

Sulla responsabilità del proprietario in solido con colui che ha concretamente determinato il danno (anche se affittuario) in tema di bonifica di un'area inquinata

Cons. Stato, Sez. IV 26 gennaio 2021, n. 780 - Maruotti, pres.; D'Angelo, est. - Comune di Gualdo Tadino (avv. Matteucci) c. (Omissis) (avv.ti Cardi, De Matteis e Grilli) ed a.

Ambiente - Inquinamento - Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate - Provvedimenti di bonifica di un'area inquinata - Responsabilità del proprietario in solido con colui che ha concretamente determinato il danno (anche se affittuario) a titolo di dolo se ha celato i rifiuti, o di colpa, se non ha approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà ovvero se ha mancato di denunciare alle autorità il fatto una volta conosciuto.

Il proprietario risponde della bonifica del suolo di sua proprietà in solido con colui che ha concretamente determinato il danno (anche se affittuario), non a titolo di responsabilità oggettiva, ma titolo di dolo, se ha celato i rifiuti, o di colpa se non ha approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà ovvero se ha mancato di denunciare alle autorità il fatto una volta conosciuto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il signor -OMISSIS- ha impugnato al Tar per l'Umbria, sede di Perugia, l'ordinanza del Comune di Gualdo Tadino n. 114 del 30 novembre 2005, con la quale gli è stato ingiunto, con riferimento ai terreni ubicati in località Vigna Vecchia, di presentare un piano di indagine per un rilevato inquinamento.

1.1. In particolare, l'area (consistente in una cava) ricadeva all'interno del "Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate", approvato con delibera del Consiglio regionale dell'Umbria 13 luglio 2004, n. 395 ai sensi dell'art.5 della legge regionale n. 14/2002, come un sito nel quale erano stati rinvenuti nel 1997 materiali di risulta dell'incendio dello stabilimento Merloni di Gaifana di Nocera Umbra.

1.2. Dall'istruttoria effettuata emergeva che dal 31 luglio 1989 al 12 dicembre 2002 la proprietà dell'area era stata del ricorrente, mentre successivamente era stata del signor -OMISSIS- fino al 2006 per poi nuovamente essere in capo al signor -OMISSIS- e alla signora -OMISSIS-.

1.3. Nel ricorso al Tar il signor -OMISSIS- ha anche chiesto l'annullamento del Piano regionale nella parte in cui esso ha posto a carico del proprietario del sito inquinato, rimasto estraneo allo smaltimento illecito, l'obbligo di provvedere agli interventi di bonifica, ivi compresi gli 'Accertamenti Preliminari' volti a dimostrare (o ad escludere) il superamento dei valori di concentrazione limite accettabili ai sensi del D.M. 25 ottobre 1999, n. 471.

1.4. Nei motivi di ricorso, egli ha quindi lamentato la mancata comunicazione dell'avviso di avvio del procedimento, l'assenza dei presupposti di legge per l'emanazione dell'ordinanza impugnata, non avendo contribuito al deposito del materiale di risulta nel terreno di cui nel 1997 era proprietario, la sussistenza dell'obbligo di bonifica nei confronti dell'inquinatore o in sua sostituzione da parte dell'Amministrazione (non potendosi configurare alcuna forma di responsabilità oggettiva), la circostanza che al momento dell'emanazione dell'ordinanza impugnata il terreno era divenuto di proprietà di altro soggetto (del signor -OMISSIS-).

1.5. Dopo l'interruzione del processo per la morte del signor -OMISSIS-, gli eredi (signore -OMISSIS-, -OMISSIS--, -OMISSIS-) hanno proposto tre atti per motivi aggiunti, con cui sono stati impugnati gli atti che hanno posto a carico di parte ricorrente le spese di messa in sicurezza e di bonifica del sito.

2. Il Tar, con la sentenza indicata in epigrafe, ha accolto il ricorso ed i relativi motivi aggiunti. Secondo lo stesso Tribunale, l'Amministrazione non avrebbe condotto alcuna istruttoria al fine di verificare eventuali responsabilità del proprietario dell'area al momento dell'illecito, né avrebbe ricercato i soggetti effettivamente responsabili del deposito del materiale di risulta illecitamente smaltito. Inoltre, il Comune non avrebbe considerato che il ricorrente aveva perso la materiale disponibilità del terreno inquinato, avendo dapprima affittato (dal 28 febbraio 1993 al 31 dicembre 1998) l'attività estrattiva ivi svolta e poi successivamente venduto (in data 12 dicembre 2002) il terreno medesimo al sig. -OMISSIS-.

3. Contro la predetta sentenza ha proposto appello il Comune di Gualdo Tadino sulla base dei seguenti motivi di gravame.

3.1. *Error in procedendo* – Difetto di giurisdizione.

3.1.1. Il Tar avrebbe erroneamente ricondotto la controversia non a responsabilità civilistiche dei ricorrenti, ma alla legittimità degli atti posti in essere dall'Amministrazione.



3.2. *Error in iudicando* – Erroneità, ingiustizia e illegittimità della sentenza appellata. Mancata declaratoria dell'improcedibilità e di inammissibilità del ricorso principale e dei motivi aggiunti.

3.2.1. Il Tar non avrebbe esaminato nel corso del giudizio di primo grado gli atti depositati dal Comune appellante e, in particolare, quelli relativi alla circostanza che il signor -OMISSIS- era stato edotto - sin dalla nota del 27 aprile 2010, n. 11768 - sull'attuazione del programma di bonifica senza che lo stesso avesse tempestivamente impugnato i connessi provvedimenti. Ciò avrebbe quindi determinato l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

3.3. *Error in iudicando* – Violazione e falsa ed errata applicazione degli artt. 79, comma 2, c.p.a. e 299 c.p.c. - Erronea valutazione dei presupposti – Violazione dei criteri di ragionevolezza e logicità – Contraddittorietà dell'azione – Nullità della sentenza – Rinvio ex art. 105 c.p.a.

3.3.1. Il Tar non ha ritenuto di prendere atto della morte della signora -OMISSIS-, erede del controinteressato -OMISSIS-. Quest'ultimo, erede del signor -OMISSIS-, non si è costituito nel giudizio di primo grado nonostante la notifica del ricorso. Tale circostanza, secondo parte appellante, non avrebbe giustificato comunque la mancata interruzione del processo ai fini di mantenere integro il contraddittorio.

3.3. Erroneità, ingiustizia e illegittimità della sentenza appellata per motivazione contraddittoria e non coerente con gli elementi di fatto acquisiti nel giudizio di primo grado - Travisamento dei fatti e dei presupposti giuridici.

3.3.1. La sentenza sarebbe erronea laddove esclude la responsabilità del signor -OMISSIS- e dei suoi eredi per mancanza dell'elemento soggettivo nella causazione dell'illecito ambientale e afferma l'assenza di un'istruttoria da parte del Comune.

3.3.2. L'ordinanza impugnata, n. 114/2005, riporta invece gli esiti delle verifiche effettuate anche con riferimento alla successione nella titolarità dell'area. In particolare, il signor -OMISSIS- ha detenuto la stessa fino al 15 gennaio 2006, con un potere di apprensione diretta nel 1997, periodo in cui si è realizzato l'inquinamento. In concreto, nell'ordinanza si è fatto riferimento alle informazioni assunte presso il Comando Corpo Forestale dello Stato di Gualdo Tadino, da cui è stato riscontrato che i rifiuti sono stati interrati nei terreni di cui è causa e alla nota prot. n. AG/657 dell'11 novembre 2005 dell'ARPA Umbria distretto di Gubbio: *“Dalle indagini svolte dal Corpo Forestale dello Stato – CFS- emergeva infatti che il Sig. -OMISSIS- era a conoscenza della presenza di tale deposito ed era stato esecutore materiale della ricopertura dei rifiuti con terreno vegetale fino al completo ritombamento dell'intervento di miglioramento fondiario. Tale evidenza (ben documentata dalle indagini del CFS) implicava/implica che il Sig. -OMISSIS- possa essere attribuita una responsabilità solidale con il soggetto autore del deposito incontrollato ritenendo che lo stesso abbia avuto un ruolo di concorso con lo stesso sia per mancata vigilanza e segnalazione tempestiva alle autorità una volta accortosi della presenza dei rifiuti, sia per la completa ricopertura ed occultazione degli stessi”*.

3.4. *Error in iudicando* – Erroneità, ingiustizia e illegittimità della sentenza appellata per motivazione contraddittoria e non coerente con gli elementi di fatto acquisiti nel giudizio di primo grado - Travisamento dei fatti e dei presupposti giuridici.

3.4.1. Il Tar non ha considerato la correttezza degli atti posti in essere dal Comune, non valutando completamente l'iter procedimentale ormai consolidato in esecuzione anche di quanto disposto nel piano della Regione Umbria.

3.5. Erroneità, ingiustizia e illegittimità della sentenza appellata per la condanna del Comune al pagamento delle spese processuali.

3.5.1. La complessità e l'articolazione della controversia non potevano giustificare la condanna dell'Amministrazione alle spese di giudizio.

4. Le signore-OMISSIS-e -OMISSIS- si sono costituite in giudizio il 3 dicembre 2019 (la signora -OMISSIS-, altra erede del signor -OMISSIS--, è invece deceduta il 26 marzo 2019), chiedendo il rigetto dell'appello. Le interessate hanno poi depositato ulteriori memorie il 6 maggio e il 19 ottobre 2020.

6. Il 19 ottobre 2020 ha depositato una memoria anche il Comune appellante.

7. Sia parte appellante che le appellate hanno depositato repliche il 29 ottobre 2020.

8. La causa è stata trattenuta per la definitiva decisione, ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, nell'udienza tenutasi in video conferenza il 19 novembre 2020.

9. Il Collegio preliminarmente esamina l'eccezione di improcedibilità dell'appello formulata dalle signore-OMISSIS-e -OMISSIS- con la memoria del 6 maggio 2020. Il Comune appellante non avrebbe notificato il ricorso agli eredi del signor -OMISSIS-, soggetto a cui era stato notificato il gravame di primo grado.

9.1. L'eccezione non è fondata. Ai sensi dell'art. 95 c.p.a l'appello è stato ritualmente notificato agli eredi del signor -OMISSIS-- quali proponenti, con il loro dante causa, del ricorso e dei motivi aggiunti in primo grado. Gli eredi del signor -OMISSIS- non possono ritenersi necessari interessati a contraddire, come peraltro ammesso nella citata memoria del 6 maggio *“A prescindere dal ruolo processuale (di cointeressato o di controinteressato) rivestito nel giudizio di I grado, è, infatti, quantomeno opportuno che costoro possano partecipare anche a quello di appello”*.

9.2. D'altra parte, a prescindere dalla mancata costituzione dello stesso signor -OMISSIS- in primo grado, la serie procedimentale conseguente all'ordinanza n. 114/2005 ha avuto sempre come destinatari gli eredi del signor -OMISSIS- (note n. 18501/206, n. 22850/2017, n. 638/2017, impuginate con i motivi aggiunti).



10. Ciò premesso, in disparte dalle prospettazioni del Comune sul difetto di giurisdizione (il motivo è del tutto generico e quindi inammissibile) e sulla necessaria interruzione d'ufficio del processo (che invece deve essere chiesta dagli interessati), l'appello risulta fondato in ragione del principale motivo di impugnazione connesso alla sussistenza dei requisiti per l'adozione dell'ordinanza di bonifica del sito inquinato.

11. Dall'ordinanza n. 114/2005, nonché dalle successive note e diffide oggetto dei tre atti per motivi aggiunti, emerge, soprattutto nel richiamo ai riscontri effettuati dal Corpo Forestale dello Stato (ripresi poi dall'ARPA) che nel 1997, periodo nel quale era proprietario dell'area il signor -OMISSIS--, quest'ultimo era quantomeno a conoscenza della presenza del deposito inquinante senza tuttavia che a ciò seguisse una sua segnalazione tempestiva alle autorità preposte.

11.1. Peraltro, la vicenda è stata anche caratterizzata da una sentenza della Corte di Giustizia UE del 2 dicembre 2014 relativa ad una procedura di infrazione alla normativa europea per lo stesso sito di Vignavecchia, che ha imposto al Comune appellante di sostenere le somme per la messa in sicurezza dell'area (con determinazione n. 527/2016 l'Amministrazione provvedeva poi a diffidare e mettere in mora per la restituzione delle somme erogate gli eredi del signor -OMISSIS--), nonché di ricorso nel 2016 contro le iniziative statali di messa in mora dello stesso Comune.

11.2. In sostanza, sia il provvedimento originario del 2005 che gli atti successivi non risultano, come contrariamente affermato dal Tar, privi di qualunque istruttoria in ordine alla responsabilità del proprietario dell'epoca.

11.3. D'altra parte, l'attività di copertura dei rifiuti impedisce che possa trovare ostacolo alla responsabilità del proprietario l'eventuale affitto del fondo. Tale attività di volontario occultamento riportata dagli accertamenti del Corpo Forestale (indicati nella nota dell'ARPA richiamata nell'ordinanza impugnata) ha indubbiamente concorso allo sversamento operato da terzi e comunque evidenzia la connessione tra consapevoli attività illecite commissive.

11.4. In definitiva, il proprietario risponde della bonifica del suolo di sua proprietà in solido con colui che ha concretamente determinato il danno (anche se affittuario), non a titolo di responsabilità oggettiva, ma titolo di dolo, se ha celato i rifiuti, o di colpa se non ha approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà ovvero se ha mancato di denunciare alle autorità il fatto una volta conosciuto (cfr. Cons. Stato, sez. V, 25 febbraio 2016, n.765).

12. Per le ragioni sopra esposte, l'appello va accolto e, per l'effetto, va riformata la sentenza impugnata con conseguente rigetto del ricorso e dei motivi aggiunti di primo grado.

13. Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n. 9583 del 2019, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata respinge il ricorso e i motivi aggiunti proposti in primo grado.

Condanna le appellate al pagamento delle spese del doppio grado di giudizio in favore del Comune appellante nella misura complessiva di euro 3.000,00(tremila/00) oltre agli altri oneri previsti per legge.

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

(Omissis)