

REPUBBLICA ITALIANA

N. 4718/07 REG.DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 8690 REG:RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione
ha pronunciato la seguente

ANNO 2005

decisione

sul ricorso in appello n. 8690/2005, proposto dal Comune di Verona, in
persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli Avv.ti Marcello
Clarich e Giovanni R. Caineri ed elettivamente domiciliato presso il primo
in Roma, Piazza di Montecitorio, n. 115,

CONTRO

Verona Porta Sud, S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., Dott.
Maurizio Bonzio, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Dario Donella e Luigi
Manzi ed elettivamente domiciliata presso lo studio di quest'ultimo, in
Roma Via F. Gonfalonieri, n. 5,

E NEI CONFRONTI

del sindaco del Comune di Verona, in persona del Sindaco pro-tempore e
quale ufficiale di Governo, non costituito;

per la riforma della sentenza del T.A.R. del

Veneto, Sezione III, del 10.11.2004, n. 3256, Visto il ricorso e i relativi
allegati;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore, alla camera di consiglio del 27.2.2007, il Consigliere Claudio
Marchitiello;

MA

Uditi gli avvocati Clarich e Manzi, come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con l'ordinanza del 12.6.2003, n. 925, il Sindaco di Verona ha disposto, richiamandosi agli artt. 54 del D.Lgs n. 267 del 2000 e 14 del D.Lgs 5.2.1997, n. 22, che la società Verona Porta Sud presentasse, entro 72 ore, un piano d'intervento destinato a sanare la situazione di pericolo igienico sanitario determinatasi in ordine al complesso immobiliare di sua proprietà identificabile come "ex Cartiere", comminando la esecuzione di ufficio in caso di inottemperanza.

Le "ex Cartiere" costituiscono un'ampia area, in passato destinata ad attività industriale, in grave degrado, divenuta ricovero di soggetti irregolari.

All'ordinanza, notificata il 12.6.2003, non è stata data esecuzione nel termine da essa stabilito, di tal che il Comune, con l'ausilio della forza pubblica, ha eseguito d'ufficio tramite l'A.M.I.A., S.p.A., azienda municipalizzata di igiene ambientale la sanificazione dell'area.

La Società Verona Porta Sud ha impugnato l'ordinanza sindacale, deducendone a illegittimità e chiedendone l'annullamento al T.A.R. del Veneto.

Il Comune di Verona si è costituito in giudizio, opponendosi all'accoglimento del ricorso con eccezioni in rito e nel merito.

Il T.A.R. del Veneto, Sezione III, con la sentenza del 10.11.2004, n. 3256, ha accolto il ricorso.

Il Comune di Verona appella la sentenza deducendone la erroneità e chiedendone la riforma.

La Società Verona Porta Sud resiste all'appello e chiede la conferma della sentenza appellata.

All'udienza del 27.2.2007, il ricorso in appello è stato ritenuto per la decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente va respinta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva del Comune di Verona sollevata dall'ente appellante sul rilievo che l'atto impugnato in primo grado, in quanto ordinanza contingibile ed urgente, è stata adottata dal Sindaco di Verona nella veste di ufficiale di Governo.

Al riguardo, infatti, deve osservarsi che l'ordinanza contingibile ed urgente in materia di salute pubblica adottata dal Sindaco quale ufficiale di Governo, sebbene soggetta a regole diverse da quelle ordinariamente applicabili agli atti del sindaco come capo dell'amministrazione comunale, è pur sempre un atto redatto e deciso dagli uffici comunali. Ne consegue che sussiste la legittimazione del Comune a resistere nel giudizio in caso di controversia sulla legittimità dell'ordinanza sindacale (Cons. St., Sez. IV, 28.3.1994, n. 291).

Di pari passo va respinto l'altro profilo della eccezione in esame, con il quale il Comune di Verona ha dedotto l'erronea notificazione del ricorso di primo grado, in quanto tale notificazione doveva essere effettuata nei confronti del Sindaco, quale ufficiale di Governo, presso l'Avvocatura generale dello Stato e non presso la sede municipale.

I provvedimenti emessi dal Sindaco quale ufficiale di governo, come si è testé rilevato, sono pur sempre imputabili al comune, di cui il sindaco stesso

è organo. Ritualmente, pertanto, il ricorso proposto contro il sindaco, che abbia agito nell'anzidetta qualità, viene notificato presso la sede del comune anziché presso l'Avvocatura dello Stato.

2. Nel merito, l'impugnativa del Comune di Verona della sentenza del 10.11.2004, n. 3256, con la quale la III Sezione del T.A.R. del Veneto ha annullato, su ricorso della Società Verona Porta Sud, S.p.A., l'ordinanza del Sindaco di Verona del 12.6.2003, n. 925, è fondata.

Il Sindaco di Verona ha adottato l'ordinanza impugnata, facendo uso dei poteri contingibili ed urgenti attribuitigli dall'art. 54 del D.Lgs n. 267 del 2000, per fronteggiare la grave situazione di degrado e di pericolo per la salute pubblica in cui versava l'area delle ex Cartiere di Verona, un complesso immobiliare, un tempo destinato ad attività industriale e poi dimesso, di proprietà della Società Verona Porta Sud.

Il provvedimento è stato adottato sulla base della relazione della ULSS 20 di Verona del 6.6.2003, relativa ad un sopralluogo effettuato il 9.5.2003 per accertare, all'inizio della stagione calda, le condizioni igieniche del luogo, che evidenziava, oltre al persistere di insediamenti abitativi abusivi di extracomunitari, *“la presenza di rifiuti di ogni genere in quantità notevolissima ed in stato di decomposizione: una diffusa fecalizzazione maggiormente visibile all'interno dei capannoni, dove risulta ostacolata la decomposizione; la mancanza di approvvigionamento idrico e il conseguente utilizzo delle acque del vicino canale; l'esistenza di consistenti ristagni di acqua putrida, che incentiva la proliferazione di insetti vari e di ratti; la crescente possibilità che con le altre temperature si sviluppino e si*

diffondono malattie infettive, trasmesse da vettori o veicolate da matrici ambientali o trasmesse per contagio diretto e forme epidemiche”.

Con la ordinanza in parola, il Sindaco ha intimato alla Società proprietaria dell'area, con comminatoria dell'esecuzione d'ufficio in danno, di predisporre, nel termine di settantadue ore, un proprio piano di intervento per risolvere la situazione di pericolo igienico sanitario e il successivo asporto e smaltimento di rifiuti e la pulizia, la disinfestazione e la disinfestazione dell'immobile.

Nel contempo, il Sindaco incaricava l'A.M.I.A. – Azienda Municipale di Igiene Ambientale del Comune di Verona di preparare con il Dirigente dell'Unità Organizzativa Comunale Ambiente un programma di interventi per il risanamento dell'area in sostituzione della società proprietaria qualora questa non vi avesse provveduto.

In fatto, occorre dire che la Società Verona Porta Sud non ottemperava all'ordine e che il Comune di Verona procedeva a operare gli interventi di risanamento in base al piano elaborato dall'A.M.I.A., con una spesa di Euro 270.000,00. Solo a risanamento effettuato, la Società proprietaria dell'area, su richiesta della Polizia urbana, adottava le misure necessarie per la custodia del complesso immobiliare.

Il T.A.R., con la sentenza appellata, ha riconosciuto l'esistenza dei presupposti legittimanti l'intervento del Sindaco ai sensi dell'art. 54 del D.Lgs n. 267 del 2000 citato, ma ha rilevato che il Sindaco ha ritenuto anche di conformare il contenuto della ordinanza alle prescrizioni contenute nell'art. 14 del D.Lgs. 5.2.1997, n. 22, espressamente richiamato dal provvedimento.

Ciò stante, secondo i primi giudici, sarebbe da ritenere legittimo il ricorso del sindaco ad un'ordinanza contingibile ed urgente, stante la gravità della situazione e l'urgenza di porvi rimedio, ma sarebbe illegittimo il profilo di tale provvedimento con il quale sono state addossate alla Società Verona Sud le spese dell'intervento di sanificazione. Ciò in quanto l'art. 14 citato, che stabilisce "*il divieto dell'abbandono e del deposito incontrollati di rifiuti sul suolo*", pone a carico del proprietario o del titolare di altri diritti reali o personali di godimento sull'area in solido con il responsabile della violazione del divieto l'obbligo di rimuovere i rifiuti e di ripristinare lo stato dei luoghi e, in mancanza, l'esecuzione in danno.

Ciò sempre che a detti soggetti la violazione del divieto sia imputabile a titolo di dolo o di colpa. Nella specie, secondo il T.A.R., non sarebbe configurabile una negligenza della Società Verona Porta Sud per la situazione determinatasi nella sua proprietà giacché non sarebbe stato nelle sue possibilità fronteggiare il fenomeno della occupazione abusiva da parte degli immigrati.

La Sezione non condivide la impostazione e le conclusioni alle quali è pervenuto il T.A.R.

Come si è rilevato, il Sindaco ha usufruito dei poteri di urgenza di fronte ad una situazione di pericolo per la salute pubblica assai complessa, non circoscritta alla sola esigenza di rimuovere i rifiuti abbandonati nel complesso immobiliare che rappresentano solo una parte, e nemmeno la più rilevante, delle condizioni di degrado dell'area alla quale si è fatto riferimento in dettaglio.

Il provvedimento motiva ampiamente sulle ragioni di urgenza dell'intervento, rilevando che *“la situazione igienico sanitaria prospettata dall'Azienda Sanitaria impone senza indugio alcuno l'adozione di interventi immediati, al fine di tutelare la salute pubblica, anche in considerazione del particolare clima caldo afoso che caratterizza la situazione meteorologica venutasi a creare negli ultimi giorni, con temperature al di sopra delle medie stagionali e quindi con l'aggravamento del pericolo di diffusione di malattie infettive”*.

In tale situazione, nella quale sono evidenti i presupposti legittimanti il ricorso ai poteri di urgenza, stante la gravità della situazione, legittimamente il provvedimento ha come destinataria la società proprietaria dell'area.

Come la Sezione ha affermato anche di recente (Cons. St. V Sez., 16.11.2005, n. 6406), l'ordinanza contingibile ed urgente con la quale il sindaco impone al proprietario di un'area di bonificarla dalla situazione di degrado, che attenti alla salute pubblica, non ha carattere sanzionatorio, di tal che non è dipendente dalla individuazione di responsabilità del proprietario in relazione alla situazione inquinante, ma solo ripristinatorio, per essere diretta esclusivamente alla rimozione dello stato di pericolo e prevenire danni alla salute pubblica. Ne consegue che l'ordinanza legittimamente è indirizzata al proprietario dell'area, cioè a chi si trova con questa in rapporto tale da consentirgli di eliminare la riscontrata situazione di pericolo, ancorché tale situazione non possa essergli imputata.

Non sono condivisibili, pertanto, le considerazioni del T.A.R. secondo cui il provvedimento addossando a carico della società appellata l'obbligo di procedere al disinquinamento dell'area di sua proprietà verrebbe ad

addossarle la situazione di pericolo venutasi a creare a titolo di responsabilità oggettiva, con violazione dell'art. 54 del D.Lgs n. 267 del 2000 il quale prevede che i provvedimenti contingibili ed urgenti siano adottati *“nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento”*.

Ciò senza dire che, ad avviso della Sezione, lo stato di abbandono dell'area, non giustificata dalla circostanza che la normativa urbanistica non avesse consentito gli interventi di nuova edificazione inutilmente richiesti all'amministrazione comunale (per via della mancata approvazione della variante n.1 al PAQE), e la mancanza della custodia dell'immobile, che avrebbe potuto scongiurare le occupazioni abusive, non possono che raffigurare proprio quel comportamento negligente della società proprietaria che avrebbe ampiamente giustificato anche il ricorso ad un provvedimento sindacale adottato ai sensi del citato art. 14 del D.Lgs n. 22 del 1997.

Le occupazioni abusive sulle quali fonda essenzialmente la difesa della società appellata per accreditare la impossibilità di tenere sotto controllo l'area di cui trattasi non si sono verificate in un unico contesto di tempo ma progressivamente e, comunque, non in modo da impedire il ricorso alle misure di tutela predisposte dall'ordinamento per la salvaguardia della proprietà privata.

Si rivelano non condivisibili anche gli altri rilievi posti a fondamento della sentenza appellata.

Il termine di settantadue ore contenuto nella ordinanza impugnata è indice della urgenza di dover porre in atto con immediatezza gli interventi necessari a scongiurare il pericolo divenuto gravissimo in relazione alla particolare situazione meteorologica e concerne la predisposizione di un

piano di interventi e la indicazione degli affidatari delle operazioni da compiere e non gli interventi da porre in essere in concreto. La Società Verona Porta Sud avrebbe dovuto anche formulare un cronoprogramma di tali operazioni da sottoporre agli uffici del C.d.R. Ambiente per il necessario coordinamento degli interventi risanatori con l'autorità di pubblica sicurezza.

L'esecuzione di ufficio dei lavori è comminata dal provvedimento alla scadenza infruttuosa del termine per la predisposizione del piano, alla mancata elaborazione del cronoprogramma d'intesa con l'ufficio comunale indicato e alla conseguente omissione degli interventi di bonifica dell'area.

La Società appellante non ha rispettato il termine stabilito all'ordinanza, ma non ha neppure preso contatti con il C.d.R. Ambiente, disinteressandosi del tutto della questione.

Nelle controdeduzioni opposte in appello, la Società Verona Porta Sud rileva che il Comune avrebbe dovuto far precedere il provvedimento dalla comunicazione di avvio del procedimento. Ciò avrebbe consentito ad essa società di proporre un accordo (sostitutivo del provvedimento) ai sensi dell'art. 11 della legge 7.8.1990, n. 241.

Si deve in contrario osservare che, mentre il provvedimento di urgenza non deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio, in quanto esclusa dalle particolari esigenze di celerità proprio della sua natura, per l'espressa previsione dell'art. 7, comma 1, della già citata legge n. 241 del 1990, la proposta di addivenire ad un accordo, ai sensi dell'art. 11 della stessa legge n. 241 del 1990, ben poteva essere avanzata dalla Società Verona Porta Sud nel termine fissato per adempiere all'ordine.

Neppure sono condivisibili le altre osservazioni formulate dalla Società appellata nel suo atto di opposizione all'appello.

La circostanza che lo stato di degrado dell'area fosse conosciuta da tempo dal Comune di Verona, in quanto reso edotto della situazione a seguito di varie ispezioni effettuate dall'azienda sanitaria, documentate in altrettante relazioni, è irrilevante e non induce ad una pronuncia di illegittimità dell'ordinanza sindacale dedotta in contestazione. Ed invero, la circostanza che la situazione di degrado dell'area fosse conosciuta da tempo non comporta che il provvedimento in parola sia stato adottato in assenza del presupposto della contingibilità e dell'urgenza, giacché, come è ben sottolineato nello stesso atto contestato, la situazione, già nota, si è aggravata, per l'intensificarsi dell'inquinamento e per la stagione particolarmente calda, divenendo intollerabile con la conseguente necessità di adottare senza ulteriori indugi misure a tutela della salute pubblica.

Neppure è rilevante il fatto che il Comune di Verona avesse già preso accordi, fin dal momento dell'adozione dell'ordinanza n. 925, con l'A.M.I.A. (l'azienda comunale per l'ambiente) per apprestare un piano di interventi di sanificazione, risultando evidente che la esigenza di porre celermente fine alla grave situazione determinatasi per le pessime condizioni igienico sanitarie dell'area comportavano anche la necessità di predisporre interventi sostitutivi che potessero operare con immediatezza in caso di inadempienza della società proprietaria dell'immobile.

Quanto, infine, alle deduzioni della Società appellata che richiamano i motivi "non condivisi o non esaminati in primo grado" deve rilevarsi la inammissibilità, in quanto per i primi sarebbe stato necessaria la

proposizione di un appello incidentale, per i secondi sarebbe stato necessario quanto meno ripeterli nell'atto di appello.

La Sezione, peraltro, con le considerazioni che precedono si è data carico di esaminare, respingendoli perché irrilevanti o infondati, anche gli argomenti opposti nelle controdeduzioni che, in sostanza, riproducono i suddetti motivi.

La ordinanza del Sindaco di Verona, in conclusione, è da ritenere legittima e si rivela, al giudizio sull'opportunità del provvedimento e della sua conformità ai principi di buona amministrazione che compete al giudice amministrativo in materia, ai sensi dell'art. 1, comma primo, lettera e), del T.U. 26.6.1924, n. 1058, (richiamato dall'art. 7 della legge n. 1034 del 1971) anche adeguatamente appropriata alla situazione.

La sentenza appellata, di conseguenza, deve essere riformata e, per l'effetto deve essere respinto, il ricorso di primo grado.

Le spese dei due gradi del giudizio, tuttavia, sussistendo giusti motivi, possono essere integralmente compensate fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione, accoglie l'appello in epigrafe e, per l'effetto respinge il ricorso di primo grado proposto dalla Società Verona Porta Sud.

Compensa le spese dei due gradi del giudizio.

Così deciso, in Roma, in Camera di Consiglio, il 27.2. e il 13.3.2007, con l'intervento dei signori:

Emidio Frascione Presidente

Cesare Lamberti Consigliere

Claudio Marchitello Consigliere Est.

Aniello Cerreto Consigliere

Nicola Russo Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

F.to Claudio Marchitello

F.to Emidio Frascione

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 7-09-07

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

p.IL DIRIGENTE

F.to Livia Patroni Griffi