



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 della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3328 del 2018, proposto da
Ecopartenope S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata
e difesa dagli avvocati Salvatore Cino ed Armando Alfieri, coi quali è elettivamente
domiciliata in Napoli, alla Via Porzio n. 4, Is. G1, con indirizzi pec
salvatore.cino@avvocatinapoli.legalmail.it e
armandoalfieri@avvocatinapoli.legalmail.it;

contro

Comune di Marcianise, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dall'avvocato Sabatino Rainone, con domicilio eletto in
Napoli, presso lo studio dell'avvocato Ciro Sito, al Centro Direzionale, Isola E/2,
scala A, indirizzo digitale studiolegalerainone@pec.it;

nei confronti

Regione Campania, non costituita in giudizio;

per l'annullamento,
previa sospensione dell'efficacia,

dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Marcianise n. 26 del 31 luglio 2018 (notificata in data 1 agosto 2018) con la quale è stata disposta la sospensione dell'attività della Ecopartenope S.r.l.;
nonché per il risarcimento di tutti i danni conseguenti all'illegittima sospensione dell'attività.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2019 il cons. Pierluigi Russo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La Ecopartenope S.r.l. ha premesso in fatto di gestire un impianto di stoccaggio e trattamento di rifiuti speciali solidi e liquidi, pericolosi e non pericolosi (operazioni D8, D9, D15 e R4, R13), nonché di stoccaggio di oli esausti, ubicato nell'Area di Sviluppo Industriale del Comune di Marcianise, in virtù del decreto n. 284 del 4 agosto 2006 emesso dal dirigente l'Area Generale di Coordinamento 5 Ecologia, tutela dell'ambiente, disinquinamento, protezione civile della Regione Campania, ai sensi del D. Lgs. 22/1997.

La ricorrente ha aggiunto di aver presentato, in data 5 settembre 2014, istanza di Autorizzazione Integrata Ambientale – alla luce del D. Lgs. 46/2014 che prevede la necessità dell'A.I.A. per le attività che implicano l'accumulo di rifiuti in misura superiore alle 50 tonnellate – continuando ad operare alla stregua del regime transitorio disposto dall'art. 28, comma 16, del D. Lgs. 152/2006. Ha poi riferito che, nelle more del perfezionamento del procedimento di rilascio dell'A.I.A., in data 23 luglio 2018, l'Agenzia Regionale Protezione Ambientale Campania - Dipartimento di Caserta eseguiva un sopralluogo, rilevando una serie di irregolarità

(come da verbale n. 60/CA/18), e che, il 26 luglio 2018, il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Caserta effettuava altro sopralluogo (con redazione del verbale di accertamento n. 363 fasc nr. 24993), nel corso del quale riscontrava, tra l'altro, l'omessa presentazione della SCIA antincendio, concedendo un termine di 120 giorni per la relativa regolarizzazione.

La ricorrente ha infine esposto che il Comune di Marcianise, richiamando le violazioni accertate nel corso dei suindicati controlli, ha emesso l'ordinanza contingibile ed urgente n. 26 del 31 luglio 2018 con la quale ha disposto la sospensione dell'attività con effetto immediato.

Sulla scorta del medesimo verbale dell'ARPAC, il successivo 1 agosto 2018, la Giunta regionale della Campania - Direzione Generale Ciclo Integrato delle Acque e dei Rifiuti, Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 208, comma 13, del D. Lgs. 152/2006, ha poi diffidato la società ricorrente ad eliminare tempestivamente le difformità ed irregolarità riscontrate, entro il termine di 60 giorni dalla notifica, con l'avvertenza che in mancanza si sarebbe dato avvio al procedimento di sospensione dell'autorizzazione. Con altra nota, notificata in pari data, la Regione Campania ha convocato, altresì, la Conferenza dei Servizi decisoria ai fini della conclusione del procedimento di A.I.A. (fissandola per il giorno 26 ottobre 2018).

Tanto premesso, col ricorso in epigrafe, la società Ecopartenope ha impugnato la suindicata ordinanza sindacale n. 26 del 31 luglio 2018, deducendo i vizi di irragionevolezza, illogicità, carenza di istruttoria e di motivazione, travisamento dei fatti, sviamento e difetto dei presupposti previsti dagli artt. 50 e 54 del T.U.E.L., non risultando né contestate né dimostrate situazioni di emergenza sanitaria o di igiene pubblica che la normativa indicata pone a base dell'esercizio della potestà pubblica de qua.

Oltre alla domanda di annullamento, l'interessata ha contestualmente agito per ottenere il risarcimento di tutti i danni ingiusti subiti per effetto dell'illegittima sospensione dell'attività.

Ha resistito in giudizio il Comune di Marcianise.

In esito alla camera di consiglio dell'11 settembre 2018, questa Sezione ha accolto la domanda cautelare, sospendendo l'efficacia del provvedimento impugnato.

Le parti hanno successivamente prodotto memorie difensive e documenti (in particolare l'istante ha depositato, in data 24 aprile 2019, atti volti a dimostrare l'avvenuta ottemperanza a varie prescrizioni con l'eliminazione di molte delle irregolarità riscontrate), insistendo nelle rispettive richieste.

All'udienza pubblica del 4 giugno 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

I. La domanda impugnatoria è fondata e va pertanto accolta.

I.1. Come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. II, 15.3.2011, n. 1169; id., sez. V, 22.2.2016, n. 715 e 26.7.2016, n. 3369; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 7.4.2016, n. 4191; T.A.R. Campania, sez. V, 10.9.2012, n. 3845 e 24.1.2018, n. 485), l'ordinanza prevista dagli artt. 50 e 54 del T.U. n.267/2000 è uno strumento che va utilizzato solo in casi eccezionali, dovuti alla necessità di intervenire senza indugio per fronteggiare situazioni contingibili ed urgenti a tutela dell'interesse pubblico. Presupposti per l'esercizio della potestà in argomento sono la sussistenza di un pericolo irreparabile ed imminente per la pubblica incolumità, non altrimenti fronteggiabile coi mezzi ordinari apprestati dall'ordinamento, e la provvisorietà e la temporaneità dei suoi effetti. Non è, quindi, legittimo adottare siffatte ordinanze per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti o quando non vi sia urgenza di provvedere, intesa come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile, a tutela della pubblica incolumità.

Infatti, ai sensi della normativa richiamata, per l'adozione delle ordinanze sindacali contingibili ed urgenti, devono ricorrere cumulativamente i seguenti presupposti:

- a) un grave pericolo che minaccia l'incolumità pubblica o la sicurezza urbana;
- b) la contingibilità, intesa quale situazione imprevedibile ed eccezionale che non

può essere fronteggiata coi mezzi ordinari previsti dall'ordinamento;

c) l'urgenza, causata dall'imminente pericolosità, che impone l'adozione di un provvedimento straordinario e di durata temporanea in deroga ai mezzi ordinari previsti dalla normativa vigente.

I.2. Orbene, nel caso di specie, ad avviso del Collegio, come lamentato col primo motivo di ricorso, difetta innanzitutto il presupposto dell'urgenza, poiché il provvedimento impugnato, pur dando atto dell'accertamento di svariate violazioni alla normativa di settore circa la corretta tenuta dei rifiuti – in particolare: quantitativo di rifiuti pericolosi stoccati pari a 588,151 tonnellate, superiore alla capacità prevista di 50 tonnellate, presenza di vari cassoni, non muniti di copertura e stoccati in un'area diversa rispetto al progetto autorizzato (con all'interno pannelli di lana in roccia, pneumatici fuori uso, derivati di operazioni di triturazione), di big bags contenenti imballaggi contaminati privi di idonea etichettatura, di cisternette con scarti di oli minerali, non muniti di etichettatura; presenza di forti odori di solventi e mancanza di idoneo sistema di captazione ed abbattimento delle predette emissioni; presenza di ostruzioni nelle griglie interne al capannone, destinate alla raccolta di eventuali sversamenti; mancanza di documento di prevenzione incendi – molte delle quali peraltro eliminabili in via di fatto o comunque giuridicamente regolarizzabili (come accaduto nel corso del giudizio, ad esempio, quanto alla SCIA in materia di prevenzione incendi, come da documentazione depositata il 24.4.2019), non rende conto dell'esistenza di una situazione di pericolo imprevedibile ed eccezionale, che costituisce il principale ed imprescindibile presupposto, richiesto dall'art. 54 comma 2, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, la cui effettiva presenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata (cfr., oltre alle pronunce già citate, anche Consiglio di Stato, sez. V, 22.3.2016, n. 1189).

In definitiva, l'autorità emanante non ha dimostrato la sussistenza di una concreta ed incombente situazione di pericolo per la pubblica incolumità, tale da giustificare l'emissione di un'ordinanza contingibile ed urgente, con la sospensione ad horas dell'attività, senza una previa diffida a rimuovere le situazioni rilevate e ad

adeguare l'impianto agli standard vigenti entro un congruo termine, secondo gli ordinari principi di gradualità e proporzionalità insiti nell'ordinamento.

I.3. Inoltre, ad avviso del Collegio, non risulta sussistente neanche il requisito della contingibilità, in relazione alla natura straordinaria e residuale dell'ordinanza de qua, atteso che i poteri ordinari in materia sono rimessi alla Regione Campania, la quale – anch'essa destinataria dei rapporti dell'ARPAC e dei Vigili del Fuoco – nell'ambito della graduazione delle misure da adottare, ex art. 208 del T.U. n. 152/2006, si è limitata a diffidare (in data 1.8.2018) l'interessata a regolarizzare la propria situazione.

I.4. Concludendo sul punto, dal rilevato difetto dei presupposti legittimanti l'esercizio della potestà in argomento discende l'invalidità dell'ordinanza sindacale in contestazione, che va pertanto annullata, restando assorbiti gli ulteriori motivi non esaminati.

II. Procedendo oltre, può passarsi all'esame nel merito dell'azione risarcitoria contestualmente proposta dalla ricorrente.

II.1. Ad avviso del Collegio tale domanda va respinta, ostandovi il difetto dell'elemento soggettivo necessario per configurare la responsabilità civile in capo all'autorità emanante.

II.2. Per giurisprudenza pacifica, infatti, ai fini dell'accoglimento della domanda di risarcimento del danno a carico della Pubblica Amministrazione, non è sufficiente il solo annullamento del provvedimento lesivo, ma è altresì necessaria, insieme alla prova del danno subito, anche la sussistenza dell'elemento soggettivo nella forma del dolo ovvero della colpa. Si deve quindi verificare se l'adozione e l'esecuzione dell'atto impugnato sia avvenuta in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede alle quali l'esercizio della funzione deve costantemente ispirarsi, con la conseguenza che il giudice amministrativo può affermare la responsabilità dell'Amministrazione per danni conseguenti ad un atto illegittimo quando la violazione risulti commessa in un contesto di circostanze di fatto e in un

quadro di riferimento normativo tali da palesare la negligenza e l'imperizia dell'organo nell'assunzione del provvedimento viziato. Viceversa la responsabilità deve essere negata quando l'indagine presupposta conduce al riconoscimento dell'errore scusabile, come ad esempio nel caso della sussistenza di contrasti giudiziari, di incertezza del quadro normativo di riferimento o di particolare complessità della situazione di fatto (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 7 gennaio 2013 n. 23; sez. V, 31 luglio 2012 n. 4337; Adunanza Plenaria, 4 maggio 2018, n. 5). In definitiva, la presenza di vizi di legittimità di un provvedimento della pubblica amministrazione – fatti salvi i peculiari principi applicabili alla responsabilità delle amministrazioni aggiudicatrici in materia di pubblici appalti (cfr., per tutte, Corte di Giustizia CE, sez. III, 30 settembre 2010, C314/09) – non integra di per sé gli estremi di una condotta colposa agli effetti della genesi dell'obbligo risarcitorio nei confronti del destinatario dell'atto.

II.3. Venendo al caso di specie, pur dovendosi ribadire le già evidenziate censure di legittimità mosse nei confronti dell'attività amministrativa in discussione, non può essere trascurata la complessità del quadro normativo di riferimento nonché la peculiarità della fattispecie concreta, laddove si consideri che non è contestata la oggettiva violazione di varie previsioni normative, alle quali la ricorrente si è uniformata solo nel corso del giudizio, come nel caso dell'acquisizione del certificato di prevenzione incendi. Deve poi soggiungersi che la disciplina di riferimento delle delicate funzioni amministrative in argomento si connota, oltre che per l'elevato tasso di discrezionalità delle relative valutazioni, per l'esigenza di una tutela anticipata e rafforzata dell'ambiente e della salute pubblica (cfr. in termini T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 16.1.2017, n. 387).

In definitiva, tenuto conto della complessità della fattispecie esaminata, ivi comprese le plurime infrazioni contestate alla ricorrente, quest'organo giudicante non rinviene a carico dell'autorità procedente una palese violazione delle comuni regole di buona amministrazione, correttezza, imparzialità e buon andamento, potendosi ritenere che il vizio sopra censurato dal Collegio sia riconducibile ad un

errore scusabile.

La domanda risarcitoria va quindi respinta.

III. La peculiarità della vicenda appena esaminata e la parziale soccombenza reciproca giustificano l'integrale compensazione delle spese e degli onorari di giudizio.

IV. Tuttavia, in considerazione della censurata illegittimità dell'azione amministrativa, il contributo unificato va posto a carico dell'Amministrazione comunale di Marcianise.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così statuisce:

- accoglie la domanda impugnatoria e, per l'effetto, annulla l'ordinanza del Sindaco del Comune di Marcianise n. 26 del 31 luglio 2018;
- respinge la domanda risarcitoria;
- compensa le spese di giudizio;
- pone il contributo unificato a carico del Comune di Marcianise;
- ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 4 giugno 2019 con l'intervento dei magistrati:

Santino Scudeller, Presidente

Pierluigi Russo, Consigliere, Estensore

Maria Grazia D'Alterio, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Pierluigi Russo

IL PRESIDENTE
Santino Scudeller

IL SEGRETARIO