'omessa valutazione della nota della Curatela del 05.02.2014 anche dal parte del Dirigente in fase di adozione del provvedimento adottato nel maggio 2023.

13.3. Con un terzo ordine di doglianze, parte ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 50-54 del TUEL, e degli artt. 192, 242, 244, 250, 252 e 253 del TUA, nonché della Legge 257/1992 e del DM 06.09.1994 evidenziando che il Dirigente, non solo non aveva il potere di adottare Ordinanze in materia, ma, ai sensi dell'art. 250 TUA, una volta che la Curatela fallimentare, con la più volte ricordata missiva del 14.02.2014, gli aveva comunicato la grave situazione ambientale in cui versava il sito industriale e l'incapienza del Fallimento a provvedere alla bonifica, avrebbe dovuto provvedervi d'ufficio, salvo la rivalsa per le spese ai sensi del citato art. 253.

13.4. Con il quarto e il quinto motivo aggiunto, parte ricorrente ripropone le doglianze (questa volta rivolte nei confronti del gravato atto dirigenziale) riguardanti la tempistica (ritenuta eccessivamente ristretta) per l'ottemperanza al provvedimento ingiunzionale e la contraddittorietà dell'operato dell'amministrazione rispetto al procedimento avviato dal Consorzio Industriale Provinciale di Sassari volto all'acquisizione dello stabilimento industriale per cui è causa.

14. In vista dell'udienza di merito, reiteratamente rinviata in ragione della prospettata possibilità, rappresentata da entrambe le parti, di addivenire ad una bonaria composizione della vertenza, anche in relazione al ventilato procedimento di riacquisto dell'area ex art. 63 della l. n. 448/1998 da parte del CIP di Sassari, le parti hanno depositato documenti, memorie e repliche.

15. La causa è stata, infine, trattenuta in decisione all'udienza del 5 marzo 2025.

DIRITTO

1. Preliminarmente deve essere disattesa l'ulteriore (la quarta) istanza di rinvio della trattazione formulata dalla parte ricorrente.

Rammenta il Collegio che nell'ordinamento processuale vigente non esiste norma giuridica o principio ordinamentale che

attribuisca alle parti in causa il diritto al rinvio della discussione del ricorso, al di fuori dei casi tassativi di diritto a rinvio per usufruire dei termini a difesa previsti dalla legge.

Al di fuori di tali ipotesi, le parti hanno solo la facoltà di illustrare le ragioni che potrebbero giustificare un eventuale differimento dell'udienza. Ciò in quanto alle parti spetta la disponibilità delle proprie pretese sostanziali e, in funzione di esse, del diritto di difesa in giudizio, ma le parti stesse non hanno anche la disponibilità dell'organizzazione e dei tempi del processo, che compete al giudice, al fine di conciliare e coordinare l'esercizio del diritto di difesa di tutti coloro che si rivolgono al giudice.

In linea di principio appaiono, infatti, evidenti i riflessi negativi di un ulteriore rinvio della causa sulla fluidità e speditezza dell'azione giurisdizionale amministrativa, soprattutto in un contesto nel quale il Collegio, per ben quattro volte, ha accordato (in data 26.7.2023, 13.12.2023, 20.11.2024, oltre che con ord. pres. fuori udienza in data 29.3.2024, e sul presupposto della pendenza di trattative per la bonaria composizione della vicenda a tutt'oggi non concretizzatesi) l'invocato rinvio, precisando nel verbale del 20 novembre scorso che, all'udienza del 5 marzo 2025, la causa sarebbe stata comunque decisa.

In ogni caso, la decisione finale sui tempi della decisione della controversia spetta al giudice, e la domanda di rinvio deve fondarsi su "situazioni eccezionali" (come recita il comma 1-bis dell'art. 73 c.p.a.: *"Il rinvio della trattazione della causa è disposto solo per casi eccezionali, che sono riportati nel verbale di udienza (...)"*). Tali situazioni eccezionali possono essere integrate solo da gravi ragioni idonee a incidere, se non tenute in considerazione, sulle fondamentali esigenze di tutela del diritto di difesa costituzionalmente garantite, atteso che, pur non potendo dubitarsi che anche il processo amministrativo è regolato dal principio dispositivo, in esso non vengono in rilievo esclusivamente interessi privati, ma trovano composizione e soddisfazione anche gli interessi pubblici che vi sono coinvolti.

Nel caso di specie, peraltro, l'ulteriore esigenza prospettata dalla parte ricorrente quando era ormai vicinissima l'udienza pubblica del 5 marzo 2025, e consistente nella necessità di proporre motivi aggiunti avverso il nuovo atto ingiunzionale comunale datato 28 febbraio 2025, potrà essere adeguatamente soddisfatta mediante l'eventuale proposizione di un autonomo ricorso.

Nella fattispecie non si ravvisano dunque i casi eccezionali che, ai sensi dell'art. 73, comma 1-bis, del c.p.a., consentono di disporre il rinvio della trattazione della causa (sul carattere eccezionale delle ragioni che consentono di disporre il rinvio della udienza si rinvia, comunque, alle recenti sentenze di questo TAR nn. 323 e 82 del 2024 e 394 del 2023; conf. CGARS, sent. n. 153 del 2022).

2. Con il primo motivo di gravame, parte ricorrente deduce l'inefficacia dell'Ordinanza impugnata in quanto questa sarebbe rivolta alla Laterizi Torres srl e non alla curatela fallimentare che, pertanto, non sarebbe tenuta a dare esecuzione al provvedimento ingiunzionale.

2.1. Il motivo è infondato.

L'Ordinanza gravata è stata espressamente notificata al dott. Alberto Ceresa nella sua qualità di curatore fallimentare della Laterizi Torres srl.: pertanto, il fatto che questa sia stata emessa nei confronti della Laterizi Torres srl (soggetto che dalla visura catastale prodotta dall'amministrazione resistente risulta a tutt'oggi proprietaria del sito interessato) non determina alcuna inefficacia del provvedimento ingiunzionale nei confronti della curatela fallimentare.

D'altronde, va osservato che *"il fallimento, infatti, non determina alcun mutamento soggettivo della società, la quale viene sottoposta semplicemente a una procedura di gestione della crisi ad opera di un pubblico ufficiale (il curatore) e sotto il controllo dell'autorità giudiziaria."* (Cassazione Penale, Sez. III, 11 ottobre 2018, n. 15788).

Si è, altresì, osservato che *"l'ente fallito conserva la propria soggettività giuridica e rimane titolare del proprio patrimonio, anche se ne perde la facoltà di disposizione, con la conseguenza che l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti, di cui all'art. 192 del D.Lgs. n. 152 del 2006, ricade sulla curatela fallimentare e i relativi costi gravano sulla massa fallimentare, posto che con la dichiarazione di fallimento non perdono, infatti, rilevanza giuridica gli obblighi cui era tenuta la società fallita"* (cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 26 gennaio 2021, n. 3)" (così T.A.R. Lombardia Milano, Sez. IV, Sent., 27/06/2023, n. 1622).

L'intervenuta notifica del provvedimento lesivo alla curatela fallimentare, pertanto, rappresenta elemento idoneo ad individuare univocamente il soggetto destinatario dell'ordine di ripristino, non potendosi di certo ritenere che tale formale comunicazione avesse finalità meramente conoscitive, atteso il chiaro ruolo, connotato da penetranti poteri e oneri, che la legge attribuisce a tale organo del fallimento.

2.2. Peraltro, il chiaro e incontestato ruolo rivestito dal dott. Ceresa in relazione alla procedura fallimentare rappresenta anch'esso elemento dirimente ai fini della piena validità della notifica effettuata.

Come noto, *"L'inesistenza giuridica della notificazione, equiparabile alla materiale omissione, è infatti ravvisabile soltanto nel caso in cui la stessa non appaia in alcun modo riconducibile allo schema legale dell'atto, essendo stata eseguita mediante consegna in un luogo o a persona non solo diversi da quelli previsti dalla legge, ma privi di qualsiasi concreto collegamento con il destinatario; ove invece la consegna sia stata effettuata, come nella specie, nel luogo prescritto ed a persona legittimata a riceverla, l'incertezza nell'individuazione del destinatario eventualmente derivante dall'omissione, incompletezza o erroneità della relativa indicazione si traduce in una mera nullità, sanabile per effetto della costituzione del soggetto cui è stato notificato l'atto o mediante la rinnovazione della notifica"* (cfr. Cass. Sez. 3, 19

marzo 2014, n. 6352; 19 dicembre 2013, n. 28451; Cass., Sez. 2 1 agosto 2013, n. 18427; 27 marzo 2007, n. 7514; Cass. civ., Sez. I, Sent., 11/02/2015, n. 2670).

2.3. Neppure assume rilievo il fatto che l'Ordinanza sia stata comunicata ad uno solo dei Curatori, e non alla pec del Fallimento.

Anche a tale riguardo si è avuto modo di osservare che *“Sussiste un giudizio di equivalenza in termini giuridici tra la PEC personale del Curatore (non comunicata per motivi di praticità nel Registro delle Imprese) e la PEC della procedura fallimentare, comunicata per l'iscrizione al Registro delle Imprese ai sensi del comma 2 bis dell'art. 17 del D.L. n. 179/2012. Proprio l'art. 99 l. fall., infatti, prevedendo che il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato a cura del ricorrente al Curatore, sembra far riferimento anche al suo indirizzo PEC, posto che la predetta disposizione deve essere coordinata con tutta la disciplina in materia di processo civile telematico ed in materia di notificazioni a mezzo PEC”* (cfr. Trib. Napoli, 12 novembre 2015).

3. Con il secondo e quarto motivo che, per evidenti omogeneità contenutistiche, possono essere trattati congiuntamente, parte ricorrente eccepisce, in sintesi, l'incompetenza del Sindaco ad emettere l'Ordinanza per cui è causa e rileva come, in ogni caso, il potere di ordinanza di cui agli artt. 50 e 54 citati non sia azionabile in presenza di norme di legge che tipizzano specifici poteri d'intervento da parte delle amministrazioni in presenza di problematiche quali quelle verificatesi, oltre al difetto della curatela ad essere destinataria dell'ordinanza di rimozione dei rifiuti.

3.1. Anche tali doglianze non sono suscettibili di positivo apprezzamento.

3.1.1. Va, in primo luogo osservato che l'intervento ingiunzionale non si correla tanto al generale stato di degrado nel quale versava lo stabilimento industriale in questione, quanto alla recente evoluzione che tale situazione aveva provocato rispetto all'esigenza di tutelare l'incolumità e la salute pubblica.

In particolare, il sopralluogo e le verifiche condotte dall'ARPAS avevano evidenziato la presenza di detriti e rifiuti contenenti amianto derivanti dal cedimento strutturale delle coperture costituite da lastre di fibrocemento e dal fatto che sulla via Fratelli Vivaldi erano stati *“osservati alcuni frammenti di fibrocemento che devono essere rimossi in quanto potrebbero essere soggetti a frantumazione e costituire sorgente di fibre disperse in ambiente”*.

In particolare, nel provvedimento ingiunzionale si era evidenziata la necessità dell'emanazione *“di Ordinanza Sindacale che imponga al proprietario dello stabilimento industriale l'immediato ripristino delle condizioni igienico sanitarie, mediante rimozione e smaltimento dei rifiuti presenti sulla pubblica via ed all'interno della proprietà e la successiva messa in sicurezza delle coperture e di tutte le strutture pericolanti presenti all'interno della stessa”*.

Appare evidente, pertanto, come l'intervento ingiunzionale si fosse reso necessario a seguito degli ultimi episodi occorsi nel sito che, nell'aggravare il contesto di degrado ambientale, non risultavano più circoscritti all'area di proprietà del Fallimento ma coinvolgevano anche la pubblica via determinando l'incombente pericolo della dispersione di fibre d'amianto in atmosfera.

Si collocano, pertanto, su due piani distinti le problematiche per così dire *“strutturali”* che imponevano l'attivazione delle articolate procedure volte alla bonifica del sito (caratterizzazione dei rifiuti, analisi specifica del rischio eccetera) e quelle *“congiunturali”*, che imponevano un immediato intervento emergenziale a tutela della salute pubblica.

Sotto tale profilo la giurisprudenza ha evidenziato che *“la circostanza che l'ordinamento abbia previsto per la rimozione dei rifiuti il rimedio tipico dell'art. 192 Codice dell'Ambiente non esclude, nella sussistenza dei relativi presupposti, la possibilità del ricorso allo strumento extra ordinem, costituente una misura di chiusura del sistema a tutela dell'incolumità pubblica. In tale ipotesi, le misure di messa in sicurezza d'emergenza e i relativi poteri della P.A. possono essere esercitati, anche prescindendo dall'accertamento della responsabilità dell'inquinamento, verifica i cui tempi sarebbero in molti casi incompatibili con l'urgenza di garantire la sicurezza del sito”* (cfr. T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, n. 840/2023).

Non può dunque affermarsi l'illegittimità del provvedimento, in considerazione del relativo contenuto sostanziale, in parte sovrapponibile all'esercizio del potere tipico, ex art. 192 T.U.A., in quanto ciò che giustifica l'adozione di un'ordinanza *“extra ordinem”* concerne esclusivamente i suoi presupposti, ben individuati dal provvedimento gravato nella sussistenza di pubblico interesse alla salvaguardia della salute pubblica e privata e della salubrità ambientale.

D'altronde *“Le ordinanze contingibili ed urgenti a tutela della salute pubblica ex art. 50 t.u.e.l. possono essere adottate non solo per porre rimedio ai danni già verificatisi in materia di sanità ed igiene, ma anche per prevenire tali danni, come del resto espressamente previsto dall'art. 38 t.u.e.l., che consente l'adozione di tali provvedimenti “al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità dei cittadini”; inoltre, le ordinanze stesse possono essere assunte anche quando l'incolumità dei cittadini sia minacciata da fenomeni di inquinamento ambientale provocati da rifiuti, emissioni inquinanti nell'aria e da scarichi inquinanti”* (T.A.R. Campania Napoli, Sez. V, Sent., 23/09/2024, n. 5065).

Anche il Consiglio di Stato ha osservato, a proposito del potere di ordinanza ex art. 50 del D.Lgs 267/2000 che *“l'esercizio del relativo potere non è precluso dall'esistenza di una serie di rimedi tipici per far fronte alle situazioni di emergenza di una data specie, in particolare dai rimedi previsti dal d. lgs. 152/2006 in tema di abbandono di rifiuti e di bonifica dei siti inquinati, essendo del tutto possibile che nel caso concreto questi rimedi risultino inadeguati (in proposito, per tutte, C.d.S. sez. IV 26 giugno 2021 n.4802, in particolare al § XII 4.3, sez. IV 31 maggio 2021 n.4145, relativa proprio ad un*

caso di rifiuti abbandonati, e sez. IV 1 giugno 2021 n.4200, relativa ad un caso di compresenza, nello stesso sito, di una situazione di inquinamento e di una distinta situazione di abbandono di rifiuti).” Consiglio di Stato Sez. IV sentenza n. 2208 del 2.2.2023

Avuto riguardo poi ai presupposti che legittimano l'adozione della misura “extra ordinem” si è condivisibilmente affermato che assume rilievo “la sussistenza di una concreta situazione di pericolo per l'igiene e l'incolumità pubbliche, situazione dovuta non al mero fatto della presenza sul posto dei rifiuti, che effettivamente è risalente, ma all'improvvisa evoluzione in negativo del loro stato (...)” (Consiglio di Stato Sez. IV sentenza n. 2208/2023 cit.).

In definitiva, proprio alla luce del progredire della situazione di compromissione ambientale nel sito industriale che aveva determinato il prodursi di una situazione di incombente minaccia per la salute pubblica, non appare in alcun modo censurabile l'operato dell'amministrazione comunale che ha utilizzato il potere di ordinanza sindacale, ritenendolo quello più efficace per affrontare la problematica.

3.1.2. Né, in tale contesto, assume rilevanza il fatto che la situazione di degrado ambientale fosse stata da tempo segnalata dalla curatela alle amministrazioni competenti, atteso che tali segnalazioni, da un lato, non risultano di certo idonee a determinare un esonero in capo al Fallimento dall'operare i necessari interventi di ripristino, né l'affermata assenza di liquidità da parte del fallimento, rappresentata all'atto dell'insediamento della curatela, rappresentava un impedimento assoluto all'esecuzione degli interventi negli anni a venire; ciò anche alla luce dell'incameramento di cospicue somme attestato dalla produzione in giudizio del decreto di trasferimento 1840/2022 dell'Ufficio esecuzioni del Tribunale di Sassari.

3.2. Non miglior sorte può essere riservata al profilo di doglianza con il quale viene eccepito il difetto di legittimazione passiva della curatela fallimentare quale destinataria del provvedimento ingiunzionale.

3.2.1. Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato che “L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha affermato il principio di diritto che “ricade sulla curatela fallimentare l'onere di ripristino e di smaltimento dei rifiuti di cui all'art. 192 D.Lgs. n. 152 del 2006 ed i relativi costi gravano sulla massa fallimentare”, atteso che: 1) la posizione di detentore, acquisita dal curatore fallimentare “tramite l'inventario dei beni dell'impresa fallita ex art. 87 e ss. Legge Fallimentare”, del sito industriale, dove sono stati abbandonati i rifiuti, che, “per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti”, “consente”, in attuazione dei principi di prevenzione e responsabilità del diritto europeo, “all'Amministrazione di disporre misure appropriate nei confronti dei curatori che gestiscono beni immobili su cui i rifiuti prodotti dall'impresa fallita sono collocati e necessitano di smaltimento”; 2) “nell'ottica del diritto europeo (che non pone alcuna norma esimente per i curatori), i rifiuti devono comunque essere rimossi, pur quando cessa l'attività, o dallo stesso imprenditore che non sia fallito, o in alternativa da chi amministra il patrimonio fallimentare dopo la dichiarazione del fallimento”, in quanto l'art. 3, comma 1, punto 6, della Direttiva Europea n. 98/2008 definisce il detentore di rifiuti, in contrapposizione al produttore di rifiuti, “la persona fisica o giuridica che è in possesso dei rifiuti (rectius dei beni immobili sui quali i rifiuti insistono)”, cioè il soggetto che abbia materialmente acquisito la detenzione e/o la disponibilità giuridica del bene immobile, non essendo “rilevanti le nozioni nazionali sulla distinzione tra il possesso e la detenzione” ed essendo “sufficiente la sussistenza di un rapporto gestorio, inteso come amministrazione del patrimonio altrui, come l'attività del curatore fallimentare con riferimento ai beni oggetto della procedura”; 3) l'art. 192 D.Lgs. n. 152 del 2006 pone il predetto obbligo di rimozione e smaltimento dei rifiuti abbandonati a carico, oltre che del trasgressore, anche “in solido” al proprietario del terreno, dove sono stati abbandonati i rifiuti, che può invocare l'esimente di cui al comma 3 dell'art. 192 D.Lgs. n. 152 del 2006, cioè “a condizione che sia imputabile secondo gli ordinari titoli di responsabilità, anche per condotta omissiva, colposa nei limiti della esigibilità”, ma “la curatela fallimentare, che ha la custodia dei beni del fallito, anche quando non prosegue l'attività imprenditoriale, non può avvantaggiarsi” della predetta esimente, “lasciando abbandonati i rifiuti risultanti dall'attività imprenditoriale dell'impresa” fallita, avendo il curatore fallimentare l'obbligo di rimuovere i rifiuti, avviandoli allo smaltimento, in quanto: A) “il rilievo centrale che, nel diritto comunitario, assume la detenzione dei rifiuti risultanti dall'attività produttiva pregressa, a garanzia del principio “chi inquina paga”, è coerente con la sopportazione del peso economico della messa in sicurezza e dello smaltimento da parte dell'attivo fallimentare dell'impresa che li ha prodotti”, “poiché l'abbandono di rifiuti e, più in generale, l'inquinamento, costituiscono diseconomie esterne, generate dall'attività di impresa (cd. esternalità negative di produzione)”, per cui “appare giustificato e coerente con tale impostazione ritenere che i costi derivanti da tali esternalità di impresa ricadano sulla massa dei creditori dell'imprenditore stesso che, per contro, beneficiano degli effetti dell'ufficio fallimentare della curatela in termini di ripartizione degli eventuali utili del fallimento”; B) “seguendo, invece, la tesi contraria, i costi della bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività incolpevole, in antitesi non solo con il principio comunitario “chi inquina paga”, ma anche in contrasto con la realtà economica sottesa alla relazione che intercorre tra il patrimonio dell'imprenditore e la massa fallimentare di cui il curatore ha la responsabilità che, sotto il profilo economico, si pone in continuità con detto patrimonio”; C) mentre “l'eventualità che il fallimento sia, in tutto o in parte, incapiente rispetto ai costi della bonifica”, costituisce un'evenienza “di mero fatto, configurabile anche in ipotesi riferibile ad un imprenditore non fallito”, prescindendo dalla circostanza che il Comune, se interviene direttamente, esercitando le funzioni inerenti all'eliminazione del pericolo ambientale, può insinuare nel fallimento le spese, sostenute per gli interventi, che ai sensi dell'art. 253, comma 2, D.Lgs. n. 152 del 2006

godono del privilegio speciale sull'area bonificata; 4) la predetta responsabilità della curatela fallimentare prescinde "dall'accertamento dell'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta ed il danno constatato", in quanto, poiché "il principio "chi inquina paga" non richiede, nella sua accezione comunitaria, anche la prova dell'elemento soggettivo, né l'intervenuta successione", tenuto pure conto della funzione reintegratoria in forma specifica ex art. 2058 C.C. della bonifica, non osta "a una normativa nazionale che identifica, oltre agli utilizzatori dei fondi su cui è stato generato l'inquinamento illecito, un'altra categoria di persone solidamente responsabili di un tale danno ambientale, ossia i proprietari di detti fondi, senza che occorra accertare l'esistenza di un nesso di causalità tra la condotta dei proprietari e il danno constatato, a condizione che tale normativa sia conforme ai principi generali di diritto dell'Unione Europea, nonché ad ogni disposizione pertinente dei Trattati dell'Unione Europea e del Funzionamento dell'Unione Europea e degli atti di diritto derivato dell'Unione Europea". (Cfr. Cds 2208/2023 cit; T.A.R. Basilicata Potenza, Sez. I, Sent., 18/07/2022, n. 538).

3.3. Avuto riguardo, peraltro, al prospettato intendimento della curatela di addivenire all'abbandono del bene ai sensi dell'art. 104-ter, comma 8 della legge fallimentare (cfr. pag 26 del ricorso introduttivo) non può non osservarsi come anche su tale versante la giurisprudenza amministrativa abbia elaborato il principio di "concorrenzialità tra le responsabilità dei diversi soggetti che a vario titolo sono (o sono stati) coinvolti nelle fattispecie di danno o di pericolo per l'ambiente. Si avrà così che, rispetto al curatore fallimentare, rileveranno gli obblighi e le responsabilità di diritto pubblico, con la conseguenza che eventuali atti di dismissione dei beni, anche se legittimamente adottati in base all'art. 104-ter l.f., andranno considerati come atti privatistici, non dismissivi della responsabilità di diritto pubblico. Da ciò consegue che la Curatela non può ritenersi liberata dalle responsabilità connesse alla discarica per il solo fatto di avere rinunciato a liquidarla" (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 8.06.2021, n. 4383, nonché 14 marzo 2022, n. 1763 e T.A.R. Molise, Sent. 23/02/2024, n. 44).

4. Si palesa infondato anche il quarto motivo di gravame con il quale parte ricorrente ha censurato la mancata comunicazione di avvio del procedimento che ha poi condotto all'adozione dell'Ordinanza gravata.

4.1. Al riguardo il Collegio rammenta che, in linea generale, "le norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo non vanno applicate meccanicamente e formalisticamente, nel senso che occorra annullare ogni procedimento in cui sia mancata la fase partecipativa, dovendosi piuttosto interpretare tali norme nel senso che la comunicazione è superflua - con prevalenza dei principi di economicità e speditezza dell'azione amministrativa - quando l'interessato sia venuto comunque a conoscenza di vicende che conducono all'apertura di un procedimento con effetti lesivi nei suoi confronti. In materia di comunicazione di avvio prevalgono, quindi, canoni interpretativi di tipo sostanzialistico e teleologico, non formalistico. Poiché l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento amministrativo ex art. 7, L. n. 241/90 è strumentale ad esigenze di conoscenza effettiva e, conseguentemente, di partecipazione all'azione amministrativa da parte del cittadino nella cui sfera giuridica l'atto conclusivo è destinato ad incidere, in modo che egli sia in grado di influire sul contenuto del procedimento, l'omissione di tale formalità non vizia il procedimento quando il contenuto di quest'ultimo sia interamente vincolato, pure con riferimento ai presupposti di fatto, nonché tutte le volte in cui la conoscenza sia comunque intervenuta, sì da ritenere già raggiunto lo scopo cui tende siffatta comunicazione" (v., "ex multis", Consiglio di Stato, Sez. V, 20 febbraio 2020, n. 1290. T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I, Sent. 28/08/2023, n. 684).

4.2. Avuto riguardo, più nello specifico, alle fattispecie nelle quali l'amministrazione interviene con provvedimenti contingibili e urgenti, si è affermato che "la lamentata violazione degli artt. 7 segg. è certamente da respingere, anche soltanto perché "Non sussiste l'obbligo di avviso di avvio del procedimento nel caso di emanazione di un'ordinanza contingibile ed urgente, quando l'emanazione di siffatto provvedimento non possa tollerare il previo contraddittorio con l'interessato, a pena di svuotamento di quella effettività e particolare rapidità cui la legge preordina l'istituto in questione, con conseguente compromissione dei valori fondamentali quali quello della tutela della salute" (cfr C.d.S., V, 27 ottobre 2014, n. 5308; Cons. Stato, Sez. II, Sent., 08/11/2021, n. 7403; T.A.R. Sicilia Catania, Sez. I, Sent., 11/03/2024, n. 968). Nel caso di specie, la situazione di degrado ambientale dello stabilimento industriale era ben nota alla curatela e, in ogni caso, sussistevano evidenti ragioni di celerità nel provvedere conseguenti alla significativa evoluzione della situazione che comportavano potenziali pregiudizi per la salute pubblica e che imponevano una tempistica d'intervento incompatibile con l'attivazione della fase d'interlocazione procedimentale.

Di tale circostanza, peraltro, l'amministrazione aveva dato atto nel corpo del provvedimento ingiuntoriale nel quale si evidenziava che tale provvedimento assolveva "altresì la formalità di comunicazione di cui alla Legge n° 241/90 come modificata, per le successive fasi del procedimento" (che si sarebbero poi concretizzate nell'atto di diffida a provvedere impugnata con motivi aggiunti).

5. Si palesa infondato anche il quinto motivo di gravame, concernente l'asserita ristrettezza della tempistica assegnata per l'ottemperanza all'Ordinanza in questione.

5.1. All'uopo ritiene il Collegio sufficiente osservare come tale censura si palesi del tutto generica, in quanto non viene esplicitato il perché una tempistica di tal fatta renderebbe inattuabili le iniziative richieste, né parte ricorrente ha ritenuto di avviare alcuna interlocuzione sul punto con l'amministrazione volta all'individuazione di una differente tempistica utile alla realizzazione delle azioni di ripristino.

In ogni caso, la condotta inerte si è protratta ben oltre la tempistica assegnata, imponendo all'amministrazione l'individuazione di apposita impresa incaricata dell'espletamento delle più urgenti misure ripristinatorie delle condizioni di salubrità dell'area circostante lo stabilimento.

6. Non è, infine, meritevole di accoglimento neppure l'ultimo motivo di gravame formulato, concernente l'esistenza di un concorrente procedimento di acquisizione dell'immobile da parte del Consorzio industriale provinciale di Sassari, atteso che la pendenza di tale iniziativa si fonda su presupposti e valutazioni che, anche in termini di tempistiche, si palesano del tutto avulse dalle contingenze che hanno imposto all'amministrazione Comunale di ingiungere alla ricorrente l'esecuzione degli urgenti interventi di ripristino ambientale. Pertanto, proprio il carattere emergenziale dell'intervento "extra ordinem" ingiunto dal Comune era tale da assumere ontologicamente rilievo prioritario rispetto a qualunque altra iniziativa "medio tempore" avviata sul sito in oggetto.

7. Alla luce delle suseposte considerazioni il ricorso introduttivo si rivela, pertanto, infondato e, come tale, meritevole di reiezione.

8. Con il ricorso per motivi aggiunti parte ricorrente ha impugnato il provvedimento dalla stessa qualificato in termini di "Ordinanza" prot. 23863 del 23 maggio 2023.

8.1. Parte ricorrente ha, in gran parte, riproposto le doglianze formulate nel ricorso introduttivo, rimodulando le stesse in ragione dell'adozione del provvedimento 23863/2023 con il quale è stata compulsata l'esecuzione dell'Ordinanza 1/2023. Il Collegio, pertanto, nel richiamare le diffuse considerazioni sviluppate in relazione ai motivi di doglianza formulati nel ricorso introduttivo, ritiene doveroso scrutinare partitamente i soli residui profili innovativi delle doglianze proposte con l'atto di motivi aggiunti.

8.1.1. Con il primo motivo aggiunto parte ricorrente ha contestato la competenza del Dirigente Comunale ad adottare la gravata Ordinanza ribadendo, nella sostanza, le censure formulate nel ricorso introduttivo a mente delle quali, nelle fattispecie di conclamato inquinamento ambientale, sarebbe in radice esclusa la competenza comunale (esclusione da intendersi, a maggior ragione, estesa al ruolo dirigenziale) ad adottare tali provvedimenti ingiunzionali.

8.1.1.1. Il motivo è infondato atteso che, fermo restando quanto già osservato rispetto alla riconosciuta possibilità nella fattispecie in esame di adottare Ordinanze contingibili e urgenti da parte dell'Amministrazione Comunale, nel caso di specie, l'atto impugnato con i motivi aggiunti non è un Ordinanza Sindacale, ma un atto dirigenziale di diffida -adottato in attuazione ed esecuzione dell'ordinanza sindacale oggetto del ricorso introduttivo- e coerente con i poteri dirigenziali declinati nell'art. 107, lett. h) del D.Lgs 267/2000.

Trattasi, pertanto, di atto amministrativo che rientra a pieno titolo nei poteri dirigenziali di vigilanza e controllo previsti dal Codice dell'Ambiente e si inserisce nel procedimento ingiunzionale con la finalità di sollecitare l'adempimento delle ordinanze in materia di rifiuti e compulsare dunque la tenuta di condotte adempitive rispetto agli ordini impartiti, preavvertendo in merito all'adozione di eventuali sanzioni amministrative o all'intervento sostitutivo e diretto del Comune.

8.2. Con il secondo motivo di gravame viene censurata l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento e l'omessa valutazione della nota della curatela.

8.2.1. Il Collegio, richiamate le considerazioni già formulate sopra in via generale, evidenzia come, con riguardo all'atto di diffida gravato, questo sia stato preceduto dalla notifica dell'Ordinanza Sindacale n° 1/2024, che acquisiva piena valenza di comunicazione ex art. 7 della Legge 241/90.

Sotto tale profilo assume rilievo dirimente il contenuto della richiamata Ordinanza che, a pagina 2, precisava che tale provvedimento assolveva *"altresì la formalità di comunicazione di cui alla Legge n° 241/90 come modificata, per le successive fasi del procedimento"*.

E' evidente, pertanto, che la parte ricorrente, avuto riguardo all'atto di diffida gravato, fosse resa edotta della pendenza del procedimento che la riguardava, atteso che aveva già presentato gravame giurisdizionale avverso l'Ordinanza sindacale.

8.3. Le considerazioni formulate dal Collegio nello scrutinio del ricorso introduttivo, da intendersi qui integralmente richiamate, offrono, infine, evidenza dell'infondatezza delle censure formulate con i motivi 3-4 e 5 dei motivi aggiunti, atteso che queste ripropongono, nella sostanza, le medesime doglianze rivolte avverso l'Ordinanza n° 1/2024 nel corpo del ricorso introduttivo.

9. Conclusivamente e alla luce delle superiori considerazioni il ricorso e i motivi aggiunti si rivelano infondati e meritevoli di reiezione.

10. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)