

Interdizione di pratiche agronomiche e di pascolo in un sito inquinato di interesse nazionale e risarcimento dei danni

T.A.R. Basilicata, Sez. I 11 settembre 2021, n. 575 - Donadono, pres.; Nappi, est. - Azienda Agricola Cavalli soc. semplice (avv.ti De Bonis, Grande, Roccucci) c. Comune di Pomarico, Regione Basilicata (n.c.).

Ambiente - Sito inquinato di interesse nazionale - Interdizione di pratiche agronomiche e di pascolo sino alla bonifica definitiva dei terreni - Risarcimento dei danni.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con atto affidato alla notificazione il 24 aprile 2020 e depositato il successivo 22 di maggio, l'Azienda agricola Cavalli soc. semplice ha spiegato azione di risarcimento del danno discendente da illegittimità dell'azione amministrativa avverso gli atti in epigrafe, segnatamente dei provvedimenti in epigrafe, coi quali sono state interdette le pratiche agronomiche e il pascolo sui fondi di proprietà insistenti nel Comune di Pomarico, distinti in catasto al foglio 34, particelle 3,57,58,59,60,61 e 62.

1.1. In punto di fatto, la deducente ha esposto quanto segue:

- conduce i fondi in agro di Pomarico di cui innanzi, unitamente ad altri contigui, riportati in catasto ai fogli 12, 19, 20, 28, 29,34 e 35 del Comune di Pomarico ed ai fogli 50 e 64 del Comune di Ferrandina, a seguito di contratto di affitto stipulato con la proprietaria, Maria Cavalli, registrato presso l'Agenzia delle entrate, Ufficio di Roma 1, il 15 gennaio 2004, al n. 563, serie 3;

- la Giunta regionale, con deliberazione n. 1103 del 17 luglio 2006 avente ad oggetto "perimetrazione del sito inquinato di interesse nazionale della Val Basento – primi interventi di messa in sicurezza d'emergenza dei centri di pericolo in aree agricole colpite da inquinamento industriale", in relazione a quanto disposto con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del 26 febbraio 2003, ha demandato alle amministrazioni locali territorialmente competenti di individuare gli appezzamenti agricoli inquinati, e di vietare le pratiche agronomiche sugli stessi, sino alla bonifica definitiva, anche mediante la realizzazione di recinzioni delle superfici interessate;

- in esecuzione di deliberazione, il Comune di Pomarico, con l'ordinanza n. 20/2006, prot. 6772, del 14 novembre 2006, notificata soltanto alla proprietaria dei suoli, Maria Cavalli, ha ordinato la recinzione dei fondi di cui è questione, nonché l'interdizione alle pratiche agronomiche e al pascolo, sino alla "bonifica definitiva o alla acquisizione del parere da parte degli organi preposti, sul grado di tossicità delle sostanze inquinanti riscontrate";

- con successiva ordinanza n. 1/2007, prot. 595 del 27 gennaio 2007, l'ordinanza sindacale n.20/2006 ha formato oggetto di modificazioni, sia relativamente all'individuazione del conduttore dei terreni, sia con estensione della superficie dei terreni da perimetrare;

- ha proposto ricorso (registro generale n. 53 del 2007) avverso i cennati atti, deducendone da più angolazioni l'illegittimità.

- il ricorso è stato accolto con decisione di questo Tribunale n. 450 del 2019, disponendosi per l'effetto l'annullamento delle ordinanze comunali impugnate, nonché, nel limite dell'interesse, la d.g.r. n. 1103 del 17 luglio 2006.

1.2. In diritto, la ricorrente ha sostenuto la sussistenza del diritto al risarcimento del danno cagionato dall'illegittimità dell'azione amministrativa, segnatamente in relazione al fatto che «il divieto di pratiche agronomiche e del pascolo nei suddetti terreni, per effetto delle ordinanze del Comune di Pomarico [...] ha comportato ingenti danni alla ricorrente, non avendo potuto la stessa svolgere attività agricola e di pascolo nel periodo dal 17 novembre 2006 (data di notifica della prima ordinanza sindacale) al 28 maggio 2019 (data di pubblicazione della sentenza di annullamento)», istando per la condanna in solido del Comune di Pomarico e della Regione Basilicata al pagamento della somma di € 124.943,00.

2. Le parti intimare non si sono costituite in giudizio.

3. Alla pubblica udienza del 12 maggio 2021, previo deposito di scritti difensivi, l'affare è transitato in decisione.

4. Il ricorso è fondato in parte, alla stregua della motivazione che segue.

4.1. In primo luogo il Collegio dà atto di come il Consiglio di Stato, in sede di Adunanza plenaria, con decisione 23 aprile 2021, n. 7, abbia affermato la riconducibilità al fatto illecito aquiliano della responsabilità della pubblica amministrazione per lesione di interessi legittimi, sia da illegittimità provvedimento sia da inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, rendendosi così necessario l'accertamento della lesione di un bene della vita, nonché, ai fini della quantificazione delle conseguenze risarcibili i criteri limitativi costituiti dalla consequenzialità immediata e diretta e dall'evitabilità con l'ordinaria diligenza del danneggiato, di cui agli artt. 1223 e 1227 cod. civ..

4.2. Sussistono gli elementi costitutivi dell'illecito aquiliano.

4.2.1. L'evento dannoso è costituito dalla preclusione all'esercizio di attività imprenditoriale su fondi rustici di proprietà,



per effetto di provvedimenti amministrativi illegittimi.

4.2.2. Trattasi di danno ingiusto, ovverossia della lesione di un interesse rilevante per l'ordinamento arrecata "non iure", inferta cioè in assenza di una causa giustificatrice.

4.2.3. Sussiste il nesso di causalità strutturale tra l'agere pubblico e detta lesione, avendo le amministrazioni intimate, coll'emanazione dei provvedimenti annullati, precluso il conseguimento del bene della vita costituito dai proventi discendenti dalla coltivazione dei fondi.

4.2.4. In relazione al profilo dell'elemento soggettivo, secondo l'orientamento qui condiviso, in caso di acclarata illegittimità di un atto amministrativo asseritamente foriero di danno, il privato può limitarsi ad allegare l'illegittimità dell'atto, dovendosi fare rinvio, al fine della prova dell'elemento soggettivo della responsabilità, alle regole della comune esperienza e della presunzione semplice di cui all' art. 2727 cod. civ., mentre spetta alla pubblica amministrazione dimostrare di essere incorsa in un errore scusabile. In particolare deve essere negata la responsabilità quando l'indagine conduce al riconoscimento di un errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per la incertezza del quadro normativo di riferimento, per la complessità della situazione di fatto (*ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 2018, n. 1815). Nel caso di specie, entrambe le amministrazioni, non costituite in giudizio, non hanno assolto il cennato onere probatorio.

5. In relazione al *quantum* risarcibile, osserva il Collegio come parte ricorrente non abbia diligentemente coltivato il giudizio proponendo istanze di prelievo volte ad anticipare la trattazione dell'affare nel merito, sicché non può giovare oggi delle conseguenze derivanti dal protrarsi del processo per una durata ulteriore rispetto al tempo medio di definizione di un giudizio di primo grado, mediamente quantificabile in base alle statistiche della Giustizia amministrativa in sei anni. In tal senso, infatti, il Consiglio di Stato (Adunanza plenaria n. 3/2011) ha precisato che «il codice del processo amministrativo sancisce la regola secondo cui la tenuta, da parte del danneggiato, di una condotta, attiva od omissiva, contraria al principio di buona fede ed al parametro della diligenza, che consenta la produzione di danni che altrimenti sarebbero stati evitati secondo il canone della causalità civile imperniato sulla probabilità relativa (secondo il criterio del "più probabilmente che non" : Cass., sezioni unite, 11 gennaio 2008, n. 577; sez. III, 12 marzo 2010, n. 6045), recide, in tutto o in parte, il nesso casuale che, ai sensi dell'art. 1223 c.c., deve legare la condotta antiggiuridica alle conseguenze dannose risarcibili». L'Adunanza Plenaria ha posto, quindi, l'accento sulla rilevanza, sul versante prettamente causale, dell'ipotetica incidenza eziologica non solo della mancata impugnazione del provvedimento dannoso ma anche dell'omessa attivazione di altri rimedi potenzialmente idonei ad evitare il danno, chiedendo al giudice di valutare «l'omissione di ogni comportamento esigibile in quanto non eccedente la soglia del sacrificio significativo sopportabile anche dalla vittima di una condotta illecita, alla stregua del canone di buona fede di cui all'art. 1175 e del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.». Ha quindi ritenuto che «anche le scelte processuali di tipo omissivo possono costituire in astratto comportamenti apprezzabili ai fini della esclusione o della mitigazione del danno laddove si appuri, alla stregua del giudizio di causalità ipotetica [...], che le condotte attive trascurate non avrebbero implicato un sacrificio significativo ed avrebbero verosimilmente inciso, in senso preclusivo o limitativo, sul perimetro del danno» sicché "l'utilizzo del rimedio appropriato coniato dal legislatore proprio al fine di raggiungere gli obiettivi della tutela specifica delle posizioni incise e della prevenzione del danno possibile, costituisce, in linea di principio, condotta esigibile alla luce del dovere di solidale cooperazione di cui alla norma civilistica in esame".

6. Stante la fondatezza della domanda risarcitoria, ritiene il Collegio di fissare, ai sensi dell'art. 34, comma 4, cod. proc. amm. i seguenti criteri generali di liquidazione:

a) il *quantum* risarcibile andrà determinato con riferimento ai ricavi che sarebbero presuntivamente stati ottenuti dalla ricorrente dalla coltivazione dei fondi in questione, per un periodo complessivo di sei anni, secondo quanto illustrato innanzi, oltre accessori di legge e con esclusione dell'eventuale *aliunde perceptum*;

b) la Regione Basilicata dovrà proporre alla ricorrente, nel termine di centoventi giorni dalla comunicazione della presente decisione, il pagamento delle somme dovute, e procedere alla relativa corresponsione negli ulteriori sessanta giorni (salvo a rivalersi, all'esito e in misura della metà, sul Comune di Pomarico, solidalmente responsabile in misura della metà).

7. Dalle considerazioni che precedono discende l'accoglimento in parte del ricorso e, per l'effetto, il risarcimento dei danni patrimoniali provocati alla ricorrente per l'occupazione illegittima da liquidarsi, su accordo delle parti, secondo il disposto di cui all'art. 34, comma 4, cod. proc. amm. in base ai criteri generali testé esposti.

7. Le spese seguono la soccombenza, con liquidazione come da dispositivo.

(*Omissis*)