

Publicato il 27/07/2021

N. 08970/2021 REG.PROV.COLL.
N. 05387/2012 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 Lazio

(Sezione Seconda Bis)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5387 del 2012, proposto dalla società Rimorchiatori Napoletani S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e da Giovanni Mazzella, rappresentati e difesi dagli avvocati Giovanni Cimmino, Beniamino Carnevale e Fulvio Zardo, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Mirabello, n. 17 e domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e la Capitaneria di Porto di Ortona, in persona dei rispettivi legali rappresentati *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria per legge in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Gennaro Irpino, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento emanato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare prot. PNM - 2012 - 0007056 del 04.04.2012 notificato in data 16.04.2012, con il quale i ricorrenti, rispettivamente nella qualità di proprietaria l'una e di comandante l'altro del rimorchiatore "S. Cataldo", sono stati invitati, unitamente alla Comar s.a.s di Primario Carlo & C, in qualità di proprietaria del motopontone "Comar Primo", alla Cositmar S.r.l., nella qualità di armatore del motopontone "Comar Primo", al Sig. Gennaro Irpino, quale comandante del motopontone "Comar Primo", alla CRS Assicurazioni - Gruppo CambiasoRisso, quale società assicuratrice del motopontone "Comar Primo" nonché alla Radonicich Insurance Services S.r.l., quale società assicuratrice del r/re "S. Cataldo", “a provvedere immediatamente e comunque non oltre 30 giorni dal ricevimento della presente, al rimborso in favore dell'Amministrazione scrivente, della somma di € 6.667,46 oltre interessi e rivalutazione monetaria decorrenti dal giorno di formale ricevimento della presente nota, per l'attività antinquinamento”.

Visti il ricorso introduttivo e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e della Capitaneria di Porto di Ortona;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 giugno 2021 la dott.ssa Brunella Bruno in collegamento da remoto in videoconferenza come indicato nel verbale di udienza, secondo quanto disposto dall'art. 25 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, la società Rimorchiatori Napoletani S.r.l. ed il Sig. da Giovanni Mazzella, rispettivamente proprietaria e comandante del rimorchiatore "S. Cataldo", hanno agito per l'annullamento dell'atto in epigrafe indicato, con il quale il Ministero intimato ha richiesto il rimborso dei costi sostituiti, oltre interessi e rivalutazione, per l'attività espletata ai sensi dell'art. 12 della l. n. 979 del 1982.

Parte ricorrente ha rappresentato, sotto il profilo fattuale, che l'atto impugnato trae genesi dall'incidente occorso in data 31 agosto 2005, in prossimità dell'ingresso al porto di Ortona, quando, nel corso del trasferimento da parte della ricorrente, società di trasporto, di un motoponte ("Comar Primo") in proprietà della Comar s.a.s di Primario Carlo & C, si è verificato l'affondamento di detto mezzo.

Con immediatezza, infatti, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha incaricato la Capitaneria di Porto di Ortona dell'assistenza antinquinamento, ai sensi del sopra indicato art. 12 della Legge 979 del 31.12.1982 e le attività di recupero del materiale solido galleggiante sono state concluse alla fine del mese di settembre del 2005. A distanza di circa sette anni dalla verifica dell'incidente e dalla conclusione delle attività di recupero, dunque, il Ministero ha richiesto il recupero dei costi sostenuti per tale attività.

Avverso il provvedimento impugnato parte ricorrente ha dedotto vizi di violazione di legge ed eccesso di potere, eccependo l'intervenuta decorrenza del termine quinquennale entro il quale la pretesa avrebbe dovuto essere fatta valere

del Ministero e ciò sia alla luce della previsione dell'art. 304 del d. lgs. n. 152 del 2006 (ai sensi del quale la rivalsa è “*esercitabile verso chi abbia causato o concorso a causare le spese stesse, entro il termine di cinque anni dall' effettuato pagamento*”), da assumere a parametro di riferimento nella disciplina della prevenzione ambientale, sia in considerazione della natura della responsabilità sottesa alla richiesta, di risarcimento del danno ex 2043 c.c. (profilo questo, fatto valere con il terzo mezzo). Le deduzioni successive si appuntano sull'assenza di responsabilità in capo ai ricorrenti, essendo l'evento dannoso riconducibile unicamente al proprietario del motoponte, nonché sulla violazione degli artt. 312 e 313 del d. lgs. n. 152 del 2006, 312 e 313, delle garanzie di partecipazione procedimentale, oltre ad ulteriori profili integranti il vizio di eccesso di potere in relazione a varie figure sintomatiche. La difesa di parte ricorrente, infine, ha dedotto l'estraneità della Radonicich Insurance Services S.r.l., alla quale pure l'atto gravato è stato notificato, in quanto erroneamente individuata quale società di assicurazione del trasportatore.

Le amministrazioni intimate si sono costituite in giudizio con atto di mera forma per resistere al gravame.

Con ordinanza n. 2766 del 2012 questa Sezione ha rigettato la domanda cautelare, in considerazione dell'assenza del requisito del *periculum*, disponendo, altresì, in via istruttoria, la produzione da parte dell'amministrazione di copia di tutti atti endoprocedimentali.

In ottemperanza della sopra indicata ordinanza, la difesa dell'amministrazione ha provveduto al deposito della documentazione in data 10 agosto 2012, con successive produzioni in data 29 agosto 2012.

In data 7 giugno 2021 la difesa di parte ricorrente ha prodotto note di udienza e depositato una sentenza resa in data 09.02.2015 dal Tribunale di Napoli, nel giudizio (R.G. n. 5873/15), passata in giudicato, di rigetto dell'azione proposta dalla Cositmar S.r.l. per la risoluzione del contratto di rimorchio e l'accertamento delle responsabilità correlate all'affondamento del motoponte.

All'udienza pubblica del 16 giugno 2021 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. Il Collegio ritiene preliminarmente di rilevare che sussiste, in relazione alla controversia in esame, la giurisdizione di questo Giudice.

1.1. Si evidenzia, infatti, che nel caso che ne occupa viene in rilievo l'applicazione della disciplina recata dalla legge 31.12.1982 n. 979 – “*Disposizioni per la difesa del mare*” –, con la quale è stato delineato il quadro degli interventi da adottare a tutela del mare e delle aree costiere contro l'inquinamento da idrocarburi o altre sostanze nocive per le risorse naturali.

1.2. Nella fattispecie non vengono in rilievo pretese meramente patrimoniali dell'amministrazione rigidamente predeterminate e vincolate, emergendo l'esercizio di un'attività autoritativa, svolta senza il consenso dell'interessato, come reso evidente, del resto, dal *petitum* sostanziale, avendo i ricorrenti contestato, in *primis*, i presupposti alla base della pretesa avanzata dall'amministrazione, involgenti anche profili di discrezionalità valutativa, oltre alle modalità di esercizio del potere pubblico.

1.3. Il provvedimento con il quale è stato ingiunto il pagamento, infatti, è stato adottato ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge sopra indicata.

1.4. L'art. 11, comma 1, della legge 31/12/1982 n. 979 prevede che: “*Nel caso di inquinamento o di imminente pericolo di inquinamento delle acque del mare causato da immissioni, anche accidentali, di idrocarburi o altre sostanze nocive, provenienti da qualsiasi fonte o suscettibili di arrecare danni all'ambiente marino, al litorale o agli interessi connessi, l'Autorità Marittima, nella cui area di competenza si verifichi l'inquinamento o la minaccia di inquinamento, è tenuta a disporre tutte le misure necessarie, non escluse quelle per la rimozione del carico del natante, allo scopo di prevenire od eliminare gli effetti inquinanti ovvero attenuarli qualora risultasse tecnicamente impossibile eliminarli*”.

1.5. L'art. 12 del medesimo testo normativo, inoltre, nello stabilire, al primo comma, l'obbligo per i soggetti specificamente individuati di informare senza indugio l'autorità marittima più vicina della verifica del sinistro e

quello di adozione delle misure di prevenzione praticabili nell'immediato, prevede, al comma successivo, l'obbligo per l'armatore ovvero per il proprietario di provvedere, previa immediata diffida dell'autorità marittima, in via diretta, all'attuazione di tutte le misure ritenute necessarie per prevenire il pericolo d'inquinamento e per eliminare gli effetti già prodotti.

1.6. L'esecuzione d'ufficio delle suddette misure è, dunque, prevista dalla sopra indicata disposizione in due casi: nell'ipotesi in cui il soggetto obbligato non provveda a seguito della diffida ovvero le attività dal medesimo espletate non producano *“gli effetti sperati in un periodo di tempo assegnato”*, nonché nei casi di urgenza, nei quali, per espressa previsione normativa, non è necessaria la previa diffida, stabilendosi, in entrambe le ipotesi, in recupero delle spese sostenute dai soggetti obbligati.

1.7. Deriva dal sopra delineato impianto di disciplina che l'amministrazione è tenuta ad attivarsi in via sostitutiva adottando le misure idonee atte a prevenire fenomeni dannosi per l'ambiente sia in mancanza di un intervento efficace da parte dei diretti responsabili sia in via di urgenza, postulando tale intervento un apprezzamento tanto in relazione alla sussistenza del pericolo di inquinamento quanto alla connotazione dell'attivazione in termini di urgenza, oltre all'accertamento delle posizioni rivestite dai soggetti obbligati come individuati dalle richiamate disposizioni.

2. Nel merito il ricorso si palesa infondato, per le ragioni di seguito esposte.

3. Si evidenzia, in primo luogo, il carattere di specialità delle disposizioni in esame, specificamente riferite alla *“difesa del mare”*, la cui *ratio* è stata puntualmente chiarita dallo stesso Giudice di Appello (parere n. 1372/2012), con valutazioni integralmente condivise dal Collegio.

3.1. E' stato sottolineato, infatti, che la finalità della norma si sostanzia nella predisposizione di un agevole e pronto strumento di tutela amministrativa, di fronte al danno o al pericolo di danno ad interessi primari e di rilievo costituzionale. Proprio perché trattasi di misura correlata ad una situazione di emergenza, il legislatore ha configurato un

tipo di responsabilità legale, che prescinde dalla colpa a carico di alcune figure (armatore, proprietario della nave) legate al trasporto marittimo, attività che costituisce una delle principali fonti di inquinamento delle acque marine.

3.2. Da ciò consegue che l'applicazione dell'art. 12 non comporta la necessità di accertamenti giudiziari circa l'esistenza di un danno ambientale, essendo sufficiente un fatto di inquinamento, o anche di mero pericolo di inquinamento, a consentire l'esplicazione dell'attività amministrativa di salvaguardia ambientale, con conseguente successivo obbligo di procedere al recupero delle spese sostenute.

3.3. Rilevata l'illustrata *ratio* sottesa alla disposizione in esame, da apprezzare unitariamente in relazione alle finalità perseguite, deve escludersi un inquadramento della disciplina in esame nell'ambito della responsabilità per danno ambientale.

3.4. In altri termini, come efficacemente rilevato dal Giudice d'Appello: « *proprio perché trattasi di misura correlata a una situazione di emergenza, il legislatore ha configurato nella specie un'obbligazione di restituzione, che esula dalla verifica degli elementi costitutivi del fatto illecito previsto dall'art. 2043 del codice civile, rilevanti ai fini del risarcimento del danno, vale a dire il comportamento (commissivo od omissivo) doloso o colposo, il nesso causale tra la condotta e l'evento, l'ingiustizia, l'attualità e la certezza del danno. Detta verifica, come ricordato, potrebbe, semmai, ulteriormente fondare, di fronte all'autorità giudiziaria ordinaria, titolo per l'affermazione della responsabilità civile o penale di alcuni soggetti (comandante, armatore, proprietario della nave), legati al trasporto marittimo, attività che costituisce una delle principali fonti d'inquinamento delle acque marine. In tale sede verrebbe in rilievo la lesione del "bene ambiente", e sarebbero accertati tutti gli elementi della responsabilità che fondano una sentenza di condanna, la quale può implicare anch'essa l'obbligo del ripristino dello stato dei luoghi, ma a diverso titolo rispetto all'applicazione dell'art. 12 in argomento*».

3.5. Ed è anche significato evidenziare – come pure rilevato dal Giudice d'Appello –, l'indifferenza rispetto alla fattispecie in esame delle cause di giustificazione (caso fortuito, forza maggiore, etc.), le quali, invece, escludono la responsabilità sia in sede civile che in quella penale; l'art. 12 troverebbe, infatti, applicazione anche se il danno o il

pericolo di danno fossero stati cagionati in presenza di una causa di giustificazione, atteso che anche in tali ipotesi l'amministrazione dovrebbe adottare le misure urgenti ed indifferibili, accollandone poi i relativi costi all'autore materiale, a prescindere perciò, da una partecipazione psicologica di costui e dalla presenza di esimenti.

3.6. Né va trascurato che l'art. 12 in discorso omette qualsiasi riferimento testuale o rinvio agli elementi costitutivi dell'illecito, a differenza dell'art. 311, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152 (codice dell'ambiente), relativo all'azione risarcitoria in materia di danno ambientale.

3.7. Da quanto esposto discende che l'art. 12 della legge 31.12.1982 n. 979 non postula l'individuazione del "responsabile" del danno ambientale, secondo lo schema del citato art. 2043 c.c. e quello specifico dell'art. 311, comma 2, del d.Lgs. n. 152 del 2006, per condannarlo al ripristino dello *status quo ante*, ove possibile, ovvero al risarcimento per equivalente, limitandosi, invece, a porre un obbligo di rimborso a carico di colui che appaia, anche ad una valutazione sommaria, collegato alla fonte dell'inquinamento, per essere armatore o proprietario del natante contingentemente implicato nel fatto che ha cagionato l'evento inquinante (o il pericolo di esso).

4. Al riguardo si rileva, peraltro, che gli esiti degli accertamenti svolti dall'amministrazione, come emergenti dalla documentazione prodotta dalla Difesa erariale in ottemperanza dell'ordinanza di questa Sezione n. 2766 del 2012, non solo smentiscono l'asserzione, contenuta in ricorso, della sussistenza di una qualche autonomia nella gestione del motoponte durante la navigazione – risultando provato che l'equipaggio del motoponte non ha preso parte alla navigazione di trasferimento essendosi limitato alla conduzione dello stesso al di fuori del proto di Procida con consegna dell'unità al comandante del rimorchiatore –, ma evidenziano l'inosservanza e, dunque, la violazione, delle regole prudenziali definite con l'autorizzazione, di seguire "*rotte costiere*" che, ove fossero state rispettate, per le inequivoche evidenze concernenti le dinamiche di verifica dell'evento, avrebbero consentito una gestione efficace e tempestiva delle criticità già rilevate a seguito dello sbandamento del mezzo rimorchiato, originariamente di lieve entità.

5. Nel rilevare la tardività della produzione documentale di parte ricorrente del 7 giugno 2021, tanto più tenuto conto della risalenza della pronuncia del Tribunale di Napoli al febbraio 2015, avendo, dunque, la parte disposto di un luogo tempo per provvedere al deposito documentale entro i termini prescritti dall'art. 73 c.p.a., il Collegio sottolinea l'autonomia e la diversità degli accertamenti svolti in sede giurisdizionale civile rispetto ai profili che vengono in rilievo nella fattispecie, come chiariti ai capi che precedono.

5.1. Né soccorrono ai fini pretesi da parte ricorrente, per le medesime ragioni, le ulteriori circostanze riferite alle responsabilità della Società Cositmar S.r.l. e del comandante del motopontone denominato "Comar 1°" in quanto concorrenti e non esimenti.

6. Del pari deve essere sottolineata l'obiettivo situazione di urgenza tale da giustificare l'omissione della previa diffida, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 12 della l. n. 979 del 1982.

7. In radice inammissibile, per carenza delle fondamentali condizioni dell'azione, si palesa, poi, la censura articolata con il quarto mezzo, incentrata sull'estraneità della Radonicich Insurance Services S.r.l., alla quale pure l'atto gravato è stato notificato in quanto erroneamente individuata quale società di assicurazione del trasportatore.

8. Esclusa la riconducibilità della norma di cui all'art. 12 alle fattispecie di responsabilità da fatto illecito, venendo in rilievo una obbligazione legale di diritto pubblico, nella specie trova applicazione l'art. 2946 del codice civile, relativo alla prescrizione ordinaria decennale, decorrente non dal momento del fatto, bensì dal tempo dell'effettivo pagamento delle prestazioni, ossia dall'effettivo esborso di denaro effettuato dallo Stato: come è noto, infatti, a mente dell'art. 2935 del codice civile, la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere. Si palesano, pertanto, infondate le deduzioni dirette a far valere la tardività del recupero.

9. In conclusione, per le ragioni sopra esposte, il ricorso va rigettato.

10. La risalenza della controversia, il limitato apporto fornito alla dialettica processuale dalla Difesa erariale, costituitasi con atto di mera forma, nonché la consistenza delle questioni interpretative implicate, giustificano, nondimeno, l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 giugno 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza secondo quanto disposto dall'art. 25 comma 2 d. l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Silvio Lomazzi, Consigliere

Brunella Bruno, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Brunella Bruno

IL PRESIDENTE
Elena Stanizzi

IL SEGRETARIO

