

Consiglio di Stato Perimetrazione dei SIN

La pubblicazione di un atto amministrativo è rilevante al fine del decorso del termine decadenziale di impugnazione soltanto se la legge che prevede la pubblicazione dell'atto quale forma di pubblicità-notizia vi riconnetta espressamente tale effetto.

Tale opzione ermeneutica muove dal presupposto secondo cui difficilmente la pubblicazione di un atto in una raccolta di leggi ovvero mediante esposizione in albi o bacheche si rivela modalità idonea a realizzare in concreto un effetto partecipativo di conoscenza in confronto dei soggetti potenzialmente interessati: soltanto quando la legge, per soddisfare specifiche finalità di speditezza procedimentale, prevede tale modalità di integrazione dell'efficacia dell'atto in congiunzione all'effetto specifico del decorso del termine di impugnazione, la conoscenza legale dell'atto può senz'altro ritenersi compiuta con la sua pubblicazione.

(Nella fattispecie, la legge richiamata dal giudice di primo grado prevede soltanto la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei decreti ministeriali quale ordinaria forma pubblicitaria degli stessi, senza tuttavia che a tale modalità sia esplicitamente correlato un effetto di conoscenza legale dell'atto. Né un analogo effetto di conoscenza legale è stato previsto dalla normativa di settore, in base alla quale sono stati emessi gli atti impugnati in primo grado).

L'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina i siti di interesse nazionale, prevede che ai fini della perimetrazione del sito sono sentiti i comuni, le province le regioni e gli altri enti locali, assicurando la partecipazione dei responsabili, nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili.

(Nel caso di specie, il Collegio ha sottolineato che è indubbio ed incontestato che è stato omesso ogni incumbente volto a propiziare la partecipazione al procedimento di perimetrazione del sito della società appellante, proprietaria di alcune delle aree rientranti nel perimetro del sito.

Tale omissione – non giustificata in sede procedimentale o giurisdizionale, neppure in ragione di esigenze di celerità del procedimento, si traduce in vizio di legittimità del decreto ministeriale conclusivo del procedimento di perimetrazione del sito).

N. 06843/2011REG.PROV.COLL.

N. 00514/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 514 del 2011, proposto dalla srl Elektrica, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Abbamonte e Avilio Presutti, con domicilio eletto presso lo studio legale del primo in Roma, via degli Avignonesi, n. 5;

contro

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Interno, il Commissario di Governo per l'emergenza le bonifiche e la tutela delle acque nella Regione Campania, il Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, tutti in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domiciliario per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

l'Amministrazione Provinciale di Napoli, in persona del Presidente e legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avvocati Aldo Di Falco e Luciano Scetta, con domicilio eletto presso il signor Gennaro Famiglietti in Roma, via di Propaganda, n. 16;

il Comune di Pozzuoli e l'Enea - Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, la Regione Campania, l'Arpac, la Geoproject Sas, la Sogesid Spa, non costituite in questo grado di giudizio;

nei confronti di

Il Comune di Napoli, in persona del sindaco e legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Tarallo e Anna Pulcini, con domicilio eletto presso il signor Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I n. 27773/2010, resa tra le parti, concernente NUOVA PERIMETRAZIONE SITO DI BONIFICA DI INTERESSE NAZIONALE IN LOCALITÀ PIANURA

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Interno, del Commissario di Governo per l'Emergenza delle Bonifiche e Tutela delle Acque della Regione Campania, del Commissario di Governo per l'Emergenza Rifiuti, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Amministrazione Provinciale di Napoli e del Comune di Napoli;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2011 il Consigliere di Stato Giulio Castriota Scanderbeg e uditi per le parti l'avvocato Abbamonte, l'avvocato Lofoco, per delega dell'avvocato Tarallo, e l'avvocato dello Stato Tidore;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. E' impugnata la sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio n. 27773 del 22 luglio 2010, la quale ha dichiarato irricevibile per tardività il ricorso principale proposto dalla odierna società appellante avverso il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare dell'11 aprile 2008, recante la nuova perimetrazione del sito di bonifica di interesse nazionale in località Pianura, nonché avverso la delibera di giunta municipale di Napoli n. 506 del 28 marzo 2008, avente ad oggetto "assenso all'istituzione del sito di bonifica di interesse nazionale di Pianura" e del verbale, con analogo oggetto, della conferenza di servizi del 18 marzo 2008 e di tutti gli atti connessi e presupposti.

La medesima sentenza (con statuizioni che non sono state impuginate in via incidentale in questa sede) ha invece accolto i primi motivi aggiunti, proposti avverso gli atti con cui sono stati affidati ad alcune società le attività di caratterizzazione e di progettazione degli interventi di messa in sicurezza, di emergenza, bonifica e riqualificazione del sito in questione.

2. Con l'atto d'appello, la società originaria ricorrente, proprietaria di un'area ricompresa nel sito di bonifica di interesse nazionale di cui all'impugnato decreto ministeriale, ha dedotto che erroneamente i giudici di primo grado, con la impugnata sentenza, avrebbero ritenuto tardivo il ricorso principale avverso il decreto di perimetrazione del sito, senza avvedersi che in suo confronto non avrebbe potuto assumere carattere dirimente, ai fini della determinazione del dies a quo di decorrenza del termine per impugnare, la pubblicazione del decreto stesso nella Gazzetta Ufficiale, trattandosi di soggetto

proprietario, cui il provvedimento avrebbe dovuto in ogni caso essere notificato individualmente.

3. Nel merito, l'appellante insiste nel reiterare le censure già dedotte in primo grado, incentrate anzitutto sulla violazione del principio del contraddittorio procedimentale di cui all'art. 252 del d.lgs. 152/06, non essendo stata messa a parte dell'avvio del procedimento culminato con la perimetrazione delle aree ricadenti nel sito di bonifica di interesse nazionale.

Inoltre, la società appellante insiste nel rilevare l'eccesso di potere per omessa e insufficiente istruttoria, per violazione e falsa applicazione del principio di matrice comunitaria "chi inquina paga", del principio di personalità della responsabilità per danno ambientale ed ancora dei principi di proporzionalità e di precauzione.

La società appellante si duole ancora della erroneità della impugnata sentenza laddove la stessa ha dichiarato inammissibile, sul rilievo della natura endoprocedimentale degli atti gravati, il ricorso per motivi aggiunti prodotto dalla stessa avverso la documentazione versata in atti dal Ministero il 26 gennaio 2009 (relativa al verbale della conferenza di servizi del 18 marzo 2008 indetta dal Ministero per l'acquisizione dell'intesa della Regione Campania ed il parere degli enti locali sulla istituzione del sito e sulla definizione del relativo perimetro, alla nota di convocazione della conferenza di servizi, ai rilievi dell'Istituto superiore nonché allo stralcio del piano di caratterizzazione), rilevando come il testo unico in materia ambientale (l'art. 245 del d.lgs. n.152 del 2006) affidi anche al proprietario delle aree l'iniziativa per le attività di caratterizzazione, messa in sicurezza, bonifica e monitoraggio ambientale.

L'appellante reitera anche in questo grado le censure afferenti il mancato coinvolgimento della Regione Campania nel procedimento di perimetrazione del sito, nonché quelle sulla assenza del presupposto e cioè dello stesso inquinamento delle aree, quantomeno in misura superiore alla soglia ritenuta rilevante dal Codice dell'ambiente) per far luogo alla sua perimetrazione ed alle connesse attività di caratterizzazione e messa in sicurezza.

Da ultimo l'appellante censura la sentenza impugnata anche nella parte in cui ha ritenuto inammissibili, per tardività, i motivi aggiunti prodotti in primo grado avverso il decreto direttoriale dell'11 giugno 2008, che ha fatto proprie le conclusioni della conferenza decisoria del 6 giugno 2008 ed ha individuato la società Sogesid quale soggetto incaricato delle operazioni di caratterizzazione e messa in sicurezza del sito, peraltro all'esito di un affidamento diretto e privo di gara pubblica.

Conclude l'appellante per l'accoglimento, con l'appello, del ricorso di primo grado, con conseguenziale riforma per quanto di ragione della impugnata sentenza e con l'annullamento integrale degli atti impugnati.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni in epigrafe indicate per resistere al ricorso e per chiederne la reiezione.

Le parti hanno depositato memorie difensive, con cui hanno illustrato le questioni controverse ed hanno insistito nelle già formulate conclusioni.

All'udienza del 18 novembre 2011 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

4 L'appello è fondato e va accolto nei limiti che seguono.

4.1 Anzitutto, con riguardo alla declaratoria di irricevibilità (disposta dal TAR) del ricorso originario avverso il decreto ministeriale dell'11 aprile 2008, il Collegio osserva che sono da condividere le censure sul punto articolate dall'appellante; il ricorso va quindi ritenuto ricevibile e va esaminato nel merito, in riforma sul punto della impugnata sentenza.

Il TAR è pervenuto alla declaratoria di irricevibilità del ricorso originario sulla base delle seguenti considerazioni:

a) ai sensi dell'art. 21 della legge 1034/ del 1971, il termine di impugnazione degli atti di cui non sia prevista la notifica individuale decorre dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione, se questa sia prevista da disposizioni di legge o di regolamento;

b) l'art. 1, comma 1, lett. d), della l. 839 del 1984 stabilisce che nella prima parte della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana sono pubblicati, tra gli altri, i decreti da inserire nella Raccolta Ufficiale;

c) nella fattispecie in esame non è dato rinvenire una fonte normativa impositiva dell'obbligo di notifica individuale del provvedimento, mentre la pubblicazione del decreto ministeriale nella Gazzetta Ufficiale è prevista dalla disposizione di legge richiamata sub b);

d) ne consegue la tardività dell'impugnazione, essendo stato pubblicato già in data 30 maggio 2008 il decreto ministeriale impugnato con il ricorso principale di primo grado e risultando eseguita soltanto il 9 ottobre 2008 la notifica del ricorso introduttivo.

Per confutare tali considerazioni, la società appellante muove un duplice ordine di censure:

a) sotto un primo profilo osserva che ai fini del decorso del termine di impugnazione non sarebbe ex se rilevante la pubblicazione del provvedimento da impugnare quando la legge

che preveda tale modalità di esternazione non sia accompagnata, come appunto nella specie, dalla espressa previsione legale secondo cui la pubblicazione dell'atto è rilevante ai fini del decorso del termine per impugnare;

b) sotto distinto profilo, la società deducente, quale proprietaria dei terreni, rientrerebbe tra i diretti destinatari dell'atto, nei confronti dei quali varrebbe il principio dell'onere della sua notifica individuale per la decorrenza del relativo termine di impugnazione.

Alla luce di tali rilievi la società appellante assume che erroneamente i primi giudici avrebbero ritenuto la tardività del ricorso di primo grado.

4.2. Le censure meritano condivisione.

Giova anzitutto ricordare che per un condivisibile orientamento giurisprudenziale (Cons. St., Sez. V, sent. n. 6601/02; Sez. VI, sent. n. 38/09) la pubblicazione di un atto amministrativo è rilevante al fine del decorso del termine decadenziale di impugnazione soltanto se la legge che prevede la pubblicazione dell'atto quale forma di pubblicità-notizia vi riconnetta espressamente tale effetto. Tale opzione ermeneutica, cui il Collegio intende aderire, condividendone le sottese esigenze di garanzia, muove dal presupposto secondo cui difficilmente la pubblicazione di un atto in una raccolta di leggi ovvero mediante esposizione in albi o bacheche si rivela modalità idonea a realizzare in concreto un effetto partecipativo di conoscenza in confronto dei soggetti potenzialmente interessati; di guisa che soltanto quando la legge, per soddisfare specifiche finalità di speditezza procedimentale, preveda tale modalità di integrazione dell'efficacia dell'atto in congiunzione all'effetto specifico del decorso del termine di impugnazione, la conoscenza legale dell'atto può senz'altro ritenersi compiuta con la sua pubblicazione.

Nel caso di specie, la legge richiamata dal giudice di primo grado (l'art. 1, comma 1, lett. d) della l. 839/1984) prevede soltanto la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei decreti ministeriali quale ordinaria forma pubblicitaria degli stessi, senza tuttavia che a tale modalità sia esplicitamente correlato un effetto di conoscenza legale dell'atto.

Né un analogo effetto di conoscenza legale è stato previsto dalla normativa di settore, in base alla quale sono stati emessi gli atti impugnati in primo grado.

Ciò comporta che il ritenere integrata la conoscenza dell'atto in connessione effettuale alla sua pubblicazione si risolverebbe, nel caso in esame, in una non condivisibile limitazione della sfera di esercizio della tutela giurisdizionale ed in un vulnus alla sua effettività.

4.5. Oltre tali considerazioni, già sufficienti per ritenere fondata la censura d'appello avverso la declaratoria di irricevibilità del ricorso principale di primo grado, osserva la Sezione che la società appellante, quale proprietaria delle aree sottoposte a

perimetrazione nell'ambito dell'impugnato decreto, deve essere considerata alla stregua di un soggetto sottoposto agli effetti diretti dell'atto, cui lo stesso avrebbe dovuto essere notificato individualmente.

Non è ragionevole infatti pensare che il proprietario di alcuni terreni non debba ricomprendersi tra i soggetti assoggettati agli effetti diretti di un provvedimento che ne disponga la ricomprensione all'interno del perimetro di un sito di bonifica di interesse nazionale.

E ciò sia in considerazione del fatto che l'atto di perimetrazione di un sito di bonifica di rilevanza nazionale non può non contemplare i singoli proprietari ricadenti nel suo perimetro, sia in considerazione delle conseguenze giuridiche di rilevante significato che tale ricomprensione comporta per gli stessi proprietari (avuto riguardo, a tacer d'altro, alle facoltà di iniziativa che la legge riconosce loro in vista delle operazioni preliminari di caratterizzazione e messa in sicurezza del sito).

D'altra parte già dall'art. 2 del R.D. 17 agosto 1907, n. 642 (vigente all'epoca di proposizione del ricorso di primo grado), si evinceva che per i soggetti direttamente contemplati dall'atto valeva il principio della notifica individuale e tale principio ha avuto un 'percorso di rafforzamento' con la legge sostanziale sul procedimento amministrativo (cfr. artt. 3 e 7 l. 241/90 dai quali è agevole desumere che il provvedimento amministrativo non può non essere notificato ai soggetti nei cui confronti produce effetti diretti), culminante con l'art. 21 bis (introdotto dall'art. 14 della l. 11 febbraio 2005, n. 15), che giunge a stabilire l'ulteriore regola (irrilevante nel presente giudizio) secondo la quale il provvedimento limitativo della sfera giuridica altrui - che cioè fissa obblighi di comportamento - non produce effetto se non è notificato ai diretti destinatari.

I rilievi svolti comportano l'accoglimento delle indicate censure d'appello e la necessità di riformare, sul punto, la impugnata sentenza.

5. Passando all'esame delle censure formulate in primo grado e riproposte in questa sede, con il primo motivo la società appellante torna a censurare il decreto ministeriale di perimetrazione del sito per la ragione che lo stesso risulta emanato in carenza di contraddittorio procedimentale con la stessa società.

Anche tale censura è fondata.

L'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006, che disciplina i siti di interesse nazionale, prevede al terzo comma che ai fini della perimetrazione del sito sono sentiti i comuni, le province le regioni e gli altri enti locali, assicurando la partecipazione dei responsabili, nonché dei proprietari delle aree da bonificare, se diversi dai soggetti responsabili.

Nel caso in esame appare fuori di dubbio – ed è incontestato - che sia stato omesso ogni incombente volto a propiziare la partecipazione al procedimento di perimetrazione del sito della società appellante, proprietaria di alcune delle aree rientranti nel perimetro del sito. Tale omissione – non giustificata in sede procedimentale o giurisdizionale, neppure in ragione di esigenze di celerità del procedimento (che peraltro ha avuto una durata durante la quale ben poteva essere attivato un contraddittorio con la società) - si traduce in vizio di legittimità del decreto ministeriale conclusivo del procedimento di perimetrazione del sito, che va pertanto annullato nei limiti dell'interesse della appellante società.

6. L'accoglimento di tale motivo di censura comporta che, limitatamente alle aree in titolarità della società ricorrente, dovranno essere rinnovati, previa comunicazione d'avvio del procedimento, il procedimento di perimetrazione del sito e gli atti successivi del procedimento di caratterizzazione e messa in sicurezza che risultano inficiati in via derivata.

Le altre censure vanno assorbite, con salvezza degli ulteriori provvedimenti della Amministrazione.

Le spese e le competenze del doppio grado di giudizio vanno poste, nella misura indicata in dispositivo, a carico del Ministero dell'Ambiente (cui è ascrivibile in via principale la riscontrata illegittimità procedimentale) ed in favore della società appellante; nei confronti delle altre parti appellate costituite le spese possono essere compensate, ricorrendo giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sull'appello (RG n. 514/2011), come in epigrafe proposto, lo accoglie nei limiti indicati in motivazione e per l'effetto, in parziale riforma della impugnata sentenza (e fermo restando il suo dispositivo di accoglimento non impugnato in questa sede), annulla i provvedimenti impugnati col ricorso principale di primo grado.

Condanna il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare al pagamento, in favore della società appellante, delle spese e delle competenze del doppio grado di giudizio, che liquida in complessivi euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre IVA e CAP come per legge.

Dichiara compensate le spese e le competenze del doppio grado di giudizio nei confronti delle altre parti appellate costituite.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 novembre 2011 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Bruno Rosario Polito, Consigliere

Giulio Castriota Scanderbeg, Consigliere, Estensore

Silvia La Guardia, Consigliere

Antonio Malaschini, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/12/2011

