

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania
sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 870 del 2008, proposto da:
Rete Ferroviaria Italiana S. p. A., in persona del legale rappresentante "pro tempore",
rappresentata e difesa dall'Avv. Gerardo Maria Cantore, con domicilio eletto, in Salerno, Corso
Vittorio Emanuele, 126, presso l'Avv. Antonio D'Adamo;

contro

Comune di Sarno, in persona del legale rappresentante "pro tempore", rappresentato e difeso
dall'Avv. Luigi Ferrara, con domicilio eletto, in Salerno, alla via dei Principati, 17, presso l'Avv.
Gianluca D'Aiuto;

nei confronti di
Pappacena Nunzio, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

A) dell'ordinanza n. 6382 datata 4.04.08 e notificata il 7.04.08, con la quale il sindaco del
Comune di Sarno (SA) ha ordinato, tra l'altro, alla R. F. I. - S. p. A., in qualità di proprietà di
un'area di circa 150 mq. "gestita dal Sig. Pappacena Nunzio":

1) "Di provvedere, a salvaguardia delle matrici ambientali, alla esecuzione delle sottoelencate
procedure ed interventi di cui all'art. 242 e seguenti del D. Lgs. 03.04.06, n. 152, previa
richiesta di autorizzazione, all'Autorità Giudiziaria, d'accesso al sito sottoposto a sequestro, in
conformità a quanto evidenziato nella su citata nota dell'A. R. P. A. C. - Dipartimento
Provinciale di Salerno, prot. n. 6549 del 29.08.2007 (prot. gen. N. 15673 del 29.08.2007):
- Esperire indagini finalizzate ad accertare, quantitativamente e qualitativamente, la natura, la
tipologia e l'eventuale pericolosità dei rifiuti combustibili;
- Esperire indagini finalizzate ad accertare il superamento o il pericolo concreto ed attuale di
superamento dei valori di concentrazione limite accessibile della zona interessata dall'incendio
in adempimento dell'art. 242 del D. Lgs. 152/06;
- Valutare l'opportunità di un monitoraggio nell'intorno, al fine di una rilevazione degli eventuali
effetti prodotti dalla combustione dei rifiuti sulle matrici ambientali;
- Procedere alla rimozione ed all'avvio a smaltimento e/o recupero dei rifiuti presenti, secondo
la natura degli stessi;

2) di sottoporre al Comune di Sarno e inviare per conoscenza alla Provincia e all'A. S. L.
competenti per territorio, nonché all'A. R. P. A. C., per le rispettive competenze di valutazione,
il Piano di Rimozione contenente le risultanze delle predette indagini e le seguenti informazioni:

- relazione tecnico - amministrativa, relativa allo stato del sito, contenente dati anagrafici ...
dati tecnici ...;
- rilievo fotografico del sito d'interesse (fotografia e riferimento cartografici);
- impianti autorizzati dove è previsto il conferimento dei materiali, al fine dello smaltimento
e/o recupero;
- tempo di attuazione e programma delle attività".

B) di ogni altro atto e/o provvedimento presupposto, precedente, connesso, conseguente e/o
collegato a quello in precedenza impugnato, ivi compresa la nota dell'A. R. P. A. C. -

Dipartimento Provinciale di Salerno, prot. n. 6549 del 29.08.2007 (prot. gen. n. 15673 del 29.8.2007), non conosciuta;

Visto il ricorso, con i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9/04/2009 il dott. Paolo Severini e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato, in fatto e diritto, quanto segue:

FATTO

Con l'atto introduttivo del giudizio, specificato in epigrafe, la società ricorrente esponeva d'essere concessionaria per la gestione delle infrastrutture ferroviarie nazionali, ai sensi del D. Lgs. 188/03, e in tale qualità d'essere proprietaria delle aree di sedime e di pertinenza della rete ferroviaria sull'intero territorio nazionale; lamentava che nei suoi confronti era stata emanata, dal sindaco di Sarno, l'ordinanza impugnata, adottata in difetto dei presupposti e di adeguata istruttoria, senza aver verificato le sue effettive responsabilità, da addebitarsi a terzi, nonché senza comunicazione di avvio del procedimento; solo a seguito della notifica della medesima, in particolare, la società ricorrente aveva appreso che una piccola fascia di terreno di sua proprietà, dell'estensione di circa mq. 150, ubicata sotto ad un viadotto ferroviario in Sarno, al km. 2,750 della tratta Sarno - bivio S. Lucia, quindi in posizione non visibile, né controllabile dalla linea ferroviaria, era stata, senza alcuna autorizzazione, occupata dal tal Pappacena Nunzio, che vi aveva depositato abusivamente dei rifiuti; che l'ARPAC aveva effettuato esami in tale terreno, i cui esiti erano stati compendati in una nota del 29.06.07, mai comunicata, e che la Polizia Giudiziaria aveva operato (e l'Autorità Giudiziaria convalidato) il sequestro della discarica abusiva in questione, individuando quale unico responsabile il predetto Pappacena; che, una volta venuta a conoscenza di ciò, e verificata l'effettiva occupazione abusiva, da parte del suddetto, della fascia di terreno de qua, effettuata peraltro con mezzi di recinzione del tutto precari, come cassette di plastica e reti metalliche, aveva comminato in danno del Pappacena, con verbale d'accertamento del 14.04.08, n. 109/905419, la sanzione di € 51,65 per la violazione dell'art. 37, comma 1, del d. P. R. 753/80; che aveva inoltre sporto denuncia/querela, in data 19.05.08, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nocera Inferiore, tramite la Polfer di Roma, contro il Pappacena Nunzio; tanto premesso, osservava che il provvedimento impugnato, rivolto, oltre che contro quest'ultimo, anche contro la società ricorrente, era ad avviso della stessa illegittimo, per le seguenti ragioni di diritto:

- 1) Violazione art. 7 l. 241/90: era stato omissso l'avviso dell'inizio del procedimento;
- 2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 192, comma III, del D. Lgs. 152/06; violazione del principio di partecipazione al procedimento amministrativo, finalizzato all'ordine di rimozione dei rifiuti: la violazione dell'art. 7 l. 241/90 aveva determinato, inoltre, che non erano stati effettuati accertamenti, in contraddittorio con la società, circa l'imputabilità alla medesima, a titolo di dolo o di colpa, dell'abbandono di rifiuti sul suo terreno, ai sensi dell'intestata disposizione di legge;
- 3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 192, comma III, del D. Lgs. 152/06; violazione dell'art. 3 della l. 241/90; Eccesso di potere per difetto dei presupposti, difetto di motivazione, travisamento, contraddittorietà, svisamento e carenza d'istruttoria: l'ordinanza impugnata non aveva tenuto conto delle concrete caratteristiche del caso di specie e soprattutto che la R.F.I. s'era attivata per denunciare il responsabile della condotta di abbandono dei rifiuti;
- 4) Violazione e falsa applicazione dell'art. 50 del D. Lgs. 267/2000; violazione dell'art. 3 della l. 241/90; difetto di motivazione: nel caso in esame, non sussistevano le condizioni per l'adozione di un'ordinanza "extra ordinem" a tutela dell'igiene pubblica, mancando qualsiasi reale motivazione circa l'esistenza d'effettivi pericoli per la salute pubblica.

Con ordinanza, resa all'esito della camera di consiglio del 26.06.08, la Sezione accoglieva la domanda cautelare, presentata con l'atto introduttivo del giudizio.

Si costituiva in data 20.08.08, con memoria di stile, il Comune di Sarno.

Seguiva, in data 20.03.09, la produzione di memoria difensiva, nell'interesse dell'Amministrazione resistente, la quale rilevava come la condizione di colpa, a carico della società ricorrente, legittimante l'adozione del provvedimento gravato, dovesse identificarsi nella sua prolungata inerzia, riguardo all'abbandono di rifiuti, da parte del Pappacena Nunzio, nel proprio terreno; quanto alla mancata comunicazione dell'avvio del procedimento, la difesa dell'ente osservava come la stessa non fosse dovuta, attese le ragioni d'urgenza, sottese all'adozione del medesimo provvedimento, discendenti dalla natura del bene tutelato, vale a dire la salute pubblica.

In data 27.03.09 la società ricorrente depositava memoria difensiva riepilogativa. All'udienza pubblica del 9.04.09, il ricorso era trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è fondato.

Carattere decisivo, con assorbimento d'ogni altra censura, riveste la considerazione della prima e della seconda censura, articolate dalla società ricorrente; tanto, in conformità all'indirizzo giurisprudenziale prevalente, compendiato nelle seguenti massime: "L'ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati ex art. 14 d. lg. n. 22 del 1997 (oggi art. 192 d. lg. n. 152 del 2006) deve essere preceduta dalla comunicazione, prevista dall'art. 7 l. n. 241 del 1990, di avvio del procedimento ai soggetti interessati, stante la rilevanza dell'eventuale apporto procedimentale che tali soggetti possono fornire, quanto meno in riferimento all'accertamento delle effettive responsabilità per l'abusivo deposito dei rifiuti" (T. A. R. Emilia Romagna Parma, sez. I, 31 gennaio 2008, n. 64); "In materia di abbandono o deposito incontrollato di rifiuti non sussiste un indiscriminato obbligo di rimozione in capo al proprietario del fondo, necessitando l'accertamento dell'esistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa. L'ordinanza sindacale emanata dall'amministrazione locale è illegittima se adottata senza il dovuto e preventivo accertamento della responsabilità e/o della corresponsabilità del proprietario del terreno. Nel caso di specie, infatti, non è ipotizzabile una responsabilità oggettiva del proprietario per violazione di un obbligo generico di vigilanza" (T. A. R. Campania Napoli, sez. V, 5 gennaio 2006, n. 84).

Le decisioni che precedono, esemplari di un orientamento consolidato nella giurisprudenza dei Giudici Amministrativi, pongono in risalto la doverosità - nei casi di ordinanze sindacali dirette anche contro il proprietario di un terreno, adibito a discarica da parte di terzi, invito domino - della comunicazione d'avvio del procedimento, nella specie invece mancata, e la saldano con la necessità, imposta dall'art. 192 comma 3° del D.L.vo 152/06, di effettuare gli accertamenti, da parte dei soggetti preposti al controllo, in contraddittorio con i proprietari ovvero con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area; nel contempo esse richiedono un accertamento - in positivo - dei presupposti del dolo o della colpa del proprietario del terreno, o del titolare di altro diritto reale o personale di godimento dell'area, non essendo sufficiente, ai fini della prova di tale indefettibile elemento psicologico, la mera deduzione, da parte della P. A. procedente, di una generica violazione dell'obbligo di vigilanza (alla quale s'è, invece, richiamata la difesa dell'Amministrazione Comunale di Sarno, onde sostenere la legittimità dell'ordinanza sindacale gravata).

All'accoglimento del ricorso segue l'annullamento del provvedimento in questione.

Sussistono giustificati motivi per disporre la compensazione integrale, tra le parti, delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Salerno - Sezione Seconda, decidendo circa il ricorso in epigrafe, l'accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 9/04/2009, con l'intervento dei Magistrati:

Luigi Antonio Esposito, Presidente

Francesco Mele, Consigliere

Paolo Severini, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 07/05/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO