

Interventi di messa in sicurezza, bonifica e di ripristino ambientale di un terreno inquinato

Cons. Stato, Sez. IV 22 aprile 2022, n. 3104 - Lamberti, pres. f.f.; Martino, est. - (*Omissis*) (avv.ti Pardini e Giromini) c. Comune della (*Omissis*) (avv.ti Carrabba, Furia e Dellepiane) ed a.

Ambiente - Attività di deposito di materiali ferrosi - Concentrazione di metalli pesanti molto elevata, con rischio di contaminazione delle acque superficiali e sotterranee - Interventi di messa in sicurezza, bonifica e di ripristino ambientale di un terreno inquinato - Responsabile dell'inquinamento.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con provvedimento dirigenziale del 9 aprile 2003, il Comune della -OMISSIS- diffidava la signora -OMISSIS- “*a procedere a proprie spese, quale responsabile dell'inquinamento, agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e di ripristino ambientale del terreno inquinato*” sito in via del -OMISSIS-, censito a catasto al -OMISSIS-.

1.1. Come accertato dalle indagini dell'A.r.p.a.l. (l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente), il terreno in questione presentava “*una concentrazione di metalli pesanti molto elevata*”, con rischio di contaminazione delle acque superficiali e sotterranee.

1.2. L'Amministrazione riteneva che la signora -OMISSIS- fosse responsabile dell'inquinamento nella sua qualità di *ex titolare dell'impresa “--OMISSIS-”* (padre della ricorrente) che aveva esercitato nel sito di cui trattasi l'attività di deposito di materiali ferrosi.

1.3. L'impugnativa veniva poi estesa con motivi aggiunti alle note del Comune della -OMISSIS- in data 8 gennaio e 1° febbraio 2005: con la prima di esse, l'Amministrazione precedente aveva comunicato che, protraendosi l'inadempimento, gli interventi di messa in sicurezza e di bonifica dell'area inquinata sarebbero stati eseguiti d'ufficio; tale intendimento era stato ribadito con la seconda nota, contenente anche la fissazione di un ulteriore termine di 15 giorni per l'adempimento da parte del privato.

1.4. La sentenza del T.a.r. per la Liguria n. -OMISSIS-, respingeva il ricorso principale e dichiarava inammissibili i motivi aggiunti.

1.5. A fronte dell'inerzia della destinataria dell'ordine di bonifica, il Comune della -OMISSIS- attivava la procedura sostitutiva e predisponendo il piano di caratterizzazione; quindi, lo stesso Ente locale approvava il progetto operativo di bonifica del sito inquinato prevedendone la messa in sicurezza permanente attraverso la realizzazione di un parcheggio.

1.6. L'odierna appellante impugnava quest'ultimo provvedimento con ricorso straordinario che, a seguito di opposizione del Comune della -OMISSIS-, veniva trasposto in sede giurisdizionale.

1.7. Il ricorso di primo grado è stato affidato a cinque mezzi di gravame.

2. Nella resistenza del Comune della -OMISSIS- il T.a.r. ha respinto il ricorso e condannato la ricorrente alla rifusione delle spese di lite.

3. La sentenza è stata impugnata dalla signora -OMISSIS-, sulla base dei seguenti motivi:

I. Error in iudicando *sul primo motivo del ricorso n.r.g. -OMISSIS-. Violazione dell'art. 21- septies della l. n. 241/90 per mancanza degli elementi essenziali dell'atto. Eccesso di potere per travisamento, sviamento, erroneità sui presupposti, illogicità, ingiustizia. Difetto di motivazione.*

Il T.a.r. avrebbe erroneamente respinto il primo motivo perché nell'atto impugnato il Comune non ha fatto riferimento ad una specifica disposizione del Codice dell'Ambiente, venendo così a mancare uno degli elementi essenziali dell'atto. La sentenza sarebbe poi contraddittoria perché, da un lato, ha valorizzato il fatto che la ricorrente fosse già a conoscenza della pregressa attività istruttoria e che per tale ragione sarebbe stata in grado di dedurre il comportamento che l'Amministrazione intendeva imporle, dall'altro non le ha riconosciuto la facoltà di riproporre motivi di impugnazione già dedotti in occasione del precedente contenzioso.

II. Error in iudicando *sul secondo, terzo e quarto motivo del ricorso n.r.g. -OMISSIS-.*

Il T.a.r. avrebbe altresì erroneamente dichiarato l'inammissibilità del secondo, del terzo e del quarto motivo di ricorso in quanto riproduttivi delle doglianze svolte nel ricorso n.r.g. n. -OMISSIS-, avente ad oggetto l'originario provvedimento di diffida a provvedere alla messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dell'area.

Poiché, all'epoca, avverso la sentenza n. -OMISSIS- dello stesso T.a.r. pendeva appello innanzi a questo Consiglio di Stato, il primo giudice avrebbe dovuto sospendere il processo ai sensi degli articoli 295 ovvero 337, comma 2, c.p.c. (in combinato disposto con l'art. 79 c.p.a.).

Nel merito, il primo giudice non avrebbe potuto trascurare il fatto che lo stato di abbandono dell'area, protrattosi dal 1997 al 2010, avrebbe comportato che, almeno parte dell'inquinamento dell'area, si sarebbe prodotto dopo l'interruzione

dell'attività della ditta -OMISSIS-.

Peraltro, nella vicenda in esame, difetterebbe il necessario e preventivo accertamento della qualità di soggetto responsabile dell'inquinamento in capo alla ricorrente.

Il secondo, il terzo e il quarto motivo di ricorso articolati in primo grado sono stati pertanto espressamente riproposti "anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 101, comma 2, c.p.a."

III. Error in iudicando sul quinto motivo del ricorso n.r.g.-OMISSIS-. *Violazione dell'art. 253 d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 97 Cost. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e della violazione del principio di proporzionalità. Difetto di motivazione.*

L'ultimo motivo di ricorso è stato ritenuto inammissibile per genericità, in quanto non sarebbe stata fornita una quantificazione economica del costo dell'intervento e del valore dei terreni né è stato dimostrato che altre misure meno costose avrebbero permesso di ottenere il medesimo risultato.

Tuttavia il primo giudice non avrebbe tenuto conto che la ricorrente non era in grado di verificare se le scelte adottate dal Comune, ai fini della progettazione della bonifica, avrebbero potuto essere migliorate.

Del tutto iniqua sarebbe, al riguardo, l'avvenuta deresponsabilizzazione della proprietà.

L'appellante ha ribadito, infine, la tesi secondo cui l'onere risarcitorio dovrebbe limitarsi al valore del terreno. Tale limite, previsto dal Codice dell'ambiente in favore del proprietario non responsabile, dovrebbe applicarsi anche in favore del detentore (inopinatamente) ritenuto responsabile dell'inquinamento poiché, diversamente, vi sarebbe un'evidente violazione del principio di uguaglianza e del diritto di difesa costituzionalmente garantiti.

IV. *Sulla condanna alle spese. Difetto di motivazione e mancata considerazione dei presupposti di fatto che potevano portare alla compensazione.*

3.1. L'appellante, infine, ha rinnovato la domanda di sospensione del presente giudizio ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 295 e 337 comma 2, c.p.c., nonché 79 c.p.a..

4. Si è costituito, per resistere, il Comune della -OMISSIS-, che ha articolato le proprie difese con dovizia di argomentazioni.

5. Le parti hanno depositato memorie conclusionali.

6. La signora -OMISSIS- ha depositato una memoria di replica.

7. L'appello è passato in decisione alla pubblica udienza del 24 febbraio 2022.

8. In via preliminare si rileva che non ha più ragione d'essere la domanda di sospensione del presente giudizio in ragione della pendenza dell'appello avverso la sentenza del T.a.r. per la Liguria n.-OMISSIS-.

L'appello è stato infatti respinto, nelle more, con la sentenza della Sezione n.-OMISSIS-.

9. Anche il presente appello è infondato e deve essere respinto.

Al riguardo si osserva quanto segue.

10. Per ragioni di ordine logico si anticipa l'esame del primo profilo del secondo mezzo di appello con cui si sostiene che il T.a.r. avrebbe dovuto sospendere il giudizio *ex art. 337, comma 2, c.p.c.*, ovvero *ex art. 295, c.p.c.*, in pendenza dell'appello avverso la sentenza n. -OMISSIS-.

10.1. Si tratta di una doglianza palesemente infondata.

La sospensione del processo per pregiudizialità, *ex art. 295 c.p.c.* presuppone la pendenza delle due cause (pregiudicante e pregiudicata) in primo grado poiché la ragione fondante di tale previsione è quella di evitare il rischio di conflitti di giudicati (cfr. Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 5185 del 2018; sez. V, n. 806 del 2015; cfr. anche, Cass. civ., sez. un., n. 10027 del 19 giugno 2012).

Laddove, invece, fra due giudizi esista un rapporto di pregiudizialità e quello pregiudicante sia stato definito con sentenza non passata in giudicato, la sospensione del giudizio pregiudicato non è doverosa, ma può essere disposta in via facoltativa, ai sensi dell'art. 337, comma 2, c.p.c.

La stessa appellante ha poi sottolineato, al riguardo, che in questo caso la sospensione dipende dalla valutazione discrezionale del giudice in merito alla rilevanza della pronuncia in ordine alla questione al suo esame, ovvero alla probabilità che la sentenza invocata possa essere, o meno, confermata in appello.

La sospensione *ex art. 337, comma 2, c.p.c.* presuppone pertanto un'espressa valutazione di plausibile controvertibilità della decisione di cui venga invocata l'autorità nel processo, sì che la sospensione discrezionale in parola è ammessa solo ove il giudice del secondo giudizio motivi esplicitamente le ragioni per le quali non intende riconoscere l'autorità della prima sentenza, già intervenuta sulla questione ritenuta pregiudicante, chiarendo le ragioni per le quali non ne condivide il merito o le ragioni giustificatrici (in termini, da ultimo, Cass. civ., sez. VI, sentenza n. 15230 dell'1 giugno 2021).

Nel caso di specie, al contrario – nel sottolineare l'inammissibilità delle censure riferite agli atti presupposti rispetto a quello impugnato quale "tentativo di rimettere in discussione il *decisum giurisdizionale al di fuori della sede del giudizio d'appello*" – il primo giudice ha implicitamente ma chiaramente escluso l'esistenza di ragioni idonee a giustificare l'esercizio della facoltà di sospensione in esame.

La critica relativa al mancato esercizio della facoltà di sospensione del processo risulta pertanto assorbita da quelle relative alle motivazioni che sorreggono il contenuto decisorio della pronuncia.

11. Con i restanti motivi è stato poi devoluto in appello l'intero *thema decidendum* trattato in primo grado sicché, per

ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, il Collegio esaminerà direttamente i motivi originari posti a sostegno dei ricorsi di primo grado i quali perimetrano obbligatoriamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a. (sul principio e la sua applicazione pratica, fra le tante, cfr. sez. IV, n. 1137 del 2020, n. 1130 del 2016, sez. V, n. 5868 del 2015; sez. V, n. 5347 del 2015).

11.1 L'atto impugnato in primo grado rappresenta la fase esecutiva del procedimento risalente al 2003, epoca in cui il Comune della -OMISSIS- diffidò la signora -OMISSIS- "*a procedere a proprie spese, quale responsabile dell'inquinamento, agli interventi di messa in sicurezza, bonifica e di ripristino ambientale del terreno inquinato*" sito in via del -OMISSIS-, censito a catasto al -OMISSIS- (determinazione dirigenziale prot. n. 1065 del 9 aprile 2003).

Tale atto venne impugnato dalla signora -OMISSIS- innanzi al T.a.r. per la Liguria, come pure vennero impugnati – con motivi aggiunti – i successivi atti con cui, accertata la sua inottemperanza, il Comune ebbe a decretare l'esecuzione delle attività necessarie alla bonifica, con successiva rivalsa.

Il ricorso venne respinto dal T.a.r con la cit. sentenza n. -OMISSIS-, la quale è stata nelle more confermata con la sentenza della Sezione n. -OMISSIS-.

Risulta pertanto evidente che i motivi con cui la signora -OMISSIS- ha reiterato argomentazioni tendenti ad escludere la propria responsabilità ovvero dedotto nuove doglianze avverso i provvedimenti, presupposti a quello in esame, che ne hanno *illo tempore* accertato la responsabilità (motivi nn. 2, 3 e 4 articolati in primo grado, devoluti in appello con il secondo mezzo), sono inammissibili, potendo venire in rilievo nella presente sede solo eventuali vizi propri dell'approvazione del progetto di bonifica.

11.1.1. Per quanto occorrer possa, si richiamano i passaggi della sentenza n. -OMISSIS- con i quali è stato sottolineato che:

- "*[...] l'orientamento più recente della giurisprudenza amministrativa è nel senso della trasmissibilità dell'obbligo ripristinatorio agli eredi (indipendentemente dalla loro qualità di titolari del sito inquinato) e più in generale, in caso di successione a titolo universale (cfr. Cons. Stato, sez. II, 6 maggio 2021, n. 3535; T.A.R. Pescara, sez. I, 23 marzo 2019, n. 86; T.A.R. Piemonte, sez. I, 31 ottobre 2020, n. 653).*

Risulta pertanto inconferente ogni approfondimento in ordine al ruolo in concreto svolto dall'odierna appellante rispetto al padre già titolare dell'impresa che aveva gestito l'attività sul suolo de quo, essendo sufficiente che la stessa sia subentrata in obblighi di bonifica già esistenti in capo al proprio dante causa";

- "*[...] le norme in materia di obblighi di bonifica non sanzionano ora per allora, la (risalente) condotta di inquinamento, ma pongono attuale rimedio alla (perdurante) condizione di contaminazione dei luoghi";*

- "*[...] quanto al profilo del nesso eziologico, non appare seriamente contestabile la riconducibilità causale della condizione di inquinamento del sito per cui è causa all'attività di impresa per lungo tempo condotta su di esso. Al riguardo, l'analitica ricostruzione fornita dal Comune delle vicende pregresse non è stata in alcun modo contestata dall'appellante, salvo che con generico riferimento alle risultanze del Piano di caratterizzazione, ovvero un atto elaborato in epoca ampiamente successiva agli atti per cui è causa e, soprattutto, alla proposizione del ricorso e dei motivi aggiunti di primo grado. In particolare – come evidenziato dal Comune – risulta in sintesi dalla documentazione in atti che:*

- *la ditta --OMISSIS- ha svolto per oltre trent'anni lavorazioni qualificate "insalubri e pericolose" ai sensi dell'art. 216 del Testo unico delle leggi sanitarie;*

- *tali attività causarono lamentele dei vicini ed interventi delle Autorità preposte a garantire la salubrità dell'abitato;*

- *a seguito delle analisi disposte sul suolo interessato dall'insediamento produttivo vennero riscontrate concentrazioni di inquinanti ricondotte dall'Arpal all'attività dell'impresa --OMISSIS- [...]"*.

11.2. Va altresì condiviso il rilievo del primo giudice circa il carattere meramente congetturale, in quanto non supportato da alcun elemento a comprova, delle deduzioni relative ad episodi di inquinamento successivi all'epoca dell'originario provvedimento di diffida.

Gli stessi – ove pure (in ipotesi) sussistenti – potrebbero solo avere aggravato la già accertata situazione di inquinamento, comunque imputabile anche alla ricorrente.

In materia, la Sezione ha peraltro evidenziato che, in presenza di potenziali corresponsabili, non è possibile ritenere che le operazioni di bonifica debbano essere procrastinate fino ad una loro eventuale, completa individuazione "*atteso che il protrarsi del tempo, necessario all'espletamento di una congrua istruttoria, potrebbe compromettere ulteriormente il valore costituzionale costituito dalla tutela dell'ambiente*" (sentenza n. 172 del 2021).

12. Per quanto riguarda i restanti motivi articolati in primo grado si osserva quanto segue.

12.1. Il primo motivo censura la mancata indicazione della norma attributiva del potere esercitato nella fattispecie e l'omessa specificazione della condotta richiesta ai destinatari dell'atto.

E' tuttavia agevole osservare che il provvedimento impugnato (d.d. n. 1723 del 16 marzo 2018), costituisce l'esito del procedimento già conosciuto dalla ricorrente, nonché dalla stessa avverso in sede giurisdizionale.

Nella fattispecie, era quindi del tutto sufficiente il richiamo da parte dell'Amministrazione delle disposizioni di cui al titolo V della parte IV del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, tra cui è ricompreso anche l'art. 250, secondo cui se alla bonifica

non provvedono il soggetto responsabile, il proprietario, o altri interessati gli interventi sono realizzati d'ufficio, *in primis*, dal Comune territorialmente competente.

Peraltro, l'atto impugnato non impone alla ricorrente uno specifico obbligo di "facere" ma si limita a demandare ai competenti uffici comunali l'attivazione delle procedure di esproprio e delle "procedure di ristoro" conseguenti all'intervento di bonifica.

Il contenuto precettivo che la riguarda è quindi soltanto la soggezione alla rivalsa del Comune, effetto che comunque discende sempre, a ben vedere, dai provvedimenti adottati tra il 2003 e il 2005, in precedenza richiamati.

12.2. Infondato è altresì il quinto motivo articolato in primo grado con il quale l'appellante ha sostenuto che i privati non potrebbero essere chiamati a sostenere i costi di un intervento di risanamento che comporti un impegno finanziario superiore al valore dei terreni contaminati.

Al riguardo, non risultano in concreto censurati i rilievi del primo giudice circa l'inammissibilità del motivo, in quanto:

"a) non è stata fornita alcuna quantificazione dei valori economici posti a raffronto (costo dell'intervento e valore dei terreni);

b) non risulta che l'Amministrazione abbia esercitato alcuna azione di rivalsa nei confronti del soggetto individuato quale responsabile dell'inquinamento;

c) non è stato dimostrato che altre misure, meno costose, avrebbero permesso di ottenere lo stesso risultato che l'Amministrazione ha inteso perseguire con il provvedimento impugnato".

Il fatto che la ricorrente non si ritenga in grado di verificare la ragionevolezza delle scelte tecnico – progettuali dell'Amministrazione non è ovviamente sufficiente a giustificare l'inadempimento dell'onere di specificità dei motivi di impugnazione (*ex art.101, comma 1, c.p.a.*), ovvero dei motivi di ricorso (*ex art. 40, comma 1, lett. d.*)

12.3. Quanto alle critiche concernenti la supposta "deresponsabilizzazione" della proprietà del sito, è sufficiente sottolineare che il provvedimento impugnato si limita ad approvare il progetto della bonifica mentre l'accertamento della responsabilità dell'inquinamento risale agli atti presupposti.

Anch'esse, pertanto, sono inammissibili per le ragioni già delineate al par. 11.1 che precede.

12.4. Infondata è altresì la pretesa relativa all'applicazione analogica, nei confronti del responsabile dell'inquinamento, delle disposizioni di cui all'art. 253, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo cui *"In ogni caso, il proprietario non responsabile dell'inquinamento può essere tenuto a rimborsare, sulla base di provvedimento motivato e con l'osservanza delle disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, le spese degli interventi adottati dall'autorità competente soltanto nei limiti del valore di mercato del sito determinato a seguito dell'esecuzione degli interventi medesimi. Nel caso in cui il proprietario non responsabile dell'inquinamento abbia spontaneamente provveduto alla bonifica del sito inquinato, ha diritto di rivalersi nei confronti del responsabile dell'inquinamento per le spese sostenute e per l'eventuale maggior danno subito"*.

Non vi è infatti alcuna possibilità di logica comparazione tra la posizione del responsabile dell'inquinamento e quella, meramente sussidiaria, del proprietario incolpevole.

12.5. Palesemente infondato è, infine, il quarto motivo di appello con il quale si censura la mancata compensazione delle spese da parte del primo giudice.

La condanna alle spese consegue di diritto alla soccombenza mentre la compensazione è una semplice facoltà del giudice di primo grado, il cui mancato esercizio non è sindacabile in appello, salvo il caso, che qui non ricorre, di una decisione abnorme o manifestamente irragionevole (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 436 del 24 gennaio 2022).

13. In definitiva, per quanto appena argomentato, l'appello deve essere respinto.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

(Omissis)