**Cons. di Stato, Sez. V, n.765 del 25/02/2016 – Pres. Pajno– Est. Tarantino – Ric. Comune di xxx**

**BONIFICHE**  – Terreno locato: su chi ricade l’obbligo di bonifica?

*In tema di obbligo di bonifica la giurisprudenza è ferma nel riconoscere sia la responsabilità del proprietario di un terreno sul quale siano depositati rifiuti, 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.*

**Fatto e Diritto**

1. I Sig.ri D.A., D.D., P.A. e V.G. adivano il TAR per la Lombardia per ottenere l’annullamento dell'ordinanza del sindaco del Comune di xxx 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 xxx, denominata "xxx", 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 xxx 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. D.A., 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 xxx 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 xxx, 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. D.F. sarebbe stato responsabile della contaminazione del sito per averlo concesso in locazione alla società I. 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, D.A..

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 V. 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 I. 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. 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 xxx 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 xxx, 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 I. e F.D., 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 F.D., 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.

[…]