

Publicato il 20/01/2020

N. 00026/2020 REG.PROV.COLL.
N. 00110/2018 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 l' Abruzzo

sezione staccata di Pescara (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 110 del 2018, proposto da:

Autostrade per l'Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Giulio Vicedomini, con domicilio eletto in forma digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Vasto, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Alfonso Mercogliano, con domicilio eletto in forma digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

dell'ordinanza n.53/2018 del 7/2/2018, resa dal Sindaco del Comune di Vasto ex art. 192 comma 3 del d.lgs. 152/2006 con cui veniva ordinato al Consorzio di Bonifica Sud e alla S.p.A. Autostrade per l'Italia di provvedere, entro e non oltre il perentorio termine di gg. 30 (trenta) decorrenti dalla data di notifica (8/2/2018), alla bonifica dei siti ivi indicati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 gennaio 2020 la dott.ssa Renata Emma Ianigro e uditi per le parti i difensori Giulio Vicedomini per la parte ricorrente, Alfonso Mercogliano per l'amministrazione comunale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente Autostrade per l'Italia impugnava, chiedendone l'annullamento previa sospensiva, l'ordinanza n.ro 53/2018 del 5/02/2018, resa dal Sindaco del Comune di Vasto e notificata a mezzo posta in data 8-13/2/2018, con cui veniva ordinato ad essa e al Consorzio di Bonifica Sud, di provvedere, entro e non oltre il termine perentorio di giorni trenta (30) alla bonifica da rifiuti, pericolosi e non, rinvenuti su un'area sita nel territorio del Comune di Vasto, localizzata al di sotto del "Viadotto Autostradale Sinello, al km 436+978" e lungo la strada denominata "Strada Fondovalle Sinello". La ricorrente adduceva, a fondamento del ricorso, i seguenti motivi:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 14, comma 3, D.Lgs. 285/1992, e dell'art. 192, D.Lgs. n. 152/2006 – eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e inesistenza dei presupposti: difetto di legittimazione passiva di

Autostrade per l'Italia;

2) Violazione e falsa applicazione di legge: art. 192, D.Lgs. 152/2006 – eccesso di potere per sviamento e violazione del principio di leale collaborazione, difetto di istruttoria – omessa e/o contraddittorietà della motivazione – manifesta illogicità – precedenti giurisprudenziali ed orientamenti anche del TAR Abruzzo;

3) Violazione e falsa applicazione di legge: artt. 7 e 8 della L. 241/1990; art. 192, D.Lgs. 152/2006 – eccesso di potere per difetto di istruttoria – sviamento e violazione del principio di leale collaborazione;

4) Violazione e falsa applicazione di legge: art. 54, D.Lgs. 267/2000. Eccesso di potere per sviamento – difetto di istruttoria – assenza assoluta dei presupposti – travisamento dei fatti.

Con ordinanza n.31 del 9.10 2019 il Collegio accoglieva, sotto il profilo del fumus, l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento impugnato e per l'effetto ordinava all'amministrazione intimata di rinnovare il procedimento alla luce di quanto dedotto da parte ricorrente ed in particolare al fine di rivalutare, nel contraddittorio delle parti, la legittimazione passiva dell'istante nonché l'eventuale ascrivibilità a profili di “colpa” sotto il profilo soggettivo della condotta oggetto di contestazione.

Nel prosieguo, il Presidente del T.a.r., con provvedimento monocratico del 4/11/2019, richiedeva, in via istruttoria, il deposito da parte dell'amministrazione resistente di una relazione dettagliata onde esporre se e quali provvedimenti fossero stati adottati in esecuzione della predetta pronuncia cautelare n.ro 62 del 14/05/2018. L'amministrazione non ottemperava al deposito della richiesta relazione di chiarimenti.

All'udienza pubblica di discussione dell'11.01.2020 il ricorso veniva discusso e introitato per la decisione.

2. Nel giudizio è controversa, sotto il profilo della legittimazione passiva, la legittimità di un'ordinanza sindacale adottata dal Comune di Vasto a carico della società istante e del Consorzio di Bonifica, quali proprietari di aree distinte, per la rimozione di rifiuti, pericolosi e non, abbandonati lungo la strada denominata Fondo Valle del Sinello nonché su un'area

sita al di sotto del Viadotto Autostradale del Sinello km 436+978 come da relazione tecnica dell'Ufficio Ecologia Ambiente e Sanità.

Il provvedimento impugnato risulta adottato ai sensi degli artt. 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 192 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che vieta l'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo e prevede che chiunque violi tale divieto è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi "in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo".

Parte ricorrente, con il presente gravame, nel contestare l'adozione dell'ordinanza in assenza della previa comunicazione di avvio del procedimento, sostiene di non essere obbligata alla rimozione poiché il soggetto obbligato è individuato dalla norma nell'autore dell'abbandono, e, in sua sostituzione nel Comune medesimo. In particolare la società istante deduce che il soggetto obbligato andrebbe individuato nel solo Consorzio di Bonifica, destinatario anch'esso dell'atto impugnato, che, quale soggetto concessionario, sarebbe obbligato a provvedere alla manutenzione del sito.

2.1 Il ricorso è fondato e merita accoglimento sotto il preliminare ed assorbente profilo della violazione delle prescritte garanzie procedurali essendo mancato il necessario contraddittorio procedimentale con i soggetti interessati al fine di far emergere l'esistenza di profili di responsabilità per dolo o per colpa nei termini richiesti dalla norma.

Risulta infatti meritevole di positiva delibazione la censura relativa alla mancata comunicazione di avvio del procedimento dal momento che il Comune di Vasto non ha garantito all'istante la necessaria partecipazione al procedimento amministrativo culminato nell'adozione del provvedimento gravato, necessaria al fine di verificare se la violazione contestata fosse o meno imputabile a titolo di dolo o colpa alla società ricorrente.

Di qui consegue, innanzitutto, che l'ordinanza di rimozione di rifiuti in questione, ai fini dell'instaurazione del prescritto contraddittorio, doveva essere preceduta dall'inoltro della comunicazione di avvio del procedimento ai soggetti interessati. Trattasi di un adempimento imprescindibile laddove - come nel caso di specie - sia necessario accertare i dedotti profili di responsabilità in capo ai soggetti legittimati passivamente, proprio in virtù dell'utilità che essi avrebbero potuto apportare al procedimento quanto all'accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito dei rifiuti (cfr. da ultimo, T.A.R. Puglia, sez. Lecce, sez. III, 13 febbraio 2013, n. 301, T.A.R. Lombardia, sede Milano, sez. IV, 14 gennaio 2013, n. 56, T.A.R. Campania, sez. Salerno, sez. I, 20 giugno 2012, n. 1254, T.A.R. Calabria, sez. Reggio Calabria, 19 dicembre 2012, n. 747, e sede Catanzaro, sez. I, 5 luglio 2012, n. 714).

La necessità di assicurare l'apporto partecipativo dell'interessato al procedimento si impone ogni qual volta la possibilità di coinvolgere il privato non sia esclusa da esigenze di celerità che, ove esistenti, devono trovare puntuale esplicitazione nella motivazione del provvedimento in concreto adottato.

Nella specie, pur risultando indicato nella motivazione del provvedimento il potere contingibile ed urgente di cui agli artt.50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000, quale fonte normativa legittimante l'intervento del Sindaco in luogo del Dirigente, manca nell'atto adottato un'adeguata motivazione da cui emergano le ragioni di indifferibilità ed urgenza sottese all'adozione del provvedimento impugnato, nonché quale fosse la situazione di pericolo per la salute pubblica che necessitava di un intervento improcrastinabile.

Per giurisprudenza pacifica, in presenza di un'ordinanza "contingibile ed urgente" emanata dal Sindaco, per fronteggiare emergenze verificatesi in ambito locale di natura sanitaria, igienica o ambientale, è richiesto sotto il profilo della legittimità formale, una motivazione illustrativa della concreta sussistenza dei presupposti previsti dalla legge, ossia della necessità di immediato intervento a tutela di interessi pubblici, come la salute o l'ambiente, non tutelabili diversamente con il ricorso agli strumenti ordinari (Cass. sent. 30 luglio 2014, n. 33779).

2.2. Sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti obbligati ai sensi dell'art. 192 cit., questo T.a.r. ha già in passato riconosciuto (cfr sentenze n.ri 108 e 237 del 2013), che l'obbligo di procedere alla rimozione dei rifiuti grava, in solido con il responsabile, anche sul proprietario del sito, laddove essa sia imputabile "a titolo di dolo o colpa", e comunque, a tal fine, si impone come necessario ed imprescindibile l'accertamento "in contraddittorio con i soggetti interessati".

L'applicazione del regime di responsabilità istituito dalla Direttiva UE 2004/35 sul danno ambientale ha, invero, come suo ineludibile presupposto essenziale l'individuazione di un soggetto che possa essere qualificato come responsabile della contaminazione, dovendo, dunque, l'Amministrazione accertare il nesso di causalità che esiste tra l'attività svolta dall'interessato ed il danno ambientale contestato.

Il requisito della colpa del proprietario dell'area postulato dall'art. 192, comma 3, d.lg. n. 152 del 2006 deve essere oggetto di positivo accertamento da parte dell'amministrazione nell'ambito del procedimento, anche al fine di verificare il rilievo ove occorra dell'omissione degli accorgimenti e delle cautele, anche di ordine civilistico, imposte dall'ordinaria diligenza, ossia sulla base di un comportamento prudenzialmente esigibile per assicurare un'efficace protezione e sicurezza dell'area, come nei casi di persistenza di sversamenti continuativi e ripetuti nel tempo, conosciuti dal proprietario e non opportunamente segnalati o altrimenti fronteggiati.

Nel caso in cui il proprietario risulti incolpevole sarà, quindi, tenuto al mero rimborso delle spese relative agli interventi realizzati d'ufficio dall'Autorità competente, nel limite del valore di mercato del sito determinato dopo l'esecuzione di tali interventi e solo nell'ipotesi in cui non sia stata nel frattempo accertata la responsabilità di altri soggetti o se risulti impossibile rivalersi nei confronti dei medesimi.

L'accertamento del profilo soggettivo, nel caso di specie, risulta essere mancato e l'assenza del contraddittorio prescritto dalla norma sul punto rende illegittimo il provvedimento impugnato illegittimo, restando assorbita ogni altra censura sollevata (C.G.A. Regione Siciliana, sent. 497/2019).

Da quanto esposto consegue l'accoglimento del ricorso e l'annullamento del provvedimento ai fini della riedizione del procedimento, sicché, in esecuzione della presente decisione l'Amministrazione è tenuta a rinnovare il procedimento onde accertare definitivamente, nel contraddittorio tra le parti, la titolarità e la disponibilità del sito ubicato al di sotto del "Viadotto Autostradale Sinello" nonché l'imputabilità a titolo di dolo o colpa della condotta di abbandono dei rifiuti in capo alla ricorrente, ai sensi dell'art. 192 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 ai fini della configurazione delle relative responsabilità.

4. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate nella misura di cui al dispositivo tenuto conto del comportamento processuale dell'amministrazione che non ha eseguito l'ordine di riesame disposto da questo T.a.r. in via anticipata in sede cautelare, e non ha prestato ottemperanza alla successiva ordinanza istruttoria disposta con provvedimento presidenziale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato nei termini di cui in motivazione.

Condanna l'Amministrazione intimata al pagamento a favore della società ricorrente delle spese e degli onorari di giudizio che liquida nella somma complessiva di euro 4500,00 (quattromilacinquecento/00) oltre al rimborso del contributo unificato.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 10 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Renata Emma Ianigro, Presidente FF, Estensore

Massimiliano Balloriani, Consigliere

Pietro De Berardinis, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Renata Emma Ianigro

IL SEGRETARIO