

Pubblicato il 31/07/2020

N. 00549/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00217/2020 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 per la Liguria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 217 del 2020, proposto da Re.Vetro s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Massa e Luca Leonardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco Massa in Genova, via Roma, 11/1;

contro

Commissario Delegato per l'emergenza del ponte Morandi, Commissario Straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera e Agenzia del Demanio, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova, v.le Brigate Partigiane, 2;

per l'accertamento

dell'illegittimità del silenzio serbato sull'istanza di ricollocazione e di retrocessione parziale inviata in data 30.10.2019 e, conseguentemente, per la condanna delle Amministrazioni a provvedere;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Commissario Delegato per l'emergenza del ponte Morandi, del Commissario Straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera e dell'Agenzia del Demanio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2020, la dott.ssa Liliana Felletti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso *ex* artt. 31 e 117 c.p.a., notificato il 10 aprile 2020 e depositato il 17 aprile 2020, Re.Vetro s.r.l. ha impugnato i silenzi serbati dal Commissario Delegato per l'emergenza del ponte Morandi, dal Commissario Straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera e dall'Agenzia del Demanio sull'istanza di ricollocazione e di retrocessione in data 30 ottobre 2019, chiedendo al Tribunale la fissazione di un termine per provvedere e la nomina di un Commissario *ad acta* per il caso di ulteriore inerzia.

Le Amministrazioni intimete si sono costituite in giudizio ed hanno eccepito l'incompetenza di questo T.A.R. quanto alla domanda proposta nei confronti del Commissario Delegato; hanno inoltre sostenuto che il ricorso sarebbe inammissibile e, in ogni caso, infondato nel merito.

Le parti hanno ribadito ed ampliato le proprie argomentazioni con successive memorie, insistendo nelle rispettive conclusioni.

La causa è stata assunta in decisione nella camera di consiglio dell'8 luglio 2020, ai sensi dell'art. 84, comma 5, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, conv. in l. 24 aprile 2020 n. 27.

DIRITTO

1. In via preliminare il Collegio respinge la richiesta di rinvio avanzata dall'Avvocatura dello Stato in ragione del presunto difetto dei termini a difesa.

Secondo il chiaro disposto dell'art. 87, comma 3, c.p.a. la camera di consiglio per la trattazione dei giudizi indicati nel comma 2 del medesimo art. 87, tra cui quello in materia di silenzio, dev'essere fissata d'ufficio alla prima udienza utile successiva al trentesimo giorno decorrente dalla scadenza del termine di costituzione delle parti intimiate (*id est* trenta giorni dalla ricezione della notifica del ricorso, attesa la dimezzazione del termine ordinario di cui all'art. 46, comma 1, c.p.a.). Pertanto, il termine a difesa è rispettato con la fissazione della camera di consiglio dopo almeno sessanta giorni dal perfezionamento dell'ultima notifica.

Nel caso in esame il Commissario Delegato per l'emergenza del ponte Morandi e il Commissario Straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera hanno ricevuto la notificazione del ricorso il 10 aprile 2020, mentre nei confronti dell'Agenza del Demanio la notifica si è perfezionata il 15 aprile 2020. Inoltre, ai sensi dell'art. 84, comma 1, del d.l. n. 18/2020, i termini processuali erano sospesi sino al 15 aprile 2020.

Pertanto, per rispettare i termini a difesa, l'udienza camerale originariamente fissata per il 10 giugno 2020 è stata posticipata all'8 luglio 2020.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa erariale, nessuna norma processuale prescrive uno *spatium temporis* di trenta giorni nell'ipotesi di differimento della camera di consiglio; né potrebbe applicarsi analogicamente l'art. 71, comma 5, c.p.a. invocato dai resistenti, che concerne la diversa ipotesi della comunicazione del decreto di fissazione dell'udienza di merito nel rito ordinario.

Oltretutto, la tesi dell'Avvocatura finirebbe con il frustrare le esigenze di celerità sottese al rito camerale, per il quale il legislatore ha stabilito apposite disposizioni acceleratorie.

2. Ciò premesso, occorre esaminare la questione della competenza del Tribunale in relazione alla domanda avanzata nei confronti del Commissario Delegato per l'emergenza del ponte Morandi.

Con ordinanza n. 539 del 20 agosto 2018 il capo del Dipartimento della Protezione civile ha nominato il Presidente della regione Liguria quale Commissario Delegato per fronteggiare l'emergenza, dichiarata di rilievo nazionale, derivante dal crollo del viadotto Polcevera dell'autostrada A10 (noto come ponte Morandi), ai sensi dell'art. 25, comma 7, del d.lgs. n. 1/2018 (Codice della protezione civile).

In base agli artt. 14, comma 1, e 135, comma 1, lett. e) c.p.a. sono devolute alla competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti commissariali emanati ai sensi degli artt. 24, 25 e 26 del Codice della protezione civile (disposizioni che hanno sostituito il previgente art. 5 della legge n. 225/1992, secondo l'espressa previsione dell'art. 47, comma 1, lett. i del d.lgs. n. 1/2018).

L'art. 135, comma 1, lett. e) c.p.a., pur riferendosi letteralmente ai provvedimenti "adottati" nell'esercizio dei poteri straordinari di protezione civile, deve ritenersi comprensiva dell'ipotesi del silenzio mantenuto dagli organi competenti in relazione alle istanze miranti ad attivare i poteri emergenziali, tra i quali rientrano, per quanto qui interessa, le misure di delocalizzazione di cui all'art. 25, comma 2, lett. f) del d.lgs. n. 1/2018. Diversamente opinando, infatti, si perverrebbe ad un'illogica frammentazione fra competenza sugli atti e competenza sul rapporto, in contrasto con la *ratio* della disposizione in esame, volta ad assicurare uniformità di interpretazione in relazione alle condotte dei soggetti operanti nell'ambito della protezione civile, incidenti su interessi che trascendono quelli delle comunità locali (cfr., ad esempio, T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, dec. 25 marzo 2020, n. 63, che ha ravvisato la competenza del T.A.R. Lazio, Roma, in relazione alla domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio-inadempimento del Commissario

Delegato per l'emergenza in conseguenza degli eventi calamitosi del 29 e 30 ottobre 2018; si vedano altresì, in relazione a giudizi *ex art.* 117 c.p.a., T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, ord. 5 luglio 2019, n. 3768, e T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, ord. 31 maggio 2018, n. 3613).

Né può valere il richiamo della ricorrente all'art. 10 del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, in quanto tale norma ha stabilito la competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Liguria per le controversie relative agli atti adottati (e ai silenzi serbati) dal Commissario Straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera, mentre nulla ha previsto in relazione al Commissario Delegato per l'emergenza. Oltretutto, alla data di emanazione del d.l. n. 109/2018 il suddetto Commissario Delegato era già stato designato, sì che, qualora il legislatore avesse inteso rimettere a questo Tribunale anche le cause concernenti tale organo, avrebbe dovuto sancirlo con disposizione espressa.

Pertanto, in relazione al silenzio del Commissario Delegato incaricato *ex art.* 25, comma 7, del d.lgs. n. 1/2018, va dichiarato competente a conoscere la controversia il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma.

3. Sono ammissibili, in quanto chiare ed inequivoche, nonché meritevoli di accoglimento le domande spiegate dalla società deducente in relazione ai silenzi del Commissario Straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera e dell'Agenzia del Demanio.

3.1. Segnatamente, con istanze in data 3 giugno 2019 e in data 30 ottobre 2019, Re.Vetro s.r.l. ha chiesto al Commissario Straordinario la ricollocazione della propria attività industriale (di trattamento e recupero di rifiuti), già esercitata in un compendio immobiliare di circa 11.000 mq. ubicato nella c.d. zona rossa istituita in seguito al crollo del ponte Morandi.

La ricorrente ha infatti dovuto immediatamente abbandonare l'area, occupata per esigenze di cantiere e successivamente ceduta allo Stato per la ricostruzione

dell'infrastruttura, ai sensi degli artt. 4-*bis* del d.l. n. 109/2018 e dell'art. 45, comma 3, del d.p.r. n. 327/2001.

Nell'ottobre 2019 Re.Vetro s.r.l. ha acquisito in locazione per tre anni dalla Società municipale per Cornigliano s.p.a. un'area di circa 3.000 mq. per poter continuare ad effettuare, sia pure parzialmente, almeno la raccolta del vetro.

Le prefate richieste di reinsediamento dell'intera attività sono però rimaste senza risposta, nonostante il Sub Commissario, in una nota del 29 luglio 2019 indirizzata alla citata società comunale, abbia espressamente sottolineato la provvisorietà del reinsediamento parziale *“in attesa di individuare soluzioni localizzative definitive”* (doc. 4 resistenti).

Priva di pregio è la tesi della difesa erariale secondo cui il Commissario Straordinario sarebbe sfornito di legittimazione passiva in relazione all'istanza di Re.Vetro s.r.l.

In seguito al crollo del viadotto Polcevera, avvenuto il 14 agosto 2018, l'art. 1 del d.l. n. 109/2018 (c.d. decreto Genova) ha istituito la figura di un apposito Commissario Straordinario per la ricostruzione al fine di garantire, in via d'urgenza, la progettazione, l'affidamento e la riedificazione dell'infrastruttura, nonché il ripristino del connesso sistema viario. Con d.p.c.m. in data 4 ottobre 2018 è stato nominato il Commissario Straordinario per un periodo di dodici mesi; l'incarico è stato successivamente prorogato di un anno.

Orbene, ai sensi degli artt. 4 e 5 della L.R. 3 dicembre 2007, n. 39, nell'ipotesi di realizzazione di opere infrastrutturali, allo scopo di assicurare la sostenibilità delle scelte e risolvere le problematiche connesse, il soggetto attuatore elabora un programma regionale di intervento strategico (P.R.I.S.), che, dopo eventuali rimodulazioni ed integrazioni definite con l'apporto della Regione, degli enti locali e degli altri possibili soggetti interessati, viene approvato con provvedimento della Giunta regionale.

L'art. 6-ter della L.R. n. 39/2007 prevede inoltre che, qualora la costruzione dell'infrastruttura determini la necessità di trasferire i soggetti insediati sul territorio, ivi inclusi coloro che svolgono attività economiche, il soggetto attuatore può provvedere a sistemarli in altre località, a condizione che i comuni siano consenzienti e che la nuova ubicazione risulti ammissibile sotto il profilo della sicurezza e della compatibilità paesaggistico-ambientale.

Infine, l'art. 7-bis, comma 1-bis, della L.R. n. 39 estende i suddetti strumenti alle ipotesi di eventi calamitosi che ricevono il riconoscimento dello stato di emergenza.

Pertanto, in base alle richiamate disposizioni, il Commissario istituito dal d.l. n. 109 cit., in qualità di attuatore dell'infrastruttura autostradale, ha indubbiamente il potere di adottare, o comunque di proporre, misure di rilocalizzazione della società istante nell'ambito di un P.R.I.S., nuovo o già avviato. A quest'ultimo proposito si rileva che, con deliberazione della Giunta Regionale n. 352 del 30 aprile 2019, è stato attivato, proprio su espressa richiesta del Commissario Straordinario, il P.R.I.S. denominato "Polcevera in Comune di Genova", con contestuale nomina del Comitato di coordinamento.

Peraltro, l'intervento del Commissario Straordinario per la ricostruzione risulta coerente con la *ratio* del d.l. n. 109/2018, che ha introdotto un regime speciale per assicurare il più celere ripristino delle normali condizioni di vita della popolazione residente e delle attività economiche che avevano sede nelle zone colpite dall'evento.

In base a quanto esposto, quindi, il silenzio serbato dall'organo resistente deve ritenersi illegittimo, in violazione della regola generale di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990 ed alla luce della rilevante esigenza della società ricorrente, che aspira a riprendere lo svolgimento di un'importante attività produttiva (con evidenti risvolti anche in termini occupazionali).

3.2. Con la medesima istanza del 30 ottobre 2019 Re.Vetro s.r.l. ha chiesto all'Agencia del Demanio e al Commissario Straordinario per la ricostruzione – per l'ipotesi in cui non risulti possibile l'integrale e definitivo riposizionamento in altra area – la retrocessione dell'immobile ceduto allo Stato in data 19 dicembre 2018 per la parte non interessata dai lavori di ripristino del ponte.

Occorre premettere che, secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale, il privato vanta un diritto soggettivo alla restituzione degli immobili espropriati o bonariamente ceduti, azionabile avanti al giudice ordinario, in due fattispecie: in presenza di una retrocessione totale, che ricorre se l'opera non sia stata eseguita; nel caso di retrocessione parziale – ossia quando, pur realizzata l'opera, alcuni fondi non abbiano ricevuto la prevista destinazione – se l'amministrazione abbia emanato una dichiarazione di inservibilità dei beni. Qualora invece, nell'ipotesi di retrocessione parziale (che comprende il caso in cui i suoli rimasti inutilizzati coincidano con l'intera superficie espropriata in danno dell'istante), l'amministrazione non abbia compiuto alcuna valutazione circa l'opportunità di conservare comunque le aree in funzione dell'opera, il precedente proprietario è titolare di una posizione di interesse legittimo pretensivo, tutelabile avanti al giudice amministrativo nelle forme del silenzio-rifiuto di cui all'art. 117 c.p.a. (in tal senso cfr., *ex plurimis*, Cons. St., sez. IV, 9 gennaio 2019, n. 200; Cons. St., sez. IV, 21 gennaio 2014, n. 269; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 9 dicembre 2019, n. 5785; T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 29 aprile 2019, n. 2293; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 6 settembre 2018, n. 9190; T.A.R. Umbria, sez. I, 7 agosto 2013, n. 433).

L'art. 1-*bis* del d.l. n. 109/2018 ha stabilito che, all'esito delle operazioni di ricostruzione del viadotto Polcevera, l'eventuale retrocessione dei fondi espropriati è pronunciata gratuitamente a favore del Comune di Genova e su richiesta dello stesso.

La suddetta disposizione ha quindi configurato un diritto di prelazione a titolo gratuito in favore dell'ente locale, che si connota di specialità rispetto all'istituto oneroso di generale applicazione *ex* art. 48, comma 3, del d.p.r. n. 327/2001.

Deve tuttavia ritenersi che, in mancanza di interesse da parte del Comune, il proprietario del bene non fruito abbia titolo per richiedere la retrocessione secondo le regole ordinarie di cui al d.p.r. n. 327/2001, come costantemente interpretate dalla giurisprudenza sopra richiamata, in conformità al principio secondo cui, laddove non operi la normativa speciale in materia di esproprio introdotta dal d.l. n. 109/2018, si riepande la disciplina contemplata dal testo unico (in argomento cfr. T.A.R. Liguria, sez. II, 1° luglio 2019, n. 583).

La contraria tesi dell'Avvocatura, secondo cui l'art. 1-*bis* cit. avrebbe attribuito al Comune di Genova una legittimazione attiva in via esclusiva, non trova alcun fondamento nella *littera legis* e si risolve, in sostanza, in un'interpretazione creativa in contrasto con le norme generali vigenti in materia.

Inoltre, un'acquisizione definitiva degli immobili al demanio pubblico, all'infuori di esigenze legate alla ricostruzione del ponte o manifestate dal Comune, porrebbe evidenti problemi di compatibilità con l'art. 42, comma 3, Cost., che consente l'ablazione della proprietà solo nei casi previsti dalla legge e per motivi di interesse generale.

Pertanto, essendo la ricostruzione del viadotto ormai terminata e non avendo le Amministrazioni intimate svolto alcun apprezzamento in merito all'utilità residua del compendio immobiliare in questione, sussiste il dovere dell'Agenzia del Demanio, nella veste di beneficiaria della cessione bonaria (in quanto titolare del diritto dominicale), nonché del Commissario Straordinario, in qualità di espropriante e realizzatore dell'infrastruttura, di pronunciarsi sull'istanza di retrocessione parziale avanzata da Re.Vetro s.r.l.

4. In conclusione, va dichiarata l'incompetenza del Tribunale adito in favore del T.A.R. Lazio, sede di Roma, sulla domanda esperita nei confronti del Commissario Delegato per l'emergenza del ponte Morandi. Per il resto il ricorso deve essere accolto e, per l'effetto, va ordinato al Commissario Straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera e all'Agenzia del Demanio di determinarsi con provvedimento espresso, da adottare entro trenta giorni dalla comunicazione o notificazione della presente sentenza.

5. Considerata la peculiarità della controversia, le spese di lite possono essere compensate fra le parti, fatta eccezione per l'importo versato dalla ricorrente a titolo di contributo unificato, che dovrà esserle rimborsato da parte delle due Amministrazioni soccombenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- in relazione alla domanda proposta nei confronti del Commissario Delegato per l'emergenza del ponte Morandi dichiara l'incompetenza del Tribunale adito in favore del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sede di Roma, innanzi al quale le parti potranno riassumere il giudizio nel termine perentorio di trenta giorni dalla comunicazione della presente sentenza;
- per il resto accoglie il ricorso e, per l'effetto, ordina al Commissario Straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera e all'Agenzia del Demanio di provvedere sull'istanza di ricollocazione e di retrocessione parziale della parte ricorrente, con determinazione espressa e motivata, nel termine di trenta giorni dalla comunicazione in via amministrativa ovvero, se anteriore, dalla notificazione ad iniziativa di parte della presente sentenza.

Spese compensate; refusione del contributo unificato a carico del Commissario Straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera e dell'Agenzia del Demanio, in solido tra loro.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 8 luglio 2020, tenuta con modalità telematiche ai sensi dell'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020 n. 18, con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Caruso, Presidente

Richard Goso, Consigliere

Liliana Felletti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Liliana Felletti

IL PRESIDENTE
Giuseppe Caruso

IL SEGRETARIO