

Attività di raccolta e smaltimento rifiuti svolta presso una discarica adiacente ad un terreno agricolo

Cons. Stato, Sez. IV 16 novembre 2022, n. 10075 - Lamberti, pres. f.f.; Gambato Spisani, est. - Giorgi ed a. (avv.ti Di Lorenzo e Mozzato) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

Sanità pubblica - Attività di raccolta e smaltimento rifiuti svolta presso una discarica adiacente ad un terreno agricolo - Risarcimento del danno - Esclusione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte della richiesta di risarcimento avanzata dai ricorrenti appellanti per pretesi danni da loro subiti in conseguenza dell'attività di raccolta e smaltimento rifiuti svolta presso la discarica di Borgo Montello, in Comune di Latina, a partire dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso.

2. Con atto di citazione del dicembre 2009, gli attuali ricorrenti appellanti hanno convenuto avanti il Tribunale ordinario di Latina gli attuali intimati, ovvero la Regione Lazio, la Provincia di Latina, il Comune di Latina e le società Ecoambiente e IndEco, per sentirle condannare al risarcimento dei danni in loro favore, deducendo i fatti che ora si riassumono.

2.1 I ricorrenti appellanti sono proprietari di un terreno agricolo che si trova in Comune di Latina, fra le località di Borgo Montello e Borgo Bainsizza, compreso fra via Monfalcone e strada del Pero, terreno acquistato nel 1969 e utilizzato per un'attività di impresa agricola, inizialmente vitivinicola, poi di coltivazione di frutta e ortaggi e da ultimo di floricoltura.

2.2 Ciò posto, hanno dedotto che l'esercizio, su un terreno situato nelle immediate vicinanze, di una discarica di rifiuti, in particolare ad opera delle intime appellate società Ecoambiente e IndEco, avrebbe determinato la contaminazione di tutta l'area circostante, e in particolare innescato un processo di degrado del loro terreno agricolo, tale da azzerarne sostanzialmente il valore e da produrre il sostanziale fallimento della loro attività, che si è contratta al punto da non consentir più loro di far fronte ai mutui contratti allo scopo.

2.3 Hanno pertanto chiesto la condanna dei convenuti al risarcimento del danno, da loro indicato come pari a complessivi 5 milioni di euro, di cui un milione e quattrocentomila per la riduzione del valore della loro proprietà e due milioni per lucro cessante -pari a 50 mila euro annui per un periodo di quarant'anni- oltre ai danni non patrimoniali, esistenziali, morali e alla salute (cfr. la sentenza impugnata).

3. Con sentenza sez. II civile 29 aprile 2014 n.991, il Tribunale ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore di questo Giudice amministrativo, ritenendo che la controversia, in quanto relativa alla "complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti", rientrasse nella giurisdizione di questo Giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133 lettera p) c.p.a.

4. I ricorrenti appellanti hanno quindi riassunto il giudizio con ricorso notificato il 19 novembre 2014 e depositato il successivo 11 dicembre 2014.

5. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto la domanda (compensando le spese del grado), con la motivazione che ora si riassume per quanto di rilievo in questo giudizio di appello.

5.1 In via preliminare, il T.a.r. ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta dalla IndEco per asserita violazione delle norme in materia di riassunzione. La convenuta IndEco ha infatti dedotto che i ricorrenti non si sarebbero limitati a riproporre la domanda già proposta innanzi al Giudice ordinario, ma l'avrebbero modificata e integrata mediante quelli che in ricorso sono definiti "nuovi motivi", coincidenti con le pagine da 47 a 85 dell'atto; in base a ciò, ha allora eccepito che i ricorrenti stessi avrebbero instaurato un diverso giudizio, da ritenere come tale inammissibile. Il T.a.r. ha respinto quest'eccezione, affermando che la domanda originaria sarebbe stata solo emendata, e non modificata.

5.2 Nel merito, il T.a.r. ha peraltro respinto la domanda, ritenendo fondata l'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento azionato. In proposito, il T.a.r. ha anzitutto qualificato l'illecito allegato dai ricorrenti come illecito istantaneo a effetti permanenti, e non come illecito permanente ed ha quindi concluso che l'azione si sarebbe ampiamente prescritta, in base alla stessa ulteriore allegazione dei ricorrenti secondo la quale il danno derivante dalla compromissione dell'ambiente si sarebbe verificato nel corso del periodo degli anni 70-90 del secolo scorso.

6. Contro questa sentenza, i ricorrenti hanno proposto impugnazione, con appello principale che contiene un unico motivo, alla lettera rubricato come "*Violazione e falsa applicazione di legge, con riferimento agli artt. 2934-2935-2947-2043 cod. civ. e 24 cost. Error in iudicando del giudice di prime cure laddove, dopo aver erroneamente qualificato la fattispecie illecita de qua agitur in termini di illecito istantaneo ad effetti permanenti, ha ritenuto di fissare la decorrenza della praescriptio estintiva in un momento persino antecedente alla consumazione dell'atto illecito contestato. Motivazione carente, illogica, apodittica e contraddittoria, inidonea a fondare la censurata pronuncia di intervenuta prescrizione estintiva del diritto risarcitorio azionato. Difetto di istruttoria, illogicità manifesta, irragionevolezza e contraddittorietà.*"

6.1 I ricorrenti in sintesi sostengono che il Giudice di I grado avrebbe errato nel qualificare l'illecito come istantaneo a

effetti permanenti, e non come permanente, dato che la condotta illecita da loro contestata si identificherebbe con il “persistente esercizio delle discariche” da parte delle imprese intimate e con il “comportamento omissivo, commissivo e negligente, degli enti territoriali che [ne] hanno autorizzato e/o tollerato la realizzazione, il mantenimento e lo sviluppo”, asseritamente violando l’obbligo di prevenzione, vigilanza e controllo loro spettante e cagionando così il degrado ambientale (p. 14 dell’atto). Sostengono allora che questo illecito avrebbe natura permanente, potendo cessare solo con la cessazione dell’esercizio della discarica ovvero al limite con il suo sequestro (p. 16 dell’atto). Ciò posto, concludono riproponendo la domanda di condanna delle parti resistenti “in solido fra loro, o chi tra le stesse ritenuta responsabile, al risarcimento ... di tutti i danni patrimoniali, non patrimoniali, esistenziali, morali e da lesione alla salute, alla proprietà dominicale e all’avviamento commerciale, complessivamente quantificati nella somma di € 5.000.000,00 (cinque milioni/00), ovvero nella diversa misura ritenuta di giustizia”.

6.2 Nel corpo del motivo, comunque, insistono sulle conseguenze dannose che l’esercizio della discarica avrebbe arrecato alla loro attività e nelle conclusioni insistono per la condanna al risarcimento del danno “in qualità di titolari dell’azienda agricola denominata “Giorgi Sergio”, impresa ricadente sul sito conseguentemente e “diffusamente” inquinato, preesistente all’insediamento della predetta discarica.

7. Con atto depositato il 14 luglio 2017, la IndEco ha proposto a sua volta impugnazione, con appello incidentale che contiene due motivi:

- con il primo di essi, ha riproposto l’eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso di prime cure per violazione delle norme sulla riassunzione;

- con il secondo, ha riproposto l’ulteriore eccezione, non esaminata in I grado, di inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione di tutti gli atti amministrativi in base ai quali ha svolto la propria attività nella discarica.

8. Hanno poi resistito la Regione Lazio, con atto 14 luglio 2017, la Provincia di Latina, con atto 7 luglio 2017, il Comune di Latina, con atto 9 ottobre 2017 e la Ecoambiente, con atto 23 giugno 2017, ed hanno chiesto che l’appello principale sia respinto, contestando ogni responsabilità a loro carico.

9. Con memoria 28 luglio 2022, gli appellanti hanno ribadito le loro tesi.

10. Con memorie 28 luglio 2022 per la Regione, 26 luglio 2022 per la Provincia, 9 ottobre 2022 per il Comune, 28 luglio 2022 per la Ecoambiente e 14 luglio 2022 per la IndEco, le parti resistenti hanno poi meglio articolato le loro difese, e dedotto in particolare quanto segue.

10.1 In via preliminare, la Provincia ha chiesto (p. 7 della memoria) la propria estromissione dal processo, allegando di non avere competenze in materia.

10.2 Sempre in via preliminare, la IndEco ha eccepito l’inammissibilità dell’appello per mancata riproposizione dei motivi di merito (p. 7 memoria), osservando che l’appello principale conterrebbe solo la critica alla sentenza nella parte in cui accoglie l’eccezione di prescrizione, ma non conterrebbe elemento alcuno a sostegno della domanda di condanna.

10.3 Ancora in via preliminare, la Provincia (p. 11 della memoria) si è associata all’eccezione di cui al primo motivo di appello incidentale.

10.4 Nel merito poi, oltre a difendere le motivazioni della sentenza impugnata in punto prescrizione, tutte le parti (memoria Regione, pp. 6 e 8; memoria Provincia, p. 9; memoria Comune, pp. 11 e 21; memoria Ecoambiente p. 3; memoria IndEco, p. 15) hanno contestato che vi sia la prova tanto del preteso nesso causale fra l’attività della discarica e il danno subito dagli appellanti, quanto del danno da costoro asseritamente subito. È stato in particolare puntualizzato che l’attività della discarica si sarebbe sempre svolta in base a provvedimenti autorizzatori legittimamente rilasciati (memoria Regione, p. 6; memoria Comune, p. 21; memoria IndEco p. 4), che le sostanze inquinanti per cui è in corso la bonifica del sito sono state trovate solo entro il perimetro della discarica, e non all’esterno (memoria Regione, p. 8), che la Ecoambiente (sua memoria, p.3) è gestore del sito solo dal 2000, e quindi nessuna responsabilità avrebbe per fatti precedenti e che la IndEco (sua memoria p.4) ha operato dal 1991 sul sito ed è stata ritenuta estranea all’inquinamento in atto, per il quale è stata disposta la bonifica, come da sentenza di questo Consiglio, sez. V 29 dicembre 2021 n.8702.

11. Con repliche 7 settembre 2022 per gli appellanti e 8 settembre 2022 per la Provincia e la Ecoambiente, queste parti hanno ancora insistito sulle rispettive posizioni.

12. Alla pubblica udienza del giorno 29 settembre 2022, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione.

13. In via preliminare, va accolta la richiesta della Provincia di Latina di essere estromessa dal giudizio in quanto estranea alla materia del contendere. E’infatti del tutto corretto quanto deduce quest’ente nella memoria sopra citata.

13.1 In primo luogo, le norme che si sono succedute nel periodo di tempo rilevante, ovvero l’art. 7 del d.P.R. 10 settembre 1982 n.915 e l’art. 197 del d. lgs. 3 aprile 2006 n.162, assegnano alla Provincia, nella specifica materia dei rifiuti, competenze che in generale sono soltanto di controllo, e non di amministrazione attiva. È sicuramente ipotizzabile, in termini astratti, anche una responsabilità per omesso controllo da parte di chi sia preposto ad eseguirlo, sta però di fatto che una simile fattispecie nemmeno è stata allegata in termini definiti, ovvero con riferimento a circostanze di tempo e di luogo specifiche e determinate.

13.2 Per completezza, va aggiunto che il d. lgs. 152/2006 assegna alle Province anche specifici poteri di amministrazione attiva. Esso prevede all’art. 191 che “qualora si verifichino situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell’ambiente, e non si possa altrimenti provvedere, il Presidente della Giunta regionale o il Presidente

della provincia ovvero il Sindaco possono emettere, nell'ambito delle rispettive competenze, ordinanze contingibili e urgenti per consentire il ricorso temporaneo a speciali forme di gestione dei rifiuti". La competenza del Presidente della Provincia qui è determinata per differenza rispetto a quella del Sindaco e del Presidente della Regione, e quindi sussiste nel caso in cui il fenomeno interessi più Comuni della stessa Provincia. Non è all'evidenza questo il caso, dato che la discarica di cui si tratta è localizzata in un solo Comune.

14. Tanto premesso, vanno respinte le eccezioni preliminari proposte dalle parti appellate, e di conseguenza va respinto l'appello incidentale della IndEco con il quale due di esse sono state riproposte. In ordine logico, vale quanto segue.

15. Va respinta l'eccezione preliminare di inammissibilità dell'appello per mancata riproposizione dei motivi di I grado, proposta dalla IndEco come sopra.

15.1 Si deve infatti osservare che nel caso presente è dedotta in giudizio non la domanda di annullamento di un atto amministrativo, la quale notoriamente richiede siano dedotti specifici motivi di illegittimità, ma una domanda di condanna al risarcimento. Per quest'ultima ipotesi, valgono allora i principi elaborati dalla giurisprudenza civile -per tutte Cass. civ. sez. I 27 agosto 2020 n.17952 come più recente- secondo i quali per riproporre una domanda è sufficiente che la parte la esponga "con chiarezza e precisione sufficienti a renderla inequivocamente intellegibile per la controparte ed il giudice in modo tale da manifestare la sua volontà di chiederne il riesame".

15.2 Nel caso di specie, ciò si deve ritenere avvenuto, come risulta dalla trascrizione, sopra riportata, della formula usata dalla parte per intestare il ricorso e delle relative conclusioni, altro essendo ovviamente decidere se la domanda, come riproposta, sia fondata nel merito.

16. È a sua volta infondata l'eccezione di inammissibilità dell'originario ricorso respinta in I grado e come sopra riproposta. Ricordando anche in questo caso che si è di fronte ad una controversia risarcitoria e non impugnatoria, si deve richiamare quanto correttamente osservato dal Giudice di I grado, ovvero che i contenuti dell'atto nelle pagine da 47 a 85 costituiscono una precisazione della domanda originaria, e non una sua non consentita modificazione. Come risulta a lettura, questi contenuti sono intestati come "motivi" e sono formulati con le modalità tipiche del ricorso impugnatorio, ma si tratta a ben vedere di una semplice improprietà stilistica: il dato di fatto è che i ricorrenti non hanno inteso impugnare alcun atto amministrativo, ed hanno invece mantenuto fermo il *petitum* della domanda, la richiesta di risarcimento, e la relativa *causa petendi*, il fatto illecito a loro avviso commesso con la gestione della discarica.

17. L'eccezione ulteriore di inammissibilità del ricorso originario per mancata impugnazione degli atti con i quali è stata assentita la gestione della discarica va a sua volta respinta. La mancata impugnazione di questi atti infatti non rileva sotto il profilo processuale, ma come si vedrà oltre va valutata per decidere il merito della domanda.

18. Ciò posto, l'appello principale è fondato nella parte in cui critica la sentenza impugnata per avere accolto l'eccezione di prescrizione dedotta in I grado.

18.1 In termini generali, è chiara in giurisprudenza la distinzione fra illecito permanente e illecito istantaneo ad effetti permanenti. Il primo consiste in una condotta che perdura, e che mantiene il bene in condizioni di danneggiamento, con la conseguenza che il termine di prescrizione "inizia a decorrere solo dal momento in cui tali condizioni siano state volontariamente eliminate dal danneggiante ovvero la condotta sia stata resa impossibile dalla perdita incolpevole della disponibilità del bene da parte di quest'ultimo": così in particolare Cass. civ. sez. III 19 febbraio 2016 n.3295, in materia di danno all'ambiente; conforme Cass. civ. sez. III 6 maggio 2015 n.9012. Il secondo invece consiste in una condotta dannosa che si esaurisce in un tempo definito, anche se gli effetti di danno da essa cagionati perdurano ulteriormente, con la conseguenza che il termine di prescrizione incomincia a decorrere nel momento in cui è cessata la condotta stessa: così per tutte Cass. civ. sez. III 11 febbraio 2020 n.3314 e C.d.S. sez. VI 19 gennaio 2016 n.167, relativa quest'ultima ad un'intesa lesiva della concorrenza, che è appunto una condotta isolata.

18.2 Ciò posto, il Giudice di I grado ha applicato la disciplina della prescrizione dell'illecito istantaneo a effetti permanenti sulla base del seguente ragionamento, che si riporta: "Nella fattispecie ... non si controverte in materia di illecito ambientale - e quindi di lesione all'ambiente quale bene autonomamente inteso - perché l'illecito di cui è chiesta la riparazione consiste nella lesione di diritti soggettivi dei ricorrenti derivante dalla asserita compromissione dell'area in cui si trova la loro proprietà e in cui è esercitata l'attività di impresa agricola; ... lesioni - che danno effettivamente luogo a un illecito istantaneo a effetti permanenti con la conseguente decorrenza della prescrizione a partire dal momento in cui i danni derivanti dalla lesione si sono manifestati e sono divenuti percepibili..."

18.3 Il Collegio non ritiene di condividere questa prospettazione, sulla base di un semplice rilievo di fatto. La condotta lesiva di cui si ragiona è unitaria, ed è rappresentata, dal punto di vista della parte, nella presunta mala gestione della discarica, che avrebbe prodotto conseguenze dannose ovvero pericolose nello spazio fisico circostante. Questa condotta lesiva, sempre in ipotesi, è effettivamente una condotta protratta nel tempo, che mantiene il bene danneggiato in condizioni di pregiudizio. Ciò posto, ad avviso del Collegio, la natura di questa condotta non muta in base alla qualificazione giuridica che si possa dare del bene da essa offeso; in altre parole, quanto si è detto non muta a seconda che lo spazio fisico circostante venga qualificato sotto il profilo del bene giuridico ambiente, ovvero sotto il profilo del diritto soggettivo di proprietà di cui i ricorrenti appellanti erano titolari: a fronte di una stessa identica condotta, identica deve essere la disciplina della prescrizione del diritto al risarcimento, con soluzione oltretutto conforme ad equità sostanziale.

18.4 Poiché quindi la gestione della discarica perdura a tutt'oggi, la prescrizione astrattamente considerata non sussiste.

19. L'appello principale però è infondato e va respinto quanto al merito della pretesa risarcitoria, la quale quindi, pur in astratto non prescritta, non è fondata in concreto.

19.1 In termini generali, è del tutto noto che chi richieda il risarcimento per un presunto danno ingiusto da lui subito debba in primo luogo provare l'esistenza del fatto illecito che, secondo la sua prospettazione, avrebbe cagionato questo danno.

19.2 Nel caso di specie poi, in cui si allega che il danno sarebbe stato prodotto dalla gestione di una discarica, sono possibili in termini logici due ipotesi, che discendono da una premessa comune: la gestione della discarica stessa è un'attività non di per sé illecita, che pertanto non si può ritenere produttiva di danno ingiusto risarcibile per il solo fatto di esistere.

19.3 Ciò posto, la prima ipotesi astrattamente possibile è quella in cui la gestione della discarica sia effettuata sulla base di atti amministrativi di assenso illegittimi, che siano stati ritualmente contestati ed annullati. Questa ipotesi però esula nel caso di specie, perché, come correttamente evidenziato dalle parti appellate, nessuno degli atti amministrativi che nel corso degli anni hanno legittimato l'esercizio della discarica è stato impugnato ed annullato.

19.4 La seconda ipotesi astrattamente possibile è poi quella sulla quale, per implicito ma in modo non equivoco, maggiormente insistono i ricorrenti appellanti: l'attività della discarica potrebbe avere cagionato danno per avere illegittimamente travalicato i limiti imposti dai legittimi atti amministrativi che ne hanno assentito l'esercizio.

19.5 Tuttavia, sulla base delle prove dedotte in giudizio, questa ipotesi non è dimostrata.

19.6 Un primo elemento contrario alla tesi dei ricorrenti appellanti è rappresentato dalla citata sentenza della V Sezione di questo Consiglio 29 dicembre 2021 n.8702, che annullando due ordinanze del Sindaco in materia risalenti al 2005 ha escluso il contributo causale della Ind. Eco all'inquinamento presente nell'area della discarica. È di rilievo notare che, come correttamente sottolineato dalla Regione nelle difese sopra riportate, le sostanze inquinanti sono state ritrovate all'interno del sito della discarica, ma non ne consta una diffusione all'esterno, in particolare sul fondo dei ricorrenti appellanti.

19.7 Neppure raggiunge lo scopo la documentazione asseritamente a ciò idonea prodotta dagli interessati. Si tratta, limitandosi ai documenti che hanno un qualche grado di specificità e trascurando la produzione di semplici articoli di stampa, anzitutto del risultato di un'analisi (doc. 56 in I grado ricorrenti appellanti), che però è del tutto decontestualizzato, non constando le precise circostanze di tempo e di luogo in cui queste analisi sono state eseguite e non essendovi alcuna argomentazione allegata circa la possibile provenienza degli inquinanti. Si tratta poi dello studio di caratterizzazione della discarica (doc. 65 in I grado ricorrenti appellanti), che però nulla dice sulla presenza di inquinanti fuori dal sito. Si tratta infine di uno studio (doc. 70 in I grado ricorrenti appellanti) sui danni provocati dai gabbiani al tetto della serra gestita dai ricorrenti appellanti, non certo idoneo a provare una qualche forma di mala gestione della discarica, dato che, per comune esperienza, il gabbiano è ubiquitario nelle zone in cui vi siano rifiuti provenienti da insediamenti umani, senza necessità che questi rifiuti vengano da una discarica mal gestita.

19.8 Considerato che nell'ambito della giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo in materia di diritti vale senza eccezioni la regola civilistica dell'onere della prova – per tutte, sul punto già C.d.S. sez. VI 4 marzo 2015 n.1052 e 22 novembre 2010 n.8125 – la sussistenza del fatto illecito produttivo di danno non è dimostrata, e quindi la domanda risarcitoria va respinta.

20. In conclusione, pur essendo errata la pronuncia del T.a.r. di reiezione del ricorso di I grado per prescrizione della pretesa, l'appello principale va comunque respinto per difetto di fondatezza della domanda risarcitoria; per conseguenza, il ricorso di I grado va respinto, sia pure con la diversa motivazione sin qui esposta.

21. La particolarità della controversia, quale emerge evidente da tutto quanto sin qui esposto, è giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto (ricorso n.4083/2107), così provvede:

- a) dichiara l'estromissione dal processo della Provincia di Latina;
- b) respinge l'appello incidentale;
- c) respinge l'appello principale, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione, sub § 20;
- d) compensa per intero fra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

(*Omissis*)

