

TAR di Napoli sulla gestione dell'emergenza rifiuti in Campania

La denuncia di danno ambientale con la quale si richiede l'intervento statale a tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 309 d.lgs. 152/06 determina, infatti, a carico del Ministero dell'Ambiente un obbligo di valutare le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale, che non deve confondersi con l'assunzione doverosa e vincolata di azioni di precauzione, prevenzione o ripristino, imponendo semplicemente la verifica della effettiva ricorrenza dei presupposti per l'azione statale, salva ogni discrezionalità sulle misure più opportune da intraprendere a termini di legge: vale a dire l'obbligo di avvio di un procedimento che si chiude, come precisa la direttiva comunitaria, con una motivata decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione formulata dal privato istante.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio deve informare senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo, cioè dando loro comunicazione della decisione sulla denuncia, delle relative ragioni e, solo nel caso di esito positivo della stessa, degli interventi conseguentemente assunti.

In caso di mancato riscontro della denuncia di danno ambientale nei termini predetti, si determina una ipotesi di silenzio inadempimento, avverso la quale è consentito il ricorso di cui all'art. 310 del medesimo decreto legislativo.

(Nella fattispecie, il Collegio ha evidenziato che il Ministero dell'Ambiente non aveva ottemperato all'obbligo di pronunciarsi con un provvedimento conclusivo ed espresso sulla richiesta di intervento. Anziché provvedere a valutare l'istanza, e a comunicare la sua decisione di accoglierla o rigettarla, infatti, il Ministero si è limitato al compimento di atti endoprocedimentali - le richieste formulate ad altri Enti - e quindi ad assicurare, in via interlocutoria, che la problematica denunciata è costantemente monitorata.

Null'altro è emerso in sede di istruttoria processuale: pertanto, essendo trascorso quasi un anno dalla data in cui è stata presentata la denuncia di danno ambientale senza che il Ministero dell'Ambiente abbia provveduto sulla stessa, nei termini che si sono detti, il ricorso deve essere accolto).

N. 00676/2012 REG.PROV.COLL.

N. 03327/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3327 del 2011, proposto da:

1) Legambiente Campania Onlus, in persona del legale rappresentante p.t. dott. Michele Buonomo; 2) Sannino Annamaria; entrambi rappresentati e difesi dagli avv. Aldo Avvisati e Francesco Sorrentino, con i quali elettivamente domiciliano presso lo studio dell'avv. Vilma Longobardi in Napoli, via F. Petrarca n. 75;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Ministero dell'Interno, in persona dei rispettivi Ministri p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, presso cui ope legis domiciliano in Napoli, via A. Diaz, n. 11;

per l'annullamento

del silenzio serbato dal Ministero sull'istanza, depositata l'11 febbraio 2011 presso l'UTG di Napoli, di avvio del procedimento amministrativo teso all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del decreto legislativo n. 152/2006.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dell'Interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Data per letta nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2012 la relazione del dott. Francesco Guarracino e uditi i difensori delle parti presenti come specificato nel verbale di udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con denuncia di danno ambientale depositata ai sensi dell'art. 309 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, presso la Prefettura di Napoli in data 11 febbraio 2011, la associazione ambientalista Legambiente Campania Onlus e la dott.ssa Annamaria Sannino, residente in Boscoreale, descrivendo una grave situazione di inquinamento della falda acquifera del sottosuolo posto a valle dell'impianto di discarica di rifiuti solidi urbani sito nel territorio del Comune di Terzigno (NA), denominata "Cava Sari", e di grave deterioramento della qualità dell'aria nel territorio circostante, entro un raggio di cinque chilometri, con conseguente pregiudizio ambientale ascrivibile, secondo il dettagliato assunto svolto dai denunciati, a condotte illecite poste in essere dagli Enti preposti alla gestione dei luoghi, hanno chiesto al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (di seguito, per brevità, Ministero dell'Ambiente) «di provvedere all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del Decreto Legislativo n. 152/2006, ordinando ai responsabili la immediata cessazione delle condotte dannose, anche a mezzo della sospensione cautelativa della gestione e la messa in sicurezza della discarica che insiste nell'area c.d. "Cava Sari" irrogando le sanzioni di legge».

Col ricorso in epigrafe, notificato il 31 maggio 2011 e depositato il 14 giugno 2011, i ricorrenti hanno impugnato il silenzio serbato dal Ministero dell'Ambiente sulla predetta denuncia.

Il Ministero dell'Ambiente si è costituito in giudizio con memoria difensiva, eccependo in limine la competenza funzionale del T.A.R. del Lazio, sede di Roma, sulle "controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti" (per il combinato disposto dell'art. 133, co. 1 lett. p), e dell'art. 135, co. 1, lett. e), c.p.a.) ed il suo difetto di legittimazione passiva per la legittimazione della SAPNA nella gestione dei rifiuti in Campania.

Ha sostenuto, inoltre, il Ministero resistente l'improcedibilità del ricorso in ragione dell'attività da esso svolta nelle more del giudizio, richiamando in tal senso l'adozione delle note del 4 agosto 2011, con cui ha chiesto, rispettivamente, al Corpo Forestale dello Stato una valutazione dello stato dei luoghi e una relazione di quantificazione economica dei danni e dei costi necessari al suo ripristino (nota prot. n 25152/TRI/DI/VIII) e agli Enti territoriali competenti in materia di voler relazionare sullo stato dei luoghi e di trasmettere ogni utile informazione sulle misure adottate e da adottarsi a tutela dell'ambiente (nota prot. n. 25150/TRI/DI/VIII), ed il riscontro, infine, offerto alla istanza degli odierni ricorrenti con nota del 15 settembre 2011 (prot. n. 28168/TRI/VIII), con cui ha comunicato loro quanto relazionato dalla Provincia di Napoli e da altri organismi pubblici e privati e assicurato che la problematica denunciata è costantemente monitorata dal Ministero, in attesa di ulteriori informazioni.

Con ordinanza n. 4983 del 26 ottobre 2011 sono stati disposti incombenti istruttori, cui il Ministero ha provveduto con deposito in giudizio del 5 dicembre 2011.

I ricorrenti hanno prodotto una relazione tecnica e depositato note di udienza per insistere per l'accoglimento del ricorso.

Alla camera di consiglio del 25 gennaio 2012 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto, nei termini si seguito indicati.

L'art. 309 del d.lgs. 152/06 cit. prevede al comma primo che «le regioni, le province autonome e gli enti locali, anche associati, nonché le persone fisiche o giuridiche che sono o che potrebbero essere colpite dal danno ambientale o che vantino un interesse legittimante la partecipazione al procedimento relativo all'adozione delle misure di precauzione, di prevenzione o di ripristino previste dalla parte sesta del presente decreto possono presentare al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, depositandole presso le Prefetture - Uffici

territoriali del Governo, denunce e osservazioni, corredate da documenti ed informazioni, concernenti qualsiasi caso di danno ambientale o di minaccia imminente di danno ambientale e chiedere l'intervento statale a tutela dell'ambiente a norma della parte sesta del presente decreto».

L'articolo prosegue, al comma terzo, stabilendo che «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio valuta le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale e informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo».

Ne discende innanzitutto l'infondatezza delle eccezioni di incompetenza e difetto di legittimazione (al di là del fatto che la prima è ora comunque superata dallo *ius superveniens*, in forza della recente novella dell'art. 135 co. 1 lett. e) c.p.a. ad opera del d.lgs. 15 novembre 2011, n. 195), poiché non si controverte di provvedimenti in materia di gestione dei rifiuti, ma dell'inosservanza da parte del Ministero di un obbligo di legge a suo carico, i cui esatti termini occorrerà di seguito precisare.

Nel merito, giova premettere che la disposizione testé citata costituisce attuazione dell'art. 12 della direttiva comunitaria del 21 aprile 2004 n. 2004/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.

La disposizione comunitaria, dopo aver definito i presupposti che legittimano a chiedere all'autorità competente di agire e precisato che «la richiesta di azione è corredata di tutti i dati e le informazioni pertinenti a sostegno delle osservazioni presentate in relazione al danno ambientale in questione» (art. 12 § 2), prevede ai §§ 3 e 4 quanto segue:

«3. L'autorità competente tiene conto delle richieste di azione e delle osservazioni ad esse allegate che mostrino con verosimiglianza l'esistenza di un caso di danno ambientale. In tali circostanze l'autorità competente dà la possibilità all'operatore interessato di far conoscere le proprie opinioni circa la richiesta di azione e le osservazioni allegate.

4. Quanto prima, e comunque conformemente alle pertinenti disposizioni della legislazione nazionale, l'autorità competente informa le persone di cui al paragrafo 1, che hanno presentato osservazioni all'autorità, della sua decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione e indica i motivi della decisione».

Il raffronto tra la norma nazionale e quella comunitaria consente di definire in maniera più agevole e precisa l'esatto contenuto dell'obbligo dell'amministrazione.

La denuncia di danno ambientale con la quale si richiede l'intervento statale a tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 309 d.lgs. 152/06 determina, infatti, a carico del Ministero dell'Ambiente un obbligo di «valuta [re] le richieste di intervento e le osservazioni ad esse allegate afferenti casi di danno o di minaccia di danno ambientale» che non deve confondersi con l'assunzione doverosa e vincolata di azioni di precauzione, prevenzione o ripristino, imponendo semplicemente la verifica della effettiva ricorrenza dei presupposti per l'azione statale, salva ogni discrezionalità sulle misure più opportune da intraprendere a termini di legge: vale a dire l'obbligo di avvio di un procedimento che si chiude, come precisa la direttiva comunitaria, con una motivata «decisione di accogliere o rifiutare la richiesta di azione» formulata dal privato istante.

E' in questo senso che «il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio ... informa senza dilazione i soggetti richiedenti dei provvedimenti assunti al riguardo» (art. 309 cit.), cioè dando loro comunicazione della decisione sulla denuncia, delle relative ragioni e, solo nel caso di esito positivo della stessa, degli interventi conseguentemente assunti.

In caso di mancato riscontro della denuncia di danno ambientale nei termini predetti, si determina una ipotesi di silenzio inadempimento, avverso la quale è consentito il ricorso di cui all'art. 310 del medesimo decreto legislativo.

Nel caso in esame, il Ministero dell'Ambiente non ha ottemperato all'obbligo di pronunciarsi con un provvedimento conclusivo ed espresso sulla richiesta di intervento.

Esso, infatti, anziché provvedere a valutare la istanza e a comunicare la sua decisione di accoglierla o rigettarla, si è limitato al compimento di atti endoprocedimentali (le richieste formulate ad altri Enti) e quindi ad assicurare, in via interlocutoria, con la suddetta nota del 15 settembre 2011, che la problematica denunciata è costantemente monitorata.

Null'altro è emerso in sede di istruttoria processuale, avendo l'amministrazione prodotto, quale solo altro documento, la risposta del Corpo Forestale dello Stato, anch'essa interlocutoria, del 12 ottobre 2011 (prot. 20377 Pos. ES/IN).

In conclusione, essendo trascorso quasi un anno dalla data in cui è stata presentata la denuncia di danno ambientale senza che il Ministero dell'Ambiente abbia provveduto sulla stessa, nei termini che si sono detti, il ricorso deve essere accolto.

Per l'effetto, va dichiarato l'obbligo del Ministero dell'Ambiente di provvedere sulla denuncia dei ricorrenti, in un termine che appare congruo fissare, attesa la natura degli interessi coinvolti e la complessità della vicenda, in giorni novanta dalla notificazione, a cura di parte, della presente decisione.

Per l'ipotesi in cui decorra inutilmente anche tale termine, si nomina sin d'ora quale commissario ad acta, perché provveda in luogo e sostituzione del Ministero inadempiente, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con facoltà di delega ad un Capo dipartimento della Presidenza medesima.

Non può accogliersi, infine, la domanda di risarcimento proposta dai ricorrenti.

Se è vero, infatti, che l'art. 310 cit. prevede che i soggetti legittimati a richiedere l'intervento statale possono agire per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, è anche vero che la fattispecie risarcitoria non sfugge alle ordinarie regole sulla responsabilità civile, laddove i ricorrenti nulla hanno allegato sullo specifico danno risarcibile, sul nesso di causalità e sul carattere colposo o doloso del ritardo denunciato, incorrendo in una carenza di prospettazione che non è sopperibile di ufficio.

La novità delle questioni giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe (n. 3327/11), lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, dichiara l'obbligo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di provvedere sulla denuncia dei ricorrenti nel termine di giorni novanta dalla notificazione, a cura di parte, della presente decisione. ---

Nomina sin d'ora, per l'ipotesi in cui decorra inutilmente tale termine, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con facoltà di delega ad un Capo dipartimento della Presidenza medesima, quale commissario ad acta perché provveda in luogo del Ministero inadempiente. ---

Spese compensate. ---

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 25 gennaio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Guida, Presidente

Fabio Donadono, Consigliere

Francesco Guarracino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 08/02/2012