

N. 01788/2015 REG.PROV.COLL.

N. 00209/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 209 del 2012, proposto da:

Coordinamento dei Comitati per la Difesa dell'Ambiente e dei Consumatori – CODACONS, Annamaria Abussi, Gennaro Aliperta, Adelaide Amato, Marco Amato, Maria Luisa Arena, Vincenzo Arrese, Bruno Arrichiello, Filomena Autiero, Christian Avallone, Antonio Avolio, Sabina Baiano, Linda Balestrieri, Marina Baselice, Pasquale Bello, Antonio Belmonte, Giovanni Maria Biondo, Pietro Paolo Boiano, Antonio Brescia, Maurizio Bruno, Ottavio Buonanno, Natascia Caccavale, Alessandro Caccavello, Giuseppe Cacciapuoti, Carmela Canale, Maria Cristina Carbone, Rosario Caruso, Luciana Castaldo, Adriana Cece, Antonio Cesiano, Alfredo Cioffi, Clorinda Cipullo, Francesca Competiello, Edoardo Contini, Teresa Coppola, Fulvio Cuofano, Debora D'Alessandro, Antonietta D'Alessio, Angela Damiano, Luisa D'Amore, Sergio D'Andrea, Elena De Angelis Mastrolilli, Giuseppina De Cristofaro, Antonio De Julio, Giancarlo De Lella, Bianca De Martino, Silvio De Mizio, Angelo De Nicola, Maria Rosaria De Turris, Diego Del Duca, Maria Rosaria D'Epiro, Anna D'Onofrio, Egidio Di Lauro, Vittorio Di Marino, Lucia Di Napoli, Luigi Di Napoli, Antonio Doria, Franco Erbi, Marina Erbi, Immacolata Ercolino, Ciro Esposito (nato il 26 maggio 1976), Ciro Esposito (nato il 24 gennaio 1951), Antonietta Esposito, Daniela Esposito, Cinzia Esposito, Michele Esposito, Pasquale Esposito, Salvatore Ferrante, Ciro Ferrara, Bianca Maria Fiorasi, Alessandro Fiorenzano, Dario Fratini, Raffaele Frenna, Emilio Funeroli, Tommaso Gambini, Giuseppa Gimmelli, Adolfo Giuliani, Mario Gucci, Ciro Iannaccone, Lucio Larocca, Enrico Luri, Biagio Liccardo, Luciano Macchiaroli, Umberto Marchetti, Beniamino Marciano, Anna Maria Marino, Rita Marino, Antonio Mascolo, Mauro Mascolo, Vincenzo Massari, Elio Mazzarella, Maurizio Migliorini, Salvatore Nappi, Luigi Onorato, Bruna Orefice, Alba Ovcinnicoff, Rosaria Pagliuca, Nicolantonio Parente, Vittorio Perrella, Maria Persichino, Carmela Petito, Alfredo Postiglione, Francesca Pugliese, Concetta Quirino, Gennaro Ratti, Maria Rocco, Corrado Romano, Paola Romano, Sofia Rubino, Vincenzo Rulli, Antonietta Russo, Rosa Sacco, Angelo Sansone, Riccardo Sasso, Adele Savino, Eleonora Scarpato, Angelo Scudieri, Aldo Sensale, Sara Sessa, Ciro Simonte, Assunta Siviglia, Raffaele Stefanini, Angelo Taddei, Ciro Tamburrino, Davide Tedeschi, Raimondo Tirino, Luigi Tufano, Davide Uliano, Daniela Valente, Varini Roberto & C. s.n.c., in persona del legale rappresentante p.t., Venditti Antonio, Domenico Vispo, Anna Vitagliano, Gennaro Zannelli, Francesco Zavarone,

Mafalda Zazzaro, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giuseppe Ursini e Sonia Di Candia, con domicilio eletto presso Giuseppe Ursini in Napoli, Corso Umberto 1, n. 191;

contro

Comune di Napoli, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Giuseppe Tarallo, Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Antonio Andreottola, Eleonora Carpentieri, Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Anna Ivana Furnari, Giacomo Pizza, Anna Pulcini, Bruno Ricci e Gabriele Romano, con domicilio eletto presso l'Avvocatura Municipale, in Napoli, Palazzo S. Giacomo;

Azienda Servizi Igiene Ambientale – A.S.I.A. s.p.a., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Alba Salvati, presso cui ha eletto domicilio in Napoli, via Duomo n. 348;

Regione Campania, in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Angelo Marzocchella, con domicilio eletto presso l'Avvocatura Regionale, in Napoli, via S. Lucia n. 81;

Provincia di Napoli, in persona del Presidente p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Aldo Di Falco, presso cui ha eletto domicilio in Napoli, piazza Matteotti n. 1;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Protezione Civile e Unità Tecnica Amministrativa, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliata in Napoli, via Diaz n. 11;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Vittorio Aiello, Ciro Di Nunzio, Guglielmo Russo, Pasquale Tirino, Luigi Zadini, Giuseppe De Cesare, Teresa Di Nardo, Caterina Di Marino, Marco Lama, Bruno Ucciero, Giuseppe Barbarisi, Antonio De Luca, Lucio Esposito, Sergio Luzio, Salvatore Perrotta, Alberto Canciello, Luigi Pistone, Angelo Rutigliano, Marino Bollente, Gennaro Rulli, Vincenzo Abruzzese, Salvatore Antonucci, Michele Ardolino, Mario Maresca, Maria Chiocca, Sergio Di Sanza, Giorgio De Rosa, Rosario Arrese, Antimo Verde, Antonio Barillà, Paolo Del Forno, Adriana Castiglione, Giuseppa Gimmelli, Bruno Chianese, Elena Stefanelli, Antonio Brescia, rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Ursini, presso cui hanno eletto domicilio in Napoli, Corso Umberto 1, n. 191;

per l'accertamento

e la conseguente condanna delle intime amministrazioni al risarcimento danni per mancata prestazione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Napoli, di A.S.I.A. s.p.a., della Provincia di Napoli, della Regione Campania, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Protezione Civile e Unità Tecnica Amministrativa;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2015 il dott. Gianluca Di Vita e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I nominati in epigrafe convenivano, innanzi al Tribunale civile di Napoli, il Comune di Napoli e la società A.S.I.A. s.p.a. per ivi sentirli condannare al risarcimento dei danni morali, esistenziali e biologici per la mancata raccolta dei rifiuti solidi urbani e per il disagio occorso nella gestione dell'emergenza rifiuti nel capoluogo campano, oltre al rimborso dell'80% della Tassa per lo Smaltimento dei Rifiuti Solidi Urbani (TARSU) versata nel periodo 2008-2010.

Nel giudizio civile veniva disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti della Regione Campania, della Provincia di Napoli e del Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale titolare dell'Unità Stralcio per la gestione dell'emergenza rifiuti in Campania.

Con sentenza n. 10149 del 20 settembre 2011 l'adito Tribunale dichiarava la giurisdizione del giudice amministrativo in forza dell'indirizzo espresso dalla Corte di Cassazione (Sezioni Unite, 21 maggio 2009 n. 11832) secondo cui *"ai poteri conferiti all'amministrazione comunale in tema di raccolta e smaltimento dei rifiuti corrisponde un interesse legittimo dei cittadini al loro esercizio e che, rientrando la contestazione della correttezza o adeguatezza di questo nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi del D.Lgs. n. 80 del 1998 cit., art. 33, tale giurisdizione non può venir meno né per effetto della dedotta lesione del diritto alla salute che ne sarebbe derivata e né della richiesta di condanna dei convenuti al risarcimento dei danni"*.

Con ricorso in riassunzione iscritto al numero di registro generale 209/2012, gli istanti ripropongono innanzi a questa Autorità Giudiziaria la domanda risarcitoria in epigrafe.

In punto di fatto, deducono di aver subito consistenti pregiudizi per il degrado ambientale incidente sulla propria salute e sulla qualità della vita e lamentano il mancato svolgimento da parte del Comune di Napoli e dell'A.S.I.A. s.p.a. del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Chiedono pertanto l'accertamento e la conseguente condanna delle convenute amministrazioni, in solido tra loro, al risarcimento del danno da mancata prestazione del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani, del danno alla salute quale lesione alla propria integrità psico - fisica riferita alla inalazione di esalazioni tossiche e di odori nauseabondi, del danno da lesione del diritto a un ambiente salubre, del danno esistenziale da deturpazione dell'ambiente urbano, e del danno per mancato rispetto della direttiva 2006/12/CE relativa ai rifiuti. Gli istanti concludono con la richiesta di risarcimento da liquidarsi in via equitativa nella somma di euro 2.000,00 (duemila/00) per ciascun ricorrente e per ogni anno di mancata raccolta, con particolare riferimento agli anni 2007-2010, ovvero nella diversa misura ritenuta equa dall'organo giudicante.

Si è costituita la società A.S.I.A. s.p.a. che eccepisce la tardività dell'atto di riassunzione ex art. 305 c.p.c., l'incompetenza territoriale di questo Tribunale in relazione alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio ex art. 135, primo comma, lett. e) del cod. proc. amm., la mancata instaurazione del contraddittorio nei confronti del Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale titolare dell'Unità Stralcio del Dipartimento Protezione Civile, già evocato nel giudizio innanzi al Tribunale ordinario, la carenza di idonea procura speciale alle liti rilasciata dai ricorrenti ed il proprio difetto di legittimazione passiva. Chiede, inoltre, l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Commissario di Governo per l'Emergenza Rifiuti della Regione Campania e, nel merito, chiede la reiezione del gravame.

Resiste altresì in giudizio il Comune di Napoli che chiede sollevarsi conflitto negativo di giurisdizione ravvisando la giurisdizione del giudice ordinario, eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva, l'irricevibilità dell'azione risarcitoria rispetto al termine decadenziale fissato dall'art. 30, terzo comma, del cod. proc. civ. e, nel merito, replica alle deduzioni attoree concludendo per il rigetto del ricorso.

La Regione Campania oppone in rito il difetto di legittimazione attiva del CODACONS e dei privati ricorrenti, il proprio difetto di legittimazione passiva e, nel merito, assume l'infondatezza delle pretese dedotte in giudizio.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri – Unità Tecnica Amministrativa si costituisce in resistenza all'epigrafato atto di intervento *ad adiuvandum*, eccepisce l'omessa notifica nei propri confronti dell'atto di riassunzione e, in subordine, chiede rinvio dell'udienza pubblica.

All'udienza pubblica dell'11 marzo 2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa del Comune di Napoli, il Collegio non ritiene di dover sollevare conflitto di giurisdizione ai sensi dell'art. 11, terzo comma, del cod. proc. amm.. Invero, sussiste la giurisdizione esclusiva di questa Autorità Giudiziaria ai sensi dell'art. 133, primo comma, lett. p) del cod. proc. amm. (*“controversie comunque attinenti alla complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti, seppure posta in essere con comportamenti della pubblica amministrazione riconducibili, anche mediamente, all'esercizio di un pubblico potere, quand'anche relative a diritti costituzionalmente tutelati”*), fattispecie normativa nella quale rientrano – secondo l'indirizzo espresso dalla Corte di Cassazione (Sez. Unite, 28 giugno 2013 n. 16304) – i giudizi concernenti l'organizzazione del servizio pubblico di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, ivi compresi quelli aventi ad oggetto il risarcimento dei danni conseguenti all'omessa adozione dei provvedimenti necessari a prevenire o impedire l'abbandono di rifiuti sulle strade.

Non ha pregio poi l'eccezione di incompetenza territoriale sollevata dalla difesa di A.S.I.A..

Al riguardo, giova rammentare che l'art. 135, primo comma, lett. e) del cod. proc. amm. demanda alla competenza funzionale del Tribunale capitolino in primo grado le controversie aventi per oggetto le ordinanze e i provvedimenti commissariali in tutte le situazioni di emergenza dichiarate ai sensi dell'articolo 5 della L. 24 febbraio 1992 n. 225 (*“Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile”*).

Come già rilevato da questa Sezione (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 24 settembre 2009 n. 5065), trattasi di norma di carattere chiaramente eccezionale che deroga all'ordinaria distribuzione delle competenze tra gli organi della giustizia amministrativa e, pertanto, deve escludersi che la stessa sia applicabile ai giudizi risarcitori, come quello in scrutinio, derivanti dalla mancata raccolta o rimozione dei rifiuti solidi urbani.

Il Collegio ritiene poi di prescindere dall'esame delle ulteriori eccezioni in rito, ivi compresa la richiesta di integrazione del contraddittorio nei confronti del Commissario di Governo per l'Emergenza Rifiuti, poiché il ricorso è infondato.

Nello specifico, non vi è ragione per discostarsi dall'indirizzo espresso dalla Sezione con sentenze n. 5065/2009 e n. 6603/2014 (quest'ultima concernente la medesima vicenda dell'emergenza rifiuti di cui si controverte nel presente giudizio), secondo cui l'azione risarcitoria innanzi al giudice amministrativo non è soggetta alla regola del principio dispositivo con metodo acquisitivo, tipica del processo impugnatorio, bensì al principio generale dell'onere della prova (artt. 2697 cod. civ. e 115 cod. proc. civ.), per cui sui ricorrenti grava l'onere di dimostrare la sussistenza di tutti i presupposti per il riconoscimento di una responsabilità dell'amministrazione intimata, nonché l'esistenza e la consistenza di un danno risarcibile (Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 aprile 2009, n. 2435; Sezione V, 6 aprile 2009 n. 2143; Sezione VI, 23 marzo 2009 n. 1716). Sennonché, nella specie, nonostante il *“fatto notorio”* dell'emergenza rifiuti, i ricorrenti non hanno provato di aver subito danni patrimoniali o non patrimoniali. Né può ritenersi che il danno *sia “in re ipsa”*, e cioè coincida con l'evento, poiché il danno risarcibile, nella struttura della responsabilità aquiliana, non si pone in termini di automatismo rispetto al fatto dannoso, ma necessita di specifica prova in ordine ai profili del nesso causale e del pregiudizio concretamente risarcibile, secondo i principi generali sanciti ex art. 2043 cod. civ. (Cassazione Civile, Sezione III, 4 luglio 2007 n. 15131). Pertanto l'esistenza del danno non è immancabilmente ravvisabile a causa della potenzialità lesiva di un atto o di comportamento illegittimo. In particolare, anche il danno non patrimoniale, quando sia determinato dalla lesione di diritti inviolabili della persona, costituisce danno - conseguenza che deve essere allegato e provato, non essendo sufficienti al riguardo mere allegazioni sulle quali effettuare un giudizio di verosimiglianza (Cassazione Civile, Sezioni Unite, 11 novembre 2008 n. 26972). Né è ammissibile nel nostro ordinamento

l'autonoma categoria di *un "danno esistenziale"*, inteso quale pregiudizio alle attività non remunerative della persona, atteso che i pregiudizi scaturenti dalla lesione di interessi della persona di rango costituzionale già rientrano nell'ambito applicativo dell'art. 2059 cod. civ., interpretato in modo conforme a Costituzione, e che al di fuori di tale ambito non vi è spazio per la risarcibilità di ulteriori pregiudizi non lesivi di diritti inviolabili della persona (Cassazione Civile, Sez. Unite, n. 26972/2008). In particolare, è stato escluso che siano meritevoli di tutela risarcitoria, invocata a titolo di danno esistenziale, i pregiudizi consistenti in disagi, fastidi, disappunti, ansie ed in ogni altro tipo di insoddisfazione concernente gli aspetti più disparati della vita quotidiana che ciascuno conduce nel contesto sociale. Come pure è stata esclusa la risarcibilità di un danno morale soggettivo, identificato in un mero perturbamento psichico ed in un deterioramento della qualità della vita, determinatosi in occasione di una compromissione, anche grave, della salubrità dell'ambiente.

Alla luce delle precedenti considerazioni, la domanda risarcitoria va respinta, essendo mancata del tutto la prova specifica da parte dei ricorrenti di avere ricevuto effettivamente un danno ingiusto dal comportamento delle amministrazioni intime.

La peculiare natura delle questioni dedotte in giudizio giustifica l'integrale compensazione delle spese processuali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando, respinge il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Corciulo,	Presidente FF
Carlo Dell'Olio,	Consigliere
Gianluca Di Vita,	Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/03/2015

IL SEGRETARIO

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