



AMBIENTEROSA
consulenze ambientali

Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmail.it
www.ambienterosa.net

di **Avv. Rosa Bertuzzi**

Consiglio di Stato Sez. II n. 7729 del 7 dicembre 2020

Rifiuti. Corresponsabilità del proprietario del suolo nell'illecito sversamento di rifiuti

La corresponsabilità del proprietario del suolo nell'illecito sversamento di rifiuti non ha carattere oggettivo, ma postula l'accertamento di una sua corresponsabilità dolosa o colposa, ovvero per condotte omissive, in violazione delle cautele connesse a una diligenza da valutare nei limiti di una ragionevole esigibilità, escludendo quindi, ad esempio, un obbligo di vigilanza 24 ore su 24 per prevenire condotte illecite di terzi. Ciò posto, l'incidenza causale della condotta omissiva imputabile alla proprietaria, così come il suo carattere colposo, vanno valutati applicando le comuni categorie della responsabilità aquiliana, sicché essi potranno sussistere in presenza non già di una generica inerzia, ma dell'omissione di comportamenti doverosi in forza delle suindicate cautele ragionevolmente esigibili nell'ambito della comune diligenza a cui deve attenersi il proprietario nella gestione della sua proprietà. Laddove il terreno sia di fatto detenuto da soggetto distinto dal proprietario sulla base di un rapporto di locazione e il conduttore vi eserciti un'attività potenzialmente inquinante sulla base di legittimo titolo abilitativo, a questi incombono specifici obblighi che, sebbene non esonerano il proprietario del suolo dall'ordinaria diligenza, non possono su di lui essere sic et simpliciter traslati e che investono anche la fase della messa in sicurezza del sito al termine dell'attività.

Pubblicato il 07/12/2020

N. 07729/2020REG.PROV.COLL.

N. 02698/2012 REG.RIC.

N. 00747/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sui seguenti ricorsi in appello:

1) numero di registro generale -OMISSIS-, proposto dall'-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Luigi Santarelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefania Rinaldi in Roma, viale Bruno Buozzi, n. 99,

contro

il Comune di Borgo Valsugana, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

nei confronti

della -OMISSIS-., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giacomo Merlo, con domicilio eletto presso lo studio di questi in Roma, via Arezzo, n. 30;

2) numero di registro generale -OMISSIS-, proposto dalla -OMISSIS-., in persona del legale rappresentante pro tempore, e dal signor -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Giacomo Merlo, con domicilio eletto presso lo studio di questi in Roma, via Arezzo, n. 30,

contro

il Comune di Borgo Valsugana, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

nei confronti

dell'-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituita in giudizio;

per la riforma, quanto al ricorso n. -OMISSIS-, della sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, n. -OMISSIS-, resa tra le parti, e, quanto al ricorso n. -OMISSIS-, della sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, n. -OMISSIS-, resa tra le parti.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Borgo Valsugana e della -OMISSIS-.

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2020, il consigliere Francesco Frigida e dati per presenti, ai sensi 84, comma 5, del decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, gli avvocati Luigi Santarelli e Giacomo Merlo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. Il Comune di Borgo Valsugana, con ordinanza n. -OMISSIS-, ha ingiunto, ai sensi dell'articolo 192 del decreto legislativo n. 152/2006, lo smaltimento di tre cisterne interrato destinate al deposito di idrocarburi, ubicate nel territorio comunale (particella n. -OMISSIS-), ai legali rappresentanti dell'-OMISSIS-, in quanto proprietaria del terreno, e della -OMISSIS-., in quanto affittuaria dello stesso.

2. Contro tale ordinanza, l'-OMISSIS- ha proposto il ricorso di primo grado n. -OMISSIS-, dinanzi al Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento.

Il Comune di Borgo Valsugana si è costituito nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso.

I cointeressati, ovverosia la -OMISSIS-. e il signor -OMISSIS-, legale rappresentante della predetta società, si sono costituiti insieme nel giudizio di primo grado, proponendo ricorso incidentale al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento impugnato per motivi differenti rispetto a quelli prospettati dalla ricorrente principale.

3. Con l'impugnata sentenza n. -OMISSIS-, notificata il 5 dicembre 2011, il T.r.g.a del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, ha respinto il ricorso principale, ha dichiarato improcedibile il ricorso incidentale (attesa la proposizione di separato ricorso da parte della -OMISSIS-.) e ha compensato tra le parti le spese di lite.

4. Con ricorso ritualmente notificato e depositato – rispettivamente in data 23/24 gennaio 2012 e in data 3 febbraio 2012 –, l'-OMISSIS- ha interposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando due motivi.

5. Il Comune di Borgo Valsugana si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto del gravame.

6. La -OMISSIS-. si è costituita in giudizio, chiedendo la riunione dell'appello con quello da lei proposto (insieme al signor -OMISSIS-) avverso la sentenza del T.r.g.a. di Trento n. -OMISSIS-, senza impugnare il capo della sentenza n. -OMISSIS- inerente all'improcedibilità del ricorso incidentale, sicché su di esso si è formato giudicato interno.

7. Parallelamente contro la già citata ordinanza del Comune di Borgo Valsugana n. -OMISSIS-, la -OMISSIS- e il signor -OMISSIS- hanno proposto il ricorso di primo grado n. -OMISSIS-, dinanzi al Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento.

Il Comune di Borgo Valsugana si è costituito nel giudizio di primo grado, resistendo al ricorso, mentre l’-OMISSIS- si è costituita chiedendo la riunione con il ricorso n. -OMISSIS- e l’annullamento dell’atto impugnato.

8. Con l’impugnata sentenza n. -OMISSIS- e notificata il 18 gennaio 2012, il T.r.g.a. del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, ha respinto il ricorso e ha compensato tra le parti le spese di lite.

9. Con ricorso ritualmente notificato e depositato – rispettivamente in data 15 marzo 2012 e in data 12 aprile 2012 –, la -OMISSIS- e il signor -OMISSIS- hanno interposto appello avverso la su menzionata sentenza, articolando cinque motivi (di cui il primo è la richiesta di riunione con l’appello proposto dall’-OMISSIS- avverso la sentenza del T.r.g.a. di Trento n. -OMISSIS-).

10. Il Comune di Borgo Valsugana si è costituito in giudizio, chiedendo il rigetto del gravame.

11. L’ -OMISSIS-, pur ritualmente evocata, non si è costituita in giudizio.

12. Ambedue le cause sono state trattate in decisione all’udienza pubblica del 23 giugno 2020.

13. Innanzitutto il Collegio reputa opportuno riunire i due appelli, atteso che entrambi i giudizi hanno ad oggetto lo stesso provvedimento amministrativo, ovverosia l’ordinanza del Comune di Borgo Valsugana n. -OMISSIS-, avverso cui sono stati proposti due distinti ricorsi di primo grado, sfociati nelle due sentenze impuginate in questa sede.

14. L’appello n. -OMISSIS-, proposto dall’-OMISSIS-, è fondato e deve essere accolto, mentre l’appello n. -OMISSIS-, proposto dalla -OMISSIS- e dal signor -OMISSIS-, è infondato e deve essere respinto, alla stregua delle seguenti considerazioni in fatto e in diritto.

15. In ordine logico, va esaminato primariamente il secondo motivo d’appello, con cui -OMISSIS- ha riproposto l’eccezione di cessazione della materia del contendere, respinta dal T.r.g.a., basata sull’aver il Comune autonomamente provveduto alla rimozione delle tre cisterne a seguito della sospensione cautelare dell’ordinanza impugnata; tale motivo è infondato, alla luce della costante giurisprudenza amministrativa che esclude l’acquiescenza dell’Amministrazione che abbia dato spontanea esecuzione alla sentenza che la ha vista soccombente, in difetto di chiari e univoci elementi indicativi di sua accettazione, e quindi di una rinuncia a impugnarla (cfr., ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione II, sentenza 27 aprile 2020, n. 2666; Consiglio di Stato, sezione III, sentenza 10 gennaio 2020, n. 248; Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 18 gennaio 2013, n. 296). Ed invero, nel caso di specie, più che di un’esecuzione spontanea dell’ordinanza cautelare del giudice amministrativo, si è trattato di un comportamento derivato dalla circostanza che, una volta sospesa in via cautelare l’ordinanza comunale che aveva ordinato la rimozione dei rifiuti agli odierni appellanti, vi era una situazione di urgenza che evidentemente impediva di attendere la definizione del giudizio nel merito.

A fronte di siffatta osservazione, sono inoltre infondate le obiezioni della -OMISSIS-, la quale assume che non vi fosse urgenza, essendo la situazione di inquinamento in corso fin dal 2000, e che sarebbe anomalo che l'Amministrazione abbia dato esecuzione a un provvedimento sospeso. Circa il primo profilo si evidenzia che la necessità di un intervento urgente non è esclusa per il solo fatto che una situazione dannosa o pericolosa perduri da molto tempo; con riferimento al secondo profilo va precisato che a essere sospeso era l'ordine rivolto alle società interessate e non certo la facoltà del Comune di attivarsi spontaneamente per rimuovere la situazione di inquinamento.

16. In secondo luogo, e sempre in via preliminare, va rilevato che la sentenza appellata non è oggetto di impugnazione con riguardo al capo in cui si è ritenuto che le tre cisterne in questione costituissero “rifiuti”, affermazione su cui pertanto si è formato giudicato interno e che non può di conseguenza essere rimessa in discussione in questa sede: nel ricorso n. -OMISSIS-, infatti, non ci sono motivi di appello sul punto (che, per vero, viene solo marginalmente rimesso in discussione, ma inammissibilmente, soltanto nella memoria depositata in data 20 marzo 2020), e lo stesso è da rilevarsi anche per l'impugnazione n. -OMISSIS-, in cui si rinvencono solo tre righe in parentesi dove è espresso un “avviso” del difensore, secondo cui le cisterne non sarebbero rifiuti, ma senza sviluppare alcuna specifica censura.

17. Tanto statuito preliminarmente, il Collegio ritiene fondato l'appello n. -OMISSIS-, poiché, alla stregua della giurisprudenza amministrativa formatasi sull'applicazione dell'articolo 192 del decreto legislativo n. 152/2006, nel caso specie non vi sono elementi adeguati a sostegno dell'ipotizzata corresponsabilità dell'-OMISSIS-nella situazione di inquinamento determinata dall'abbandono in loco delle tre cisterne.

In proposito si osserva che il T.r.g.a. – pur non avendo disconosciuto che l'interessata non abbia avuto dal 1968 la disponibilità dell'area per cui è causa – ha ricavato tale responsabilità in primo luogo dalla circostanza che era stata l'-OMISSIS-a chiedere l'autorizzazione all'installazione delle cisterne (nel 1967, ovverosia prima di stipulare il primo contratto di locazione del suolo con la società in house della Provincia autonoma di Trento) e secondariamente sul presupposto che la stessa era ben a conoscenza dell'attività di stoccaggio di carburanti ivi svolta dalle sue locatarie, così come ebbe contezza della sua cessazione nel 2000.

Tuttavia va evidenziato che la giurisprudenza amministrativa ha più volte rimarcato che la corresponsabilità del proprietario del suolo nell'illecito sversamento di rifiuti non ha carattere oggettivo, ma postula l'accertamento di una sua corresponsabilità dolosa o colposa, ovvero per condotte omissive, in violazione delle cautele connesse a una diligenza da valutare nei limiti di una ragionevole esigibilità, escludendo quindi, ad esempio, un obbligo di vigilanza 24 ore su 24 per prevenire condotte illecite di terzi (cfr., ex plurimis, Consiglio di Stato, sezione IV, sentenze 30 marzo 2017, n. 2027, 28 settembre 2015, n. 4504, e 29 agosto 2012, n. 4635).

Ciò posto, l'incidenza causale della condotta omissiva imputabile alla proprietaria, così come il suo carattere colposo, vanno valutati applicando le comuni categorie della responsabilità aquiliana, sicché essi potranno sussistere in presenza non già di

una generica inerzia, ma dell'omissione di comportamenti doverosi in forza delle suindicate cautele ragionevolmente esigibili nell'ambito della comune diligenza a cui deve attenersi il proprietario nella gestione della sua res.

Orbene, nel caso di specie l'Amministrazione non ha dimostrato la sussistenza di siffatte condotte; segnatamente il mero fatto che l'-OMISSIS-avesse provveduto all'installazione delle cisterne, nonché la circostanza (non contestata) che essa avesse conoscenza dell'attività di stoccaggio ivi svolta (peraltro sulla base di legittimo titolo abilitativo) dalle sue affittuarie e finanche della cessazione di tale attività non dimostrano che essa abbia ommesso cautele doverose al fine di prevenire l'abbandono delle cisterne e neanche che avesse conoscenza dello stato di abbandono in cui si trovarono le cisterne a causa della loro mancata rimozione da parte dei detentori del suolo.

Ad ulteriore ragione dell'esclusione di una condotta omissiva rimproverabile in capo all'-OMISSIS-, va sottolineato che, laddove, come nel caso de quo, il terreno sia di fatto detenuto da soggetto distinto dal proprietario sulla base di un rapporto di locazione e il conduttore vi eserciti un'attività potenzialmente inquinante sulla base di legittimo titolo abilitativo, a questi incombono specifici obblighi che, sebbene non esonerano il proprietario del suolo dall'ordinaria diligenza, non possono su di lui essere sic et simpliciter traslati e che investono anche la fase della messa in sicurezza del sito al termine dell'attività (cfr. Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza 12 aprile 2018, n. 2195).

Va infine disattesa la ricostruzione svolta dalla difesa dell'Amministrazione comunale e basata sul raffronto tra il contratto di locazione del 1994, stipulato dall'-OMISSIS-con la -OMISSIS-, e quello successivo del 2006, stipulato con la -OMISSIS-. per cui, posto che nel secondo contratto non si fa più menzione del deposito di carburante, questo sarebbe tornato nella disponibilità della proprietaria, la quale pertanto fin dal 2006 avrebbe avuto modo di conoscere in che stato erano le tre cisterne.

Al riguardo si rileva che la documentazione richiamata non dimostra affatto che l'-OMISSIS-nel 2006 fosse tornata in possesso della porzione di suolo in cui si trovavano le tre cisterne, essendo evidente che i contratti avevano a oggetto esattamente lo stesso compendio (individuato molto genericamente in entrambe le scritture private) e che la mancata indicazione del deposito era solo determinata dal fatto che medio tempore l'attività di stoccaggio carburante era cessata; va peraltro evidenziato che nel verbale di sequestro delle cisterne del 29 aprile 2009 si afferma il contrario di quanto sostenuto dall'Amministrazione, ovverosia che in quel periodo l'area era ancora totalmente nella disponibilità della locataria.

18. Il Collegio reputa invece infondato l'appello n. -OMISSIS-.

Si precisa innanzi tutto che non è stato impugnato il capo della sentenza n. -OMISSIS- inerente all'improcedibilità del ricorso incidentale, sicché su di esso si è formato giudicato interno.

Ciò premesso, posto che mediante il primo motivo si è chiesta la riunione del procedimento a quello n. -OMISSIS-, il che è avvenuto, e che il secondo – con cui si è censurata la mancata dichiarazione della cessata materia del contendere da parte del collegio di primo grado – è già stato respinto al precedente punto 15, si ritengono infondati il terzo e il quarto motivo d'impugnazione, ambedue incentrati su un'asserita violazione dell'articolo 192 del decreto legislativo n. 152/2006.

Del tutto correttamente il T.r.g.a. ha desunto la corresponsabilità della -OMISSIS- dal fatto che questa fa capo al medesimo soggetto che aveva gestito le società precedenti detentrici del sito, cosicché, malgrado le numerose operazioni di trasformazione societaria, la condotta di abbandono di rifiuti è comunque causalmente riferibile a tale soggetto e, per esso, anche alla -OMISSIS-..

In particolare, il signor -OMISSIS- risulta legale rappresentante già della -OMISSIS-, locataria dell'area de qua dal 1994 al 2006 e, dunque, nel periodo durante il quale si verificò la cessazione dell'attività di stoccaggio carburante e conseguentemente è evidente che egli aveva non solo la piena conoscenza della situazione in loco, ma anche l'obbligo di attivarsi per farla cessare, essendo sostanzialmente lui stesso ad avere svolto l'attività di stoccaggio fino alla sua cessazione.

Sul punto è decisivo il richiamo al comma 4 dell'articolo 192 del decreto legislativo n. 152/2006, che legittima espressamente la traslazione degli obblighi di rimozione, una volta accertata la responsabilità di una società, anche sui soggetti che eventualmente siano subentrati a quest'ultima.

Si osserva inoltre l'irrelevanza nel presente giudizio dei due decreti di archiviazione emessi l'11 maggio 2009 e il 7 aprile 2012 dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Trento. Ed invero, a differenza di quanto sostenuto dalla -OMISSIS- a da -OMISSIS- nelle loro memorie, vi è (salvo alcuni particolari casi nei giudizi di danno e disciplinari) una totale autonomia tra il giudizio amministrativo e quello penale, i quali operano in ambiti diversi e con finalità differenti, sicché – a prescindere dalla questione circa la perfetta sovrapposibilità tra l'oggetto del presente processo e le condotte penalmente rilevanti inizialmente delineate dalla magistratura inquirente – le affermazioni contenute nei suddetti decreti di archiviazione (che peraltro non possono strutturalmente assumere la caratteristica della definitività) non limitano in alcun modo il perimetro decisionale del Collegio.

18.1. Va altresì respinto il quinto e ultimo motivo d'impugnazione, con cui si è reiterata la censura inerente alla violazione dell'articolo 7 della legge n. 241/1990. Come correttamente specificato dal T.r.g.a., «Infatti - in disparte la considerata piena legittimità del provvedimento impugnato, la quale comporta che nessuna utilità sarebbe derivata all'interessata da una sua eventuale partecipazione al procedimento a causa della mancanza di un potere concreto di scelta da parte dell'Amministrazione e di un possibile, eventuale suo diverso “orientamento” invocato a pag. 5 del ricorso (Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2011, n. 1040) - nella specie alla società ricorrente è stata ripetutamente assicurata la possibilità di interloquire con l'amministrazione per fornirle le proprie osservazioni in ordine ad una presunta (ma inesistente) estraneità all'abbandono illecito delle tre cisterne. Basti considerare, per tutti, gli

ampi riferimenti alle controdeduzioni di Eurobrico successive all'ordinanza di caratterizzazione e disinquinamento del sito, ampiamente riportate nel corpo del provvedimento di auto annullamento di quell'ordinanza, dalle quali traspare sostanzialmente la stessa linea difensiva di estraneità e non imputabilità svolta con il presente ricorso».

Alla luce di una lettura sostanzialistica del citato articolo 7 non può che concordarsi con quanto espresso dal T.r.g.a., in ragione del carattere doveroso dell'intervento del Comune di Borgo Valsugana e dello svolgimento di un effettivo contraddittorio procedimentale.

In proposito si precisa che l'agire dell'Amministrazione non è inficiato dalla circostanza che la fase di partecipazione si sia svolta sull'originaria ipotesi di violazione degli obblighi di bonifica (oggetto di una prima ordinanza, poi annullata in autotutela), rilevando il dato sostanziale che il contraddittorio richiesto dall'articolo 192 del decreto legislativo n. 152/2006 sia stato garantito sulle medesime circostanze di fatto, come si evince anche dal già richiamato verbale di sequestro, indipendentemente dalla diversa qualificazione giuridica che il Comune di Borgo Valsugana ha inteso successivamente dare agli obblighi scaturenti da dette circostanze.

19. In conclusione, va accolto l'appello n. -OMISSIS-, proposto dall'-OMISSIS-, e, pertanto, in parziale riforma della sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, n. -OMISSIS-, ferma restando l'improcedibilità del ricorso incidentale, va accolto il ricorso di primo grado n. -OMISSIS-, mentre va respinto l'appello n. -OMISSIS-, proposto dalla -OMISSIS-. e dal signor -OMISSIS-, con conseguente conferma della sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, n. -OMISSIS-.

20. La peculiarità e la complessità della vicenda giustificano l'integrale compensazione, tra tutte le parti e in relazione ad ambedue i ricorsi riuniti, delle spese di lite di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione seconda, definitivamente pronunciando sui ricorsi numeri -OMISSIS- e -OMISSIS-, come in epigrafe proposti, li riunisce; accoglie l'appello n. -OMISSIS- e, per l'effetto, in parziale riforma della sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, n. -OMISSIS-, ferma restando l'improcedibilità del ricorso incidentale, accoglie il ricorso di primo grado n. -OMISSIS-, annullando il provvedimento con esso impugnato per la sola parte di interesse della ricorrente; respinge l'appello n. -OMISSIS- e, per l'effetto, conferma la sentenza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino - Alto Adige, sede di Trento, n. -OMISSIS-; compensa, tra tutte le parti e in relazione ad ambedue i ricorsi riuniti, le spese di lite di entrambi i gradi di giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento U.E. n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare tutte le parti private del presente giudizio.

Così deciso dalla seconda sezione del Consiglio di Stato, con sede in Roma, nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2020, convocata con modalità da remoto.