

N. 02290/2013 REG.PROV.COLL.
N. 03344/2001 REG.RIC.



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 staccata di Salerno (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3344 del 2001, proposto da:
Cortazzo Francesco e Losinno Maria Carmela, rappresentati e difesi
dagli Avv. Bartolo De Vita e Giovanni Laurito, con domicilio eletto,
in Salerno, alla via Roma, 16, presso lo studio De Vita;

contro

Comune di Cannalonga, in persona del legale rappresentante pro
tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Genny De Cesare, con
domicilio eletto, in Salerno, alla via Roma, 61, presso lo studio
Lanocita – Paolino – Annunziata

Consorzio Smaltimento Rifiuti Solidi Urbani – Ambito di Bacino
Salerno 4, in persona del legale rappresentante pro tempore, non
costituito in giudizio;

per l'annullamento

(atto introduttivo del giudizio)

1) della delibera di G. M., n. 84 del 10.10.2001, del Comune di Cannalonga, avente ad oggetto: “Realizzazione isola ecologica – disponibilità area”;

2) di ogni altro eventuale atto presupposto, preordinato, connesso e consequenziale, anche non conosciuto;

(atto di motivi aggiunti)

degli atti impugnati con il ricorso introduttivo, ed inoltre:

1) della determina UTC del Comune di Cannalonga n. 12 del 6.08.1999;

2) della deliberazione della G. C. di Cannalonga, n. 11 del 4.02.2002;

3) della determina UTC del Comune di Cannalonga n. 11/RG comprensiva di allegati;

4) di ogni altro eventuale atto presupposto, preordinato, connesso e consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2013, il dott. Paolo Severini;

Uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

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

FATTO

Nel ricorso introduttivo era impugnata la delibera di G. M. specificata in epigrafe, con la quale era stata decisa l'ubicazione dell'isola ecologica nell'area, in località Tesoro di Cannalonga, sita a circa 40 – 50 metri dall'abitazione dei ricorrenti, già adibita a stoccaggio provvisorio (contro cui s'era già pronunciato il Tribunale di Vallo della Lucania, adito dagli stessi ricorrenti); le censure impingevano nell'incompetenza della G. M. ad emanare il provvedimento gravato, nella violazione di legge (artt. 2, 9, 32 e 97 Cost.; 388 c. p.; d. l.vo 22/97; 844 e 2043 cod. civ.; 3, 6, 7, 8 e 10 della l. 241/90), nella violazione dell'ordinanza n. 11 del 13.09.2000 del Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti in Campania, nonché nell'eccesso di potere, sotto varie figure sintomatiche; si costituiva in giudizio il Comune di Cannalonga, depositando documentazione e concludendo per l'inammissibilità ovvero per il rigetto del gravame; con ordinanza, resa all'esito dell'udienza in camera di consiglio del 10.01.2002, la Sezione accoglieva la domanda cautelare, proposta dai ricorrenti, ai fini di un approfondimento istruttorio da parte del Comune circa l'esistenza di siti più idonei alla divisata realizzazione dell'isola ecologica.

Seguiva, in data 29.03.2002, il deposito di un atto di motivi aggiunti, nel quale i ricorrenti segnalavano come, a seguito dell'ordinanza cautelare pronunciata dal Tribunale, il Comune di Cannalonga avesse licenziato gli ulteriori specificati in epigrafe, contro cui sollevavano le

seguenti doglianze:

- 1) Incompetenza della Giunta Comunale: rientrando la decisione assunta nella sfera di competenza dirigenziale;
- 2) Violazione di legge (artt. 2, 9 e 32 Cost.; d. l.vo 22/97; 844 e 2043 cod. civ.): relativamente al danno alla salute derivante dalle immissioni maleodoranti e nocive provenienti dall'imponente centro di raccolta rifiuti che il Comune intendeva realizzare, diretto allo stoccaggio anche di rifiuti urbani pericolosi;
- 3) Violazione di legge (artt. 3, 6, 7, 8 e 10 l. 241/90 e 97 Cost.): era dedotto il vizio di adeguata motivazione, che affliggeva il provvedimento gravato;
- 4) Eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, contraddittorietà tra atti, travisamento, illogicità, perplessità, falsa rappresentazione dei presupposti di fatto: in relazione all'omessa effettuazione di una approfondita istruttoria circa le ragioni che consigliavano di non ubicare il centro di raccolta rifiuti nell'area dei ricorrenti e circa l'esistenza di altri siti più idonei;
- 5) Eccesso di potere per contraddittorietà tra atti, travisamento, illogicità, perplessità, sviamento, falsa rappresentazione dei presupposti di fatto, elusione di sentenza: in riferimento sia all'ordinanza cautelare pronunciata dalla Sezione, sia al provvedimento ex art. 700 c. p. c. emesso dal Tribunale di Vallo della Lucania;
- 6) Eccesso di potere per sviamento: alla base dei provvedimenti

gravati vi sarebbe stata la volontà di “sconfiggere” a tutti i costi il ricorrente Cortazzo, già sindaco del paese ed appartenente ad una diversa area politica rispetto agli attuali amministratori di Cannalonga;

7) Violazione di legge (l. 241/90 e 97 Cost. e T. U. E. L.); Violazione del principio del giusto procedimento; Eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione, contraddittorietà tra atti, travisamento, illogicità, perplessità, sviamento, falsa rappresentazione dei presupposti di fatto: nella delibera impugnata la G. M. aveva del tutto omesso di richiedere il parere dell'A. S. L., nonostante la sua evidente necessità;

i ricorrenti evidenziavano quindi d'essere venuti a conoscenza della determina dell'U. T. C. di Cannalonga n. 12 del 6.08.1999, solo all'udienza in camera di consiglio, fissata per decidere della loro istanza cautelare, e nel respingere l'eccezione d'inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa, da parte loro, di tale atto, del quale in ogni caso ponevano in risalto l'autonomia rispetto agli altri provvedimenti gravati, estendevano il ricorso anche al medesimo, sulla base di motivazioni sostanzialmente coincidenti con quelle, sopra diffusamente riferite, oltre che per la violazione dell'art. 7 della l. 241/90, per omessa comunicazione dell'avvio del relativo procedimento.

In data 24.07.2013 i ricorrenti producevano in giudizio copia della sentenza n. 30/13 della Corte d'Appello di Salerno, inerente la

vicenda in esame; quindi depositavano, in data 23.09.2013, memoria riepilogativa degli argomenti, a fondamento del ricorso e dei motivi aggiunti; in data 10.10.2013 il Comune depositava scritto difensivo in cui eccepiva l'inammissibilità dei motivi aggiunti, essendo gli atti impugnati privi di qualsivoglia idoneità lesiva della posizione dei ricorrenti, essendosi limitati, gli stessi, ad individuare l'area più idonea ad ospitare l'isola ecologica, da punto di vista urbanistico, ambientale e socio – sanitario, e non potendo quindi derivare alcun pregiudizio ai ricorrenti da tale individuazione, dovendo nella stessa essere stoccati rifiuti non nocivi, né maleodoranti, in assenza, quindi, di prova da parte dei ricorrenti, circa presunti danni alla salute od all'ambiente.

Alla pubblica udienza del 24.10.2013, il ricorso era trattenuto in decisione.

DIRITTO

Osserva, preliminarmente, il Collegio come il ricorso introduttivo sia divenuto inammissibile, per sopravvenuto difetto d'interesse, atteso che la delibera di G. M. n. 11 del 4.02.2002, emessa all'esito dell'ordinanza cautelare della Sezione, n. 8/2002, e gravata con motivi aggiunti, confermava la precedente deliberazione giuntale, n. 84 del 10.10.2001, impugnata con il ricorso introduttivo, delegando il Consorzio Smaltimento Rifiuti – Ambito Salerno 4 – per la predisposizione della progettazione esecutiva, per la realizzazione dell'isola ecologica in contestazione, alla località "Tesoro", prossima

all'abitazione dei ricorrenti, in tal modo sostituendosi – nella produzione dei dedotti effetti lesivi – alla precedente: l'interesse dei ricorrenti si è concentrato quindi, inevitabilmente, nella contestazione di detta ultima delibera giuntale, e degli atti che ne hanno preparato l'emanazione, laddove quella, gravata con l'atto introduttivo del giudizio, ha obiettivamente perso ogni idoneità lesiva nei loro confronti.

Ciò posto, va esaminata l'eccezione preliminare, d'inammissibilità di detti motivi aggiunti, per carenza d'interesse, sollevata nell'ultimo scritto difensivo, depositato nell'interesse del Comune di Cannalonga.

La stessa è infondata: la suddetta deliberazione, poiché conferma espressamente la volontà dell'ente locale, d'ubicare l'isola ecologica “de qua” nell'area, vicina all'abitazione dei ricorrenti, sia pur rimandandone l'effettiva realizzazione alla progettazione esecutiva, per la quale si delegava il Consorzio Smaltimento Rifiuti dell'Ambito Salerno 4, assume, evidentemente, un concreto contenuto lesivo della posizione giuridica dei ricorrenti, che detta ubicazione hanno tentato di scongiurare, sia mercé la proposizione del ricorso introduttivo, cui ha fatto seguito l'ordinanza cautelare della Sezione, n. 8/2002 (senza che alcuna eccezione d'inammissibilità, nei sensi di cui sopra, venisse sollevata dalla difesa del Comune), sia attraverso la proposizione dei motivi aggiunti in esame, sia mercé l'esercizio di azioni giurisdizionali in sede civile, che hanno, dapprima, condotto

all'emissione di un'ordinanza del Tribunale di Vallo della Lucania, del 21.07.2001, d'accoglimento del ricorso, ex art. 700 c. p. c., proposto dai ricorrenti, con cui s'ordinava al Comune "di eliminare le immissioni di esalazioni maleodoranti nell'abitazione dei ricorrenti e nell'area pertinenziale mediante lo spostamento in altro luogo del cassone di raccolta ovvero la rimozione giornaliera dei rifiuti ivi depositati e la periodica pulizia e sanificazione del cassone e del sito di ubicazione"; e, quindi, della sentenza della Corte d'Appello di Salerno n. 30/2013, che ha definito, in secondo grado, il giudizio introdotto dai ricorrenti (con altri), dopo la pronuncia del suddetto provvedimento cautelare, ex art. 700 c. p. c.

Quindi, anche se la concreta realizzazione dell'isola ecologica in oggetto era procrastinata "sine die" (risultando subordinata alla progettazione esecutiva, da redigersi dal Consorzio), ed anche se, allo stato attuale, la stessa non è ancora iniziata, giusta quanto emerge dalle memorie in atti, ciò non di meno la concreta individuazione del sito più idoneo a tale realizzazione, contenuto nella delibera gravata, come quello di località "Tesoro", posto nelle immediate vicinanze dell'abitazione dei ricorrenti, in assenza di fatti nuovi sopravvenuti, indicativi di una diversa volontà dell'ente comunale, continua, indubbiamente, a rivestire una concreta attitudine lesiva degli interessi dei ricorrenti, che giustifica ampiamente la permanenza dell'interesse, degli stessi, ad impugnarla.

Tanto stabilito, va respinta la prima censura dei motivi aggiunti de

quibus, con la quale s'è denunciata l'incompetenza della G. M. a licenziare la deliberazione gravata, ai sensi degli artt. 48 e 107 del T. U. E. L. (atto che rientrerebbe, ad avviso dei ricorrenti, nelle dirette competenze dell'ufficio tecnico comunale); al riguardo, ritiene il Tribunale che – pur rivestendo, “in subiecta materia”, un rilievo determinante l'attività preparatoria dell'U. T. C., circa il sito ritenuto più idoneo per la realizzazione dell'isola ecologica – pur tuttavia, la concreta adozione della conseguente determinazione esuli dalle competenze immediatamente riferibili ai dirigenti, ai sensi delle richiamate disposizioni del d. l.vo 267/2000, essendo il Tribunale, in tale decisione, confortato dalla massima, in termini, che segue: “L'approvazione del progetto e la localizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti esulano dal mero esercizio della funzione tecnico amministrativa spettante al dirigente per ricadere nell'ambito più ampio della funzione di indirizzo e di programmazione, affidata all'organo elettivo, quantomeno in relazione alla scelta discrezionale del sito” (T. A. R. Lazio – Sez. I, 22/05/2000, n. 4176).

Ciò posto, s'osserva che il ricorso è fondato.

Carattere dirimente, con assorbimento delle ulteriori doglianze, riveste la considerazione delle censure, di cui ai nn. 2), 3), 4) e 7) dei motivi aggiunti in esame.

Il provvedimento impugnato, motivato “per relationem” sulla determina n. 5 U. T. C. – 11 R. G. del responsabile dell'U. T. C., e sulla relazione allegata (atto comunque oggetto di espressa

impugnativa da parte dei ricorrenti), non sfugge, infatti, alle censure di difetto di motivazione e d'istruttoria, che palesemente lo caratterizzano; inoltre non s'è tenuto conto, come sarebbe stato necessario, dei potenziali danni alla salute dei ricorrenti, abitanti a poca distanza dall'isola ecologica (da progettarsi) in questione, né è stata doverosamente coinvolta, nell'adozione del medesimo provvedimento, l'Azienda Sanitaria Locale competente.

Come si diceva, la delibera di G. M. n. 11/2002 rinviava, per l'esplicitazione delle relative istruttoria e motivazione, alla prefata determina del responsabile dell'U. T. C., n. 11 R. G., ed alla relazione tecnica, a firma del medesimo dirigente, allegata: dalla lettura della prima, s'apprende che l'Ufficio avrebbe svolto “approfondite indagini, di cui alla relazione allegata”, in vista dell'individuazione dell'area, in località “Tesoro”, di proprietà comunale, come idonea e maggiormente aderente alle linee guida, emanate in materia, e tanto per le ragioni espresse nella stessa relazione tecnico – esplicativa allegata, dalla quale a sua volta si ricava, per quanto qui rileva, che le linee guida di cui sopra, redatte dalla struttura commissariale per l'emergenza rifiuti in Campania, suggerivano di realizzare l'isola ecologica “il più vicino possibile agli utenti, nelle immediate vicinanze del centro abitato (...) e in ogni caso con facile accesso per agevolarne l'utilizzo da parte dei cittadini”; e che, tra tutte le aree di proprietà comunale, quella prescelta era la più rispondente alle linee guida di cui sopra, posto che per posizione, orografia e facilità di

accesso maggiormente si prestava allo scopo, come si desumeva da alcune planimetrie e fotografie allegate.

Orbene, una tale motivazione si palesa, ad avviso del Collegio, chiaramente inidonea (oltre che a seguire i dettami dell'ordinanza cautelare della Sezione, che aveva disposto un approfondimento istruttorio, da parte dell'ente, circa eventuali altri siti "più idonei") a spiegare le concrete ragioni della scelta dell'area in località Tesoro, <rispetto ad altri siti di proprietà comunale>; in sostanza, nella suddetta relazione si cercano di illustrare, sia pur in maniera insoddisfacente (mercé il mero richiamo a talune planimetrie e fotografie allegate, dalle quali peraltro nessun elemento di chiarificazione è dato realmente ricavare) i motivi della idoneità del sito prescelto (sostanzialmente, per la vicinanza al centro abitato); ma non si chiariscono affatto le ragioni della scelta, rispetto ad altri siti di proprietà comunale, i quali non sono neppure individuati, ma soltanto genericamente evocati; per di più, s'osserva che l'individuazione di altri siti idonei, e il loro confronto con quello in contestazione, avrebbe dovuto essere l'oggetto proprio di quell'approfondimento istruttorio, che invece non c'è stato affatto, sicché anche sotto tale profilo (dell'eccesso di potere per difetto di adeguata istruttoria) il ricorso merita di essere accolto.

Ma v'è di più, perché nella suddetta relazione tecnica vengono elencate le tipologie di rifiuti, destinate ad essere raccolte nell'isola ecologica "de qua", rappresentate dalla frazione organica intesa come

sfalci di potatura, carta e cartone, metalli, vetro, plastica, legno, oli esausti, stracci, mobili, elettrodomestici, computers, televisori, macerie derivanti da interventi in economia, R. U. P. (rifiuti urbani pericolosi) ovvero batterie, pile, contenitori TF, tubi catodici, siringhe, lampade a fluorescenza, toner, ed infine ingombranti non riciclabili, con esclusione della sola frazione umida organica, ovvero derivante da scarti alimentari.

A fronte del catalogo, così ampio ed inquietante, dei materiali da depositare “in situ”, e pur tenendo conto della dichiarata volontà di escludere, da tale novero, la frazione organica umida, davvero non si comprende come si possa sostenere che la presenza di un così vasto e differenziato ingombro di rifiuti, anche “pericolosi”, della più varia specie e natura non costituisca, all’evidenza, un possibile rischio per la salute dei cittadini (soprattutto per coloro che, come i ricorrenti, vivono a poca distanza dal sito in questione) nonché più in generale per l’ambiente, complessivamente considerato.

Sicché, ben si comprende perché l’A. S. L. Salerno 3 di Vallo della Lucania, compulsata nel 2000 dal Comune per effettuare, su esposto del ricorrente, un sopralluogo nell’area in oggetto (mentre, con riferimento al provvedimento impugnato nei motivi aggiunti, non risulta alcun coinvolgimento, pure evidentemente necessario, dell’ufficio, preposto alla tutela dei profili igienico – sanitari connessi alla scelta di localizzare l’impianto nell’area prescelta) consigliasse di delocalizzare il contenitore dei R. S. U. “in zona distante dal centro

abitato, in considerazione dell'approssimarsi della stagione estiva"; ora, pur nella diversità delle situazioni (in quel caso si trattava di un cassone di R. S. U.; nella specie della, potenziale, realizzazione di una "isola ecologica"), la scelta, chiaramente espressa dal Comune di Cannalunga, nel senso di voler posizionare detta isola ecologica il più possibile vicino al centro abitato, presta il fianco a plurime considerazioni critiche, non apparendo conforme a giustizia che un (ipotetico) vantaggio per gli abitanti, rappresentato dalla vicinanza al centro abitato (e, quindi, sostanzialmente dalla comodità di accesso), debba essere foriero di innegabili svantaggi e danni, sia per la collettività, complessivamente intesa, sia, in particolare, per coloro che abbiano la sventura di vivere nei pressi del sito, individuato come "più idoneo"; e tanto, lo si ribadisce, in assenza, a tutt'oggi, di una seria e completa istruttoria sugli altri siti, di proprietà comunale, magari più lontani da zone abitate, ove poter eventualmente posizionare il centro di raccolta di rifiuti in oggetto.

In conformità alle superiori considerazioni, il ricorso per motivi aggiunti merita di essere accolto, con conseguente annullamento degli atti impugnati, eccettuata la determina UTC del Comune di Cannalunga n. 12 del 6.08.1999, tuzioristicamente impugnata dai ricorrenti, ma di natura non lesiva, perché dichiaratamente temporanea ed anch'essa, ormai, superata, in virtù della susseguente attività amministrativa, posta in essere dal Comune (trattandosi dello "affidamento temporaneo trasporto rifiuti solidi urbani nella

discarica di Montecorvino Pugliano (SA) ed individuazione sito idoneo dove ubicare momentaneamente gli scarrabili”).

La condanna del Comune di Cannalonga al pagamento delle spese processuali, liquidate come in dispositivo, segue la sua soccombenza in giudizio; laddove le stesse vanno compensate, quanto al Consorzio Smaltimento Rifiuti Solidi Urbani – Ambito di Bacino Salerno 4, pure destinatario della notifica dei gravami.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Sezione staccata di Salerno (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così provvede:

dichiara improcedibile, per sopravvenuto difetto d’interesse, il ricorso introduttivo;

accoglie i motivi aggiunti, nei sensi e limiti di cui in motivazione, e per l’effetto annulla i provvedimenti impugnati, ad eccezione della determina dell’UTC del Comune di Cannalonga, n. 12 del 6.08.1999, la cui impugnativa dichiara inammissibile;

condanna il Comune di Cannalonga al pagamento, in favore dei ricorrenti Cortazzo Francesco e Losinno Maria Carmela, delle spese e dei compensi del presente giudizio, che liquida in € 750,00 (settecentocinquanta/00) in favore di ciascuno di essi, e così, complessivamente, in € 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre I. V. A. e C. N. A. P., come per legge;

compensa ogni altra spesa processuale.

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

Così deciso, in Salerno, nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2013, con l'intervento dei magistrati:

Amedeo Urbano, Presidente

Francesco Mele, Consigliere

Paolo Severini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/11/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)