

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 21/01/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/28823-da-tali-considerazioni-consegue-secondo-il-collegio-che-la-decisione-della-giunta-provinciale-di-alessandria-di-subordinare-alla-prestazione-di-una-garanzia-fideiussoria-lo-svolgimento-delle-atti>

Autore: Lazzini Sonia

**Da tali considerazioni consegue - secondo il collegio – che la decisione della giunta provinciale di Alessandria di subordinare alla prestazione di una garanzia fideiussoria lo svolgimento delle attività di gestione dei rifiuti svolte in ambito provincial**

Da tali considerazioni consegue - secondo il collegio - che la decisione della giunta provinciale di Alessandria di subordinare alla prestazione di una garanzia fideiussoria lo svolgimento delle attività di gestione dei rifiuti svolte in ambito provinciale in regime semplificato ex art. 33 D. Lgs. 22/97, è illegittima in quanto non trova fondamento in alcuna norma di legge statale o regolamentare.

Va respinta, innanzitutto, la domanda di risarcimento dei danni "indiretti", trattandosi di domanda priva di ogni sostegno probatorio sia sull'"an" che sul "quantum".\_Va, invece, accolta la domanda di risarcimento dei danni "diretti", rappresentati dal costo delle polizze che la ricorrente ha dovuto stipulare per ottemperare alla disposizione (illegittima) dell'amministrazione.

Ricorrono, infatti, in relazione a tale profilo della domanda, tutti i presupposti richiesti dall'art. 2043 c.c., e in particolare:

- un fatto ingiusto, rappresentato dai provvedimenti illegittimi adottati dall'amministrazione;
- un danno cagionato alla ricorrente da detti provvedimenti, costituito dai costi che quest'ultima ha dovuto sostenere per presentare le garanzie richieste;
- un nesso di causalità, immediato e diretto, tra il fatto illecito e il danno arrecato, atteso che le polizze sono state stipulate dalla ricorrente solo per dare ottemperanza alla decisione illegittima adottata dall'amministrazione e per non incorrere nella sanzione minacciata da quest'ultima;
- infine, l'elemento soggettivo della colpa della p.a., che può essere desunta in via presuntiva dall'accertata illegittimità dei provvedimenti impugnati, considerato altresì che l'amministrazione non ha allegato elementi idonei a provare la sussistenza di un errore scusabile, ad esempio per la presenza di incertezze del dato normativo o di contrasti giurisprudenziali o di complessità della situazione di fatto (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 20 ottobre 2008 , n. 5124; Consiglio Stato, sez. V, 02 settembre 2005 , n. 4461; T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 04 maggio 2009, n. 4491; T.A.R. Veneto Venezia, sez. I, 19 gennaio 2009 , n. 87).

La domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente va quindi accolta per quanto di ragione e, per l'effetto, la Provincia di Alessandria va condannata a rifondere in suo favore la somma di € 165.367,90, corrispondente al danno emergente documentato dall'interessata, con gli interessi legali dalla data di deposito della presente decisione fino all'effettivo soddisfacimento.

Da tali considerazioni consegue - secondo il collegio - che la decisione della giunta provinciale di Alessandria di subordinare alla prestazione di una garanzia fideiussoria lo svolgimento delle attività di gestione dei rifiuti svolte in ambito provinciale in regime semplificato ex art. 33 D. Lgs. 22/97, è illegittima in quanto non trova fondamento in alcuna norma di legge statale o regolamentare.\_Né può essere condivisa la tesi svolta dalla difesa dell'amministrazione, secondo cui la possibilità di imporre la prestazione di garanzie finanziarie a tutte le imprese del settore, comprese quelle che operano con procedura semplificata, discenderebbe direttamente dall'art. 2, comma 1 lettera p) della L.R. Piemonte 24.10.2002, n. 24.\_Questa legge detta "norme per la gestione dei rifiuti" e ha inteso disciplinare la materia in esame alla luce delle nuove competenze legislative attribuite alle regioni in materia di governo del territorio e di gestione dei servizi pubblici locali, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

E' principio giurisprudenziale consolidato, condiviso dalla sezione, quello per cui nei confronti degli atti a contenuto generale il termine per impugnare decorre dal momento in cui si verifica la lesione dell'interesse sostanziale e dall'effettiva conoscenza del provvedimento e della sua concreta lesività, secondo i principi generali in tema di impugnazione dei provvedimenti amministrativi.

La lesione, dunque, non può che verificarsi a seguito dell'emanazione del provvedimento applicativo di quello generale; cosicché il termine per impugnare quest'ultimo e per contestare le prescrizioni generali in esso contenute, decorre dalla conoscenza del provvedimento che ne fa applicazione; è quest'ultimo, infatti, a comportare la lesione della situazione soggettiva protetta, con caratteri di attualità e concretezza (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 08 settembre 2009, n. 5258; T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 23 novembre 2007, n. 14966).

Ricorso per l'annullamento, previa sospensione

1. della deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria in data 25.3.2004, n. 174, comunicata con nota della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria in data 19.7.2004, prot. n. 93748, ricevuta il 27.7.2004, avente ad oggetto "atto di indirizzo per la presentazione di garanzie finanziarie per attività di recupero rifiuti e ripristini ambientali";
  2. della nota della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria in data 19.7.2004, prot. n. 93748, ricevuta il 27.7.2004, avente ad oggetto "attività di recupero rifiuti ex art. 33 D.Lgs. 22/97 e s.m.i. - D.G.P. n. 174, prot. generale n. 40225 del 25.3.2004 - Presentazione di garanzie finanziarie";
  3. della nota della Direzione Ambiente e Territorio della provincia di Alessandria in data 19.7.1994, prot. n. 93757, ricevuta in data 27.7.2004, avente ad oggetto "attività di recupero rifiuti ex art. 33 D.Lgs. 22/97 e s.m.i. - D.G.P. n. 174, prot. generale n. 40225 del 25.3.2004 - Presentazione di garanzie finanziarie";
  4. di ogni altro atto comunque connesso presupposto e/o consequenziale, ivi compresa, per quanto di ragione, la Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte in data 12.6.2000, n. 20-192, modificata dalla Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte in data 31.7.2000, n. 24-611;
- e per la condanna  
della Provincia di Alessandria al risarcimento, in favore della ricorrente, di tutti i danni comunque connessi alla stipulazione della garanzia fidejussoria;  
nonchè con i motivi aggiunti depositati in data 10.02.2005,  
per l'annullamento,  
della nota A.R. della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria in data 28.12.2004, prot. generale n. 162636, ricevuta il 29.12.2004, avente ad oggetto "attività di recupero rifiuti ex art. 33 D.Lgs. 22/97 e s.m.i. - D.G.P. n. 174, prot. generale n. 40225 del 25.3.2004 - Presentazione di garanzie finanziarie. Sollecito di presentazione".
- Qual è il parere dell'adito giudice amministrativo?

Passando quindi all'esame del merito, il collegio ritiene che sia fondato il primo motivo del ricorso introduttivo e che gli altri motivi possano, conseguentemente, ritenersi assorbiti, alla luce delle considerazioni che seguono.

1. Con il primo motivo, la ricorrente ha dedotto l'illegittimità della deliberazione della Giunta Provinciale n. 174 del 25.03.2004 e dei conseguenti provvedimenti della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria in data 19.07.2004, prot. n. 93748 e n. 93757, per violazione di legge con riferimento agli articoli 30 e 33 del D. Lgs. 22/97, nonché della L.R. Piemonte n. 24/2002. Secondo la ricorrente, il D. Lgs. 22/97 prevede l'obbligo degli operatori del settore di prestare idonee "garanzie finanziarie" solo per le attività di recupero dei rifiuti svolte in regime autorizzatorio "ordinario", disciplinato in particolare dall'art. 28 del predetto testo normativo, mentre per le operazioni di "raccolta e trasporto" e per quelle di "recupero" dei rifiuti non pericolosi, soggette alle procedure "semplificate" di cui, rispettivamente, agli articoli 30 e 33 di detto decreto, non è prevista alcuna garanzia di ordine finanziario, tanto meno la prestazione di fideiussioni.

Neppure i decreti ministeriali che hanno dato attuazione alla suddetta normativa statale, e, in particolare, i Decreti del Ministro dell'Ambiente 5.2.1998 e 25.11.1998 n. 406 prevedono, per queste ultime attività, l'obbligo di prestare garanzie finanziarie.

La ricorrente, pertanto, svolgendo attività di recupero rifiuti non pericolosi in regime semplificato di cui all'art. 33 D. Lgs. 22/97, non poteva essere obbligata a prestare alcuna garanzia fideiussoria.

Con lo stesso motivo di ricorso, la ricorrente ha contestato la legittimità delle due note della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria del 19.07.2004 nella parte in cui hanno previsto che "nulla ricevendo entro il..., questa Provincia provvederà all'avvio del procedimento di esclusione della Ditta in indirizzo dal Registro Recupero Rifiuti ex art. 33 D. Lgs. 22/97 e s.m.i."

Secondo la ricorrente, con tale previsione la Provincia avrebbe introdotto una nuova causa di cancellazione dal registro non prevista dalla legge, e dunque illegittima per violazione di legge.

A tali censure la Provincia di Alessandria ha replicato sostenendo che la deliberazione impugnata del 25.03.2004 è stata adottata in attuazione dell'art. 2 della L. R. 44/2002, la quale dispone che la Regione provvede "alla definizione di criteri, modalità, obblighi, termini e procedure per la presentazione e l'utilizzo delle garanzie finanziarie per il corretto svolgimento delle attività di smaltimento rifiuti, di recupero rifiuti con procedura ordinaria, nonché di recupero con procedura semplificata".

La norma, secondo la difesa provinciale, ha portata immediatamente "precettiva" nella parte in cui prevede, in particolare, che i soggetti svolgenti attività di recupero rifiuti in regime semplificato debbano prestare garanzie finanziarie, e ciò giustifica la decisione della Provincia di imporne l'immediata presentazione da parte delle imprese di settore, nonostante che la Regione non abbia ancora provveduto a definire "i criteri, le modalità, gli obblighi e le procedure" per la presentazione delle stesse.

Inoltre, continua la difesa dell'amministrazione, le due note impuginate della Direzione Ambiente e Territorio non costituiscono provvedimenti finali impugnabili, ma mere comunicazioni esplicative della deliberazione di giunta del 25.03.2004. Esse non hanno introdotto alcuna nuova causa di cancellazione della ricorrente "dal registro delle imprese", né avviato alcun procedimento volto all'irrogazione di detta "sanzione", e quindi, in definitiva, non costituiscono atti direttamente lesivi per la ricorrente.

**Ciò posto, il collegio ritiene che la censura formulata dalla ricorrente con il motivo di ricorso in esame sia fondata e vada accolta.**

Come giustamente osservato dalla ricorrente, la normativa statale applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame, ossia il D. Lgs. 05.02.1997, n. 22, prevede l'obbligo di prestare "garanzie finanziarie" solo a carico delle imprese che effettuano operazioni di smaltimento e recupero rifiuti in regime autorizzatorio "ordinario", disciplinato dagli articoli 27, 28 e 29.

Viene in considerazione, per quanto qui rileva, l'art. 28, comma 1 del predetto testo normativo il quale dispone che l'autorizzazione per l'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti individua "le condizioni e le prescrizioni" necessarie per l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, "ed in particolare: ...h) le garanzie finanziarie".

Analoga previsione non è invece ribadita per le attività di gestione dei rifiuti svolte in regime semplificato, ossia per quelle attività che possono essere avviate decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente, senza quindi la necessità che l'operatore consegua previamente un titolo autorizzatorio.

In particolare, l'art. 33 del predetto testo normativo, nel disciplinare "le condizioni" e "le norme tecniche" per lo svolgimento delle "operazioni di recupero" sottoposte a procedura semplificata, non menziona alcun obbligo delle imprese di prestare garanzie finanziarie di sorta.

Ancora più esplicito è l'art. 30 comma 16, relativo alle attività di "raccolta e trasporto" dei rifiuti sottoposti alla medesima procedura semplificata, per le quali si afferma testualmente che "non sono sottoposte alle garanzie finanziarie di cui al comma 6".

Da tali considerazioni consegue - secondo il collegio - che la decisione della giunta provinciale di Alessandria di subordinare alla prestazione di una garanzia fideiussoria lo svolgimento delle attività di gestione dei rifiuti svolte in ambito provinciale in regime semplificato ex art. 33 D. Lgs. 22/97, è illegittima in quanto non trova fondamento in alcuna norma di legge statale o regolamentare.

Si può passare ad esaminare, a questo punto, la domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente.

Va premesso che la ricorrente ha documentato di aver provveduto, in corso di causa, a presentare alla Provincia di Alessandria le richieste garanzie fideiussorie.

In ciascuna delle polizze si prevede che nessun rimborso spetterà all'assicurato in caso di cessazione anticipata della garanzia, sicchè la ricorrente, nonostante l'annullamento degli atti impugnati, non potrà recuperare nemmeno in parte i premi versati (in via anticipata e in un'unica soluzione) alla società assicuratrice.

Va altresì precisato che la ricorrente, all'atto di trasmettere le suddette polizze alla Provincia, ha precisato che "L'adempimento non vale né acquiescenza né rinuncia con riferimento al ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte tuttora pendente con il n° R.G. 1561/04".

In definitiva, la ricorrente ha prestato le garanzie richieste al solo fine di non incorrere nella sanzione minacciata dall'amministrazione con le due note della Direzione Ambiente e Territorio del 19.07.2004, vale a dire l'esclusione dell'impresa dal Registro Recupero Rifiuti di cui all'art. 33 D. Lgs. 22/97, ciò che avrebbe comportato l'impossibilità per la ricorrente di continuare ad esercitare l'attività.

Ciò posto, la ricorrente ha chiesto che la Provincia di Alessandria venga condannata a risarcirle i danni sofferti in conseguenza della stipula delle predette polizze: non soltanto quelli "diretti" costituiti dal costo delle garanzie, quantificato complessivamente in € 165.367,90, ma anche da quelli "indiretti" derivanti dalla disparità di trattamento che si sarebbe venuta a determinare, per effetto dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, tra la ricorrente (tenuta a versare le garanzie) e le imprese operanti in altre province della stessa regione, non assoggettate ad analogo adempimento.

Ritiene il collegio che la domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente sia parzialmente fondata e vada accolta per quanto di ragione.

Va respinta, innanzitutto, la domanda di risarcimento dei danni "indiretti", trattandosi di domanda priva di ogni sostegno probatorio sia sull'"an" che sul "quantum".

Va, invece, accolta la domanda di risarcimento dei danni "diretti", rappresentati dal costo delle polizze che la ricorrente ha dovuto stipulare per ottemperare alla disposizione (illegittima) dell'amministrazione.

**Va invece disattesa la tesi svolta dalla difesa dell'amministrazione nella memoria conclusiva depositata in data 30.10.2009, secondo cui la stipula delle predette garanzie avrebbe arrecato, non un danno, bensì un vantaggio all'impresa ricorrente, consentendole di essere "coperta" per il caso di danni arrecati nello svolgimento della propria attività.**

**La tesi è palesemente infondata dal momento che essa non considera che, in forza delle polizze stipulate, compete al fideiussore il diritto di rivalsa nei confronti del debitore garantito in relazione a tutte le somme che egli abbia eventualmente pagato al creditore, con automatica surrogazione nelle ragioni di quest'ultimo verso il debitore medesimo**

A cura di Sonia Lazzini

Riportiamo qui di seguito la sentenza numero 3240 del 4 dicembre 2009, emessa dal Tar Piemonte, Torino

**N. 03240/2009 REG.SEN.  
N. 01561/2004 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 Piemonte**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

Sul ricorso numero di registro generale 1561 del 2004, proposto da:  
RICORRENTE S.P.A., in persona dell'Amministratore Delegato Pier Luigi F.,  
con sede in Tortona (AL), Regione Ratto, rappresentata e difesa dagli avv.ti  
Umberto Giardini e Alessandro Mazza, con domicilio eletto presso il loro studio in  
Torino, via Grassi, 9;

***contro***

PROVINCIA DI ALESSANDRIA, in persona del Presidente pro tempore,  
rappresentato e difeso dagli avv.ti Daniela Sannazzaro, Paola Terzano e Alberto  
Vella, con domicilio eletto presso lo studio della prima in Torino, via Bligny, 11;  
PROVINCIA DI ALESSANDRIA - Direzione Ambiente e Territorio - Settore  
Difesa del Suolo, V.I.A., Servizi Tecnico e S.I.T., in persona del Dirigente  
Responsabile in carica;  
e occorrendo contro  
REGIONE PIEMONTE, in persona del Presidente pro tempore;

***per l'annullamento***

***previa sospensione***

1. della deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria in data 25.3.2004, n.  
174, comunicata con nota della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di  
Alessandria in data 19.7.2004, prot. n. 93748, ricevuta il 27.7.2004, avente ad  
oggetto "atto di indirizzo per la presentazione di garanzie finanziarie per attività di  
recupero rifiuti e ripristini ambientali";

2. della nota della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria in data 19.7.2004, prot. n. 93748, ricevuta il 27.7.2004, avente ad oggetto "attività di recupero rifiuti ex art. 33 D.Lgs. 22/97 e s.m.i. - D.G.P. n. 174, prot. generale n. 40225 del 25.3.2004 - Presentazione di garanzie finanziarie";

3. della nota della Direzione Ambiente e Territorio della provincia di Alessandria in data 19.7.1994, prot. n. 93757, ricevuta in data 27.7.2004, avente ad oggetto "attività di recupero rifiuti ex art. 33 D.Lgs. 22/97 e s.m.i. - D.G.P. n. 174, prot. generale n. 40225 del 25.3.2004 - Presentazione di garanzie finanziarie";

4. di ogni altro atto comunque connesso presupposto e/o consequenziale, ivi compresa, per quanto di ragione, la Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte in data 12.6.2000, n. 20-192, modificata dalla Deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte in data 31.7.2000, n. 24-611;

e per la condanna

della Provincia di Alessandria al risarcimento, in favore della ricorrente, di tutti i danni comunque connessi alla stipulazione della garanzia fidejussoria;

nonchè con i motivi aggiunti depositati in data 10.02.2005,

per l'annullamento,

della nota A.R. della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria in data 28.12.2004, prot. generale n. 162636, ricevuta il 29.12.2004, avente ad oggetto "attività di recupero rifiuti ex art. 33 D.Lgs. 22/97 e s.m.i. - D.G.P. n. 174, prot. generale n. 40225 del 25.3.2004 - Presentazione di garanzie finanziarie. Sollecito di presentazione".

Visto il ricorso ed i motivi aggiunti con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Provincia di Alessandria;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 novembre 2009 il dott. Ariberto Sabino Limongelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO

La società Ricorrente s.p.a. è iscritta, ai sensi dell'art. 33 del D. Lgs. n. 22 del 1997 e s.m.i., nel registro delle imprese che effettuano operazioni di recupero rifiuti, tenuto dalla provincia di Alessandria.

Con deliberazione n. 174 del 25.03.2004, la giunta provinciale di Alessandria ha stabilito:

“1. che chiunque voglia effettuare, in Provincia di Alessandria, attività di ripristino ambientale ex art. 33 D. Lgs. 22/97, debba presentare, come condizione indispensabile per lo svolgimento delle stesse, idonee garanzie fideiussorie conformi alla D.G.R. 20-192 del 12/06/2000 così come modificata dalla D.G.R. n. 24-611 del 31/07/2000;

2. che chiunque voglia effettuare, in Provincia di Alessandria, attività di messa in riserva e recupero rifiuti ex art. 33 D. Lgs. 22/97 per un quantitativo totale di messa in riserva istantanea uguale o superiore a 500 metri cubi ovvero 500 tonnellate, debba presentare, come condizione indispensabile per lo svolgimento delle stesse, idonee garanzie fideiussorie conformi alla D.G.R. 20-192 del 12/06/2000 così come modificata dalla D.G.R. n. 24-611 del 31/07/2000, fatta salva la facoltà da parte della provincia di Alessandria, valutati i singoli casi, di richiedere tali garanzie finanziarie anche per quantitativi di messa in riserva istantanea inferiori;

3. che tutte le garanzie fideiussorie concernenti attività di gestione rifiuti, la cui competenza rientri tra quelle autorizzative della Provincia, debbano essere stipulate



presso banche o compagnie assicurative di tutta affidabilità, e pertanto con quelle rientranti nell'elenco delle prime venti più importanti;

4. che il suddetto elenco dovrà essere fornito al Servizio Gestione Rifiuti – ed aggiornato con congrua periodicità – dall'Ufficio Legale dell'Ente”.

L'assessore competente riferisce nelle premesse della deliberazione in esame “Considerato altresì, che in generale, sarebbe opportuno disporre - per tutte le attività concernenti la gestione dei rifiuti - di garanzie finanziarie che non presentino problemi in caso di escussione delle medesime, in quanto stipulate presso istituti di credito o presso compagnie assicurative di tutta affidabilità” e “Viste le problematiche emerse nelle attività di ripristino ambientale ex art. 33 D. Lgs. 22/97, che a volte hanno comportato difficoltà per la Provincia...in quanto non comportavano la presentazione di garanzie finanziarie e quindi non consentivano di ricorrervi in caso di danni ambientali derivanti dalle attività suddette”.

Il testo di detta delibera è stato comunicato alla società Ricorrente s.p.a. dalla Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria con due note in data 19.07.2004, ricevute dalla destinataria il 27.07.2004, riferite specificamente: la prima (n.p.g. 93748/04) all'attività di “messa in riserva e recupero rifiuti” ex art. 33 D. Lgs. 22/97; la seconda (n.p.g. 93757) all'attività di “ripristino ambientale” ai sensi della stessa norma.

Con la prima delle citate comunicazioni (riferita all'attività di “messa in riserva e recupero rifiuti” ex art. 33 D. Lgs. 22/97) la Provincia, dopo aver richiamato il contenuto dell'allegata delibera giunta, ha precisato quanto segue:

“La Ditta in indirizzo dovrà presentare, al competente ufficio della Provincia di Alessandria, entro e non oltre (il) 31/08/2004, idonea dichiarazione contenente tutti i punti del D.M. 05/02/98 per i quali la Ditta risulta essere iscritta, integrata dei relativi quantitativi massimi di messa in riserva istantanea; se la sommatoria dei

quantitativi massimi di messa in riserva dei diversi punti del D.M. 05/02/98 dichiarati sarà uguale o superiore a 500 metri cubi ovvero a 500 tonnellate di rifiuti, la Ditta in indirizzo dovrà presentare al competente Ufficio della Provincia di Alessandria, entro e non oltre il 31/10/2004, idonee garanzie finanziarie a favore della Provincia di Alessandria, per l'attività di recupero rifiuti, secondo le modalità sopraccitate”.

Analogamente, con la seconda comunicazione citata (riferita all'attività di “ripristino ambientale” ex art. 33 D. lgs. 22/97), la Provincia ha precisato, in particolare:

“La Ditta in indirizzo dovrà presentare, al competente ufficio della Provincia di Alessandria, entro e non oltre (il) 31/10/2004, idonea dichiarazione attestante la volumetria residua del ripristino ambientale e, su tale volumetria dovrà presentare idonee garanzie finanziarie a favore della Provincia di Alessandria, per l'attività di recupero rifiuti, secondo le modalità sopraccitate”

Entrambe le comunicazioni hanno così concluso. “Nulla ricevendo entro il 31/10/2004, questa Provincia procederà all'avvio del procedimento di esclusione della Ditta in indirizzo dal Registro Recupero Rifiuti ex art. 33 D. Lgs. 22/97 e s.m.i.”.

Con ricorso notificato in data 9-11 novembre 2004 (alla Provincia di Alessandria) e in data 08.11.2004 (alla Regione Piemonte) e depositato il 17 novembre successivo, la società Ricorrente s.p.a. ha impugnato dinanzi a questo TAR sia la deliberazione della giunta provinciale di Alessandria n. 174 del 25.03.2004, sia le due note successive della Direzione Ambiente e Territorio della stessa Provincia in data 19-27/07/2004, sia ogni altro atto comunque connesso presupposto e/o consequenziale, ivi compresa, per quanto di ragione, la deliberazione della G.R. del Piemonte n. 20-192 del 12.6.2000, modificata dalla deliberazione della stessa

Giunta n. 24-611 del 31.7.2000, e ne ha invocato l'annullamento, previa sospensione, sulla base di tre motivi, così rubricati:

I) "Violazione di legge con riferimento agli artt. 30 e 33 del D. lgs. 5.2.1997, n. 22, e s.m.i., nonché con riferimento alla L.R. Piemonte 24.10.2002, n. 24, e s.m.i."

II) "Incompetenza assoluta. Eccesso di potere per straripamento con riferimento al D. Lgs. 5.2.1997, n. 22 e alla L.R. Piemonte 24.10.2002, n. 24, nonché con riferimento alla D.G.R. Piemonte 12.6.2000, n. 20-192, come modificata dalla D.G.R. 31.7.2000, n. 24-611".

III) Eccesso di potere per ingiustizia grave e manifesta: disparità di trattamento".

Oltre all'annullamento degli atti impugnati, la ricorrente ha chiesto la condanna della Provincia di Alessandria al risarcimento "di tutti i danni comunque connessi alla stipulazione della garanzia fideiussoria".

Si è costituita la Provincia di Alessandria, con memoria depositata il 30.11.2004 eccependo, preliminarmente, "l'irricevibilità e/o l'inammissibilità", "per tardività", del ricorso proposto nei confronti della deliberazione G.P. n. 174 del 25/3/2004 e, per l'effetto, "l'inammissibilità" dell'impugnazione proposta avverso le due note della Direzione Ambiente e Territorio del 19.07.2004, in quanto meramente attuative della deliberazione n. 174; in subordine, nel merito, contestando il fondamento del ricorso e dell'istanza cautelare ed invocandone il rigetto.

Alla camera di consiglio del 01.12.2004, su istanza della parte ricorrente, la discussione della domanda cautelare era rinviata al merito.

Con successivi "motivi aggiunti" notificati in data 31.01.2005 (alla Provincia di Alessandria) e in data 27.01.2005 (alla Regione Piemonte) e depositati il 10.02 successivo, la ricorrente ha impugnato la nota prot. generale n. 162636 in data 28.12.2004, ricevuta il 29.12.2004, con la quale la Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria, ha prorogato fino al 31.01.2005 il termine ultimo per la presentazione delle garanzie finanziarie, ribadendo che, "nulla ricevendo

entro tale data”, l’ufficio avrebbe avviato “il procedimento di esclusione della Ditta in indirizzo dal Registro Recupero Rifiuti ex art. 33 D. Lgs. 22/97 e s.m.i.”.

Tre i motivi aggiunti proposti, meramente riproduttivi, peraltro, di quelli già proposti con il ricorso introduttivo avverso gli atti ivi impugnati.

Oltre all’annullamento, previa sospensione, dell’atto impugnato con detti motivi aggiunti, la ricorrente ha ribadito la propria domanda di condanna della Provincia di Alessandria al risarcimento del danno “stante l’illegittimità dell’imposta stipulazione della garanzia fideiussoria”.

La Provincia di Alessandria ha replicato con memoria depositata il 22.02.2005, ribadendo innanzitutto “l’inammissibilità” del ricorso originario “per tardività” e, conseguentemente, “l’inammissibilità” anche dei motivi aggiunti in quanto diretti avverso un atto meramente attuativo della deliberazione già impugnata col ricorso principale (tardivo); in subordine, nel merito, ha insistito per il rigetto del ricorso perché infondato.

Alla camera di consiglio del 23.02.2005, su istanza della parte ricorrente, la discussione della domanda cautelare proposta con i motivi aggiunti, è stata rinviata al merito.

In vista dell’udienza di discussione del merito, parte ricorrente ha integrato la propria produzione documentale.

Ciascuna delle parti ha depositato una memoria ad ulteriore illustrazione delle proprie difese.

In esito alla pubblica udienza del 10 novembre 2009, sentiti i difensori delle parti come da verbale, il collegio ha trattenuto la causa per la decisione.

## DIRITTO

Sono all’esame del collegio gli atti con i quali la Provincia di Alessandria ha, nell’ordine:

- a) stabilito in via generale che tutte le attività concernenti la gestione dei rifiuti svolte in ambito provinciale in regime c.d. semplificato ex art. 33 D. lgs. N. 22/97, ed in particolare quelle concernenti le attività di ripristino ambientale e quelle di messa in riserva e recupero rifiuti, possano essere svolte soltanto previa prestazione, da parte degli operatori del settore, di “idonee garanzie fideiussorie” stipulate presso banche o compagnie assicurative “di tutta affidabilità”;
- b) comunicato tale determinazione all’odierna ricorrente, operatrice del settore, con l’invito a prestare le garanzie richieste (attingendo da un elenco di compagnie assicurative fornito dalla stessa amministrazione) entro il termine del 31.10.2004, a pena di esclusione della stessa dal Registro Provinciale Recupero Rifiuti di cui al citato art. 33 D. Lgs. 22/97;
- c) prorogato al 31.01.2005 il termine ultimo per la presentazione delle garanzie, ferma restando, in caso di inosservanza, la sanzione della esclusione dell’impresa dal Registro Recupero Rifiuti.

Va precisato che la ricorrente ha documentato di aver provveduto, in corso di causa, a prestare le garanzie richieste dalla Provincia (cfr. docc. 7-8), ma al solo fine di non incorrere nella sanzione minacciata dall’amministrazione e, in ogni caso, con l’espressa riserva che “L’adempimento non vale né acquiescenza né rinuncia con riferimento al ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, tuttora pendente con il n. R.G. 1561/04”.

Tale circostanza, pertanto, non ha determinato acquiescenza agli atti impugnati, né il venir meno dell’interesse ad agire in capo alla ricorrente.

Ciò posto, va esaminata in primo luogo l’eccezione preliminare sollevata dalla difesa della Provincia di Alessandria, secondo la quale l’impugnazione della delibera della giunta provinciale n. 174 del 25.03.2004 sarebbe “irricevibile e/o inammissibile...per tardività”, essendo stata proposta con atto notificato in data 11.11.2004, e quindi oltre il termine di 60 giorni dalla (scadenza del termine di)

pubblicazione della delibera medesima nell'Albo Pretorio dell'ente, avvenuta il 29.03.2004.

Per l'effetto, sarebbero altresì inammissibili, sia l'impugnazione delle due note della Direzione Provinciale Ambiente e Territorio del 19.07.2004, sia i motivi aggiunti proposti avverso il successivo provvedimento del 28.12.2004 di proroga del termine di presentazione delle garanzie fideiussorie, in quanto atti meramente attuativi della citata deliberazione di giunta (tardivamente impugnata).

Ritiene il collegio che l'eccezione sia infondata e debba essere respinta.

E' principio giurisprudenziale consolidato, condiviso dalla sezione, quello per cui nei confronti degli atti a contenuto generale il termine per impugnare decorre dal momento in cui si verifica la lesione dell'interesse sostanziale e dall'effettiva conoscenza del provvedimento e della sua concreta lesività, secondo i principi generali in tema di impugnazione dei provvedimenti amministrativi.

La lesione, dunque, non può che verificarsi a seguito dell'emanazione del provvedimento applicativo di quello generale; cosicché il termine per impugnare quest'ultimo e per contestare le prescrizioni generali in esso contenute, decorre dalla conoscenza del provvedimento che ne fa applicazione; è quest'ultimo, infatti, a comportare la lesione della situazione soggettiva protetta, con caratteri di attualità e concretezza (cfr. Consiglio Stato, sez. VI, 08 settembre 2009, n. 5258; T.A.R. Campania Napoli, sez. I, 23 novembre 2007, n. 14966).

Nel caso di specie, l'impugnata deliberazione della G.P. di Alessandria n. 174 del 25.03.2004, tenuto conto di quanto stabilito nel suo dispositivo è un atto generale che non riveste carattere di immediata lesività, per cui la lesione della sfera giuridica della ricorrente si è prodotta soltanto attraverso gli atti successivi con i quali la Provincia ha comunicato all'interessata l'avvenuta adozione della citata deliberazione (allegandone copia), e ha ordinato alla medesima la presentazione

delle garanzie fideiussorie entro un termine perentorio, a pena di esclusione del registro provinciale di cui all'art. 33 D. Lgs. 22/97.

Soltanto con la notifica di detti atti applicativi deve ritenersi acquisita la piena e sicura conoscenza, da parte dell'intimata, dell'atto generale presupposto; e pertanto, soltanto da questa data va fatto decorrere il termine di legge per l'impugnazione dell'uno e degli altri.

Dal momento che le due note della Direzione provinciale Ambiente e Territorio risultano essere state notificate alla ricorrente in data 27.07.2004, il ricorso appare tempestivo in quanto notificato alla Provincia in data 09-11 novembre 2004, considerato altresì il periodo di sospensione feriale dei termini processuali di cui all'art. 1 della L. 7 ottobre 1969 n. 742.

Passando quindi all'esame del merito, il collegio ritiene che sia fondato il primo motivo del ricorso introduttivo e che gli altri motivi possano, conseguentemente, ritenersi assorbiti, alla luce delle considerazioni che seguono.

1. Con il primo motivo, la ricorrente ha dedotto l'illegittimità della deliberazione della Giunta Provinciale n. 174 del 25.03.2004 e dei conseguenti provvedimenti della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria in data 19.07.2004, prot. n. 93748 e n. 93757, per violazione di legge con riferimento agli articoli 30 e 33 del D. Lgs. 22/97, nonché della L.R. Piemonte n. 24/2002.

Secondo la ricorrente, il D. Lgs. 22/97 prevede l'obbligo degli operatori del settore di prestare idonee "garanzie finanziarie" solo per le attività di recupero dei rifiuti svolte in regime autorizzatorio "ordinario", disciplinato in particolare dall'art. 28 del predetto testo normativo, mentre per le operazioni di "raccolta e trasporto" e per quelle di "recupero" dei rifiuti non pericolosi, soggette alle procedure "semplificate" di cui, rispettivamente, agli articoli 30 e 33 di detto decreto, non è prevista alcuna garanzia di ordine finanziario, tanto meno la prestazione di fideiussioni.

Neppure i decreti ministeriali che hanno dato attuazione alla suddetta normativa statale, e, in particolare, i Decreti del Ministro dell'Ambiente 5.2.1998 e 25.11.1998 n. 406 prevedono, per queste ultime attività, l'obbligo di prestare garanzie finanziarie.

La ricorrente, pertanto, svolgendo attività di recupero rifiuti non pericolosi in regime semplificato di cui all'art. 33 D. Lgs. 22/97, non poteva essere obbligata a prestare alcuna garanzia fideiussoria.

Con lo stesso motivo di ricorso, la ricorrente ha contestato la legittimità delle due note della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria del 19.07.2004 nella parte in cui hanno previsto che “nulla ricevendo entro il..., questa Provincia provvederà all'avvio del procedimento di esclusione della Ditta in indirizzo dal Registro Recupero Rifiuti ex art. 33 D. Lgs. 22/97 e s.m.i.”.

Secondo la ricorrente, con tale previsione la Provincia avrebbe introdotto una nuova causa di cancellazione dal registro non prevista dalla legge, e dunque illegittima per violazione di legge.

A tali censure la Provincia di Alessandria ha replicato sostenendo che la deliberazione impugnata del 25.03.2004 è stata adottata in attuazione dell'art. 2 della L. R. 44/2002, la quale dispone che la Regione provvede “alla definizione di criteri, modalità, obblighi, termini e procedure per la presentazione e l'utilizzo delle garanzie finanziarie per il corretto svolgimento delle attività di smaltimento rifiuti, di recupero rifiuti con procedura ordinaria, nonché di recupero con procedura semplificata”.

La norma, secondo la difesa provinciale, ha portata immediatamente “precettiva” nella parte in cui prevede, in particolare, che i soggetti svolgenti attività di recupero rifiuti in regime semplificato debbano prestare garanzie finanziarie, e ciò giustifica la decisione della Provincia di imporne l'immediata presentazione da parte delle imprese di settore, nonostante che la Regione non abbia ancora provveduto a



definire “i criteri, le modalità, gli obblighi e le procedure” per la presentazione delle stesse.

Inoltre, continua la difesa dell'amministrazione, le due note impugnate della Direzione Ambiente e Territorio non costituiscono provvedimenti finali impugnabili, ma mere comunicazioni esplicative della deliberazione di giunta del 25.03.2004. Esse non hanno introdotto alcuna nuova causa di cancellazione della ricorrente “dal registro delle imprese”, né avviato alcun procedimento volto all'irrogazione di detta “sanzione”, e quindi, in definitiva, non costituiscono atti direttamente lesivi per la ricorrente.

Ciò posto, il collegio ritiene che la censura formulata dalla ricorrente con il motivo di ricorso in esame sia fondata e vada accolta.

Come giustamente osservato dalla ricorrente, la normativa statale applicabile *ratione temporis* alla fattispecie in esame, ossia il D. Lgs. 05.02.1997, n. 22, prevede l'obbligo di prestare “garanzie finanziarie” solo a carico delle imprese che effettuano operazioni di smaltimento e recupero rifiuti in regime autorizzatorio “ordinario”, disciplinato dagli articoli 27, 28 e 29.

Viene in considerazione, per quanto qui rileva, l'art. 28, comma 1 del predetto testo normativo il quale dispone che l'autorizzazione per l'esercizio delle operazioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti individua “le condizioni e le prescrizioni” necessarie per l'attuazione dei principi di cui all'articolo 2, “ed in particolare: ...h) le garanzie finanziarie”.

Analoga previsione non è invece ribadita per le attività di gestione dei rifiuti svolte in regime semplificato, ossia per quelle attività che possono essere avviate decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente, senza quindi la necessità che l'operatore consegua previamente un titolo autorizzatorio.

In particolare, l'art. 33 del predetto testo normativo, nel disciplinare "le condizioni" e "le norme tecniche" per lo svolgimento delle "operazioni di recupero" sottoposte a procedura semplificata, non menziona alcun obbligo delle imprese di prestare garanzie finanziarie di sorta.

Ancora più esplicito è l'art. 30 comma 16, relativo alle attività di "raccolta e trasporto" dei rifiuti sottoposti alla medesima procedura semplificata, per le quali si afferma testualmente che "non sono sottoposte alle garanzie finanziarie di cui al comma 6".

In piena sintonia con la normativa statale di riferimento si pongono, altresì, i decreti ministeriali di attuazione della stessa.

In particolare, il D. M. 5.2.1998, recante "Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22", non prevede obblighi di prestazione di garanzie fideiussorie.

A sua volta, il D.M. 28.04.2008 n. 406, avente ad oggetto "la disciplina dell'Albo nazionale delle imprese che effettuano la gestione dei rifiuti", all'art. 14 esclude espressamente dall'obbligo di prestare "idonea garanzie finanziaria a favore dello Stato" le imprese esercenti l'attività di raccolta e trasporto di rifiuti pericolosi e non pericolosi "individuati ai sensi dell'articolo 33, del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, avviati al recupero in modo effettivo ed oggettivo".

Da tali considerazioni consegue - secondo il collegio - che la decisione della giunta provinciale di Alessandria di subordinare alla prestazione di una garanzia fideiussoria lo svolgimento delle attività di gestione dei rifiuti svolte in ambito provinciale in regime semplificato ex art. 33 D. Lgs. 22/97, è illegittima in quanto non trova fondamento in alcuna norma di legge statale o regolamentare.

Né può essere condivisa la tesi svolta dalla difesa dell'amministrazione, secondo cui la possibilità di imporre la prestazione di garanzie finanziarie a tutte le imprese

del settore, comprese quelle che operano con procedura semplificata, discenderebbe direttamente dall'art. 2, comma 1 lettera p) della L.R. Piemonte 24.10.2002, n. 24.

Questa legge detta "norme per la gestione dei rifiuti" e ha inteso disciplinare la materia in esame alla luce delle nuove competenze legislative attribuite alle regioni in materia di governo del territorio e di gestione dei servizi pubblici locali, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione.

In particolare, l'art. 2 citato dalla difesa della Provincia riguarda "le competenze della Regione" e, al comma 1 lettera p) dispone che "la Regione provvede...alla definizione di criteri, modalità, obblighi, termini e procedure per la presentazione e l'utilizzo delle garanzie finanziarie per il corretto svolgimento delle attività di smaltimento dei rifiuti, di recupero dei rifiuti con procedura ordinaria, nonché di recupero con procedura semplificata".

La norma, osserva la difesa dell'Amministrazione, prevede la presentazione delle garanzie finanziarie, non solo per le attività di smaltimento e di recupero rifiuti svolte "con procedura ordinaria", ma anche per le attività di recupero svolte "con procedura semplificata". E poiché la norma stessa è immediatamente "precettiva", la Provincia vi ha dato attuazione con la deliberazione impugnata chiedendo alle ditte operanti nel territorio provinciale la presentazione di idonee garanzie, fermo restando che quando la Regione avrà adottato i "criteri, modalità, obblighi, termini e procedure" previsti dalla legge per la prestazione delle garanzie, la Provincia vi si conformerà prontamente.

Ritiene il collegio che le considerazioni appena esposte non possano essere condivise.

Intanto, la norma regionale in esame non è affatto precettiva, anzi è chiara nel demandare alla Regione il compito di disciplinare l'intera materia delle garanzie dovute dagli operatori del settore.

Ma soprattutto, la ricorrente ha giustamente fatto notare che la Regione Piemonte, già prima dell'entrata in vigore della legge in esame, aveva definito tali "criteri e modalità di presentazione e di utilizzo delle garanzie finanziarie", con delibera della Giunta Regionale n. 20-192 del 12 giugno 2000, successivamente modificata (su aspetti, peraltro, non rilevanti nella fattispecie in esame), con delibera della stessa Giunta n. 24-611 del 31 luglio 2000 (cfr. docc. 4 e 5 fascicolo ricorrente).

In particolare, con il primo di detti provvedimenti, la Giunta Regionale del Piemonte, premesso che "con l'entrata in vigore del D. Lgs. 22/97 sulla gestione dei rifiuti, l'obbligo della prestazione delle garanzie finanziarie è stato esteso ai soggetti che effettuano operazioni autorizzate ex art. 28 del D. lgs. 22/97 di smaltimento e/o recupero di tutte le tipologie di rifiuti...", ha deliberato di approvare "i criteri e le modalità di presentazione e di utilizzo delle garanzie finanziarie" per le attività di deposito preliminare, trattamento, incenerimento, discarica, messa in riserva e recupero di rifiuti "soggetti ad autorizzazione con procedura ordinaria" di cui all'allegato A) della stessa delibera; il quale allegato A), al punto n. 1, ha cura di precisare che "L'obbligo di presentazione delle garanzie finanziarie è riferito ai soggetti pubblici e privati in possesso di autorizzazione ai sensi dell'art. 28 e/o dell'art. 29 del D. Lgs. 22/97 e successive modificazioni ed integrazioni".

Quindi, non soltanto la norma regionale invocata dalla difesa dell'amministrazione non appare affatto precettiva, presupponendo, al contrario, un intervento regolamentare della Regione; ma, per di più, nel caso di specie, la Regione Piemonte, già prima dell'entrata in vigore di detta norma, aveva regolamentato la specifica materia concernente la prestazione delle garanzie finanziarie da parte delle imprese svolgenti attività di gestione dei rifiuti, e l'aveva limitata espressamente alle attività "soggette ad autorizzazione con procedura ordinaria ai sensi degli articoli

28 e 29 del D. Lgs. 22/97”, escludendo, quindi, per implicito, quelle svolte con procedura semplificata di cui all’art. 33 dello stesso testo normativo.

Alla stregua di tali considerazioni, appare dunque fondata la prima delle censure svolte con il motivo di ricorso in esame, con la quale la ricorrente ha dedotto l’illegittimità dell’impugnata deliberazione della giunta provinciale di Alessandria n. 174 del 25.03.2005 per violazione degli articoli 30 e 33 del D. Lgs. 22/97.

L’accoglimento di tale assorbente censura determina l’annullamento di detta deliberazione e consente di ritenere assorbite le ulteriori censure svolte con il secondo ed il terzo motivo di gravame nei confronti dello stesso provvedimento e degli atti ad esso conseguenti.

L’annullamento della citata deliberazione di giunta determina, quale effetto obbligato e conseguente, la caducazione per illegittimità derivata delle due note della Direzione Ambiente e Territorio della stessa Provincia in data 19.07.2004 (impugnate con lo stesso ricorso principale), nonché del successivo atto di “proroga” dello stesso Ufficio in data 28.12.2004 (impugnato con motivi aggiunti), trattandosi di atti meramente consequenziali alla deliberazione di giunta annullata.

Anche di tali atti va dunque disposto l’annullamento.

Va, invece, dichiarata inammissibile, per carenza di interesse, l’impugnazione “per quanto di ragione” della deliberazione della giunta regionale del Piemonte in data 12.06.2000 n. 20-192, modificata dalla deliberazione della medesima giunta in data 31.07.2000 n. 24-611, dal momento che tale provvedimento detta statuizioni del tutto conformi alla prospettazione difensiva di parte ricorrente.

2. Si può passare ad esaminare, a questo punto, la domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente.

Va premesso che la ricorrente ha documentato di aver provveduto, in corso di causa, a presentare alla Provincia di Alessandria le richieste garanzie fideiussorie.

In particolare, risultano documentate:

a) in relazione all'iscrizione n. 151 al Registro Recupero Rifiuti (cfr. doc. 7 fascicolo ricorrente):

1. polizza fideiussoria rilasciata dalla compagnia assicurativa Zurich n. 950E3071 in data 04.02.2005: durata della garanzia dal 04.02.2005 al 31.03.2011, massimale assicurato € 1.735.295,18, premio totale € 85.609,95 pagato in via anticipata in un'unica soluzione per l'intero periodo;

2. polizza fideiussoria rilasciata dalla compagnia assicurativa Allianz s.p.a. – divisione Lloyd Adriatico n. 717265345 in data 13.10.2009: durata della garanzia dal 31.03.2009 al 31.03.2016, massimale assicurato € 1.983.194,49, premio totale € 41.646,99 pagato in via anticipata in un'unica soluzione per l'intero periodo.

In relazione all'iscrizione n. 234 al Registro Recupero Rifiuti (cfr. doc. 8 fascicolo ricorrente):

1. polizza fideiussoria rilasciata dalla compagnia assicurativa ARFIN s.p.a. n. 5.000.380 in data 11.01.2006: durata della garanzia dall'11.01.2006 al 28.02.2009, massimale assicurato € 814.627,77, premio totale € 12.767,00 pagato in via anticipata in un'unica soluzione per l'intero periodo;

2. polizza fideiussoria rilasciata dalla compagnia assicurativa ARFIN s.p.a. n. 5.004.355 del 03.04.2007: durata della garanzia dal 28.02.2007 al 28.02.2014, massimale assicurato € 803.999,03, premio totale € 25.346,00 pagato in via anticipata in un'unica soluzione per l'intero periodo.

In ciascuna delle polizze si prevede che nessun rimborso spetterà all'assicurato in caso di cessazione anticipata della garanzia, sicchè la ricorrente, nonostante l'annullamento degli atti impugnati, non potrà recuperare nemmeno in parte i premi versati (in via anticipata e in un'unica soluzione) alla società assicuratrice.

Va altresì precisato che la ricorrente, all'atto di trasmettere le suddette polizze alla Provincia, ha precisato che "L'adempimento non vale né acquiescenza né rinunzia

con riferimento al ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte tuttora pendente con il n° R.G. 1561/04”.

In definitiva, la ricorrente ha prestato le garanzie richieste al solo fine di non incorrere nella sanzione minacciata dall'amministrazione con le due note della Direzione Ambiente e Territorio del 19.07.2004, vale a dire l'esclusione dell'impresa dal Registro Recupero Rifiuti di cui all'art. 33 D. Lgs. 22/97, ciò che avrebbe comportato l'impossibilità per la ricorrente di continuare ad esercitare l'attività.

Ciò posto, la ricorrente ha chiesto che la Provincia di Alessandria venga condannata a risarcirle i danni sofferti in conseguenza della stipula delle predette polizze: non soltanto quelli “diretti” costituiti dal costo delle garanzie, quantificato complessivamente in € 165.367,90, ma anche da quelli “indiretti” derivanti dalla disparità di trattamento che si sarebbe venuta a determinare, per effetto dell'esecuzione dei provvedimenti impugnati, tra la ricorrente (tenuta a versare le garanzie) e le imprese operanti in altre province della stessa regione, non assoggettate ad analogo adempimento.

Ritiene il collegio che la domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente sia parzialmente fondata e vada accolta per quanto di ragione.

Va respinta, innanzitutto, la domanda di risarcimento dei danni “indiretti”, trattandosi di domanda priva di ogni sostegno probatorio sia sull’”an” che sul “quantum”.

Va, invece, accolta la domanda di risarcimento dei danni “diretti”, rappresentati dal costo delle polizze che la ricorrente ha dovuto stipulare per ottemperare alla disposizione (illegittima) dell'amministrazione.

Ricorrono, infatti, in relazione a tale profilo della domanda, tutti i presupposti richiesti dall'art. 2043 c.c., e in particolare:

- un fatto ingiusto, rappresentato dai provvedimenti illegittimi adottati dall'amministrazione;
- un danno cagionato alla ricorrente da detti provvedimenti, costituito dai costi che quest'ultima ha dovuto sostenere per presentare le garanzie richieste;
- un nesso di causalità, immediato e diretto, tra il fatto illecito e il danno arrecato, atteso che le polizze sono state stipulate dalla ricorrente solo per dare ottemperanza alla decisione illegittima adottata dall'amministrazione e per non incorrere nella sanzione minacciata da quest'ultima;
- infine, l'elemento soggettivo della colpa della p.a., che può essere desunta in via presuntiva dall'accertata illegittimità dei provvedimenti impugnati, considerato altresì che l'amministrazione non ha allegato elementi idonei a provare la sussistenza di un errore scusabile, ad esempio per la presenza di incertezze del dato normativo o di contrasti giurisprudenziali o di complessità della situazione di fatto (cfr. Consiglio Stato, sez. V, 20 ottobre 2008 , n. 5124; Consiglio Stato, sez. V, 02 settembre 2005 , n. 4461; T.A.R. Lazio Roma, sez. I, 04 maggio 2009, n. 4491; T.A.R. Veneto Venezia, sez. I, 19 gennaio 2009 , n. 87).

Va invece disattesa la tesi svolta dalla difesa dell'amministrazione nella memoria conclusiva depositata in data 30.10.2009, secondo cui la stipula delle predette garanzie avrebbe arrecato, non un danno, bensì un vantaggio all'impresa ricorrente, consentendole di essere "coperta" per il caso di danni arrecati nello svolgimento della propria attività.

La tesi è palesemente infondata dal momento che essa non considera che, in forza delle polizze stipulate, compete al fideiussore il diritto di rivalsa nei confronti del debitore garantito in relazione a tutte le somme che egli abbia eventualmente pagato al creditore, con automatica surrogazione nelle ragioni di quest'ultimo verso il debitore medesimo (cfr. art. 7 polizza Zurich; art. 5 polizza Allianz; art. 5 polizze Arfin, docc. 7-8 citati).



La domanda risarcitoria proposta dalla ricorrente va quindi accolta per quanto di ragione e, per l'effetto, la Provincia di Alessandria va condannata a rifondere in suo favore la somma di € 165.367,90, corrispondente al danno emergente documentato dall'interessata, con gli interessi legali dalla data di deposito della presente decisione fino all'effettivo soddisfacimento.

Le spese di lite seguono la regola delle soccombenza e vengono liquidate nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti indicati in epigrafe:

a) li accoglie per quanto di ragione, e per l'effetto:

- annulla la deliberazione della Giunta Provinciale di Alessandria n. 174 del 25 marzo 2005, le note della Direzione Ambiente e Territorio della Provincia di Alessandria in data 19 luglio 2004 n.p.g. 93748 e 93757, e la nota della stessa Direzione Ambiente e Territorio in data 28 dicembre 2004 n.p.g. 162636;

- condanna la Provincia di Alessandria, in persona del presidente pro tempore, a risarcire alla ricorrente i danni subiti, liquidati in complessivi € 165.367,90 (centosessantacinquemilatrecentosessantasette/novanta), oltre gli interessi legali dal giorno del deposito della presente sentenza fino all'effettivo soddisfo;

b) li dichiara inammissibili, per carenza di interesse a ricorrere, limitatamente all'impugnazione della deliberazione della giunta regionale del Piemonte in data 12.06.2000 n. 20-192, modificata dalla deliberazione della medesima giunta in data 31.07.2000 n. 24-611;

c) condanna la Provincia di Alessandria, in persona del presidente pro tempore, a rifondere alla ricorrente le spese di lite, che liquida in € 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 10 novembre 2009 con  
l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Calvo, Presidente

Ofelia Fratamico, Referendario

Ariberto Sabino Limongelli, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 04/12/2009

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO