

AMBIENTE: Rifiuti - Discarica - Responsabilità - Azione ex art. 2043 c.c. - Azione ex art. 309 ss. Del d.lgs. 152/2006 - Tutela dal valore ambiente - Interesse pubblico specifico.

Cons. Stato, Sez. IV, 20 ottobre 2020, n. 6349

- in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1, 2021, pag. 254.

“[...] E' pur vero che i soggetti pubblici e privati sopra indicati sono legittimati ad agire ai sensi dell'art. 310 T.U. cit. secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 152/2006, nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, ma si tratta pur sempre di azioni volta a stimolare iniziative concrete a tutela dell'interesse generale ambientale che risulta essere stato lesa e non di azioni risarcitorie a tutela di singoli beni privati.

Il Ministro dell'ambiente deve farsi parte attiva nell'adottare le misure di contenimento dei danni ambientali e di messa in sicurezza (e perciò può essere compulsato a mezzo di azioni giurisdizionali a cui sono legittimati i soggetti sopra indicati, ivi comprese le associazioni di tutela ambientale), ma non è soggetto passivo dell'azione di danno [...]”.

FATTO

1. Il contenzioso in esame concerne l'accertamento della responsabilità delle amministrazioni evocate in giudizio per l'omissione e comunque per il ritardo nelle attività di controllo e vigilanza nonché di messa in sicurezza e di bonifica della discarica denominata “ex Sogeri” in località Bortolotto, nel Comune di Castel Volturno in Provincia di Caserta; è richiesto, inoltre, dalla parte appellante l'accertamento dell'obbligo di provvedere alla bonifica anche dei terreni circostanti la discarica risultati inquinati - originariamente adibiti ad attività agricola e zootecnica, non più praticabili a causa dell'inquinamento dell'area confinante - o la condanna al pagamento dell'equivalente monetario, stimato in euro 2.528.469,00, della bonifica ai proprietari dei terreni.

1.1. In punto di fatto le società appellanti richiamano i seguenti elementi:

- a) nell'anno 1995 la gestione della discarica viene trasferita dalla fallita società Sogeri al Commissario delegato di Governo per l'emergenza rifiuti nella Regione Campania;
- b) nell'anno 2006 il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere emetteva – nei confronti della società Sogeri - sentenza di condanna (n. 1046 del 31 maggio 2006) al risarcimento per i danni da bonifica, senza tuttavia che i proprietari dei suoli si siano potuti soddisfare a causa dell'intervenuto fallimento della società sopraindicata;

c) la ricorrente ha notificato nel tempo plurimi atti di diffida alle amministrazioni competenti intimata nel presente giudizio al fine dell'effettuazione dei controlli sull'andamento della gestione della discarica.

Con un primo ricorso al T.a.r. Campania, sede di Napoli, n. R.G. 3175/2015, la società ha agito per l'accertamento delle responsabilità sopra indicate e per il risarcimento, sia in forma specifica che per equivalente, del danno nei confronti delle amministrazioni evocate anche nel presente grado.

1.2. Il giudice di primo grado ha disposto una verifica tecnica ai sensi dell'art. 66 c.p.a., affidando l'incarico all'Agenzia Regionale di Protezione Ambientale Campana – A.R.P.A.C. con il compito di svolgere i seguenti accertamenti:

a) ricostruzione storica delle vicende inerenti alla discarica indicata dai ricorrenti fonte di pregiudizio risarcibile;

b) individuazione delle amministrazioni pubbliche competenti succedutesi nel tempo - anche in considerazione dell'arco temporale che comprende il periodo di gestione commissariale dell'emergenza rifiuti in Campania - inclusi soggetti o imprese terze della cui collaborazione queste si siano potute avvalere;

c) illustrazione analitica delle attività compiute dalle autorità pubbliche di cui al punto precedente e condizioni strutturali ed operative dell'impianto dal 1995 al tempo presente;

d) identificazione dei suoli di proprietà ricorrente e condizione di *vicinitas* rispetto alla discarica, con ricostruzione di eventuali vicende di trasferimento di titolarità nel periodo dal 1995 ad oggi, specificando possibili collegamenti in funzione di continuità soggettiva della posizione dominicale;

e) sussistenza, nel periodo considerato, di condizioni limitative delle facoltà di godimento dei predetti terreni imputabili all'impianto, con ricognizione e descrizione di eventuali danni di natura fisica ed alla funzione economica per effetto di inadeguata gestione e/o omissione di attività di controllo e vigilanza.

La relazione conclusiva veniva depositata in data 14 novembre 2016.

2. La società Queta, dante causa della ricorrente, in primo grado è intervenuta *ad adiuvandum*, associandosi alle conclusioni della società Bortolotto.

3. Con distinto ricorso iscritto al n. r.g. 3366/2017, entrambe le società testé indicate agivano ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a. per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dalle amministrazioni intimata (Regione Campania, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Ambiente, Provincia di Caserta, Comune di Castel Volturno, Consorzio Unico di Bacino per la Provincia di Napoli e Caserta, Sogesid s.p.a.) sull'atto di diffida notificato il 27 giugno 2017, con cui chiedono, per quanto di rispettiva competenza, l'immediato intervento per mettere in sicurezza

ed interrompere l'inquinamento in atto prodotto dalla ex discarica Sogeri e per la bonifica del suolo e delle aree circostanti nonché, con specifico riferimento al Ministero dell'Ambiente, anche per l'adozione delle misure di precauzione, prevenzione e di contenimento del danno ambientale ai sensi dell'art. 309 e seguenti del D.lgs. n. 152/2006.

3.1. A tale diffida davano riscontro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che opponeva il proprio difetto di legittimazione per l'assenza di compiti operativi, ed il Comune di Castel Volturno che forniva chiarimenti sullo stato di esecuzione dell'appalto indetto da Sogesid per la progettazione esecutiva dei lavori di messa in sicurezza della discarica (specificando che in data 3 luglio 2017 vi era stata la consegna parziale dei lavori in via d'urgenza del servizio di prelievo, trasporto e smaltimento del percolato).

3.2. Con successivi motivi aggiunti, depositati nell'ambito del primo ricorso R.G. n. 3175/2015, parte ricorrente impugnava i provvedimenti emessi dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dal Comune di Castel Volturno a riscontro della propria diffida, adducendo che le misure poste in essere fossero insufficienti a contrastare la grave situazione in atto.

4. Il T.a.r Campania, sede di Napoli, previa riunione dei ricorsi ai sensi dell'art. 70 c.p.a. per la sussistenza di profili di connessione soggettiva e oggettiva, respingeva il ricorso n. 3175/2015 e i relativi motivi aggiunti, affermando che, pur non essendo *“in contestazione l'esistenza di una situazione di compromissione ambientale nella zona ove è situata la discarica gestita negli anni '90 dalla Sogeri s.r.l., causata dalla tracimazione del percolato (liquido originato dall'infiltrazione di acqua nella massa dei rifiuti e/o dalla decomposizione di questi ultimi – cfr. art. 2, lett. 'm' del D.Lgs. n. 36/2003) nelle aree circostanti e dalla mancata tempestiva adozione di adeguate misure di sicurezza e di bonifica della discarica”*, tuttavia *“nel caso specifico, gli esiti della verifica non consentono di ravvisare due degli elementi costitutivi della fattispecie aquiliana, costituiti dall'elemento soggettivo e dal danno.”*

4.1. Il giudice di primo grado ha, quindi, proseguito esaminando le attività svolte dalle diverse amministrazioni pubbliche che, nel corso degli anni, hanno assunto iniziative – allo stato, non ancora completate - volte a contrastare la situazione di inquinamento derivante dalla discarica ex Sogeri e per attuare la bonifica del sito e ha concluso nel senso che, *“Alla luce di tali circostanze, deve ritenersi che le amministrazioni intinate, pur a fronte della totale inerzia del soggetto proprietario, si siano comunque adoperate in diversi momenti per porre un argine alla situazione di inquinamento e di tracimazione del percolato - sebbene, come si è visto, gli interventi non siano stati ancora completati - elementi che consentono di escludere l'elemento soggettivo del dolo o*

della colpa. Si aggiunga che la particolare complessità fattuale della fattispecie esaminata porterebbe comunque questo Tribunale ad escludere l'elemento soggettivo della colpa.”

4.2. Sotto il profilo del lamentato pregiudizio, il giudice di prime cure ha rilevato che *“non si può prescindere dagli esiti dell'attività di verifica che, per quanto rileva nel presente giudizio e, si ribadisce ancora una volta, esclusivamente con riguardo ai suoli della ricorrente, pur evidenziando la potenziale nocività della diffusione di percolato, non ha ravvisato elementi di contaminazione nei suoli e nelle colture agrarie della ricorrente e, quanto alle falde acquifere, pur ravvisando indicatori di inquinamento (comunque ritenuti inadatti a cagionare danni alle coltivazioni in atto), ne ha escluso la riconducibilità alla migrazione di percolato dalla discarica Sogeri”* e ha quindi ritenuto insussistenti i presupposti per pervenire all'accertamento di una responsabilità dei soggetti intimati (Amministrazioni pubbliche e SOGESID) e al conseguenziale risarcimento del danno.

5. Per quanto concerne il ricorso n. 3366/2017, il giudice di primo grado lo accoglieva nei confronti del Ministero dell'Ambiente e della società *in house* Sogesid s.p.a. (infatti, la Regione Campania e la Provincia di Caserta hanno individuato, in sede di accordo di programma, in Sogesid il soggetto attutatore della messa in sicurezza e della bonifica dell'area), le quali, benché diffidate, non hanno riscontrato l'atto della ricorrente e rispetto alle quali, quindi, la sentenza impugnata ha riconosciuto la sussistenza dell'inadempimento all'obbligo di provvedere, fissando un termine di novanta giorni anche in ordine alla richiesta di intervento ai sensi degli artt. 309 e 310 del d.lgs. n. 152 del 2006 per quanto riguarda il Ministero dell'Ambiente; il giudice di prime cure dichiarava inammissibile il ricorso limitatamente alla dedotta inerzia del Comune di Castel Volturno, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Consorzio Unico di Bacino per la Provincia di Napoli e Caserta, poiché le prime due amministrazioni avrebbero dato riscontro all'istanza con atti che sono stati impugnati con motivi aggiunti al ricorso n. 3175/2015, mentre per quanto riguarda il Consorzio Unico di Bacino per la Provincia di Napoli e Caserta non risulterebbe chiaramente specificata la fonte dell'obbligo di provvedere ai sensi dell'art. 2 della l. n. 241 del 7 agosto 1990.

6. Le società in epigrafe indicate hanno proposto appello avverso la statuizione della sentenza di primo grado che ha respinto il ricorso n. 3175/2015 e i motivi aggiunti, sollevando i seguenti motivi:

I. Error in iudicando et procedendo. Contraddittorietà della motivazione della sentenza – Risultanze processuali ingiustificatamente disattese – Omessa pronuncia. Violazione delle norme in tema di danno da illecito a partire dall'art. 2043 c.c., alle direttive europee, alla Convenzione dei diritti dell'uomo sino alle norme speciali previste dal d.lgs. 152 del 2006 s.m.i. - Violazione dell'art. 39 e dell'art. 40, I comma, lett. b) c.p.a. e 112 c.p.c. e del principio della domanda.

La sentenza di prime cure avrebbe illegittimamente limitato la domanda della parte attrice al danno derivante dal non potere continuare a svolgere la preesistente attività agricola e zootecnica e al non poter installare impianti di produzione di energia elettrica mediante tecnologia fotovoltaica e da biomasse sul proprio fondo, mentre, in particolare con i motivi aggiunti (corroborati dalle conclusioni della verifica dell'ARPAC e dalle perizie depositate agli atti), la domanda è stata precisata nel senso che il danno consisterebbe nella impossibilità di fruire in assoluto del bene – e non solo per il mancato utilizzo in termini di usi agricoli e produttivi – oltre che per la diminuzione del valore della proprietà.

Sotto questo profilo, la sentenza di prime cure non avrebbe tenuto conto del giudicato in sede civile del 2006, che ha dichiarato inservibili 9,6 ettari di terreno da qualsiasi uso e sui quali il danno si sarebbe aggravato per inerzia della pubblica amministrazione.

Contestato è anche il punto della sentenza del T.a.r nel quale si afferma l'assenza di colpa dell'amministrazione, mentre, secondo la prospettazione dell'appellante, l'inutile decorso del tempo (dal 1995 al 2007) senza che sia stata data attuazione all'Accordo di programma che era stato sottoscritto tra il Ministero dell'Ambiente e la Regione Campania costituirebbe prova della grave negligenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale.

In particolare, il T.a.r non avrebbe tenuto in considerazione che la responsabilità del Ministero, della regione e della Sogesid sono attestate da vari elementi quali:

- la Commissione, riunitasi più volte tra il 2003 ed il 2004 presso il Ministero dell'Ambiente, aveva delineato un programma che non è stato rispettato;
- la Iacorossi, incaricata dal Ministero dell'Ambiente, proponeva tra il 2009 ed il 2010 un programma di messa in sicurezza della discarica, mai attuato;
- gli accordi tra Regione, Ministero Ambiente e Sogesid, i verbali dei tavoli tecnici e delle riunioni prodotti da Sogesid, le dichiarazioni del RUP, evidenziano la gravità della situazione, dal 2008 al 2014 senza però intervenire;
- i verbali dell'ARPAC dal 2007 e fino al 2014 e sino ad oggi, invocano l'intervento del Ministero dell'Ambiente per lo stato grave di inquinamento che continuava per quella discarica, ma nulla si muove.
- le diffide dei privati, a valersi ovviamente come denunce per l'intervento sostitutivo ex art. 209 e ss. Testo Unico ambientale, almeno quelle del 2012 e quelle del 2015, rimaste inevase.

II. Sotto distinto profilo, la parte ricorrente ripropone il medesimo motivo nella parte in cui la sentenza impugnata non ha ravvisato la sussistenza del danno risarcibile, basando la parte della propria decisione sul punto soltanto su quanto l'Arpac ha riferito in merito alla potenzialità agricola

del fondo, ma non considerando né la propria ordinanza istruttoria, né la perizia né le diverse memorie depositate.

In particolare, l'Arpac avrebbe eluso i quesiti posti dal T.a.r., che intendevano conoscere: a) i limiti alla facoltà di godimento imputabili all'impianto, che è locuzione omnicomprensiva, non limitata all'uso agricolo o ad un certo uso agricolo; b) i danni alla funzione economica; c) gli eventuali aggravamenti, oltre i 9,6 ettari, considerati irrimediabilmente inquinati dal Tribunale di S.Maria Capua Vetere e mai bonificati.

L'appellante ripercorre gli esiti della verifica dell'Arpac per concludere circa la sua contraddittorietà e inattendibilità sia rispetto al giudicato del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere (e a quanto accertato nel corso di quel giudizio), sia rispetto alla perizia di parte.

III. Error in iudicando e in procedendo. Carenza e contraddittorietà della motivazione della sentenza. Violazione delle norme già rubricate.

La parte della sentenza impugnata con la quale il ricorso e i motivi aggiunti sono stati respinti si porrebbe in contraddizione con la statuizione con cui è stato accolto il ricorso avverso il silenzio R.G. n. 3366/2017, perché l'elemento del ritardo è stato riconosciuto sussistente soltanto in relazione al comportamento del Ministero dell'Ambiente e di Sogesid s.p.a. in ordine alle diffide presentate, e quindi dal 2017, senza tuttavia considerare che a partire dal 2006 e poi nel 2010 e nel 2012 vi erano state numerose diffide ricolte sia al Ministero che a Sogesid s.p.a. e alle altre autorità preposte, al fine di impedire lo sversamento del percolato.

Inoltre, anche successivamente all'accoglimento *in parte qua* da parte del T.a.r. del ricorso R.G. n. 3366/2017, il Ministero dell'Ambiente, con nota del 20 febbraio 2018, prot. 0001612, ha ritenuto di non svolgere verifiche sull'operato di Sogesid e sull'*iter* dei lavori, e ha negato ogni intervento sostitutivo.

Anche Sogesid, con nota del 5 marzo 2018, prot. 24U-01128, ha dichiarato che ad oggi non è stato approvato neanche il progetto esecutivo, a dimostrazione della perdurante inerzia.

7. Si è costituita in giudizio la Regione Campania, eccependo la inammissibilità della domanda risarcitoria per tardività rispetto al termine di cui all'art. 120 c.p.a., nonché la propria carenza di legittimazione passiva per essere la gestione della discarica in questione prima attribuibile alla gestione commissariale prefettizia, e quindi statale, dei rifiuti disposta in Campania ai sensi della legge n. 225 del 1992, poi – una volta terminata la gestione commissariale – posta in capo a comuni e province secondo l'ordine delle competenze delineato dal d.gs. n. 152 del 2006.

Inoltre, la difesa regionale eccepisce la carenza di legittimazione attiva delle società ricorrenti, non essendo stato documentato *per tabulas* il legame aziendale ovvero dominicale tra le varie società succedutesi nel tempo.

7.1. Sotto un ulteriore profilo, la Regione rappresenta che il comportamento delle ricorrenti, rimaste inerti per lunghissimo tempo (attesa la decisione del giudice ordinario, richiamata dalle stesse quale prova del danno e dell'inerzia delle pubbliche amministrazioni), abbia concorso all'aggravamento del danno lamentato ai sensi dell'art. 1227 c.c.

7.2. Viene altresì eccepita la prescrizione del diritto al risarcimento del danno invocato, poiché, qualora non si ritenga applicabile il termine decadenziale, la disciplina del termine per la connessa domanda risarcitoria sarebbe, di conseguenza, "*ratione temporis*", quella previgente all'art. 30, comma 5, c.p.a, con l'applicazione del termine di prescrizione quinquennale di cui all'art. 2947 c.c. (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 4 febbraio 2014, n. 524).

7.3. La difesa regionale, nel caso in cui vengano superate le suddette eccezioni, contesta la quantificazione del risarcimento del danno, nonché la sua prova sia in termini di danno emergente che di lucro cessante.

8. Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, depositando prima atto formale e quindi documenti e una memoria, con la quale ultima è stata eccepita la inammissibilità dell'appello nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per avere, la sentenza gravata, affermato l'estraneità della Presidenza con riferimento al ricorso n. 3366/2015 e per avere respinto i motivi aggiunti, capi della sentenza che risultano soltanto genericamente appellati senza specifiche confutazioni in ordine alla parte in cui ha specificato espressamente (con ciò motivando anche il rigetto del ricorso per motivi aggiunti avverso la nota prot. UTA/U/1565 del 20/07/2017) che la Presidenza non rientra tra i soggetti tenuti al richiesto intervento.

In ogni caso, l'Avvocatura Generale dello Stato confuta nel merito la fondatezza degli assunti della parte appellante e chiede la reiezione dell'appello essendo infondato nel merito.

9. Si è costituito in giudizio il Comune di Castel Volturno rappresentando la propria estraneità rispetto ai fatti di cui all'appello e l'insussistenza di danno lamentato in capo alle società istanti.

10. Anche la Sogesid s.p.a. è costituita in giudizio, aderendo alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalle altre parti evocate in giudizio e segnalando il proprio difetto di legittimazione passiva, in considerazione del suo ruolo meramente esecutivo rispetto a quanto disposto dal Ministero della dell'Ambiente, sicché la società *in house* non avrebbe la possibilità di operare scelte autonome.

10.1. Ha quindi rilevato che la sentenza del T.a.r. ha negato la sussistenza l'elemento del dolo e/o della colpa atto a fondare la responsabilità delle resistenti ed in particolare di Sogesid.

11. In vista dell'udienza di merito l'appellante ha depositato memoria di replica e istanza di passaggio in decisione sugli scritti.

12. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2020 ai sensi dell'art. 84, comma 5, d.l. n. 27 marzo 2020, n. 18, convertito con l. 24 aprile 2020, n. 27, ed è stata deliberata in pari data in audio-conferenza ai sensi del comma 6 della medesima disposizione.

DIRITTO

1. Preliminarmente occorre dare atto che è possibile prescindere dalle eccezioni di irricevibilità e/o inammissibilità dell'appello (Cons. Stato, Ad. plen., n. 5 del 27 aprile 2015), poiché lo stesso è infondato nel merito e deve essere respinto.

1.1. Le appellanti chiedono la parziale riforma della sentenza del T.a.r. per la Campania, sede di Napoli, n. 5913/2017 del 15 dicembre 2017, nella parte in cui è stato respinto il ricorso n. 3175/2015 e i relativi motivi aggiunti, proposti per l'accertamento della responsabilità delle pubbliche amministrazioni (e della società *in house* Sogesid s.p.a.) costituite in giudizio in relazione allo stato di inquinamento ambientale del terreno di proprietà delle società istanti e per la condanna delle stesse amministrazioni al risarcimento dei danni, sia in forma specifica che per equivalente, asseritamente arrecati all'area in questione a causa del mancato svolgimento delle necessarie attività di controllo e di vigilanza sulla confinante discarica ex Sogeri ovvero per il ritardo/omissione delle attività di bonifica.

1.2. Con l'appello non è impugnata la parte della sentenza che ha in parte accolto e in parte dichiarato inammissibile, nei termini indicati nella parte "In fatto", il ricorso n. 3366/2015 proposto ai sensi dell'art. 117 c.p.a. avverso il silenzio serbato dalle amministrazioni sulle diffide dei proprietari dei terreni confinanti con la discarica; pertanto su tale capo della sentenza si è formato il giudicato.

Peraltro, del seguito di tale parte della sentenza e dei giudizi di ottemperanza pendenti o definiti, nelle more, dinanzi al T.a.r. Campania (R.G. n. 1178/2018 conclusosi con la sentenza n. 743/2019) la parte appellante dà ampiamente conto nella memoria depositata in vista della pubblica udienza.

2. La questione sottoposta all'esame del Collegio riguarda la configurabilità di una responsabilità da illecito aquiliano, ai sensi dell'art. 2043 c.c., della Pubblica Amministrazione per l'inquinamento causato nel fondo degli istanti dall'attività e dalla stessa presenza, una volta cessata l'attività di deposito dei rifiuti, della confinante discarica di rifiuti e per il suo aggravamento in conseguenza della carenza di attività di messa in sicurezza e bonifica del sito; ciò che avrebbe comportato la

tracimazione del percolato e quindi l'inquinamento della falda acquifera con compromissione della capacità produttiva del terreno limitrofo.

In particolare, il T.a.r. per la Campania non avrebbe tenuto conto della sentenza emessa in sede civile dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere (sulla base di accertamenti e CTU della stessa Arpac), che, già nel 2006, aveva dichiarato inservibili 9,6 ettari di terreno della ricorrente a causa dell'inquinamento della limitrofa discarica e avrebbe altresì erroneamente limitato il campo d'indagine in ordine all'elemento soggettivo della colpa e della negligenza delle amministrazioni competenti al periodo temporale successivo al 2008, obliando del tutto il periodo che va dall'anno 1995 all'anno 2008 (*rectius* 2007) senza esplicitare le ragioni di tale limitazione temporale dell'indagine, laddove l'inutile decorso del tempo sarebbe un elemento costitutivo della grave negligenza delle autorità amministrative.

2.1. Una ulteriore questione sottoposta dalle appellanti all'esame del Collegio riguarda la sussistenza del danno risarcibile, che il giudice di prime cure non ha riconosciuto anche perché avrebbe erroneamente - secondo la tesi della parte ricorrente - limitato il proprio esame al ricorso introduttivo del giudizio senza tenere conto dell'ampliamento della domanda contenuta nei motivi aggiunti, con i quali la società ricorrente ha chiesto il riconoscimento della responsabilità delle amministrazioni intimate anche per la mancata messa in sicurezza della discarica e ha chiesto che il danno sia riconosciuto non soltanto con riferimento alla perdita della capacità produttiva dell'intero terreno o di una sua parte, ma anche in relazione alla mancata fruibilità in assoluto del bene e per la diminuzione del valore della proprietà in sé e per sé (come provato dalla verifica dell'Arpac e segnatamente dalla perizia di parte a firma dell'Ing. Campobasso).

2.2. Sotto altro profilo, la parte ricorrente deduce, da un lato, che il T.a.r. non avrebbe considerato che l'ordinanza istruttoria aveva richiesto all'Arpac di accertare se il danno (certo) proveniente dalla discarica inquinante prevedesse *“limitazioni alla funzione economica e godibilità”* (pag. 14 dell'atto di appello), dall'altra (pag. 19) contesta all'organo verificatore una elusione dei quesiti con i quali il giudice intendeva conoscere: *“a) limiti alla facoltà di godimento imputabili all'impianto che è locuzione onnicomprensiva, non limitata all'uso agricolo o a ad un certo uso agricolo; b) danni alla funzione economica; c) eventuali aggravamenti, oltre i 9,6 ettari, considerati irrimediabilmente inquinati dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e mai bonificati”*.

In particolare, la relazione dell'organo verificatore è contestata dalle appellanti, laddove vi si afferma che i terreni sono coltivabili e non afferma la impossibilità del godimento del bene.

3. Premesso che non sono in contestazione l'esistenza di uno stato di compromissione ambientale (le risultanze della verifica descrivono tale situazione alle pagine 37-40) nell'area ove la

Sogeri s.r.l., soggetto privato, gestiva la discarica, con tracimazione del percolato nel terreno, e la mancata adozione di adeguate misure di messa in sicurezza e di bonifica della discarica stessa, le censure mosse alla sentenza di primo grado non risultano fondate e vanno respinte, poiché è da condividere la ricostruzione che la stessa delinea circa il mancato assolvimento dell'onere probatorio, da porre in capo al danneggiato ex art. 2697 c.c. e in ordine alla insussistenza degli elementi costitutivi della responsabilità extracontrattuale in capo alle amministrazioni convenute, con particolare riferimento all'elemento soggettivo (dolo o colpa) e al danno.

3.1. In relazione all'elemento soggettivo giova, in primo luogo, sottolineare come gli elementi desunti dall'appellante dal giudizio svoltosi in sede civile (esito del giudizio, consulenza tecnica svolta nel corso del medesimo), e conclusosi con la sentenza del 2006 emessa dal Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, abbiano riguardato, per l'appunto, un contenzioso tutt'affatto distinto, volto ad accertare il danno cagionato dall'attività e dal comportamento di un soggetto privato (la Sogeri), che pertanto non può essere ascritto o imputato alla Pubblica amministrazione (e in particolare al Prefetto di Napoli, che, quale Commissario delegato, assunse la gestione della discarica al momento della dichiarazione dello stato di emergenza in materia ambientale nella Regione Campania dal 1994).

La sentenza emessa in sede civile non può quindi essere trasposta nelle sue conclusioni e nei suoi accertamenti nell'ambito del presente giudizio amministrativo.

In altri termini, poiché in quella sede è stata ravvisata esclusivamente la responsabilità del soggetto privato, non può essere ravvisata una responsabilità – tanto meno 'oggettiva' o retrospettiva – delle amministrazioni che si sono susseguite, secondo le rispettive competenze, nella gestione del sito della discarica.

3.2. Sotto tale angolo prospettico, tutt'affatto diversi sono i presupposti dell'azione prevista dagli artt. 309 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006, poiché a mezzo di essa, che può essere attivata su impulso di regioni, province autonome, enti locali, persone fisiche o giuridiche nonché organizzazioni non governative che promuovono la protezione dell'ambiente, si intende tutelare il valore "Ambiente", che costituisce l'oggetto di uno specifico interesse pubblico rispetto a casi di danno o anche di semplice minaccia di danno ambientale.

In tal caso, quindi, il bene della vita tutelato in via diretta dal Legislatore non è l'interesse particolare di un soggetto che chiede di essere risarcito per il danno cagionato alla propria sfera patrimoniale, bensì l'interesse alla tutela ambientale posto in capo al Ministero dell'Ambiente che, su sollecitazione dei soggetti sopra indicati, adotta le necessarie misure di precauzione, prevenzione

e contenimento del danno a seguito della apposita valutazione discrezionale che è chiamato a svolgere ai sensi del comma 3 dell'art. 309 d.lgs. cit.

Le disposizioni del d.lg. n. 152 del 2006 hanno consentito allo Stato di ottenere il risarcimento del danno ambientale da parte del responsabile, ma non consentono di ritenere che lo Stato medesimo – o altre pubbliche amministrazioni – di per sé rispondano del danno cagionato ad un singolo proprietario da un illecito cagionato da un terzo: se un soggetto cagiona un danno ad un proprietario, rendendo ‘inservibile’ il fondo con una condotta che ne comporta il suo inquinamento, il proprietario danneggiato può agire solo nei confronti dell'autore della condotta illecita, mentre lo Stato è titolare della pretesa risarcitoria per la lesione arrecata all'ambiente e può agire nei confronti del medesimo autore della condotta illecita, nonché nei confronti del proprietario del fondo inquinato, qualora sussistano i relativi presupposti.

E' pur vero che i soggetti pubblici e privati sopra indicati sono legittimati ad agire ai sensi dell'art. 310 T.U. cit. secondo i principi generali, per l'annullamento degli atti e dei provvedimenti adottati in violazione delle disposizioni di cui al d.lgs. 152/2006, nonché avverso il silenzio inadempimento del Ministro dell'ambiente e per il risarcimento del danno subito a causa del ritardo nell'attivazione, da parte del medesimo Ministro, delle misure di precauzione, di prevenzione o di contenimento del danno ambientale, ma si tratta pur sempre di azioni volta a stimolare iniziative concrete a tutela dell'interesse generale ambientale che risulta essere stato lesa e non di azioni risarcitorie a tutela di singoli beni privati.

Il Ministro dell'ambiente deve farsi parte attiva nell'adottare le misure di contenimento dei danni ambientali e di messa in sicurezza (e perciò può essere compulsato a mezzo di azioni giurisdizionali a cui sono legittimati i soggetti sopra indicati, ivi comprese le associazioni di tutela ambientale), ma non è soggetto passivo dell'azione di danno.

3.3. Con il capo non appellato della sentenza, il T.a.r. per la Campania ha correttamente ricostruito *in parte qua* l'istituto e ha conseguentemente accolto il ricorso avverso il silenzio nei confronti della società *in house* Sogesid s.p.a. e nei confronti del Ministero dell'Ambiente, ravvisando, in particolare, la sussistenza di un danno ambientale di cui all'art. 309 ss. d.lgs. cit. nella “*dispersione di ingenti quantitativi di percolato in mare come accertato dai verificatori (pag. 39 della relazione di verifica) ai sensi dell'art. 300, comma 2, lett. c) del codice dell'ambiente*”, nonché l'obbligo da parte della società *in house*, quale soggetto attuatore dell'intervento di messa in sicurezza e bonifica della ex discarica, di “*pronunciarsi sulla diffida di parte ricorrente specificando, in particolare, lo stato di avanzamento della procedura di messa in sicurezza e bonifica della discarica ex Sogeri s.r.l. e la corrispondenza degli interventi posti in*

essere rispetto al progetto approvato dalla Regione Campania con decreto dirigenziale n. 109/2014”.

3.4. Così ricostruito il rapporto tra l'azione di danno ex art. 2043 c.c. e l'azione di danno ambientale ai sensi del d.lgs. sopra citato, ai fini della dimostrazione dell'elemento della colpa la parte appellante ritiene che debba essere considerato anche il periodo antecedente (1995-2007) rispetto a quello preso in esame dalla sentenza di primo grado, che avrebbe erroneamente limitato il proprio campo di indagine al periodo successivo al 2008, giacché *“l'inutile decorso del tempo è di per sé fatto costitutivo della grave negligenza”*, sicché l'inerzia delle varie amministrazioni che si sono succedute rileverebbe a titolo di colpa.

3.5. Tale assunto non può essere condiviso.

3.6. In primo luogo, ove fosse accolta la tesi dell'appellante, si ricadrebbe in una sorta di responsabilità oggettiva dell'amministrazione, non configurabile in astratto sia in ragione della tipicità dei casi di responsabilità oggettiva nell'ordinamento giuridico, sia perché – quando si commetta un illecito con una condotta materiale e sia ravvisabile una responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c. - devono sussistere tutti i requisiti, ivi compreso l'elemento soggettivo, il cui onere probatorio ricade sul soggetto che deduce di avere subito il danno.

Del resto, nelle stesse richieste stragiudiziali di risarcimento del danno indirizzate al Consorzio Intercomunale e al Prefetto di Napoli la domanda risarcitoria è chiaramente formulata dalle appellanti ai sensi dell'art. 2043 c.c. (doc. nn. 6 e 7 del fascicolo di primo allegati al ricorso).

3.7. In concreto, nel caso in esame la prova dell'elemento soggettivo non può dirsi raggiunta, neanche per il periodo antecedente al 2008, poiché:

- come risulta dalla verifica, il Prefetto di Napoli, in qualità di Commissario delegato per l'emergenza, ha fin dal 1994 emanato una serie di atti e di ordini di servizio per denunciare una serie di gravi omissioni nella messa in sicurezza della discarica e per impartire disposizioni per l'attuazione dei interventi necessari oltre che per la costante verifica del rispetto delle norme vigenti;

- lo stesso Prefetto, con la nota in data 14 marzo 2001 di riscontro ad una delle diffide presentate dalle appellanti, ha richiamato sia la circostanza che la discarica è stata dismessa nel 1997 (e riutilizzata soltanto con un conferimento *una tantum* nel contesto della grave emergenza in atto all'epoca), sia il fatto che erano state autorizzate, d'intesa con la Regione Campania, con provvedimento del 24 febbraio 2001, operazioni per le attività di rimodellamento e ricarica della discarica e affidate all'ente gestore;

- il Prefetto ha poi emesso la nota del 30 luglio 2001, prot. n. P/47323, con la quale - nel richiamare il verbale di sopralluogo del 6 luglio 2001, da cui si evinceva l'inadempienza della società privata Sogeri nell'eseguire le opere e attuare gli adempimenti di cui all'ordinanza 9 marzo del 2001, n. 124 - rappresentava di avere disposto *“l'effettuazione degli interventi in parola in danno della SO.GE.RI. s.r.l. dando contestualmente incarico al Consorzio di bacini CE4 di provvedere all'espletamento delle procedure d'appalto e all'esecuzione di bonifica della discarica privata in caso di perdurante inottemperanza da parte della società proprietaria.”*.

Peraltro, come rilevato dal giudice di primo grado, le attività (pur non ancora completate, ma certamente di elevata complessità sia sotto il profilo tecnico che sotto quello amministrativo), svolte dalle varie amministrazioni competenti nel tempo per l'emergenza ambientale nel territorio della Regione Campania, sono illustrate nella relazione di verifica (alle pagine 17 e seguenti), a cui pertanto ci si richiama anche nel presente giudizio d'appello.

3.8. Inoltre, quanto alle iniziative enucleate dalla sentenza del T.a.r., un particolare significato assume, per l'area in questione, l'Accordo di Programma del 18 luglio 2008 (successivamente modificato in data 8 aprile 2009), denominato *“Programma strategico per le compensazioni ambientali nella Regione Campania”*, sottoscritto tra il Ministero dell'Ambiente, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Regione Campania e il Commissario delegato per l'emergenza rifiuti, con cui, in attuazione dell'art. 11, comma 12, del d.l. n. 90 del 2008, convertito dalla l. n. 123 del 2008, è stato individuato un piano di interventi prioritari di compensazione ambientale e di bonifica da realizzare nei Comuni della Campania, rinviando a successivi accordi operativi l'individuazione puntuale delle attività.

Tra queste ultime è ricompresa la messa in sicurezza e la bonifica dell'area Sogeri, che costituiscono entrambe gli obiettivi dell'attività posta in essere per il tramite della Sogesid s.p.a. ai sensi dell'art. 250 d.lgs. n. 152 del 2006, così come rappresentata nella sentenza impugnata (pagg. 12-14), alla quale, per questa parte, si rinvia.

3.9. Il complesso di tali attività, che come si è prima affermato non possono essere considerate conclusive, ma neanche omeramente cartolari⁰, fanno sì che non possa essere accertata la sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità riconducibile allo schema dell'art. 2043 c.c.

4. Alla luce di tale accertamento reso in negativo, non risulterebbe rilevante l'esame degli ulteriori motivi svolti dalle appellanti avverso la statuizione della sentenza di primo grado che ha stabilito l'insussistenza del pregiudizio da risarcire.

Per completezza, il Collegio ritiene tuttavia di esaminare anche le censure che si riferiscono più specificatamente all'accertamento del pregiudizio risarcibile.

4.1. In particolare, le appellanti formulano la domanda di condanna sia al risarcimento del danno in forma specifica, sotto forma di bonifica della discarica e dei terreni circostanti, sia per equivalente ai sensi dell'art. 2043 c.c. sia come danno da ritardo (punto 10 della memoria di replica dell'appellante).

4.2. Il T.a.r. ha giudicato insussistente il lamentato pregiudizio, richiamando le conclusioni della verifica, oggetto anch'esse dei rilievi critici dell'appello.

4.3. Sotto un primo profilo, vi sarebbe una contraddittorietà tra la generale riconosciuta situazione di inquinamento ambientale dei luoghi e l'accertamento negativo dei danni alla proprietà delle appellanti.

Dalla lettura dell'elaborato peritale, la contraddittorietà non risulta, poiché, come si legge nella verifica (dalla quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, non essendovi contraddizioni o illogicità nell'ambito della stessa e trattandosi di elaborato di elevata tecnicità e di pregevole redazione), le indagini svolte a varie profondità del terreno hanno evidenziato valori di concentrazione di sostanze inquinanti inferiori alle soglie previste.

4.4. L'ulteriore aspetto riguarda la parametrizzazione del danno, che parte appellante vorrebbe che fosse valutato non solo in relazione all'utilizzo agricolo del fondo, ma anche con riferimento al "godimento in sé e per sé" del bene.

Anche tale censura risulta essere infondata, perché il concetto di "godimento del bene in sé" risulta generico in relazione ad una quantificazione economica del pregiudizio subito, che deve necessariamente essere ancorata al valore dell'attività svolta sul bene per dedurre una perdita economica oggettivamente quantificabile in dipendenza dell'evento dannoso ovvero ad elementi di prova sufficientemente certi che attestino la perdita di occasioni di guadagno.

Nel caso in esame, al momento della verifica i terreni risultavano interessati da coltivazioni agricole, tant'è che *"i risultati sui prodotti agroalimentari hanno dato risultati conformi ai limiti normativi"* (pag. 68 della verifica) e, aggiunge ancora la relazione, *"i rapporti di prova dei terreni e delle colture agrarie, sia delle fasce più prossime ai canali di raccolta che più distanti, non hanno evidenziato alcun elemento di contaminazione"*.

4.5. Alla luce di tali esiti della verifica non risulta, pertanto, essere stato dimostrato il danno del quale si chiede il risarcimento.

5. Con il terzo motivo d'appello viene posta in rilievo la contraddittorietà della sentenza di primo grado che, da un lato, accoglie in parte il ricorso avverso il silenzio n. 336/2015, riconoscendo che il

Ministero dell'Ambiente e Sogesid sono inadempienti rispetto alla diffida del 2007, dall'altro, non ha considerato che ulteriori diffide erano già state indirizzate, dalle appellanti, alle Amministrazioni pubbliche preposte per impedire lo sversamento del percolato e quindi per mettere in sicurezza la discarica.

5.1. Il motivo è infondato.

Sotto un primo profilo, il ricorso avverso il silenzio è stato accolto nei confronti del Ministero dell'Ambiente in relazione all'attivazione ad esso spettante delle iniziative previste dagli artt. 309 ss. del d.lgs. n. 152 del 2006, sulla cui natura il Collegio si è più sopra soffermato per rimarcare le differenziazioni rispetto all'azione di condanna per responsabilità extracontrattuale ai sensi dell'art. 2043 c.c.; inoltre, la diffida del 2007 richiama gli artt. 309 ss. del d.lg. n. 152 del 2006, richiamo che evidentemente non poteva essere contenuto nelle diffide più risalenti, ante d.lgs. del 2006, rivolte dalle appellanti.

Sotto un secondo profilo, il ricorso avverso il silenzio è stato accolto nei confronti della Sogesid, poiché la società riveste la qualità di amministrazione aggiudicatrice, oltre che di soggetto attuatore del predetto intervento, condizioni queste non ancora esistenti nei casi delle precedenti sollecitazioni rivolte dalle appellanti alle amministrazioni, dal momento che la Sogesid s.p.a. è stata individuata quale soggetto attuatore degli interventi di bonifica in questione successivamente all'Accordo di programma del 2008 e alla sottoscrizione di una convenzione quadro con il Ministero dell'Ambiente, sottoscritta nell'anno 2011.

Inoltre, nessuna iniziativa giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo è stata attivata a seguito delle diffide precedenti, per cui nessuna contraddittorietà è dato riscontrare nella sentenza del T.a.r., contrariamente a quanto affermato nel punto ii) dell'atto di appello: il giudice di prime cure si è infatti limitato ad affermare l'inadempimento delle amministrazioni competenti rispetto alla diffida del 2007, che è stata oggetto di apposito ricorso ai sensi degli artt. 31 e 117 c.p.a.

6. Conclusivamente, alla luce delle esposte motivazioni, l'appello deve essere respinto, con conferma della sentenza di primo grado.

7. Sussistono giusti motivi, in relazione alla complessità delle questioni trattate, per disporre la integrale compensazione, tra le parti costituite, delle spese di giudizio e degli onorari del secondo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello (R.G. n. 2201/2018), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Compensa tra le parti costituite le spese del giudizio.

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

Così deciso dal Consiglio di Stato nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2020 - svoltasi da remoto in video e audio-conferenza ex art. 84, comma 6, d.l. n. 18 del 2020, convertito con l. n. 27 del 2020 - con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore