

## **Consiglio di Stato, sentenza n. 1826/2010: proprietario di un sito contaminato non colpevole dell'inquinamento**

*Il principio secondo cui il soggetto che ha prodotto l'inquinamento del suolo è tenuto a sopportare le spese della bonifica del medesimo, affermato, sul piano nazionale, dall'art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997, è stato successivamente trafuso nel D.Lgs n. 152/06. Di conseguenza, può essere chiamato a rispondere solamente colui che ha provocato l'inquinamento, sulla base del principio comunitario "chi inquina paga".*

(Nella specie, tuttavia, il Collegio ha messo in evidenza che non era controverso il fatto che i rifiuti pericolosi fossero stati depositati sui terreni degli appellati da industrie petrolifere, successivamente fallite. La questione dirimente era che di tale attività i proprietari dell'epoca, non solo fossero a conoscenza, ma la abbiano consapevolmente consentita.

In sostanza, il problema non risiede sulla responsabilità diretta delle parti appellate nella realizzazione di discariche abusive, non in discussione, ma sulla sussistenza a loro carico dell'obbligo di provvedere alla bonifica delle aree di cui sono divenuti proprietari jure successionis.

In proposito può affermarsi che, con riguardo ad entrambe le parti appellate, il patrimonio del rispettivo dante causa, in cui sono subentrate, era gravato di una passività rappresentata dall'obbligo legale di risanare l'area trasformata illecitamente in discarica di rifiuti inquinanti.

REPUBBLICA ITALIANA

N. 1826/09

Reg.Sent.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Anno

IL CONSIGLIO DI STATO IN SEDE GIURISDIZIONALE

N.8707-8708

Reg.Ric.

Sezione Quinta

Anno 2000

ha pronunciato la seguente

#### DECISIONE

sul ricorso in appello n. 8707 del 2000, proposto dal Comune di Cerro al Lambro, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Manzi, Marco di Tolle e Caterina Solimini, elettivamente domiciliato presso il primo in Roma, via Ferico Confalonieri 5

contro

i signori Ambrogio Danelli, Daniele Danelli, Antonia Papetti e Giuseppina Vitali, rappresentati e difesi dagli avvocati Vincenzo Negri, Giuseppe Bozzi e Aldo Bozzi, elettivamente domiciliati il primo in Roma, via Degli Scipioni, n. 268/A;

e nei confronti

della Azienda Sanitaria Locale Milano 2, della Provincia di Milano e della Regione Lombardia, non costituita in giudizio

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Milano 8 febbraio 2000 n. 76, resa tra le parti

e

sul ricorso in appello n. 8708 del 2000, proposto dal Comune di Cerro al Lambro, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi Manzi, Marco di Tolle e Caterina Solimini, elettivamente domiciliato presso il primo in Roma, via Ferico Confalonieri 5

contro

i signori Franco Montana e Mario Montana, rappresentati e difesi dagli avvocati Manfredi Bettoni e Tiziano Giovanelli, elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Roma, Via Barberini, n. 29;

e nei confronti

della Azienda Sanitaria Locale Milano 2, della Provincia di Milano e della Regione Lombardia, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Milano 8 febbraio 2000 n. 761, resa tra le parti.

Visti i ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio come in epigrafe;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 18 aprile 2008 il consigliere Marzio Branca, e uditi gli avv.ti Manzi, Bozzi, Negri e Bettoni;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto.

#### FATTO

Con i ricorsi in epigrafe il Comune di Cerro al Lambro ha chiesto la riforma delle due sentenze, di identico contenuto, con le quali il Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia ha accolto ricorsi proposti per l'annullamento dell'ordinanza del Sindaco di Cerro al Lambro 23 aprile 1997 n. 8, con la quale sono stati disposti adempimenti per la bonifica ambientale dell'area di proprietà dei ricorrenti.

I ricorrenti in primo grado si sono costituiti nei giudizi di appello come in epigrafe.

Alla pubblica udienza del 18 aprile 2008 è emersa l'esigenza di disporre incombenti istruttori necessari alla definizione dei giudizi.

La Sezione, pertanto, riunite le due cause in ragione della connessione oggettiva connessa alla impugnazione lo stesso provvedimento comunale, ha adottato la decisione istruttoria 28 agosto 2008 n. 3974, con la quale ha ordinato al Comune di Cerro al Lambro la produzione di documenti inerenti le controversie.

Il Comune ha parzialmente adempiuto all'incombente con deposito in data 10 novembre 2008.

Le cause sono state fissate per la ulteriore trattazione all'udienza pubblica del 30 gennaio 2009, nella quale, udite le parti, gli appelli sono stati trattenuti per la decisione.

## DIRITTO

Oggetto delle due controversie riunite è l'ordinanza con la quale il Sindaco del Comune di Cerro al Lambro ha imposto ai ricorrenti in primo grado, odierne parti appellate, quali proprietari di terreni siti nel territorio comunale, nei quali risultavano "stoccate abusivamente melme acide e terre decoloranti esauste", di eseguire alcuni interventi finalizzati alla bonifica delle dette aree.

In particolare è stato ordinato:

- 1) di eseguire accertamenti circa lo stato del suolo/sottosuolo/falda;
- 2) predisporre a norma di legge un progetto per la messa in sicurezza dell'area interessata e per la bonifica ambientale;
- 3) di trasmettere copia del detto progetto entro 30 giorni dalla notifica dell'ordinanza al Comune, alla ASL, ed ad altre istituzioni competenti in materia.

Avverso il provvedimento hanno proposto ricorso giurisdizionale amministrativo i proprietari dei due terreni interessati, lamentando la violazione della normativa statale e regionale in materia di discariche abusive di rifiuti, e negando la sussistenza di presupposti per l'adozione di una ordinanza contingibile ed urgente ai sensi del t.u. delle leggi sanitarie n. 1265 del 1934.

In particolare i ricorrenti hanno escluso di essere responsabili dell'incontestato abbandono di rifiuti pericolosi su terreni di loro proprietà e di essersi attivati per pervenire ad una bonifica delle aree.

Hanno anche osservato che la predisposizione di progetti per la bonifica dei terreni interessati dalle sostanze inquinanti è di competenza del Comune e non può essere imposto ai proprietari incolpevoli.

L'impugnazione del provvedimento è stata accolta dal Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, il quale ha ritenuto:

- a) che le suddette operazioni non potevano essere imposte ai proprietari dei terreni, a norma dell'art. 3, comma 32 – penultimo alinea – della legge 28 dicembre 1995 n. 549,

per la sola ragione che gli stessi non avevano presentato denuncia di scarico abusivo, in quanto la situazione dei terreni in questione era nota da tempo all'autorità regionale e tale notorietà "supplisce la carenza di denuncia";

b) che nella specie non risulta provata la responsabilità dei proprietari ai sensi dell'art. 14, comma 3, del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22, né risulta esperita una indagine tesa ad accertare gli effettivi responsabili del fatto lamentato;

c) che la pericolosità e il danno alla salute e all'ambiente non derivano "da eventuali dinamismi connaturati al terreno" o da altri fattori negativi imputabili al terreno.

Il Comune di Cerro al Lambro ha proposto separati appelli contestando le argomentazioni poste a fondamento delle sentenze di identico contenuto.

Viene osservato come il motivo di accoglimento legato alla irrilevanza della omessa denuncia di discarica abusiva, che, ai sensi dell'art. 3, comma 32, della legge n. 549 del 1995, sarebbe causa di responsabilità degli appellati, non possa essere condiviso, in quanto l'obbligo imposto dalla detta norma, comunque, è rimasto inosservato.

Tale motivo di appello non è fondato.

La norma in esame, infatti, tende a promuovere la diligenza dei soggetti che hanno la disponibilità di aree interessate da discariche abusive affinché, venuti a conoscenza del fatto illecito, si attivino, mettendo in condizione l'autorità regionale di adottare i provvedimenti necessari a reprimere tali comportamenti, e ad avviare le procedure di risanamento ambientale.

Il richiamo a tale disposizione, quindi, non appare appropriato quando, come nella specie è documentalmente provato, la presenza sulle aree in questione di stoccaggi di rifiuti abusivi sia già stata segnalata dai proprietari attraverso la presentazione di concreti progetti di bonifica.

Risulta fondato, invece, il motivo di appello ancorato al disposto di cui all'art. 31-bis, comma 3, della legge regionale 7 giugno 1980 n. 94, a norma del quale, nel quadro di un programma di finanziamento di interventi di bonifica ambientale, si impone al Comune "di procedere legalmente, per ottenere il rimborso delle spese sostenute, nei confronti di chiunque possa aver concorso a causare il danno ambientale o sia tenuto allo smaltimento dei rifiuti, ivi compresi, ove obbligati, il proprietario dell'area, e chiunque ne abbia avuto la disponibilità all'epoca in cui è avvenuta l'immissione o il deposito di materiale inquinato, nonché il produttore dei rifiuti".

Il principio secondo cui il soggetto che ha prodotto l'inquinamento del suolo è tenuto a sopportare le spese della bonifica del medesimo, verrà poi confermato sul piano nazionale, dall'art. 14 del d.lgs. n. 22 del 1997, poi trasfusa nell'art. 195 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152.

Lo stesso d.lgs. n. 22/1997 all'art. 17 stabilisce inoltre (comma 2) "Chiunque ... determina un pericolo concreto ed attuale di superamento dei limiti medesimi, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali deriva il pericolo di inquinamento."; e (comma 10) "Gli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale ....costituiscono onere reale sulle aree inquinate di cui ai commi 2 e 3. L'onere reale deve essere indicato nel certificato di destinazione urbanistica ai sensi e per gli effetti dell'articolo 18, comma 2, della legge 28 febbraio 1985, n. 47"..

Gli appellati negano che tali disposizioni possano costituire valido supporto per l'obbligo, stabilito dal Comune nei loro confronti, di procedere, con accertamenti e progetti, alla eliminazione dai loro terreni delle melme acide e delle terre decoloranti che vi sono state sversate, in quanto il detto deposito incontrollato sarebbe stato compiuto da altri senza che gli appellanti medesimi vi abbiano concorso con dolo o colpa.

La posizione degli appellati non può essere condivisa.

Nella specie non è controverso che i rifiuti pericolosi siano stati depositati sui terreni degli appellati da industrie petrolifere, successivamente fallite, ma è pacifico che di tale attività i proprietari dell'epoca, non solo fossero a conoscenza, ma la abbiano consapevolmente consentita.

Con riguardo ai signori Daneli ed altri è in atti il contratto di locazione (doc. 10 prodotto dal Comune) concluso il 1° marzo 1961 dal dante causa degli attuali appellati, Francesco Danelli, proprio con la Società I.C.E.P. s.p.a. (Industria Chimica e Petrolifera), che vi ha depositato i residui catramosi della propria attività di industria petrolifera.

Come emerge dalle relazioni tecniche eseguite dal Comune di Cerro Lambro in data 17 aprile 1986 e dalla Provincia di Milano in data 7 luglio 1986 (documenti n. 4 e n. 5 di produzione Danelli) analoga attività di discarica abusiva è stata eseguita dalla raffineria Sparvol sui terreni di proprietà dei signori Montana, i quali si sono poi attivati per ottenere

l'autorizzazione alla copertura dell'area con terra di riporto proveniente dagli sbancamenti in zone adiacenti alla Viscolube Italiana s.p.a..

Identico accertamento dei fatti risulta dalla nota in data 18 settembre 1987 con la quale il Tecnico di igiene dell'Associazione dei Comuni del Lodigiano Nord-Ovest, Unità Socio Sanitaria Locale n. 55 ha riferito dei sopralluoghi effettuati nella zona (doc. 7).

La realtà dei fatti, del resto, è stata accertata nei termini anzidetti anche dalla sentenza del Pretore di Lodi 29 giugno 1989, depositata agli atti il 20 gennaio 2009, con la quale i signori Danelli e Montana sono stati assolti dal reato di cui all'art. 25, comma 2, del d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915, essendo stati accusati di aver realizzato sui terreni discariche abusive di rifiuti urbani e speciali.

L'assoluzione è stata motivata con la circostanza che, in entrambi i casi, gli imputati avevano ereditato terreni sui quali i loro aventi causa avevano consentito la discarica abusiva di rifiuti inquinanti.

Ma nel presente giudizio non è in discussione la responsabilità diretta delle parti appellate nella realizzazione di discariche abusive, bensì la sussistenza a loro carico dell'obbligo di provvedere alla bonifica delle aree di cui sono divenuti proprietari jure successionis.

In proposito può affermarsi che, con riguardo ad entrambe le parti appellate, il patrimonio del rispettivo dante causa, in cui sono subentrate, era gravato di una passività rappresentata dall'obbligo legale di risanare l'area trasformata illecitamente in discarica di rifiuti inquinanti.

E poi da rilevare che le parti appellate hanno dimostrato con il loro comportamento la consapevolezza della loro responsabilità e della sussistenza a loro carico di un obbligo di provvedere al risanamento e alla bonifica delle aree di loro proprietà.

I signori Danelli, in data 26 gennaio 1990 (doc. n.3), hanno sottoscritto una scrittura privata con la quale affermano di voler "provvedere alla bonifica ...dei predetti terreni incaricando idonea impresa avente la struttura e la competente organizzazione", ed hanno individuato tale struttura nel Consorzio Grondone, il quale si è contestualmente impegnato ad eseguire le necessarie operazioni, acquisendo come contropartita il diritto a svolgere sugli stessi terreni attività di cava.

Inoltre, in data 4 luglio 1990, il Comune di Cerro al Lambro inviava una nota con la quale assegnava ai signori Danelli e ai signori Montana "un termine improrogabile di 60 giorni dalla ricezione della presente, per la presentazione da parte Vostra di un progetto di ripristino ambientale" e soggiungeva: "Scaduto il termine, questo Comune avvierà ai sensi

dell'art. 31 bis della Legge Reg. 84 (rectius 94) del 1980, le procedure per l'esecuzione d'ufficio dell'intervento con rivalsa totale nei vostri confronti ed eventuali altri responsabili.".

In risposta a tale nota, tanto i signori Danelli che i signori Montana, lungi dal contestare la nota e sostenere la propria estraneità all'abuso commesso, come pretendono in questa sede, hanno comunicato di aver già avviato il piano di bonifica, gli uni attraverso il Consorzio Grondone (doc. 5), gli altri secondo il progetto redatto dalla S.G.A. s.r.l. (doc. 9 di produzione del Comune).

Né interessa qui indugiare sulle ragioni che non hanno consentito a tali iniziative di pervenire a conclusione, perché la circostanza non è idonea ad eliminare la responsabilità delle parti appellate ed il loro obbligo di provvedere alla bonifica, attestati, fra l'altro, dalla acquiescenza prestata alla ingiunzione comunale del 1990.

Le deduzioni svolte dal Comune di Cerro al Lambro risultano quindi fondate.

La riproposizione dei motivi dichiarati assorbiti in primo grado non consegue esito favorevole alle parti appellate.

Si è dedotto che la competenza ad eseguire interventi di bonifica ambientale, in via diretta e primaria, apparterebbe al comune e non ai soggetti proprietari dei terreni, ma l'art. 31 bis, comma 1, della legge regionale n. 94 del 1980 effettua riferimento esplicito all'art. 217 del t.u. delle leggi sanitarie. R.d. 24 luglio 1934 n. 1265, che contempla l'ordine del sindaco al soggetto responsabile, salvo l'intervento diretto in caso di inosservanza.

Né possono essere accolte le articolate censure a carico dell'ordinanza, mosse prevalentemente dai signori Montana, sotto i profili dell'eccesso di potere per difetto di presupposti, di motivazione, per illogicità.

Nel corso della annosa vicenda si sono moltiplicati gli accertamenti e le sollecitazioni, specie da parte dell'autorità sanitaria, perché si provvedesse ad eliminare una fonte di pericolo per la salute pubblica, di cui è testimonianza specifica l'ordinanza del Sindaco di Cerro al Lambro 16 aprile 1996 n. 341, con la quale si è ingiunto agli appellati di procedere alla recinzione dei terreni, apponendo l'avviso di "grave pericolo per la salute - scarica di melme acide", provvedimento comunque non impugnato ed eseguito a proprie spese dagli interessati.

Il conclusione gli appelli vanno accolti.

Le spese di lite, avuto riguardo alla particolarità della fattispecie, vanno compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quinta, accoglie gli appelli in epigrafe, e, per l'effetto, rigetta i ricorsi di primo grado.

Ompensa le spese del doppio grado di giudizio;

ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 30 gennaio 2009 con l'intervento dei magistrati:

Stefano Baccharini	Presidente
Filoreto D'Agostino	Consigliere
Claudio Marchitello	Consigliere
Marzio Branca	Consigliere est.
Aniello Cerreto	Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
F.to Marzio Branca	F.to Stefano Baccharini

IL SEGRETARIO  
F.to Rosi Graziano

DEPOSITATA IN SEGRETERIA  
il 27/03/2009  
(Art. 55 L. 27/4/1982, n. 186)  
p. IL DIRIGENTE  
f.to Giovannini Silvana