

TAR di Torino, n. 4376/10: ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco

L'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse, comportando la chiusura della parentesi giurisdizionale aperta dal ricorrere con l'interposizione del gravame, è conseguenza a cui il Giudice può pervenire solo se il provvedimento impugnato sia stato sostituito da un altro che rechi un assetto di interessi del tutto nuovo e integralmente satisfattivo della pretesa azionata in giudizio, ovvero quando le circostanze di fatto sopravvenute o la situazione di diritto determinatasi siano tali da rendere del tutto inutile per il ricorrente la pronuncia di annullamento, alla quale il deducente non possa avere più alcun interesse, quantunque di natura meramente morale. Nel processo amministrativo la dichiarazione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse può essere pronunciata al verificarsi di una situazione di fatto o di diritto del tutto nuova e sostitutiva rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venire meno per il ricorrente qualsiasi (anche soltanto strumentale o morale o comunque residua) utilità della pronuncia del giudice.

(Nel caso di specie, la ricorrente aveva dichiarato di aver ancora interesse alla decisione del ricorso, quanto meno allo scopo di scongiurare ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione, che, come ha dimostrato la successiva interposizione di motivi aggiunti, sono stati di fatto successivamente adottati).

Il potere di ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco è uno strumento giuridico residuale, legittimamente adottabile solo qualora l'ordinamento non predisponga strumenti ordinari per far fronte alla situazione di pericolo che si vuole scongiurare. Nel caso delle situazioni di abbandono di rifiuti pericolosi, tale rimedio è apprestato in via generale dall'ordinamento dall'art. 13 del Decreto Ronchi, che consente l'adozione di un'ordinanza per rimediare ad un'urgente ed eccezionale necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, previa indicazione delle norme derogate e del parere degli organi tecnico - sanitari locali, espressi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.

(Nella fattispecie, nonostante il richiamo ad una nota dell'ARPA Piemonte, nulla è stato detto in ordine alla situazione di eccezionale urgenza, ovverosia di contingibilità).

La contingibilità, ossia l'eccezionalità della situazione di fatto generatasi e la correlativa eccezionale urgenza a provvedere, costituisce prerequisite imprescindibile per l'esercizio sia del potere specifico di ordinanza contemplato all'art. 13 del Decreto Ronchi, sia del generico e residuale potere di ordinanza di cui all'art. 38 dell'abrogata L. n. 142/1990.

(Nel caso di specie, il Collegio ha sottolineato che la situazione cui il provvedimento ha inteso porre rimedio risaliva a svariati anni addietro).

Ai sensi dell'art. 14 del Decreto Ronchi, è obbligata alla rimozione dei rifiuti depositati sull'area di sua proprietà, in solido con il responsabile dell'inquinamento, il soggetto che non abbia controllato debitamente l'operato del proprio ausiliario o preposto. Infatti, ben potrebbe comunque ravvisarsi una responsabilità colposa omissiva sotto il profilo civilistico, non solo nel proprietario che tollera il deposito di materiale ignoto da parte di ignoti pure colti sul fatto sul proprio terreno, ma ancor di più di colui che civilisticamente risponde del fatto illecito del proprio ausiliario o preposto.

(Nella specie, tuttavia, il Collegio ha sottolineato che la ricorrente non ha colto sul fatto gli autori del deposito dei rifiuti, né si è avvalsa di ausiliari o preposti. Inoltre, non può neanche esserle ascritta una responsabilità per omissione, poiché, come allegato in fatto e non contestato dal Comune resistente, la ricorrente, in forza della prima

ordinanza, risalente al 1988, provvide sia ad incaricare un'Azienda locale di bonificare il terreno, sia a recintare il medesimo e ad approvare i cartelli recanti il divieto di scarico di rifiuti).

N. 04376/2010 REG.SEN.

N. 00431/2000 REG.RIC.

N. 01973/2001 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 431 del 2000, proposto da:

Cantoni Wanda, rappresentata e difesa dagli avv. Prof. Vittorio Barosio, Carlo Simoncini, con domicilio eletto presso il prof. Vittorio Barosio in Torino, corso G. Ferraris, 120;

contro

Comune Alessandria, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni Taverna, Orietta Bocchio, Cristiana Rossi, con domicilio eletto presso l'avv. Daniela Sannazzaro in Torino, corso Re Umberto I, 6;

sul ricorso numero di registro generale 1973 del 2001, proposto da:

Cantoni Wanda, rappresentata e difeso dagli avv. Prof. Vittorio Barosio, Carlo Simoncini, con domicilio eletto presso il prof. Vittorio Barosio in Torino, corso G. Ferraris, 120;

contro

Comune Alessandria, rappresentato e difeso dagli avv. Marco Pizzetti, Orietta Bocchio,

Cristiana Rossi, con domicilio eletto presso Daniela Sannazzaro in Torino, corso Re Umberto I, 6;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 431 del 2000:

dell'ordinanza del Sindaco di Alessandria 16.11.1999, notificata in data 4.12.1999, a mezzo della quale si ordina al ricorrente di eseguire opere di recupero e smaltimento di rifiuti abbandonati su terreni di sua proprietà;

di ogni altro atto presupposto, preparatorio, connesso o consequenziale.

quanto al ricorso n. 1973 del 2001:

dell'ordinanza del Sindaco di Alessandria 12.7.2001 n. 215, notificata in data 27.7.2001, a mezzo della quale si ordina alla ricorrente di eseguire opere di messa in sicurezza e recinzione di un terreno di sua proprietà sul quale verrebbero abbandonati rifiuti, nonché di presentare un progetto di bonifica e ripristino ambientale.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune Alessandria e di Comune Alessandria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2010 il Referendario Avv. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con i ricorsi in epigrafe, che stante le ragioni di oggettiva connessione vanno riuniti e decisi con un'unica sentenza, la ricorrente impugna i provvedimenti sindacali con i quali,

sull'unico presupposto della titolarità di diritto di proprietà in capo alla medesima su un fondo ubicato nel Comune di Alessandria, le viene ingiunta la rimozione di rifiuti abbandonati sul di lei terreno e la messa in sicurezza e recinzione con apposizione di cartelli di divieto di scarico.

Il Comune di Alessandria si costituiva con produzione del 8.10.2010 e memoria del 18.10.2010, cui seguiva memoria di replica della ricorrente depositata il 26.10.2010.

Il gravame è affidato a tre motivi, di seguito illustrati in uno con il loro distinto scrutinio.

Il ricorso 1973.2001 è seguito anche da due atti per motivi aggiunti, volti all'annullamento di due provvedimenti successivamente adottati aventi il medesimo tenore imperativo di quello impugnato con il gravame principale.

Con il secondo dei mezzi aggiuntivi è gravata l'ordinanza del 15.3.2004 con la quale era ordinata l'esecuzione d'ufficio delle attività imposte con i provvedimenti assunti in precedenza.

Pervenuto l'affare alla pubblica Udienza del 18.11.2010, sulle conclusioni delle parti e sulla relazione del Referendario Alfonso Graziano la causa è stata ritenuta in decisione.

2.1. Deve preliminarmente il Collegio scrutinare l'eccezione di improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse, sollevata dal Comune con la memoria di costituzione sul rilievo che dal sopralluogo effettuato dall'ARPA il 9.8.2000 emergeva che non erano più presenti sul fondo della ricorrente i rifiuti oggetto dell'ordinanza censurata, per cui la stessa poteva ritenersi ottemperata.

Il verbalizzante precisava peraltro che il provvedimento imponeva alla destinataria di comprovare l'avvenuto smaltimento dei rifiuti stessi in un centro di raccolta autorizzato, dandone comunicazione all'ufficio ecologia del Comune, adempimento non posto in essere dalla ricorrente.

La difesa comunale fa discendere dalla suindicata parziale ottemperanza all'ordinanza impugnata la sopravvenuta carenza di interesse al gravame.

Contesta la ricorrente la pretesa esecuzione del provvedimento, dichiarando con la

memoria del 26.10.2010 di non aver prestato esecuzione all'ordine impartito, inferendo che presumibilmente i rifiuti de quibus sono stati rimossi da ignoti e insistendo per l'ottenimento della pronuncia giurisdizionale alla quale in sostanza assume di avere interesse anche solo morale, quanto meno per scongiurare ulteriori provvedimenti del Comune.

2.2. Ritiene la Sezione che l'eccezione in esame non si presti a positiva valutazione vada e per l'effetto respinta.

Costituisce ius receptum, a cui il Collegio aderisce, il principio per il quale l'improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza di interesse, comportando la chiusura della parentesi giurisdizionale aperta dal ricorrente con l'interposizione del gravame è conseguenza a cui il Giudice può pervenire solo se il provvedimento impugnato sia stato sostituito da un altro che rechi un assetto di interessi del tutto nuovo e integralmente soddisfacente della pretesa azionata in giudizio, ovvero quando le circostanze di fatto sopravvenute o la situazione di diritto determinatasi siano tali da rendere del tutto inutile per il ricorrente la pronuncia di annullamento, alla quale il deducente non possa avere più alcun interesse, quantunque di natura meramente morale.

Rammenta al riguardo il Collegio come la giurisprudenza sia ormai concordemente attestata sulla delineata opzione ermeneutica, avendo anche di recente chiarito che "nel processo amministrativo la dichiarazione di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse può essere pronunciata al verificarsi di una situazione di fatto o di diritto del tutto nuova e sostitutiva rispetto a quella esistente al momento della proposizione del ricorso, tale da rendere certa e definitiva l'inutilità della sentenza, per avere fatto venire meno per il ricorrente qualsiasi (anche soltanto strumentale o morale o comunque residua) utilità della pronuncia del giudice"(Consiglio di Stato, sez. V, 10 settembre 2010, n. 6549; Consiglio di Stato, sez. V, 13 luglio 2010, n. 4540).

Nel caso all'esame, come avvertito, la ricorrente dichiara di aver ancora interesse alla decisione del ricorso, quanto meno allo scopo di scongiurare ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione, che, come dimostra la successiva interposizione di motivi aggiunti, sono stati di fatto successivamente adottati.

Ma al di là della manifestazione di volontà della deducente osta a parere del Collegio all'affermazione della sopravvenuta carenza di interesse al gravame, la circostanza,

correttamente rilevata dall'ARPA nel sopralluogo del 9.8.2000 (doc. 6 Comune) che la ricorrente, anche ammesso che abbia rimosso i rifiuti, non ha ottemperato alla accessiva prescrizione formale di comprovarne l'allontanamento dal fondo e la loro collocazione presso un centro di raccolta autorizzato, inviando formale comunicazione al Comune.

Siffatta omissione, che probabilmente suffraga l'assunto di parte ricorrente, secondo cui l'ottemperanza al provvedimento non è stata effettuata da lei ma da ignoti, induce ad affermare che l'esecuzione dell'ordinanza è stata solo parziale, difettando l'obbligatoria comunicazione al Comune dell'avvenuta allocazione dei rifiuti presso un centro di raccolta autorizzato.

L'eccezione va pertanto disattesa.

3.1. Va esaminata anche l'ulteriore eccezione preliminare di rito articolata dalla difesa comunale, secondo la quale la procura ad litem apposta in calce al ricorso sarebbe nulla siccome da intendersi riferita non al ricorso cui accede ma ad altro non meglio identificato gravame, non ancora introdotto.

L'eccezione è palesemente destituita di giuridico fondamento.

Una mera rapida lettura del mandato defensionale incorporato nel ricorso notificato al Comune, getta piena luce sulla ritualità del negozio procuratorio difensivo, atteso che la ricorrente con esso delega l'avv. Simoncini e il Prof. Barosio a rappresentarla e difenderla "nel presente procedimento pendente davanti il Tribunale Amministrativo Regionale del Piemonte".

Deduce la difesa comunale che il giudizio di cui al ricorso in epigrafe non poteva definirsi ancora pendente all'atto della notifica del ricorso introduttivo, poiché la pendenza sorge all'atto del deposito del gravame.

3.2. Deve il Collegio dissentire da siffatta prospettazione, rilevandone il carattere meramente nominalistico, posto che appare *ictu oculi* che la ricorrente quando ha rilasciato la procura intendeva riferirla al ricorso nel quale la stessa risultava incorporata mediante la spillatura del foglio separato ma ad esso congiunto, nel quale l'atto procuratorio è stato steso.

Che la signora abbia adoperato, per individuare il ricorso, l'attributo "pendente", in luogo, magari, di quello più appropriato di "su esteso" è questione meramente terminologica che non è idonea ad intaccare la regolarità del conferimento dello ius postulandi ai legali da lei prescelti.

4.1. Approdando al merito dell'azione, lamenta con il primo mezzo la ricorrente violazione dell'art. 38 della L. n. 142/1990 e dell'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997 deducendo come il ricorso all'ordinanza contingibile ed urgente contemplata dalla prima norma rivesta per giurisprudenza pacifica, carattere di sussidiarietà, essendo consentito solo laddove l'ordinamento non preveda altri strumenti di intervento ordinari per far fronte alla situazione di urgenza. Nel caso all'esame, siffatti strumenti giuridici sono costituiti dall'ordinanza ex art. 13 del d.lgs. n. 22/1997 e, del resto, difettano anche i presupposti sostanziali della contingibilità ed urgenza richiesti dall'art. 38 della L: n. 142/1990 poiché la situazione di fatto contestata alla ricorrente è in essere da molti anni.

4.2. Le ricostruite doglianze si prestano a positiva considerazione e vanno accolte.

E' noto il principio che sottende il legittimo esercizio del potere di ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco, della residualità dello strumento giuridico, legittimamente adottabile solo qualora l'ordinamento non predisponga strumenti ordinari per far fronte alla situazione di pericolo che si vuole scongiurare.

Ora, nel caso delle situazioni di abbandono di rifiuti pericolosi, un tale rimedio è apprestato in via generale dall'ordinamento dall'art. 13 del Decreto Ronchi, che consente l'adozione di un'ordinanza per rimediare ad "urgente ed eccezionale necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente", previa indicazione delle norme derogate e del parere degli organi tecnico - sanitari locali, espressi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.

Nel caso in disamina, benché il provvedimento sia stato assunto sulla scorta del sopralluogo dell'ARPA del 15.11.1999 (doc. 1 Comune), va osservato, intanto, che nulla è motivato nel provvedimento come nel presupposto richiamato sopralluogo, ad una situazione di eccezionale urgenza, ovvero sia di contingibilità.

4.3. Rammenta al riguardo la Sezione come la contingibilità, ossia l'eccezionalità della situazione di fatto generatasi e la correlativa eccezionale urgenza a provvedere, sostituisca

prerequisito imprescindibile per l'esercizio sia del potere specifico di ordinanza contemplato all'art. 13 del Decreto Ronchi, sia del generico e residuale potere di ordinanza di cui all'art. 38 dell'abrogata L. n. 142/1990.

Nella vicenda al vaglio del Tribunale, invece, la situazione cui il provvedimento ha inteso porre rimedio rimonta a svariati anni addietro, com'è comportato dalla circostanza che il Comune ha emanato, per la medesima circostanza e nei riguardi della stessa ricorrente, ben tre ordinanze: una nel 1988, l'altra nel 1992 (impugnata con ricorso r.g. n. 642/2002 accolto con Sentenza n. 913/2000) e l'altra ancora nel 1999, oggetto del gravame in epigrafe.

Ne consegue con evidenza che nessuna contingibilità può riconoscersi nella situazione di fatto posta a base del provvedimento impugnato.

4.4. Del pari degno di risalto è il rilievo, già rimarcato dalla Sezione con la citata sentenza, per il quale l'art. 13, comma 3 del d.lgs. n. 22/1997 richiede ai fini dell'adozione dell'ordinanza in questione, che vengano contestualmente indicate le norme di legge derogate, nonché menzionato il parere degli organi tecnico – sanitari locali "che lo esprimono con specifico riferimento alle conseguenze ambientali".

Orbene, il verbale di sopralluogo richiamato nell'ordinanza gravata è del tutto carente sul punto, poiché – oltre alla non menzione nel provvedimento delle norme derogate – contiene un generico riferimento alla "necessità urgente di sgombrare dal sito tali rifiuti, considerati pericolosi per l'ambiente circostante". Siffatta generalissima asserzione non è sufficiente ad integrare il delineato parere da esprimersi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali, poiché, come già rimarcato con la Sentenza 28.7.2000, n. 913, "a parte un generico riferimenti alla salvaguardia dell'ambiente nessuna ulteriore motivazione è fornita, nell'atto in parola, delle ragioni che giustificerebbero l'imposizione a carico del soggetto obbligato delle prestazioni richieste".

E' pertanto fondata la dedotta violazione sia dell'art. 38 della L. n. 142/1990, per la suaccennata insussistenza del requisito della contingibilità e per la violazione del principio di residualità intessuto nell'art. 38 citato, sia dell'art. 13 del d.lgs. n. 22/1997.

5.1. Con il terzo motivo di gravame la deducente si duole della violazione degli artt. 10, 14 e 50 del d.lgs. n. 22/1997, poiché tali norme sanciscono la responsabilità del proprietario

del fondo, in ordine alla rimozione dei rifiuti, in solido con l'autore della violazione, solo nel caso in cui egli versi in situazione di dolo o colpa, laddove la ricorrente non ha mai avuto alcun rapporto concreto col terreno in controversia, ignora totalmente le attività abusive eventualmente da ignoti compiute su di esso, atteso che risiede in provincia di Bergamo.

5.2. La censura è fondata. La Sezione ha già in argomento statuito che "Ai sensi dell'art. 14 d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, è obbligata alla rimozione dei rifiuti depositati sull'area di sua proprietà, in solido con il responsabile dell'inquinamento, la società che non abbia controllato debitamente l'operato del proprio ausiliario o preposto" (T.A.R. Piemonte, sez. I, 21 luglio 2009, n. 2067). Si era in quell'occasione precisato che "ben potrebbe comunque ravvisarsi una responsabilità colposa omissiva sotto il profilo civilistico, non solo nel proprietario che tollera il deposito di materiale ignoto da parte di ignoti pure colti sul fatto sul proprio terreno, ma ancor di più di colui che civilisticamente risponde del fatto illecito del proprio ausiliario o preposto".

La ricorrente, tuttavia, non ha colto sul fatto gli autori del deposito dei rifiuti, né si è avvalsa di ausiliari o preposti.

Non può del resto neanche esserle ascritta una responsabilità per omissione, poiché, come allega in fatto e non è contestato dal Comune resistente, ella in forza della prima ordinanza del maggio 1988 provvede sia ad incaricare l'Azienda per l'ambiente di Alessandria di bonificare il terreno (doc 7, fattura n. 72/1988), sia a recintare il medesimo e ad approvare i cartelli recanti il divieto di scarico di rifiuti.

Non è pertanto predicabile in capo alla deducente alcuna responsabilità colposa neanche a titolo di omissione, in ordine all'abbandono dei rifiuti de quibus sul terreno di sua proprietà.-

Segnala al riguardo il Collegio come di recente il Consiglio di Stato abbia ben tratteggiato i presupposti del potere sciolto all'art. 1 del decreto Ronchi e della correlativa possibilità di ordinare la rimozione dei rifiuti anche al proprietario, avendo precisato che "A differenza di quanto previsto per la bonifica dei siti inquinati, per la rimozione dei rifiuti non è stato previsto dal legislatore alcun onere reale a carico del proprietario, che possa giustificare l'emanazione dell'ordinanza anche nei suoi confronti. Sussiste, quindi, la necessità dell'accertamento della colpa del proprietario che è, peraltro, affermata anche dalla giurisprudenza più recente, nel senso che in tema di abbandono di rifiuti, sebbene l'art.

14, comma 3, d.lg. 5 febbraio 1997 n. 22 (applicabile "ratione temporis") preveda la corresponsabilità solidale del proprietario o dei titolari di diritti personali o reali di godimento sull'area ove sono stati abusivamente abbandonati o depositati rifiuti, solo in quanto la violazione sia agli stessi imputabile a titolo di dolo o colpa" ritenuta ravvisabile, in ossequio al principio comunitario di precauzione, anche nella mancata adozione delle cautele necessarie a scongiurare il pericolo di abusivo abbandono di rifiuti (Consiglio di Stato, sez. V, 16 luglio 2010, n. 4614).

5.2. Ma l'omissione delle cautele in parola – che peraltro la ricorrente allega di avere debitamente profuso, avendo recintato il fondo e avendovi apposto anche il cartello di divieto di scarico – non è stata accertata dal Comune, che avrebbe dovuto correttamente indagare ed assodare che la ricorrente versava in situazione quanto meno di colpa per omissione.

Accertamento e motivazione che non è consentito al Collegio ravvisare nel provvedimento oppugnato, né negli atti preparatori dello stesso.

Dal che discende la fondatezza del quarto mezzo di gravame, che rubrica eccesso di potere per manifesta ingiustizia, travisamento dei fatti e difetto di motivazione, lamentando che non si comprende su quale base e ragionevole principio di responsabilità colpevole il Comune abbia potuto attribuire "in eterno" l'evento rilevato alla deducente che aveva debitamente ottemperato all'ordinanza emessa nel 1988.

Anche il quarto motivo di ricorso merita pertanto di essere accolto.

In definitiva, l'accoglimento dei tre motivi di gravame finora scrutinati consente al Collegio di accogliere il ricorso, con assorbimento della censura di incompetenza di cui al secondo mezzo.

La domanda risarcitoria spiegata nelle conclusioni non può invece trovare favorevole esito stante l'assoluto difetto di allegazione e prova al riguardo.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sui ricorso, come in epigrafe proposti, previa loro riunione, li accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Condanna il Comune di Alessandria a pagare alla ricorrente le spese di lite, che liquida in € 2.000,00 oltre accessori di legge.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Richard Goso, Primo Referendario

Alfonso Graziano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 02/12/2010

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)