

N. 01141/2013 REG.PROV.COLL.
N. 01184/2012 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 il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1184 del 2012, proposto da:

Carlo Bonino, Lorenzo Fasolo e Franca Bastianello, rappresentati e difesi dagli avv.ti Carlo Bonino, Umberto Costa, con domicilio eletto presso l'avv.to Roberto Rossi in Venezia, S. Croce, 468/B,;

contro

Provincia di Padova, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avv.ti Patrizia Carbone e Paolo Voci, con elezione di domicilio presso la Segreteria del T.A.R.;

Regione Veneto, in persona del legale rappresentante, rappresentata e difesa dagli avv. Ezio Zanon, Tito Munari, con domicilio eletto presso la sede dell'Ente, in Venezia, Regione Veneto - Cannaregio, 23;

Comune di Rovolon, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

Ente Parco Regionale Dei Colli Euganei, in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dall'avv. Barbara Battistella,, con domicilio eletto presso la Segreteria del T.A.R.;

per l'annullamento

della nota della Provincia di Padova Prot. 65876 del 10/05/2012, pervenuta a mezzo raccomandata r.r. all'Avv. Carlo Bonino in data 15 maggio 2012, diretta, oltre che dal medesimo, anche dai Signori Lorenzo Fasolo e Franca Bastianello, alla Regione Veneto, al Comune di Rovolon, all'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei dal tenore "Oggetto: Frana in Comune di Rovolon, via Rialto 42 e 46 su terreni di proprietà delle ditte catastali "Bonino Carlo" e "Fasolo Lorenzo e Bastianello Franca" e per il risarcimento del danno;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia Di Padova e di Regione Veneto e di Ente Parco Regionale Dei Colli Euganei;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 ottobre 2013 il dott. Marco Morgantini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con raccomandata in data 28 Settembre 2011 parte ricorrente aveva intimato

alla Provincia di Padova di provvedere ad effettuare tutti gli interventi necessari ed utili per mettere in sicurezza l'area soprastante la proprietà di parte ricorrente, dove si era staccata una frana in seguito alle abbondanti precipitazioni verificatesi tra i mesi di Febbraio e Marzo 2011.

Con il ricorso n° 516/2012 parte ricorrente ha agito per la declaratoria del silenzio inadempimento serbato in relazione alla sopra richiamata istanza e per il risarcimento dei danni provocati da tale silenzio.

Con sentenza n° 938 del 2012 è stata dichiarata l'improcedibilità del ricorso avverso il silenzio e con sentenza resa all'esito dell'odierna udienza pubblica è stata rigettata la domanda risarcitoria proposta in relazione al silenzio inadempimento.

Infatti con nota in data 10 Maggio 2012, la Provincia di Padova ha risposto a parte ricorrente, facendo presente tra l'altro quanto segue:

- il dissesto lamentato da parte ricorrente non interessa la strada provinciale;
- la Provincia di Padova ha sempre mantenuto la strada provinciale in sicurezza;
- la frana rientra in quei casi in cui compete ai proprietari provvedere alla sistemazione del dissesto.

Il collegio ha dichiarato l'infondatezza della domanda risarcitoria perché la provincia di Padova ha reso un provvedimento esplicito con cui ha negato la sussistenza dei presupposti per effettuare gli interventi richiesti da parte ricorrente.

Siccome con il sopra richiamato provvedimento esplicito sono stati dichiarati non effettuabili gli interventi richiesti, non si può conseguentemente

prospettare un danno in relazione agli interventi non effettuati.

Il presente ricorso (n° 1184/2012) verte invece sulla questione se il provvedimento esplicito della Provincia di Padova sia legittimo o meno e se, nel caso di illegittimità, debba essere risarcito il danno perché gli interventi di cui sopra debbano invece essere effettuati, contrariamente a quello che è affermato con il provvedimento impugnato.

Tale distinta domanda risarcitoria attiene infatti al presente giudizio, istaurato avverso il provvedimento esplicito con cui è stata negata la sussistenza dei presupposti per effettuare gli interventi richiesti da parte ricorrente.

DIRITTO

1. Devono essere preliminarmente affrontate le eccezioni preliminari le eccezioni di carenza d'interesse e di difetto di giurisdizione.

La carenza d'interesse viene prospettata in relazione all'asserita natura non provvedimentale del provvedimento impugnato.

L'eccezione di carenza d'interesse è infondata perché il provvedimento impugnato ha natura provvedimentale. Infatti con tale provvedimento la provincia di Padova nega la propria competenza ad effettuare, come richiesto, “gli interventi necessari ed utili per mettere in sicurezza il sito al fine di eliminare la situazione di pericolo in atto ed evitare danni a persone e cose, pubbliche e private.”

Si tratta di diniego di competenza motivato in relazione alla circostanza che gli interventi richiesti non rientrano nella competenza della provincia di Padova in materia di dissesto idrogeologico e dunque si tratta di diniego di esercizio di competenze amministrative.

Il provvedimento di diniego di competenza lede proprio l'interesse di chi, come parte ricorrente, aspira ad evitare quei danni al proprio patrimonio, che sarebbero invece evitati se l'amministrazione esercitasse la propria competenza.

Inoltre è proprio con il provvedimento impugnato che viene negata la competenza a provvedere, non si tratta di atto esecutivo di ulteriori provvedimenti presupposti adottati in precedenza.

Nemmeno la carenza d'interesse è prospettabile in relazione alla circostanza che sarebbe richiesta non un'attività amministrativa, ma un'attività materiale. Infatti l'attività materiale, che è certamente necessaria in relazione agli interventi richiesti, presuppone la necessaria previa adozione di congruenti provvedimenti amministrativi.

2. Viene altresì eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in relazione alla domanda risarcitoria.

La censura di difetto di giurisdizione è motivata in relazione alla circostanza che viene fatto valere il diritto soggettivo al risarcimento dei danni subiti nel proprio patrimonio e dunque la questione rientrerebbe nella giurisdizione su diritti del giudice ordinario.

L'eccezione di difetto di giurisdizione è fondata in parte.

Infatti la domanda risarcitoria è motivata in relazione a due distinti presupposti.

Il primo presupposto della domanda risarcitoria attiene al rifiuto di esercizio delle proprie competenze in materia di tutela del dissesto idrogeologico da parte della provincia di Padova.

In relazione a tale profilo sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo perchè la domanda risarcitoria è proposta in dipendenza dell'impugnato provvedimento amministrativo con cui la provincia di Padova nega la propria competenza ad intervenire.

A fronte del provvedimento di diniego di competenza la posizione del privato è una posizione di interesse legittimo, tutelabile davanti al giudice amministrativo.

Il secondo presupposto della domanda risarcitoria attiene alla cattiva manutenzione del proprio patrimonio operata dalla provincia di Padova sia con riferimento alla tutela del patrimonio stradale sia con riferimento alla tutela del patrimonio idrico. Infatti il danno al patrimonio di parte ricorrente sarebbe provocato dalla lamentata cattiva manutenzione del proprio patrimonio operata dalla provincia di Padova.

Tale aspetto non attiene al cattivo esercizio di poteri amministrativi, ma alla lamentata cattiva manutenzione del proprio patrimonio operata dalla provincia di Padova. In tal caso non sono presupposti provvedimenti amministrativi e la posizione del privato che lamenta un danno patrimoniale in relazione a tale secondo profilo è una posizione di diritto soggettivo, tutelabile davanti al giudice ordinario.

Il collegio dichiara dunque il proprio difetto di giurisdizione sulla domanda risarcitoria nella parte in cui essa è motivata in relazione alla cattiva manutenzione del proprio patrimonio operata dalla provincia di Padova. Per tale profilo (come pure per l'eventuale profilo in cui il danno sia lamentato nei confronti della regione Veneto per la cattiva manutenzione del patrimonio

regionale) parte ricorrente può agire davanti al giudice ordinario.

3. Il collegio passa dunque all'esame nel merito del ricorso con riferimento alla domanda impugnatoria.

Questa è infondata per le ragioni e con le puntualizzazioni di seguito precisate.

Parte ricorrente lamenta il verificarsi di fenomeni franosi sul proprio terreno e, in relazione a ciò, ha intimato alla provincia di Padova di effettuare tutti gli interventi necessari ed utili per mettere in sicurezza il sito.

Nel territorio del Parco dei Colli Euganei la competenza in ordine alla tutela dal dissesto idrogeologico è affidata all'Ente Parco dei Colli Euganei.

Tale competenza è prevista dall'art. 2 primo comma lettera a) e dal secondo comma lettera b) dell'art. 16 della legge regionale n° 38 del 1989.

Tale norma stabilisce che l'Ente Parco esercita le funzioni amministrative in materia di vincolo idrogeologico, vincolo forestale e tutela forestale, attualmente esercitate dalla giunta regionale dal servizio forestale regionale territorialmente competente, ai sensi della legge regionale n° 52 del 1978, ivi compresa l'applicazione delle prescrizioni di massima e di polizia forestale.

Tra le norme della legge regionale n° 52 del 1978, richiamate dall'art. 16 della legge regionale n° 38 del 1989 per definire la competenza dell'Ente Parco, vi è l'art. 8 della legge regionale n° 52 del 1978, secondo cui la Regione provvede alla sistemazione idro-geologica, alla conservazione del suolo ed alla difesa delle coste con gli interventi e nell'ambito dei territori di cui all'art. 1 della legge regionale 28 gennaio 1975, n. 16, nonché alla conservazione ed alla manutenzione delle opere esistenti, secondo le seguenti norme e procedure:

- la Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, approva i programmi d'intervento predisposti, d'intesa con le Comunità montane, formulati organicamente per unità idrografica;
- la Giunta regionale provvede alla progettazione ed alla esecuzione delle opere direttamente e, qualora ne ravvisi l'opportunità, mediante concessione amministrativa alle Comunità montane ed ai Consorzi di Bonifica Montana.
- i lavori relativi agli interventi suddetti sono eseguiti in economia.

All'Ente Parco spetta dunque il compito di aprire un'istruttoria per verificare se approvare un programma d'intervento in relazione ai fenomeni franosi che hanno interessato la proprietà di parte ricorrente.

La competenza provinciale di cui al primo comma dell'art. 85 della legge regionale n° 11 del 2001 (secondo cui sono conferite alle province le funzioni relative alla programmazione, progettazione, approvazione ed esecuzione degli interventi di difesa idrogeologica, nonché dei relativi manufatti, funzionali alla prevenzione dei dissesti) vale al di fuori del territorio del Parco. Nell'ambito del territorio del Parco opera, per effetto del principio di specialità, la legge regionale n° 38 del 1989, che stabilisce appunto la competenza dell'Ente Parco.

Il collegio pertanto non condivide il contenuto della memoria dell'Ente Parco in data 17 Luglio 2013, secondo cui all'Ente Parco non è demandata alcuna competenza in materia di frane.

L'Ente Parco richiama sotto tale profilo la delibera della giunta regionale del Veneto n° 4424 del 2006, avente ad oggetto la ricognizione delle funzioni amministrative attribuite dalla regione Veneto agli Enti Parco regionali.

Se è vero infatti che sulla base di tale delibera della giunta regionale sarebbero di competenza della regione Veneto gli interventi relativi ad opere pubbliche ed interventi di difesa idrogeologica e di sistemazione idraulico-forestale, è anche vero che la delibera della giunta regionale non può porsi in contrasto con la legge regionale ed in particolare con la legge regionale n° 38 del 1989, con cui le funzioni in materia sono state attribuite all'Ente Parco dei Colli Euganei.

È invece possibile che sia concordato tra Ente Parco, Regione Veneto o Provincia di Padova che gli interventi decisi dall'Ente Parco siano attuati con il concorso materiale e/o finanziario della regione Veneto o della Provincia di Padova.

L'Ente Parco è tenuto a valutare se i fenomeni franosi lamentati compromettano o meno la sicurezza idrogeologica del territorio ed a verificare se approvare un programma d'intervento in relazione ai fenomeni franosi che hanno interessato la proprietà di parte ricorrente.

Gli interventi da programmare attengono al mantenimento ed alla prevenzione della sicurezza idrogeologica del territorio. Spetta alla discrezionalità tecnica dell'Ente Parco valutare quali siano gli interventi di pubblico interesse e quelli invece di rilevanza meramente privata a carico dei singoli proprietari.

L'Ente Parco valuterà a tali fini le risultanze emerse nel c.d. "Tavolo tecnico", avente ad oggetto riunione tra le parti al fine di concordare gli interventi necessari (documento n° 5 depositato in giudizio dalla regione Veneto in data 5 Luglio 2013).

Tali risultanze riguardano gli interventi ritenuti necessari ai fini della definizione delle indagini geologiche minime per la determinazione dell'estensione del movimento franoso e delle cause che lo hanno provocato:

- esecuzione di due stendimenti sismici a rifrazione disposti longitudinalmente rispetto alla frana, di estensione di circa 200 metri ciascuno. Saranno ubicati uno tra la nicchia di distacco della frana e la parte distale a valle del corpo di accumulo e uno in prosecuzione del verso monte precedente e spinto fino alla viabilità provinciale;

- esecuzione di due stendimenti sismici a rifrazione in direzione trasversale al corpo di frana, di lunghezza di circa 120 -150 metri ciascuno. Uno sarà ubicato lungo la vecchia viabilità di accesso alla casa Bonino e uno subito a monte della nicchia di distacco;

- esecuzione di due sondaggi geognostici a carotaggio continuo spinti fino al raggiungimento del substrato. La profondità sarà determinata in fase esecutiva, ma può essere ipotizzata in circa 10 – 15 metri. I sondaggi sono necessari sia per la taratura delle indagini geofisiche sia per la determinazione più precisa del piano di scivolamento della frana. I fori di sondaggio potranno essere attrezzati con piezometri e/o con inclinometri;

- a completamento potrebbe essere utile la costituzione di una rete di monitoraggio topografico per lo studio dei movimenti in atto e delle relative velocità.

L'Ente Parco potrebbe anche valutare se interessare o meno il dipartimento di geologia dell'Università di Padova.

Invece con riferimento alla domanda con cui parte ricorrente richiede il

ristoro dei danni patiti per effetto delle frane non sussiste l'obbligo della pubblica amministrazione di provvedere in senso favorevole a parte ricorrente.

Affinchè tale obbligo sussista è necessario che vi sia una normativa che ammetta e disciplini la concessione di contributi ai privati danneggiati.

Tale normativa non sussiste né il caso di specie rientra tra le provvidenze erogabili sulla base della legge regionale n° 4 del 1997 "Contributi in materia di eventi calamitosi naturali".

La pubblica amministrazione potrebbe astrattamente erogare contributi, anche non specificamente previsti da previa disposizione di legge, purchè il contributo persegua rigorosamente i fini istituzionali dell'amministrazione e sia posta una previa disciplina amministrativa, ai sensi dell'art. 12 della legge n° 241 del 1990, dei criteri di concessione dei contributi.

Sotto tale profilo l'amministrazione competente a decidere l'erogazione dei contributi potrebbe anche essere diversa dall'Ente Parco, purchè l'erogazione dei contributi sia congruente con i fini istituzionali.

La domanda impugnatoria è dunque infondata perché parte ricorrente ha richiesto l'intervento di ente incompetente (la provincia di Padova).

4. La domanda risarcitoria è infondata, non essendo la Provincia di Padova competente all'adozione degli interventi richiesti.

Il ricorso è pertanto in parte inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo ed in parte infondato.

Il complesso intreccio delle competenze amministrative consente di compensare le spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo rigetta ed in parte lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e, per tale ultima parte, dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 3 ottobre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Riccardo Savoia, Presidente FF

Stefano Mielli, Consigliere

Marco Morgantini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 09/10/2013

IL SEGRETARIO

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