

Pubblicato il 28/03/2023

N. 00771/2023 REG.PROV.COLL.
N. 02700/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2700 del 2018, proposto da Fallimento Immobiliare Residenza del Parco S.r.l. in persona del curatore e legale *rappresentante pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Umberto Grella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Milano, via Cesare Battisti 21;

contro

il Comune di Garlasco in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Fossati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso il suo studio in Milano, corso di Porta Vittoria 28;

per l'annullamento

- con tutti gli atti preordinati, consequenziali e connessi, del provvedimento prot. 18746 del 13.11.2018 del Comune di Garlasco, a firma congiunta del Sindaco e del Dirigente del settore territorio, notificato in pari data, recante ingiunzione di messa in sicurezza dell'area di proprietà della fallita e adozione di misure manutentive e di

smaltimento dei rifiuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Garlasco;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Data per letta all'udienza pubblica straordinaria dell'8 marzo 2023 celebrata nelle forme di cui all'art.17 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80 convertito in Legge 6 agosto 2021, n.113, e al Decreto Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021, la relazione del dott. Cacciari ed ivi uditi in collegamento da remoto i difensori delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe il Fallimento Immobiliare Residenza del Parco s.r.l. impugna l'atto prot. n. 18746 del 13.11.2018, con il quale il Comune di Garlasco sollecitava il Curatore ad adottare ogni necessario provvedimento necessario per tutelare la salute pubblica e l'incolumità dei cittadini, riservandosi di denunciare le inadempienze riscontrate oltre che alla Prefettura anche presso le opportune sedi legali. Segnatamente, la nota impugnata si riferisce al contesto attiguo ad un compendio edilizio – al tempo non ancora ultimato - in proprietà della predetta società fallita, sito nel Comune di Garlasco tra via Delle Rose e via Pagliazzo e oggetto di un piano di lottizzazione convenzionato, rispetto al quale, a seguito di sopralluogo avvenuto in data 9 novembre 2017, il Comune riscontrava una situazione generale di incuria determinante la crescita spontanea di erbacce e la presenza di animali indesiderati. Per tale ragione la nota impugnata veniva preceduta da una comunicazione, inviata dal Sindaco del Comune di Garlasco alla curatela in data 14 novembre 2017, con cui a quest'ultima veniva richiesto di provvedere con urgenza al ripristino della recinzione, alla messa in sicurezza del

cantiere e alla pulizia dell'area, provvedendo allo sfalcio dell'erba ed allo smaltimento dei rifiuti ivi presenti.

In data 14 giugno 2018 il Comune di Garlasco ha inviato al Curatore una comunicazione di avvio di un procedimento amministrativo finalizzato all'adozione di un'ordinanza di messa in sicurezza, pulizia e smaltimento rifiuti presso l'area esterna attigua al cantiere. In data 16 ottobre 2018 la Curatela, presentando osservazioni, ha sollecitato l'archiviazione del procedimento in virtù della non imputabilità della situazione, peraltro risalente nel tempo, al Fallimento. In risposta a dette osservazioni, in data 13 novembre 2018 il Comune di Garlasco ha notificato la nota impugnata, evidenziando la tardività delle deduzioni presentate dalla Curatela e l'aggravamento della situazione interessante l'area; il Curatore veniva quindi sollecitato ad eseguire gli interventi necessari per tutelare la salute e l'incolumità pubbliche.

Assumendo l'illegittimità del predetto atto, in data 28 novembre 2018 il Fallimento Immobiliare Residenza del Parco s.r.l. ha depositato quindi il presente ricorso lamentando violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili.

Si è costituito in giudizio il Comune di Garlasco chiedendo l'inammissibilità e, comunque, il rigetto del ricorso nel merito. Lo stesso Comune ha poi escusso la polizza fideiussoria che la società, prima del fallimento, aveva stipulato a garanzia degli obblighi assunti con la convenzione di lottizzazione e ha poi chiesto al Fallimento lo stralcio delle aree non cedute dal lottizzante, sì da destinare parte della somma della polizza escussa alla realizzazione delle opere pubbliche previste dal piano e all'eliminazione dello stato di degrado presente sul fondo.

In data 20 ottobre 2022 la Curatela ha autorizzato il Comune ad effettuare sull'area gli interventi più urgenti, senza addebito di costi alla procedura fallimentare. Il Comune ha quindi affidato l'incarico per la redazione del progetto esecutivo volto alla realizzazione delle opere di urbanizzazione e all'affidamento diretto dei lavori di pulizia delle aree interessate. In data 25 novembre 2022 è stato emesso il verbale di fine lavori.

Infine il 13 gennaio 2023, a seguito di asta fallimentare, il compendio immobiliare oggetto di causa è stato aggiudicato alla società Fratelli Costruzioni s.r.l. e pertanto, in vista dell'udienza per la trattazione della causa nel merito, le parti hanno formulato istanza congiunta di rinvio.

All'udienza straordinaria di smaltimento dell'8 marzo 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il presente ricorso contesta l'epigrafata nota comunale con cui il curatore del Fallimento Immobiliare Residenza del Parco s.r.l. è stato sollecitato ad eseguire gli interventi necessari per tutelare la salute e l'incolumità pubblica.

Lamenta il ricorrente difetto di legittimazione passiva della curatela fallimentare, in quanto soggetto privo di responsabilità nella causazione dell'evento, nonché la violazione dell'art. 192 del d.lgs. 152/2006, degli artt. 25, 26 e 62 del Regolamento di Polizia Urbana comunale e dell'art. 54 d.lgs. 267/2000; contraddittorietà e perplessità dell'atto non essendo comprensibile quale potere abbia esercitato l'Amministrazione comunale e, in particolare, potendosi qualificare la nota impugnata sia quale atto di gestione ambientale sia quale ordinanza contingibile e urgente; incompetenza e violazione di legge sotto vari profili, tra i quali la doppia sottoscrizione dell'atto da parte del Sindaco e del Dirigente nonché difetto motivazionale, illogicità e carenza d'istruttoria.

La difesa comunale eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso poiché la nota impugnata conterrebbe una mera sollecitazione al compimento di una determinata attività sotto forma di invito, privo di carattere autoritativo e pertanto non avrebbe autonoma lesività. Il ricorso sarebbe poi anche improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse in quanto il Comune di Garlasco, a seguito di accordi con parte ricorrente, ha provveduto a bonificare l'area. Nel merito, rilevata la sussistenza della legittimazione passiva in capo alla curatela fallimentare, replica alle deduzioni della ricorrente rivendicando la piena legittimità degli atti impugnati.

2. In via preliminare deve essere respinta la richiesta di rinvio, per quanto congiuntamente formulata dalle parti in causa.

L'articolo 73, comma 1 bis, del codice al processo amministrativo prevede infatti che il rinvio della trattazione della causa possa essere disposto solo in casi eccezionali, né esiste alcuna norma o principio che attribuisca le parti un'aspettativa giuridicamente tutelata al rinvio (C.G.A. 1 luglio 2022, n. 790). Le situazioni eccezionali per le quali disporre il rinvio della trattazione della causa possono essere integrate solo da gravi ragioni idonee a incidere sulle fondamentali esigenze di tutela del diritto di difesa 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, tanto più che la trattazione della causa è stata calendarizzata in un'udienza straordinaria (quella odierna) per lo smaltimento dell'arretrato. Un differimento sarebbe quindi distonico rispetto al prevalente interesse pubblico sotteso al predetto programma di smaltimento (C.G.A. 31 gennaio 2022 n. 153; T.A.R Emilia-Romagna, Bologna, II, 10 novembre 2022 n. 897).

La ragione della richiesta di rinvio di cui si tratta consiste nel fatto che il compendio immobiliare, in relazione alla cui situazione di degrado era stata emessa la nota comunale impugnata, è stato recentemente aggiudicato ad altre impresa che ne completerà la realizzazione, superando così presumibilmente la situazione di incuria segnalata con la nota in questione. Ma questo non costituisce un caso "eccezionale", trattandosi invece di un ordinario sviluppo della situazione originata dal fallimento dell'impresa Immobiliare Residenza del Parco s.r.l. e idonea semmai, a determinare una situazione di carenza di interesse sopravvenuta alla trattazione della causa, che tuttavia non è stata dichiarata dalla parte ricorrente.

Il gravame deve quindi essere deciso.

3. Il ricorso è inammissibile per difetto d'interesse, essendo fondata l'eccezione dell'Amministrazione resistente.

Invero, esaminando preliminarmente il secondo motivo di gravame, il ricorrente lamenta la totale incertezza sull'esistenza e sulla natura del potere esercitato dal Comune di Garlasco (incertezza che, peraltro, si traduce nella formulazione di censure alternative e dipendenti dalla natura che si voglia riconoscere all'atto impugnato) e prospetta la riconducibilità della nota impugnata ad un'ordinanza contingibile e urgente, valorizzando l'avvenuta sottoscrizione da parte del Sindaco e l'intimazione rivolta al curatore, ovvero ad un atto di gestione ambientale inquadrabile nell'art. 192 del d.lgs. n. 152/2006 ambiente nonché, *in parte qua*, negli artt. 25, 26 e 62 del Regolamento di polizia urbana locale. Ebbene, a dispetto di quanto prospettato, la nota impugnata deve necessariamente qualificarsi come atto meramente interlocutorio, prodromico all'emanazione di apposita ordinanza di messa in sicurezza, pulizia e smaltimento rifiuti.

Invero, seppure l'atto impugnato si inserisce in un procedimento amministrativo avviato formalmente il 14 giugno 2018, deve escludersi che lo stesso possa qualificarsi come provvedimento in senso stretto.

A tale conclusione si perviene valorizzando diverse circostanze, tra le quali l'assenza di riferimenti normativi rinvenibili nell'atto e, in particolare, il fatto che la nota sia priva di un reale carattere autoritativo.

Depongono in favore della natura meramente interlocutoria dell'atto, in specie, le espressioni nello stesso riscontrabili: nell'oggetto della comunicazione, infatti, si qualifica la stessa quale *riscontro* a nota (...) *finalizzato* alla predisposizione di apposita ordinanza di messa in sicurezza, pulizia e smaltimento rifiuti. Tale evenienza dimostra come l'atto impugnato non sia lesivo di alcuna posizione giuridica soggettiva, essendo prodromico ad una lesione solo eventuale e in ogni caso non verificatasi in concreto.

In particolare, con la nota in questione l'Amministrazione comunale ha inteso rispondere alle osservazioni che l'avv. Umberto Grella, in data 16 ottobre 2018, ha formulato in nome e per conto del Fallimento al fine di sollecitare l'archiviazione

del procedimento amministrativo.

Ancora, la circostanza per cui il Curatore nell'atto venga semplicemente sollecitato a tenere una determinata condotta, quasi fosse un invito, e il fatto che non si faccia riferimento ad alcuna intimazione né a termini entro cui provvedere, dimostrano l'assenza di lesività dell'atto.

Infine, l'atto impugnato non risulta nemmeno riconducibile agli schemi legali in astratto prospettati dal ricorrente poiché non presenta le caratteristiche minime per poter essere sussunta nell'alveo applicativo delle ordinanze ex art. 192 del d.lgs. n. 152/2006: esso si limita infatti a sollecitare, in modo assai generico, l'adozione dei provvedimenti necessari a tutelare la salute pubblica e l'incolumità dei cittadini, senza specificare le operazioni da porre in essere e il termine entro cui provvedere.

Si deve escludere, parimenti, che l'atto impugnato possa qualificarsi come ordinanza contingibile e urgente, stante la natura eminentemente residuale del provvedimento *extra ordinem* e l'assenza dei presupposti che ne giustificano l'adozione.

Il tenore e la portata della nota prot. 18746/2018, dunque, sono tali da farla ritenere mero atto interlocutorio, non conclusivo del procedimento e non autonomamente impugnabile. L'inammissibilità del ricorso rende superflua la disamina degli altri motivi di diritto.

Tuttavia, per chiarezza espositiva, risulta opportuno richiamare la sentenza n. 3/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che ha sopito il dibattito sulla legittimazione passiva della curatela fallimentare con riguardo all'ordine di rimozione di rifiuti, offrendo sulla questione risposta positiva. Sul punto si evidenzia come tale legittimazione sia connessa alla qualifica di detentore del bene immobile inquinato (sui cui i rifiuti insistono) acquisita dal curatore fallimentare, giacché nell'ottica del diritto comunitario, 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.

Posto ciò, in accoglimento dell'eccezione formulata dal Comune di Garlasco, si ritiene di dichiarare il ricorso inammissibile per assenza di profili lesivi del provvedimento impugnato.

Le spese processuali vengono tuttavia compensate tra le parti in ragione della peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella Camera di Consiglio del giorno 8 marzo 2023, tenutasi con collegamento da remoto in videoconferenza tramite Microsoft Teams ai sensi dell'art. 17 del D.L. 9 giugno 2021, n.80 convertito in Legge 6 agosto 2021, n.113 e del Decreto Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021, con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Alessandro Cacciari, Consigliere, Estensore

Marcello Bolognesi, Referendario

L'ESTENSORE
Alessandro Cacciari

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO