

## **Il “principio chi inquina paga” e gli obblighi degli aventi causa**

**Breve nota alla sentenza del Consiglio di Stato 25 febbraio 2016 n. 765**

*A cura dell'Avv. Valentina Stefutti*

Nella sentenza in rassegna, il Consiglio di Stato ha fornito alcuni importanti chiarimenti in merito alla corretta interpretazione dei principi enunciati nella nota sentenza della Corte di Giustizia 4 marzo 2015 C-534/13, che ha escluso l'addebitabilità in capo al proprietario degli obblighi di bonifica e di ripristino discendenti dalla mera qualifica di titolare di un diritto reale sul bene e, per gli effetti, la compatibilità comunitaria di una disciplina nazionale che preveda una responsabilità oggettiva discendente dalla mera qualifica di titolare di un diritto reale sul bene.

Fermi tali principi, nella sentenza in rassegna il Consiglio di Stato ha ribadito alcuni importanti principi in materia, sovente contestati in sede contenziosa da grandi e piccoli inquinatori, rammentando in primo luogo rammentato come l'obbligo ripristinatorio sia trasmissibile agli eredi, trattandosi di obblighi di natura patrimoniale (cfr. Cons. St., Sez. II, 6 marzo 2013, n. 2417). Ne deriva che gli obblighi di bonifica ben possano gravare sugli aventi causa di un soggetto che si sia reso responsabile della contaminazione di una o più matrici ambientali, senza che possa ritenersi in alcun modo violato il principio di derivazione comunitaria “chi inquina paga”.

Tanto premesso, vale la pena di ricordare, ancora una volta, come ha fatto il Consiglio di Stato anche in questa pronuncia, che le responsabilità possono essere sia di tipo commissivo che omissivo, stante che requisito della colpa, ben può consistere proprio nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area, impedendo che possano essere in essa indebitamente depositati rifiuti nocivi (cfr. Cass., Sez. Un., 25 febbraio 2009, n. 4472; Cons. Stato Sez. V, 16 luglio 2010, n. 4614).

Sulla scorta di tali principi, è pertanto evidente che gli aventi causa ben possano essere chiamati a rispondere della causazione dei fenomeni di contaminazione anche *iure proprio*, per aver mancato di attivarsi al fine di impedirne la verifica.

Resta da affrontare una ulteriore questione, quella della valenza di eventuali accordi tra privati, in particolare tra dante ed avente causa e/o da locatore e locatario di un'area, in ordine al soggetto su cui andranno a gravare eventuali passività ambientali nonché i corrispondenti obblighi di bonifica.

Sul punto, la giurisprudenza del Consiglio di Stato è infatti ferma nel ritenere che *“al principio “chi inquina paga”, il quale ispira la disciplina nazionale in tema di distribuzione degli oneri conseguenti ad ipotesi di contaminazione di aree deve essere riconosciuta valenza inderogabile di normativa di ordine pubblico, in quanto tale insuscettibile di deroghe di carattere pattizio. Ed infatti, in considerazione del preminente complesso di valori sottesi all'enucleazione del richiamato principio e del rango della sua fonte, laddove si ammettesse la possibilità di derogare in via convenzionale al basilico criterio di distribuzione del “chi inquina paga”, si consentirebbero agevoli elusioni degli obblighi di prevenzione e riparazione imposti dalla pertinente normativa di settore”*. (cfr. tra le tante, CdS n.4225/15)

Ne deriva, ha concluso il Consiglio di Stato con persuasiva motivazione, che debba essere affermata sia la responsabilità del proprietario di un terreno sul quale siano depositati rifiuti, nel caso in cui il terreno sia oggetto di un rapporto di locazione (cfr. Cass. civ. Sez. III, 22 marzo 2011, n. 6525), sia la responsabilità di qualunque soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso di imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente.

Pertanto, sia il proprietario locante, che colui che conduce in locazione possono risultare responsabili per l'inquinamento dei suoli.

*Valentina Stefutti*

*Pubblicato il 14 aprile 2016*

\*\*\*\*\*

*In calce la sentenza in commento*

**© Copyright riservato www.dirittoambiente.net - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata**

*E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)*

N. 00765/2016REG.PROV.COLL.

N. 08308/2005 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8308 del 2005, proposto da:  
Comune di Cerro al Lambro, rappresentato e difeso dagli avvocati Caterina Solimini, Roberto Colagrande, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, viale Liegi, n. 35 B.;

*contro*

Danelli Ambrogio, Danelli Daniele, rappresentati e difesi dagli avvocati Vincenzo Negri, Giuseppe Bozzi, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, Via degli Scipioni n. 268/A; Papetti Antonia, Vitali Giuseppina;

*e con l'intervento di*

ad adiuvandum:  
Viscolube S.p.A., in persona del legale rappresentante, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Cristina Pagni, Massimiliano Sambri, Angelo Clarizia, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, in Roma, Via Principessa Clotilde, n. 2;

*per la riforma*

della sentenza del T.A.R. LOMBARDIA – MILANO, SEZIONE I, n. 5443/2004, resa tra le parti, concernente bonifica località e ripristino ambientale.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2015 il Cons. Luigi Massimiliano Tarantino e uditi per le parti gli avvocati Roberto Colagrande, Mariaida Leonardo su delega dell'avvocato Vincenzo Negri, Angelo Clarizia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I Sig.ri Danelli Ambrogio, Danelli Daniele, Papetti Antonia e Vitale Giuseppina adivano il TAR per la Lombardia per ottenere l'annullamento dell'ordinanza del sindaco del Comune di Cerro al Lambro n. 9 del 6 ottobre 2003, notificata ai ricorrenti in data 9 ottobre 2003, nella parte in cui si ordinava ai ricorrenti la messa in sicurezza, la bonifica ed il ripristino ambientale, unitamente agli adempimenti connessi, della località in Cerro al Lambro, denominata "cascina Gazzera", a

termini degli artt. 14 e 17 del D. Lgs. 22/97; di tutti gli atti connessi e presupposti ed in particolare del verbale della conferenza di servizi del 30 giugno 2000 - non nota-, della nota 1.6.2002 prot. N. 5033.

2. Il primo giudice accoglieva il ricorso rilevando che in relazione ad alcuni terreni per i fenomeni di inquinamento sino al 1979 gli stessi non potessero essere imputabili ai ricorrenti, atteso che gli immobili in questione non risultavano essere di loro proprietà, ma del defunto padre. Mentre per gli eventi successivi il comune di Cerro al Lambro non aveva fornito la prova della causazione dei fenomeni in questione da parte di quest'ultimi. Mentre quanto ai restanti terreni i fenomeni di inquinamento riguardavano un periodo temporale antecedente al 2000, anno in cui il Sig. Danelli Ambrogio, li acquistava in proprietà, né risultava provato li avesse condotti in locazione o ne avesse avuto altrimenti la disponibilità.

3. Con l'odierno appello il Comune di Cerro al Lambro rivendica a legittimità del provvedimento impugnato in prime cure, invocando la riforma della sentenza del TAR.

3.1. In prima battuta l'appellante sostiene che erroneamente il primo giudice non avrebbe dichiarato inammissibile il ricorso per la mancata notifica dello stesso al Sindaco del Comune di Cerro al Lambro, nella parte in cui detta ordinanza sarebbe stata adottata, oltre che ai sensi dell'art. 17 del D. Lgs. 22/97, anche ai sensi dell'art. 14 del medesimo corpo normativo.

3.2. L'amministrazione comunale, inoltre, lamenta che il provvedimento impugnato avrebbe imposto ai sensi del citato art. 14, la rimozione dei rifiuti,

prima ancora della bonifica, attività la prima di cui sarebbe onerato il titolare del diritto reale sull'area unitamente al responsabile della violazione.

3.3. Quanto, invece, all'obbligo di bonifica, sarebbe erronea l'affermazione contenuta nella sentenza secondo la quale l'obbligo di bonifica non sarebbe trasmissibile agli eredi. Del resto il Sig. Danelli Francesco sarebbe stato responsabile della contaminazione del sito per averlo concesso in locazione alla società ICEP per lo scarico dei propri residui di lavorazione. In ogni caso gli eredi sarebbero responsabili anche iure proprio per non essersi attivati nel porre rimedio alla contaminazione. Né appare corretto ritenere che anche per il periodo di tempo successivo al momento in cui ne divenivano proprietari quest'ultimi non dovessero attivarsi almeno per recintare l'area. Ancora sarebbe lacunosa la motivazione del TAR che avrebbe preso in considerazione solo la posizione del Sig. Danelli Ambrogio.

4. Costituitisi in giudizio gli originari ricorrenti invocano la conferma della sentenza di primo grado, eccependo, inoltre, che sulla stessa questione tra le stesse parti si sarebbe già pronunciato lo stesso TAR per la Lombardia con sentenza n. 760/2000.

5. Interviene *ad adiuvandum* Viscolube S.p.a. che pone in luce come con sentenza 27 marzo 2009, n. 1826, il Consiglio di Stato avrebbe confermato la legittimità dell'ordinanza sindacale n. 8/1997 con la quale su terreni limitrofi era stata ordinata la bonifica nei confronti degli originari ricorrenti. Altra controversia

avente ad oggetto la stessa ordinanza sindacale sarebbe stata portata all'attenzione del Consiglio su appello proposto da ICEP s.r.l.

6. Nelle successive difese l'amministrazione appellante ribadisce le proprie conclusioni, evidenziando che in ragione della sentenza del Consiglio di Stato 27 marzo 2009, n. 1826, avrebbe ottenuto la condanna al risarcimento del danno in sede civile da parte degli originari ricorrenti con sentenza del Tribunale di Lodi del 25 novembre 2014.

7. All'udienza del 17 febbraio 2015 la trattazione dell'odierno contenzioso si differisce in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia sul tema dei limiti della responsabilità del proprietario per i fenomeni di inquinamento presenti sugli immobili di cui risulti titolare.

8. Infine, con memoria depositata in data 12 novembre 2015 l'amministrazione comunale argomenta in ordine al principio di diritto contenuto nella sentenza della Corte di Giustizia, 4 marzo 2015, C-534/13, affermandone l'irrilevanza nell'odierna controversia, dal momento che resa su quesito avente ad oggetto la direttiva 2004/35/CEE, che si applica ai danni causati da emissione, evento o incidente verificatosi dopo il 30 aprile 2007, mentre l'ordinanza sindacale impugnata in prime cure farebbe applicazione della previgente disciplina nazionale d.lgs. 22/1997 adottata in recepimento delle direttive del 1991 e del 1994. In ogni caso la pronuncia non potrebbe andare a vantaggio degli appellati sia perché gli stessi non avrebbero richiamato la disciplina che ne è oggetto, sia perché gli stessi

non sarebbero proprietari incolpevoli del sito inquinato, avendo dato causa all'inquinamento in questione.

8. L'appello è parzialmente fondato e merita di essere accolto nei sensi di seguito indicati.

8.1. Innanzitutto, va confermato il capo della sentenza di prime cure, che respinge l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per la mancata notifica dello stesso al sindaco in proprio, quale ufficiale di governo. Infatti, l'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 14, d.lgs. 22/1997, come già chiarito da Cons. Stato Sez. V, 12 giugno 2009, n. 3765, ha un diverso fondamento rispetto alle ordinanze disciplinate dall'art. 54 T.U. enti locali. Pertanto, impregiudicata la questione non sottoposta nemmeno allo scrutinio del primo giudice circa la corretta individuazione dell'organo comunale competente, il Sindaco non agisce in qualità di ufficiale di Governo, ma di organo del comune.

9. Sono fondate, invece, le doglianze con la quale l'amministrazione sostiene la legittimità dell'ordinanza impugnata contenente l'obbligo di rimozione dei rifiuti e di bonifica in capo agli odierni appellati.

Va precisato che la pronuncia della Corte di Giustizia, 4 marzo 2015, C-534/13 non contiene principi di diritto utili ai fini della decisione della presente controversia. Infatti, non solo si pronuncia su una disciplina europea, *ratione temporis*, non applicabile alla controversia in esame, ma in ogni caso giunge a conclusioni non esportabili alla vicenda *de qua*, dal momento che esclude l'addebitabilità in capo al proprietario degli obblighi di bonifica e di ripristino



discendenti dalla mera qualifica di titolare di un diritto reale sul bene. Esclude, quindi, la compatibilità comunitaria di una disciplina nazionale che preveda una responsabilità oggettiva discendente dalla mera qualifica di titolare di un diritto reale sul bene.

9.1. Appare opportuno, inoltre, precisare che questa Sezione in altro contenzioso proposto da I.C.E.P. S.r.l. per ottenere la caducazione dell'ordinanza impugnata anche dagli odierni appellati ha escluso con la pronuncia n. 5305/2014, la ricorrenza delle censure di legittimità ivi denunciate. Sempre questa Sezione con sentenza n. 1026/2009, ha respinto il ricorso proposto dagli odierni appellati avverso l'ordinanza n. 8/1997 del Sindaco del comune di Cerro al Lambro con la quale venivano disposti obblighi per la bonifica ambientale delle aree di proprietà di quest'ultimi sui mappali n. 57 e 59 del foglio 10 del comune di Cerro al Lambro, prossime a quelle oggetto dell'ordinanza impugnata con il ricorso di prime cure, così riformando la sentenza del TAR Lombardia n. 760/2000.

9.2. Tanto premesso va chiarito che nella fattispecie in esame, contrariamente a quanto affermato dal primo giudice, sono ravvisabili elementi di imputazione in capo agli originari ricorrenti degli obblighi di bonifica e di ripristino discendenti dal loro comportamento colposo.

Innanzitutto, è utile precisare che la giurisprudenza di questo Consiglio ha precisato che l'obbligo ripristinatorio è trasmissibile agli eredi, trattandosi di obblighi di natura patrimoniale (cfr. Cons. St., Sez. II, 6 marzo 2013, n. 2417). Quanto, invece, agli obblighi di bonifica posto che è accertata anche all'indomani

dell'acquisizione in proprietà del bene da parte degli odierni appellati l'attività di sversamento di rifiuti nel fondo in questione, da un lato, è irrilevante la circostanza che sia intervenuto un contratto di locazione tra la società ICEP e Francesco Danelli, atteso che la giurisprudenza è ferma nel riconoscere sia la responsabilità del proprietario di un terreno sul quale siano depositati rifiuti, ai sensi del D.Lgs. n. 22/1997, art. 14, comma 3, nel caso in cui il terreno sia oggetto di un rapporto di locazione (cfr. Cass. civ. Sez. III, 22 marzo 2011, n. 6525), sia la responsabilità di qualunque soggetto che si trovi con l'area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l'area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell'ambiente. Pertanto, sia il proprietario locante, che colui che conduce in locazione possono risultare responsabili per l'inquinamento dei suoli. Dall'altro, deve rinvenirsi una responsabilità in proprio in capo agli aventi causa di Francesco Danelli, poiché il requisito della colpa postulato dall'art. 14, d.lgs. 22/1997, ben può consistere proprio nell'omissione degli accorgimenti e delle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un'efficace custodia e protezione dell'area, così impedendo che possano essere in essa indebitamente depositati rifiuti nocivi (cfr. Cass., Sez. Un., 25 febbraio 2009, n. 4472; Cons. Stato Sez. V, 16 luglio 2010, n. 4614). Nella fattispecie, infatti, gli atti amministrativi acquisiti al fascicolo di causa danno atto del verificarsi dei fenomeni di inquinamento nell'arco di oltre trent'anni e della loro riconducibilità agli odierni appellati ed al loro dante causa, che in alcun

modo hanno impedito lo sversamento dei rifiuti sui loro suoli, né hanno provveduto alla rimozione degli stessi, non attivandosi per impedire che l'attività di devastazione delle aree oggetto dell'ordinanza impugnata proseguisse nel corso degli anni.

10. L'odierno appello deve, quindi, essere accolto con ciò che ne consegue in termini di riforma della sentenza impugnata e di reiezione del ricorso di primo grado.

11. Nella particolare complessità delle questioni in fatto ed in diritto trattate si ravvisano validi motivi per compensare le spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello e, per l'effetto, in riforma sentenza respinge il ricorso di primo grado.

Spese doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Alessandro Pajno, Presidente

Antonio Amicuzzi, Consigliere

Fabio Franconiero, Consigliere

Luigi Massimiliano Tarantino, Consigliere, Estensore

Sabato Guadagno, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)