



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## **È ILLEGITTIMA L'ORDINANZA DI SOSPENSIONE DELL'ATTIVITÀ DI UN'AZIENDA DI STOCCAGGIO PER VIOLAZIONI DI LIEVE ENTITÀ**

---

*L'ordinanza sindacale di cui agli artt. 50 e 54 del TUEL ha carattere eccezionale. Tale caratteristica non può essere scalfita neanche innanzi a violazioni in materia ambientale.*

---

di **Aniello Iervolino**

IUS/09 - ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

**Raffaele Giaquinto**

Publicato, Giovedì 21 Novembre 2019

**Sommario:** 1. Il Fatto; 2. L'ordinanza sindacale di cui agli artt. 50 e 54 TUEL; 3. La decisione del T.A.R. Napoli del 01.08.2019 n° 4231; 3.1 Il rigetto dell'istanza di risarcimento del danno. 4. Conclusioni.

## 1. Il fatto

La Società ricorrente gestisce un impianto di stoccaggio e trattamento di rifiuti speciali solidi e liquidi pericolosi e non pericolosi, nonché di stoccaggio di oli esausti.

Il Comune ove è ubicato lo stabilimento ha ricevuto: 1) il verbale dei Vigili del Fuoco dal quale emergeva l'assenza di SCIA antincendio per l'implementazione dello stoccaggio dei solventi; 2) il verbale dell'ARPAC dal quale si è evinta l'erronea attribuzione dei codici CER ai rifiuti, la mancata etichettatura di big bags, l'assenza di sistemi di monitoraggio delle emissioni e la presenza di forti odori di solventi.

Sulla scorta di tale documentazione, il Sindaco ha emanato un'ordinanza contingibile ed urgente ai sensi degli artt. 50 e 54 TUEL affinché l'azienda sospendesse ad horas l'attività e, entro 30 giorni dalla notifica dell'atto, ovviasse a tutte le irregolarità riscontrate.

La società destinataria del provvedimento sindacale lo ha impugnato deducendo i vizi di irragionevolezza, illogicità, carenza di istruttoria e di motivazione, travisamento dei fatti, sviamento e difetto dei presupposti previsti dagli artt. 50 e 54 del TUEL, non risultando né contestate né dimostrate situazioni di emergenza sanitaria o di igiene pubblica che la normativa indicata pone a base dell'esercizio della potestà pubblica de qua.

Oltre alla domanda di annullamento, la ricorrente ha anche avanzato domanda di risarcimento del danno causatogli dalla sospensione improvvisa dell'attività.

## 2. L'ordinanza sindacale di cui agli artt. 50 e 54 TUEL

L'art. 50 del D.Lgs. n° 267/2000 dispone: "(...) 4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.

5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, 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, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche".

Il successivo art. 54 prevede: " (...) 4. **Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti** <sup>[anche]</sup> **contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana.** I provvedimenti di cui al presente comma sono reventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione".

Le succitate disposizioni attribuiscono al Sindaco, in casi eccezionali e per materie tipizzate, il potere di emanare un provvedimento in via immediata poichè utilizzato per la tutela di materie particolarmente sensibili.

L'ordinanza di cui agli artt. 50 e 54 TUEL si differenzia da tutti gli altri provvedimenti amministrativi (eccezion fatta per quelli vincolati) perchè caratterizzata da una snellezza procedimentale: non è, infatti, effettuata la comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 7, L. n° 241/1990. E ciò, in ragione della necessità per il Sindaco di porre rimedio in maniera immediata al pericolo che si è profilato.

A chiarimento della suddetta differenza è utile richiamare anche la giurisprudenza che così si è espressa sul punto “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" (da ultimo C.d.S., V, 27 ottobre 2014, n. 5308)<sup>[1]</sup>.

Ferma la mancata necessità di interlocuzione procedimentale con il privato, l'ordinanza contingibile ed urgente deve essere preceduta da un'istruttoria approfondita e necessita di un corredo motivazionale esaustivo.

Il Tribunale Amministrativo Partenopeo ha così “strutturato” il provvedimento ex art. 50 e 54 TUEL: “È indubbio che, posto che si tratta di atti che costituiscono una deviazione dall'ordinario potere riconosciuto al Sindaco, alla base dell'emanazione dell'ordinanza extra ordinem vi deve essere un adeguato supporto motivazionale non solo di tipo estrinseco, vale a dire di mera esteriorizzazione delle cause di pericolo e/o eccezionalità

dell'evento, ma anche di tipo intrinseco, ovvero corredato da un'adeguata istruttoria, sulla base dei dati tecnici in possesso dell'amministrazione, da condursi secondo un accertamento fondato su prove concrete e non su mere presunzioni (T.A.R. Umbria - Perugia, 29 agosto 2013, n. 451; Cons. di St., sez.VI. 13 giugno 2012, n. 3490)<sup>[2]</sup>.

### **3. La decisione del T.A.R. Napoli del 01.08.2019 n° 4231**

Venendo al caso che ci occupa, il Giudice di prime cure ha accolto il ricorso proposto dalla Società ponendo l'attenzione sull'assenza delle caratteristiche pregnanti dell'ordinanza sindacale: la contingibilità e l'urgenza.

Il Tribunale, sottolineando l'eccezionalità del provvedimento sindacale ex art. 50 e 54 TUEL, ha ritenuto che, per poter adottare ordinanze sindacali contingibili ed urgenti, l'Amministrazione deve tenere conto dei presupposti cumulativi che seguono: "a) un grave pericolo che minaccia l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana; b) la contingibilità, intesa quale situazione imprevedibile ed eccezionale che non può essere fronteggiata coi mezzi ordinari previsti dall'ordinamento; c) l'urgenza, causata dall'imminente pericolosità, che impone l'adozione di un provvedimento straordinario e di durata temporanea in deroga ai mezzi ordinari previsti dalla normativa vigente".

Circa l'inesistenza del grave pericolo, il Giudice ha ritenuto che la circostanza che la Società stoccasse un quantitativo di rifiuti 10 volte superiore a quello autorizzato e che effettuasse le attività di stoccaggio in aree diverse da quelle autorizzate, non evidenzerebbe la presenza di situazioni di pericolo imprevedibile ed eccezionale, nonostante l'ordinanza de qua fosse stata emanata il 31 luglio, periodo in cui è nota la combustione (anche) naturale dei rifiuti.

In buona sostanza, il Giudice amministrativo ha discrezionalmente ritenuto che una situazione del genere non potesse essere considerata urgente da risolvere.

#### **3.1 Il rigetto dell'istanza di risarcimento del danno**

Circa l'istanza di risarcimento dei danni economici subiti, il Tribunale si è espresso negativamente statuendo "la disciplina di riferimento delle delicate funzioni amministrative in argomento si connota, oltre che per l'elevato tasso di discrezionalità delle relative valutazioni, per l'esigenza di una tutela anticipata e rafforzata dell'ambiente e della salute pubblica (cfr. in termini T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 16.1.2017, n. 387)".

Il Giudice, in pratica, ha considerato le difficoltà in cui si trova l'Amministrazione nel dirimere questioni così delicate e complesse e, pertanto, ha ritenuto che il Comune non avesse agito con imperizia o negligenza (tali da determinare il pagamento del risarcimento del danno). Il suo comportamento, difatti, è stato valutato tenendo conto delle innumerevoli infrazioni rilevate dall'A.R.P.A.C. e dai VV.F. con la mancanza di una S.C.I.A. antincendio che, cumulate, avrebbero potuto creare una serie di "reazioni chimiche" tali da nuocere all'intera comunità.

Il T.A.R. campano, infatti, ha seguito il pregresso orientamento giurisprudenziale che prevedeva che: "Ritiene il Collegio di dover ribadire **il principio costantemente affermato dalla giurisprudenza, secondo il quale la mera illegittimità dell'attività provvedimentale non può costituire presupposto sufficiente per l'attribuzione della tutela risarcitoria, ove non accompagnato dalla dimostrazione della sussistenza dell'elemento psicologico dell'illecito**: ai fini dell'ammissibilità della domanda di risarcimento del danno a carico della Pubblica amministrazione, **non è sufficiente il solo annullamento del provvedimento lesivo**, ma è altresì necessaria la prova del danno subito e **la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo ovvero della colpa**. Si deve quindi verificare se l'adozione e l'esecuzione dell'atto impugnato sia avvenuta in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede alle quali l'esercizio della funzione deve costantemente ispirarsi, con la conseguenza che **il giudice amministrativo può affermare la responsabilità dell'amministrazione per danni conseguenti a un atto illegittimo quando la violazione risulti grave e commessa in un contesto di circostanze di fatto e in un quadro di riferimento normativo e giuridico tali da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione del provvedimento viziato, e negarla quando l'indagine presupposta conduca al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto** (cfr., tra le tante, Cons. Stato Sez. III, 15/7/2011, n. 4333; Cons. Stato Sez. V, 14/09/2012, n. 4894, Cons. Stato Sez. IV 7 gennaio 2013, n. 23, T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 2 luglio 2015, n. 8831)"<sup>[3]</sup>.

#### 4. Conclusioni

Alla luce di tutto quanto esposto, è possibile ritenere che la sentenza oggetto dell'odierno contributo ha rappresentato un indebolimento del potere sindacale di affrontare e risolvere nell'immediato problematiche che, come nel caso analizzato, avrebbero potuto arrecare danni alla comunità.

#### Note e riferimenti bibliografici

<sup>[1]</sup> T.A.R. Lombardia - Milano, sez. IV, 18.07.2017, n° 1632; nei medesimi termini, Consiglio di Stato, sez. IV, 13.07.2011, n° 4262; Consiglio di Stato, sez. IV, 24.03.2006, n° 1537.

<sup>[2]</sup> T.A.R. Campania - Napoli, sez. V, 03.06.2019, n° 3003; in pari termini, T.A.R. Emilia - Romagna - Parma, sez. I, 26.07.2019, n° 204.

<sup>[3]</sup> T.A.R. Sardegna - Cagliari, sez. I, 16.03.2018, n° 227; nei medesimi termini T.A.R. Lombardia - Milano, sez. I, 28.09.2017, n° 1870

---