

Avv. Giuseppe Giuffrè
Via degli Scipioni, 288
00192 Roma
Tel. 06 3222179
Fax 06 32651606

Avv. Enrico Gai
Via degli Scipioni, 288
00192 Roma
Tel. 06 3222179
Fax 06 32651606

Avv. Enrico Inserviente
Corso G. Ferraris 120
10129 Torino
Tel. 011 597597
Fax 011 501253

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL PIEMONTE**

Ricorso

nell'interesse del **Consorzio COCIV** (P. IVA e C.F. 03299440101), con sede legale in Genova, via Renata Bianchi 40, in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. Ing. Vittorio Maria Ferrari, rappresentato e difeso, in virtù di procura in calce al presente atto dagli avv. ti Giuseppe Giuffrè (C.F. GFF GPP50B06H224E; PEC: giuseppigiuffre@ordineavvocatiroma.org), Enrico Gai (GAINRC76T10H501M; PEC: enrico.gai@legalmail.it) ed Enrico Inserviente (C.F. NSRNRC61A18L219O) ed elettivamente domiciliato presso lo studio di quest'ultimo in Torino, Corso Galileo Ferraris n. 120 (numero di fax 011/501253 – indirizzo pec: enricoinserviente@pec.ordineavvocatitorino.it)

- ricorrente -

contro

il Sindaco della Città di Alessandria, in persona del Sindaco p.t., domiciliato per la carica presso la casa comunale in Alessandria, Piazza della Libertà, 1 (cap 15121);

il Sindaco della Città di Alessandria, in qualità di Ufficiale del Governo presso il Ministero dell'Interno, in persona del sindaco p.t., domiciliato *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, presso la sede in Torino, Corso Stati Uniti, 45 (cap 10129);

- resistenti -

e nei confronti di

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Direzione Generale per le Valutazioni Ambientali, in persona del Ministro

p.t. domiciliato ex lege dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino, presso la sede in Torino, Corso Stati Uniti, 45 (cap 10129);

Provincia di Alessandria, in persona del Presidente p.t., domiciliato per la carica in Alessandria, Piazza della Libertà n.17 (cap 15121);

Regione Piemonte, in persona del Presidente p.t., domiciliato presso la sede della Regione in Torino, Piazza Castello 165 (cap 10122);

ARPA Piemonte, in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Torino via Pio VII, 9 (cap 10135);

RFI-Rete Ferroviaria Italiana SpA, in persona del legale rappresentante p.t., domiciliato presso la sede in Roma, Piazza della Croce Rossa (cap. 00161)

per l'annullamento

previa concessione di idonee misure cautelari

anche ai sensi dell'art. 56 CPA

- dell'Ordinanza Sindacale n. 649 del 29.11.2016 adottata dal Sindaco della Città di Alessandria, con la quale è stata ordinata al direttore dei lavori del Consorzio COCIV l'immediata sospensione dei conferimenti di materiale proveniente dai lavori del Terzo Valico presso il sito comunale di Cascina Clara e Buona, fino all'acquisizione da parte del Comune dei rapporti di Arpa Piemonte attestanti l'inesistenza di contaminazioni o altre problematiche di natura ambientale o di qualsivoglia elemento di pericolo per la salute pubblica conseguente ai recenti eventi alluvionali del sito;

- della nota del Sindaco della Città di Alessandria prot. U.0000831 del 04.1.2017, recante richieste di informazioni ulteriori ed integrative all'ordinanza sindacale prot. n. 649/2016;

- della nota del Sindaco della Città di Alessandria prot. U.0003300 del 13.1.2017, recante richieste di informazioni ulteriori ed integrative all'ordinanza sindacale prot. n. 649/2016;

di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale a quelli sopra indicati, ancorché non conosciuto.

e per il risarcimento

dei danni subiti e subendi in dipendenza dell'illegitimo ordine di sospensione dei lavori presso il sito Cascina Clara e Buona, da quantificarsi in corso di causa

FATTO

1. Il Consorzio COCIV opera in qualità di General Contractor di RFI per la progettazione esecutiva e la realizzazione della tratta della linea ferroviaria dell'Alta Velocità Milano - Genova denominata "*Terzo Valico dei Giovi*".

Nell'ambito di tali lavori, il COCIV si avvale di vari siti di deposito di materiali da scavo non destinati a discarica, tra cui l'area della ex cava in località Cascina Clara e Buona nel territorio del Comune di Alessandria.

In particolare l'area in questione rientra in un più ampio progetto di riqualificazione ambientale, in relazione al quale COCIV ha sottoscritto apposito contratto di subaffidamento con la soc. Allara SpA, impegnandosi da parte sua al conferimento delle terre e rocce da scavo per il riempimento del sito.

Il progetto di riqualificazione e di messa in sicurezza del sito è stato approvato da tutte le autorità competenti (in particolare v. Deliberazioni GR Piemonte n° 8-3161 del 18.4.2016; Determinazioni regionali n. 303 del 30.5.2016 e n. 2211 del 22.08.2016 e Autorizzazione idraulica dell'AIPO prot. 20641 del 11.8.2016), previo esperimento di tutte le necessarie verifiche di compatibilità ambientale.

2. In data 25.11.2016, l'area della ex cava Cascina Clara e Buona veniva interessata da un consistente evento alluvionale, in conseguenza del quale, il Direttore dei Lavori del COCIV - con Ordine di servizio n. 3 – provvedeva a sospendere ogni attività nell'intera area di cava.

3. Successivamente, con ordine di servizio n. 4 del 28.11.2016, preso atto della cessazione delle cause che avevano dato causa alla sospensione, il medesimo Direttore ordinava la ripresa dei lavori come da progetto autorizzato.

4. Nel frattempo, un dirigente della protezione civile di Alessandria, Sig. Claudio Coffano, segnalava con mail del 25.11.2016 (**doc. 1**) all'Arpa, ad un funzionario del Ministero dell'Ambiente e all'Osservatorio ambientale, che le aree della Cascina Clara e Buona avevano subito pesanti allagamenti e ipotizzava che fosse necessario sospendere i conferimenti in sito per consentire una verifica di Arpa sulle condizioni ambientali dell'area.

5. In data 26.11.2016, il personale tecnico di Arpa Piemonte - unitamente ad alcuni funzionari della Provincia di Alessandria e del Comune – si recava nell'area. Nell'occasione veniva attestato con un verbale di sopralluogo (**doc. 2**) che l'area si presentava completamente allagata e impercorribile. Nel verbale, inoltre, si affermava come non fosse possibile determinare eventuali livelli di contaminazione dell'area né effettuare campionamenti, ma si segnalava altresì che i campionamenti fatti da Arpa precedentemente all'alluvione (3 sopralluoghi e 5 campionamenti completati) non avevano evidenziato presenza di inquinanti né amianto.

6. Successivamente, in data 29.11.2016, si svolgeva un apposito sopralluogo congiunto sulle aree alla presenza di funzionari regionali del Settore Polizia Mineraria, Cave e Miniere, di Arpa e di personale di Cociv. In tale sopralluogo (come risulta dal relativo verbale di sopralluogo, sottoscritto dalle parti; **doc. 3**), veniva attestato che il fiume era rientrato nel proprio alveo, che le fotografie effettuate (a quanto pare il 27.11) non interessavano l'area di cava ma un campo limitrofo. Si attestava, inoltre, come non sussistessero pericoli e/o impedimenti alla ripresa dei lavori.

7. Nonostante tali risultanze, con ordinanza prot. 649 del 29.11.2016 (**doc. 4**), il sindaco della città di Alessandria ordinava al Consorzio l'immediata sospensione dei conferimenti di materiale presso il sito comunale di cascina Clara e Buona, ritenendo non sufficientemente rassicuranti le risultanze del sopralluogo.

Nell'ordinanza, si specificava che la sospensione sarebbe durata fino all'acquisizione da parte del Comune di appositi rapporti di Arpa attestanti l'inesistenza di contaminazioni o di altre problematiche di natura ambientale o di altri elementi di pericolo per la salute pubblica, conseguenti ai detti eventi alluvionali. In tale ottica, si chiedeva al COCIV la predisposizione di una relazione attestante l'assenza di elementi contaminanti nel sito ed all'Arpa Piemonte di effettuare gli accertamenti necessari per verificare l'insussistenza di contaminazioni all'interno e a valle del sito in oggetto.

8. In data 29.11.2016 (**doc. 5**), anche il Prefetto di Alessandria scriveva al Cociv, chiedendo notizie sulla situazione nel sito di deposito.

9. In data 30.11.2016 (**doc. 6**), Cociv inviava al Prefetto e per conoscenza al Commissario Straordinario, all'Osservatorio Ambientale ed al Sindaco di Alessandria, una relazione in merito alla situazione nelle aree.

10. Successivamente, in data 13.12.2016, COCIV, riscontrando la richiesta contenuta nell'ordinanza sindacale, inviava al Comune una ulteriore relazione, predisposta dal Direttore di cava del Consorzio Ing. Cipullo (**doc. 7**).

11. Con nota del Comune - Direzione Ambiente del 4.01.2017 diretta alla Regione Piemonte – Settore Polizia Mineraria (**doc. 8**), il Comune dava atto che, in data 23.12.2016, l'Arpa Piemonte aveva provveduto ad inviare al Comune la relazione tecnica parimenti richiesta nell'ordinanza sindacale.

Ciononostante, il Comune richiedeva, quale nuovo ulteriore presupposto condizionante la revoca dell'ordinanza, di avere evidenza dell'ottemperanza

alla prescrizione n. 10.2, contenuta nel provvedimento regionale di VIA del 18.04.2016. In tale ottica, si chiedeva ad Arpa di verificare con l'autorità competente per la VIA regionale la corretta interpretazione della detta prescrizione ed al Settore regionale Polizia Mineraria di verificarne l'ottemperanza.

12. Con nota del 10.01.2017 (**doc. 9**), COCIV richiedeva allora che, nelle more della detta verifica da parte degli uffici regionali, venisse revocata almeno parzialmente l'ordinanza per la parte relativa alle attività di conferimento nelle aree in asciutto.

13. Il sindaco del Comune di Alessandria - con nota del 13.01.2017 (**doc. 10**), in risposta alla nota COCIV - comunicava che la valutazione della richiesta di revoca parziale sarebbe potuta avvenire solo a valle della conferma da parte della Regione Settore Polizia Mineraria dell'avvenuta ottemperanza alla detta prescrizione e a valle della sua interpretazione autentica da parte degli uffici regionali competenti. Inoltre, con l'occasione, il Comune sollecitava all'Arpa ed alla Regione Settore Polizia Mineraria una nuova valutazione sulla efficacia delle prescrizioni in tema di altezza dell'argine in costruzione.

14. In data 11.01.2017 (**doc. 11**), COCIV informava il Ministero dell'Ambiente che, attesa la sospensione dei conferimenti presso il sito di cascina Clara e Buona e di cava Parlotta, i materiali di scavo sarebbero stati trattati come rifiuti, per consentire la prosecuzione dell'attività di scavo.

15. In data 17.01.2017 (**doc. 12**), gli uffici regionali del Settore Polizia Mineraria scrivevano al Comune, in riscontro alla richiesta del Comune, confermando l'interpretazione e l'ottemperanza della citata prescrizione VIA.

16. Conseguentemente COCIV, con nota del 18.01.2017 (**doc. 13**), richiedeva nuovamente al Comune la revoca immediata dell'ordinanza in

parola, essendo venuto meno ogni suo presupposto. Con l'occasione spiegava, altresì, al Comune che l'opera spondale in costruzione, coperta da regolare nulla osta idraulico, non ha la funzione di contenimento delle piene ma di protezione della sponda per mitigare gli effetti erosivi del fiume Bormida. Tale richiesta non ha avuto ad oggi alcun riscontro.

17. Con successiva comunicazione del 25.1.2017 (**doc. 14**), la Regione Piemonte – Settore Polizia Mineraria ribadiva il contenuto della precedente nota in merito alla ottemperanza della prescrizione 10.2. della delibera autorizzativa e riferiva altresì che il Settore regionale Difesa del Suolo e della direzione opere pubbliche aveva confermato l'efficacia della difesa spondale del fiume Bormida come prevista in progetto.

18. Anche alla luce di tale ultima rassicurante comunicazione della Regione, con nota del 25.1.2017 (**doc. 15**), COCIV diffidava formalmente ed in via ultimativa il Sindaco del Comune di Alessandria a revocare l'ordinanza sindacale del 29.11.2016.

Ad oggi, non essendo ancora pervenuto da parte del Comune alcun riscontro in merito alla richiesta revoca dell'ordinanza, il COCIV si vede costretto a proporre ricorso giurisdizionale, con richiesta di misure cautelari urgenti, per i seguenti motivi in

DIRITTO

I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 50 del D.Lgs. 267/2000; Violazione dell'art. 97 Cost.; Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l.n. 241/90; Motivazione apparente, insufficiente e perplessa; Eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto; difetto di istruttoria; contraddittorietà; sviamento di potere.

Dalle circostanze in fatto sopra illustrate emerge chiaramente come l'ordinanza contingibile impugnata sia stata adottata dal Sindaco in assenza di qualunque elemento idoneo che potesse motivare o giustificare un

provvedimento di simile portata e così gravoso per l'interesse del Consorzio ricorrente.

Per consolidata giurisprudenza, infatti, *“L'adozione di un'ordinanza sindacale contingibile e urgente presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge **di pericolo effettivo**, la cui sussistenza deve essere suffragata da un'istruttoria adeguata e da una congrua motivazione, in ragione delle quali si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimentale, nella quale la contingibilità deve essere intesa come impossibilità di fronteggiare l'emergenza con i rimedi ordinari, in ragione dell'**accidentalità, imprescindibilità ed eccezionalità** della situazione verificatasi e l'urgenza come assoluta necessità di porre in essere un intervento non rinviabile”* (fra le tante vedi Tar Piemonte, sez. II, 05/04/2016, n. 429; Tar Lazio- Roma, sez. II, 07/04/2016 n. 4191; Consiglio di Stato, Sez. V, 26/07/2016, n. 3369; Cassazione penale, sez. I, 30/07/2014 n. 33779).

Nella fattispecie in esame è invece evidente la mancanza di tutti i presupposti sopra indicati, dato che l'ordinanza sindacale in questione si fonda su una situazione di pericolo del tutto presunta per la salute pubblica, collegata alla esondazione del fiume Bormida che aveva parzialmente interessato l'area della ex cava Cascina Clara e Buona: ciò nonostante i sopralluoghi effettuati dalle autorità competenti (Arpa, Polizia Mineraria) e di cui si dà conto nella stessa ordinanza avessero già fornito ampie rassicurazioni sulla inesistenza di pericoli per la salute.

In particolare, sia nel verbale del sopralluogo del 26 novembre 2016 (**doc. 2**) sia in quello del successivo 29 novembre (**doc. 3**), si rappresentava chiaramente che:

- i) il sito di deposito del materiale di scavo non aveva subito modifiche sostanziali rispetto allo stato prealluvionale;
- ii) dall'esame visivo e olfattivo non si era riscontrato lo sversamento e la presenza di rifiuti e/o sostanze contaminanti o di idrocarburi;
- iii) i campionamenti effettuati da Arpa sul materiale depositato - fino a pochi giorni prima dell'esonazione - non avevano rilevato alcuna sostanza inquinante, né presenza di fibre di amianto.

Pertanto sebbene non sussistesse alcuna situazione di pericolo effettivo ed imminente, il Sindaco del Comune di Alessandria decideva comunque di ordinare la sospensione dell'attività di conferimento in sito, demandando ad ulteriori e non necessarie verifiche ambientali da parte di Arpa e dello stesso COCIV sulla situazione del sito di conferimento.

È chiaro pertanto che il provvedimento impugnato è illegittimo non soltanto perché si fonda su motivazioni apparenti ed incongrue ma anche perché privo di qualunque elemento istruttorio che potesse giustificare l'adozione, tanto è vero che gli approfondimenti istruttori sono stati richiesti con lo stesso provvedimento.

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 50 del D.Lgs. 267/2000; Motivazione insufficiente e perplessa; Eccesso di potere per carenza dei presupposti di fatto; difetto di istruttoria; contraddittorietà; sviamento di potere; incompetenza.

Ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento impugnato risiede nell'utilizzo improprio ed arbitrario da parte del Sindaco di poteri eccezionali per finalità esorbitanti dalla provvisorietà ed urgenza che dovrebbero caratterizzare l'ordinanza ex art. 50 del D.Lgs. 267/2000.

Ciò si ricava dal fatto che, nonostante sia COCIV sia ARPA Piemonte avessero fornito tutti gli accertamenti e le relazioni richieste dall'ordinanza sindacale sull'inesistenza di qualsiasi pericolo per la salute conseguente agli

eventi alluvionali, il Sindaco non procedeva mai a revocare l'ordinanza in questione, neppure a seguito dei molteplici solleciti e diffide inviate da COCIV che segnalavano i gravi danni subiti per l'impossibilità di conferimento nel sito dei materiali di scavo.

Lo sviamento da fini tipici della legge è reso ancor più palese dalle successive note della Direzione Ambientale del Comune di Alessandria del 4.1.2017 (**doc. 8**) e del Sindaco in data 13.1.2017 (**doc. 10**) che subordinavano la revoca dell'ordinanza ad ulteriori verifiche mai richieste in precedenza e non aventi alcuna relazione con gli eventi alluvionali.

In tal note si chiedeva, infatti, da un lato una verifica della Regione Piemonte – Settore Polizia Mineraria, sulla ottemperanza delle attività svolte nel sito di deposito alla prescrizione 10.2. di cui al provvedimento regionale di VIA del 18.04.2016, e dall'altro, una nuova valutazione sulla efficacia delle prescrizioni in tema di altezza dell'argine in costruzione.

Si trattava all'evidenza di verifiche relative alle modalità realizzative del progetto di riqualificazione della cava che era già stato approvato dalle autorità competenti, alle quali soltanto poteva essere eventualmente demandata una attività di controllo sulla effettiva conformità al progetto.

In tale ottica, dunque, i provvedimenti impugnati appaiono anche affetti da palese incompetenza, laddove il Sindaco e l'Amministrazione comunale si sono arrogati poteri di controllo ad essi non spettanti.

Circostanza ancora più grave è che, nonostante la Regione Piemonte abbia soddisfatto tali ultronee richieste di verifica con le note del Settore Polizia mineraria 17.1.2017 (doc. 12) e del 25.1.2017 (doc. 14) - in cui si dava atto dell'ottemperanza alla prescrizione 10.2. e si confermava l'efficacia della difesa spondale del fiume Bormida come prevista in progetto – il Comune ad oggi non ha ancora provveduto a revocare l'ordinanza sindacale del 29.11.2016.

Non v'è pertanto alcun dubbio che i provvedimenti impugnati siano gravemente illegittimi e debbano essere annullati.

Sull'istanza cautelare

Il *fumus* emerge chiaramente dai motivi sopra illustrati.

Il *periculum* risiede nel danno grave e irreparabile che COCIV sta già subendo a causa della prolungata ed ingiustificata chiusura del sito di deposito in Cascina Clara e Buona.

Il Consorzio, infatti, per evitare il blocco del cantiere e i lavori di scavo del Terzo Valico (trattasi di infrastruttura strategica di interesse nazionale), sta provvisoriamente conferendo il materiale di scavo presso discariche autorizzate allo smaltimento di rifiuti, pur trattandosi di materiale che non è rifiuto ed anzi è perfettamente riutilizzabile per il ripascimento e la bonifica della ex cava.

Questa circostanza, oltre a determinare un notevole aggravio di oneri economici derivanti dal notevole costo di smaltimento in discarica, rischia di determinare in un brevissimo periodo un grave pregiudizio all'interesse pubblico alla prosecuzione dei lavori, considerato che nel territorio italiano non vi sono discariche che abbiano capacità di ricevere quantitativi ingenti di terreno come quelli risultanti dagli scavi del Terzo Valico.

Istanza a S.E. il Presidente ex art. 56 CPA

Richiamato il contenuto dell'istanza cautelare, va segnalato il rischio imminente di blocco del cantiere del Terzo Valico che deriva dall'impossibilità di smaltire integralmente il materiale di scavo presso discariche autorizzate, non avendo il Consorzio ricorrente la disponibilità di altri siti di deposito nelle aree limitrofe allo scavo.

PQM

Voglia l'Ecc. mo TAR adito, previa concessione di idonee misure cautelari:

i) annullare i provvedimenti impugnati, per le ragioni indicate in parte motiva;

ii) condannare parte resistente al risarcimento dei danni subiti e subendi in dipendenza del provvedimento impugnato, da quantificarsi in corso di causa.

Con vittoria di spese e rifusione del contributo unificato.

Si dichiara che il presente ricorso ha valore indeterminabile ed è soggetto al pagamento di contributo unificato di € 650,00.

Roma – Torino, 27 gennaio 2017

Avv. Giuseppe Giuffré

Avv. Enrico Gai

Avv. Enrico Inserviente