

Publicato il 03/01/2024

N. 00108/2024REG.PROV.COLL.  
N. 02937/2023 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2937 del 2023, proposto da Comune di -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fausto Falorni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Grez & Associati in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

*contro*

-OMISSIS- s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Gaetano Vicicone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, largo dei Lombardi n. 4;

Soc. -OMISSIS- s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Duccio Maria Traina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Arpat - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana; Arpat - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Toscana, Area Vasta

Costa - Dipartimento di Pisa; -OMISSIS- s.r.l., -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Sezione seconda) n. -OMISSIS-;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della società -OMISSIS- s.r.l., di -OMISSIS-, della società -OMISSIS- s.r.l. e di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 ottobre 2023 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di -OMISSIS- ha impugnato la sentenza indicata in epigrafe, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sezione II, dopo averli riuniti, ha accolto i ricorsi proposti (in via autonoma) dalle società -OMISSIS- s.r.l. e -OMISSIS- s.r.l. e, per l'effetto, ha annullato le ordinanze sindacali del Comune di -OMISSIS- (PI), con le quali era stato intimato alle predette società, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 s.m.i., di provvedere alla rimozione dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi in area denominata -OMISSIS- in comparto 6 di tipo C1, UTOE 1B2 -OMISSIS- Est.

1.1. In estrema sintesi, il giudice di primo grado, partendo dal principio di derivazione comunitaria "Chi inquina paga", ha ritenuto che non fosse ravvisabile nei confronti delle società intimato l'elemento soggettivo del dolo o della colpa, ritenuto essenziale ai fini dell'adozione del provvedimento ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006 non solo nei confronti del

proprietario dell'area, ma anche dell'esecutore dell'illecito sversamento di rifiuti.

1.2. Il giudice di primo grado ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

2. Dal punto di vista fattuale, l'amministrazione comunale appellante evidenzia quanto segue.

La vicenda dedotta in giudizio si riferisce ad un'area situata nel territorio del Comune di -OMISSIS-, di proprietà della società -OMISSIS- s.r.l., oggetto di un piano di lottizzazione; ai fini della esecuzione dei lavori previsti nel predetto piano era previsto il conferimento di terre e rocce da scavo per rialzare di circa un metro la quota dell'area dei lotti edificabili e la realizzazione della pista di cantiere (c.d. "strada di arrocco"). Il presente giudizio riguarda unicamente la pista di cantiere.

La società -OMISSIS- s.r.l. ha realizzato la strada di cantiere, utilizzando materiali che sono risultati rifiuti.

La pista di cantiere è stata realizzata con il c.d. Keu, un derivato del trattamento dei fanghi da concia di pellami; in sede di accertamenti effettuati dall'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (A.R.P.A.T.), il materiale utilizzato per la realizzazione della strada di arrocco è risultato contaminato, soprattutto, da cromo.

Il Comune di -OMISSIS-, già nel 2017, aveva avviato il procedimento di bonifica relativamente a tutta l'area di cantiere, (procedimento) che si era sviluppato con l'elaborazione, da parte della società -OMISSIS- s.r.l., del Piano di caratterizzazione e poi del Progetto di messa in sicurezza di emergenza (MISE), con i quali si confermava che, non solo le terre e le rocce da scavo fornite dalla ditta appaltatrice -OMISSIS- s.r.l. ponevano problemi di carattere ambientale, ma anche i materiali impiegati dalla società -OMISSIS- s.r.l. per l'esecuzione della pista di cantiere costituivano una grave fonte di contaminazione.

Tale procedura di bonifica è poi entrata in una fase di stallo, soprattutto in seguito all'impegno assunto dalla società -OMISSIS- s.r.l., refluito in un accordo procedimentale con l'amministrazione comunale, a rimuovere la fonte di contaminazione costituita dalle terre e rocce scavo utilizzate per i riempimenti (necessari a portare l'intera area a quota topografica di sicurezza idraulica).

L'attività del Comune si è dunque concentrata sulla pista di cantiere realizzata dalla società -OMISSIS- s.r.l. con gli aggregati riciclati industriali, individuati come fonte principale di contaminazione.

Al riguardo il Comune di -OMISSIS- ha ritenuto di procedere alla rimozione del materiale non conforme (qualificabile come rifiuto) con l'adozione di ordinanze sindacali, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, rimandando ad un secondo momento la verifica dello stato qualitativo delle matrici e ogni decisione in ordine agli interventi di bonifica eventualmente necessari.

Con ordinanza n. -OMISSIS-, il Sindaco ha quindi ordinato alla società -OMISSIS- s.r.l. e alla società -OMISSIS- di provvedere, in solido, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti depositati, e in particolare di procedere entro dieci giorni *“alla copertura provvisoria del rilevato costituito da granulati non conformi nella pista di cantiere al fine di ridurre i fenomeni di ruscellamento superficiale e infiltrazione delle acque meteoriche”*, ed entro trenta giorni *“alla rimozione dei rifiuti depositati nella cosiddetta pista di cantiere e nelle aree interessate da spargimenti superficiali”*, secondo il piano di rimozione elaborato dalla società -OMISSIS- s.r.l. nel progetto di MISE, ed infine di provvedere al tempestivo smaltimento dei rifiuti, secondo un cronoprogramma, da sottoporre preventivamente all'amministrazione comunale e all'ARPAT, di durata non superiore ai dodici mesi.

Con successiva ordinanza n. -OMISSIS-, preso atto delle richieste di proroga presentate sia dalla società -OMISSIS- s.r.l. che dalla società -OMISSIS- s.r.l., il Sindaco ha revocato l'ordine di copertura provvisoria, e ha ordinato di

effettuare i lavori di rimozione dei rifiuti con inizio non oltre il 5 settembre 2022 e termine non oltre il 4 ottobre 2022, lasciando fermo il termine finale del 22 luglio 2023.

L'ordine di rimozione è stato irrogato:

- alla società -OMISSIS- s.r.l. (e al suo legale rappresentante), in quanto la stessa: *“ha provveduto alla realizzazione della cosiddetta pista di arrocco del cantiere mediante spianamento e spandimento di materiali risultati non conformi, con ciò rendendosi responsabile di una condotta di abbandono incontrollato di rifiuti sul suolo; ... condotta addebitabile alla Società -OMISSIS- S.r.l. quanto meno a titolo di colpa, per negligenza, imprudenza ed imperizia nello svolgimento dei lavori appaltati, poiché, quand'anche dovesse ammettersi una corresponsabilità di terzi nella produzione del materiale non conforme ... per la realizzazione della pista di cantiere, è certamente addebitabile a colpa della -OMISSIS- la mancata verifica di conformità dei materiali impiegati, in violazione di precisi obblighi di legge”*.

- alla società -OMISSIS- s.r.l. (e al suo legale rappresentante), in qualità di proprietaria dei terreni e committente dei lavori *“per omessa vigilanza, negligenza, imprudenza nella conduzione dei rapporti con la società appaltatrice e con le altre imprese coinvolte a vario titolo nella conduzione di cantiere, non avendo essa adottato le opportune cautele volte ad evitare il concreto abbandono dei rifiuti, né avendo essa Società effettuato i previsti e doverosi controlli sul materiale trasportato presso il cantiere, successivamente risultato non conforme alle norme di legge”*.

3. Tanto premesso, come sopra evidenziato, le predette ordinanze, impugnate dalle società -OMISSIS- s.r.l. e -OMISSIS- s.r.l. (con autonomi ricorsi) sono state annullate dal giudice di primo grado (previa riunione dei ricorsi) con la sentenza n. -OMISSIS-, per non configurabilità dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa nei confronti delle parti intimato.

4. Il Comune di -OMISSIS- ha contestato le conclusioni del giudice di primo grado, affidando l'appello a tre articolati motivi (che nel prosieguo del presente provvedimento saranno oggetto di specifica disamina); ha inoltre riproposto le eccezioni e le difese articolate nei confronti del quarto motivo

- del ricorso introduttivo del giudizio (R.G. n. -OMISSIS-), che non è stato esaminato dal giudice di primo grado.
5. Si sono costituite per resistere la società -OMISSIS- s.r.l. e la società -OMISSIS- s.r.l.
6. Con ordinanza cautelare di questa Sezione n. -OMISSIS- è stata accolta l'istanza cautelare, ai fini della sollecita fissazione della udienza pubblica, ai sensi degli artt. 55, comma 10 e 98 del c.p.a.
7. Con ricorso notificato in data 29 maggio 2023 e depositato in giudizio il 1° giugno 2023, la società -OMISSIS- s.r.l. ha proposto appello incidentale, contestando le deduzioni di parte appellante e riproponendo i motivi dedotti nel giudizio di primo grado (ricorso R.G. n. -OMISSIS-) e assorbiti dal giudice di prime cure.
8. Nel costituirsi in giudizio la società -OMISSIS- s.r.l. ha contestato le censure formulate dal Comune di -OMISSIS- in ordine alla inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio (ricorso R.G. n. -OMISSIS-), per difetto di procura speciale; nel merito, ha ritenuto che il controllo dei materiali utilizzati da -OMISSIS- s.r.l. nella pista di arrocco costituiva (da parte sua) una facoltà e non un obbligo, con la conseguenza che non potevano essere ad essa attribuiti gli oneri di smaltimento dei materiali utilizzati per la realizzazione della predetta pista.
9. In data 31 agosto 2023 la società -OMISSIS- s.r.l. ha depositato:
- una nota dell'A.R.P.A.T. del 3 dicembre 2018, nella quale si evidenziano delle criticità nella gestione dei rifiuti dell'impianto -OMISSIS-- e nella commercializzazione degli aggregati riciclati ottenuti dalla lavorazione del Keu;
  - una certificazione di qualità rilasciata al produttore -OMISSIS- nel 2016;
  - una nota dell'ente certificatore del 28 luglio 2023, nella quale si attesta che la certificazione di qualità emessa nei confronti del produttore -OMISSIS- è stata annullata in data 27 gennaio 2022.

10. Con memoria depositata l'8 settembre 2023 il Comune di -OMISSIS- ha eccepito l'inammissibilità della produzione documentale della società -OMISSIS- s.r.l., ai sensi dell'art. 104, comma 2, del d.lgs. n. 104/2010, trattandosi di documenti che ben avrebbero potuto essere prodotti nel giudizio di primo grado; ha evidenziato inoltre la irrilevanza della documentazione prodotta.

Le certificazioni prodotte sarebbero generiche e non vi sarebbe la prova di alcun nesso con il materiale che è stato utilizzato per la strada di arrocco.

In altri termini, le certificazioni di carattere generale non fornirebbero alcuna prova circa il fatto che esse siano riferibili al materiale utilizzato nel sito de quo, essendo a tal fine necessario uno specifico riferimento al lotto di produzione, che consenta di stabilire un collegamento tra la certificazione ed il lotto dal quale è stato prelevato il materiale usato.

11. Con memoria depositata in data 11 settembre 2023, -OMISSIS- s.r.l. nel contestare i rapporti sia con -OMISSIS- s.r.l. che con la società -OMISSIS- s.r.l., ha formulato riserva di azione risarcitoria in separato giudizio.

12. Con memorie di replica le parti costituite hanno sostanzialmente ribadito le rispettive tesi difensive.

13. All'udienza pubblica del 12 ottobre 2023, dopo ampia discussione dei difensori delle parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

14. Con il primo motivo, il Comune di -OMISSIS- evidenzia che, relativamente al ricorso introduttivo del giudizio n. -OMISSIS- (proposto da -OMISSIS- s.r.l.), la difesa del Comune aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso, per il difetto della procura speciale, richiesta dall'art. 40, comma 1, lettera g), del d.lgs. n. 104/2010 (la procura allegata al ricorso si riferiva alla costituzione nel giudizio n. -OMISSIS-, instaurato da -OMISSIS- s.r.l., e non già alla proposizione di un autonomo ricorso).

L'eccezione è stata respinta dal giudice di prime cure, in quanto questi, pur convenendo sul fatto che la procura allegata al ricorso non fosse valida, ha

ritenuto che i relativi “vizi” fossero stati sanati, ai sensi dell’art. 182, comma 2, c.p.c., per effetto del deposito di una nuova procura.

La decisione del T.A.R. sarebbe errata in quanto nel processo amministrativo non è applicabile l’art. 182, comma 2, c.p.c.

Secondo la prospettazione del Comune di -OMISSIS-, il combinato disposto dell’art. 40, comma 1, lettera g), e dell’art. 44, comma 1, lettera a), del c.p.a., richiede – a pena di inammissibilità del ricorso – che il rilascio della procura speciale preceda la proposizione del ricorso medesimo. Questa disciplina, specifica e tassativa, renderebbe inoperante il rinvio esterno di cui all’art. 39 del c.p.a. e, quindi, inapplicabile l’art. 182, comma 2, c.p.c.

14.1. Il motivo è fondato.

14.2. Secondo l’orientamento giurisprudenziale prevalente, cui questa Sezione ha già prestato adesione (sentenza 19 maggio 2021 n. 3887), l’art. 40 c.p.a., esigendo che il ricorso sottoscritto dal solo difensore indichi l’esistenza della procura speciale, palesa che essa deve esistere prima del ricorso stesso, così contraddicendo l’idea che la medesima possa essere rilasciata in un momento successivo (salvo il caso di sostituzione dell’originario difensore). La previsione a pena di inammissibilità ricollegata alla proposizione del ricorso, d’altro canto, comportando che il relativo requisito debba sussistere al momento di detta proposizione, impedisce la configurabilità del potere di rinnovazione, che in generale concerne la categoria delle nullità sanabili e non quella distinta delle inammissibilità (Consiglio di Stato, Sez. V, 22/9/2015, n. 4424; Cass. Civ. Sez. III, 19/1/2018, n. 1255; SS.UU., 13/6/2014, n. 13431; Sez. II, 11/6/2012, n. 9464).

Diversamente opinando, si consentirebbe la sanatoria di una decadenza specificamente comminata dal codice del processo amministrativo, qual è quella correlata al rispetto del termine per la proposizione dell’azione di annullamento.

Pertanto, il principio secondo cui gli atti posti in essere da soggetto privo, anche parzialmente, del potere di rappresentanza possono essere ratificati con



efficacia retroattiva, salvi i diritti dei terzi, non opera nel campo processuale, ove la procura alle liti costituisce il presupposto della valida instaurazione del rapporto processuale e può essere conferita con effetti retroattivi solo nei limiti stabiliti dall'art. 125 c.p.c., il quale dispone che la procura al difensore può essere rilasciata in data posteriore alla notificazione dell'atto, purché anteriormente alla costituzione della parte rappresentata, e sempre che per l'atto di cui trattasi non sia richiesta dalla legge la procura speciale, come nel caso del ricorso per cassazione, restando conseguentemente esclusa, in tale ipotesi, la possibilità di sanatoria e ratifica (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 22 settembre 2015, n. 4424; Cassazione civile, sez. III, 20 aprile 2020, n. 7965).

Peraltro, va esclusa l'applicabilità anche dell'errore scusabile; infatti, nel processo amministrativo il rimedio del riconoscimento dell'errore scusabile, oggi codificato dall'art. 37 cod. proc. amm., presuppone una situazione di obiettiva incertezza normativa o di grave impedimento di fatto tale da provocare - senza alcuna colpa della parte interessata - menomazioni o maggiore difficoltà nell'esercizio dei diritti di difesa (ipotesi che non ricorrono nel caso di specie).

Recentemente, anche la Suprema Corte ha ribadito il principio di diritto secondo cui il vigente art. 182, comma 2, c.p.c. non consente di "sanare" l'inesistenza o la mancanza in atti della procura alla lite (Cassazione civile, sezioni unite, 21 dicembre 2022, n. 37434).

14.3. Applicando le coordinate ermeneutiche sopra richiamate, il ricorso proposto dalla società -OMISSIS- s.r.l. avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile dal giudice di prime cure, in quanto la procura conferita al difensore della predetta società si riferiva ad altro giudizio (ossia, quello instaurato dalla società -OMISSIS- s.r.l.).

15. Con il secondo motivo, l'amministrazione comunale appellante ha evidenziato che il giudice di prime cure ha ritenuto che con riguardo alla posizione di -OMISSIS- s.r.l. mancherebbe l'elemento soggettivo del dolo o della colpa.

A giudizio dell'amministrazione comunale appellante, tale conclusione sarebbe errata:

a) in diritto, laddove il giudice ha ritenuto che la responsabilità dell'operatore che ha provveduto al deposito dei rifiuti richieda la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa;

b) in fatto, laddove ha ritenuto che nessuna colpa sia ravvisabile nella posizione della società -OMISSIS- s.r.l.

15.1. La censura è parzialmente fondata.

15.2. Il Sindaco del Comune di -OMISSIS- ha posto alla base delle ordinanze impugnate l'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, a norma del quale:

*“3. Fatta salva l'applicazione delle sanzioni di cui agli articoli 255 e 256, chiunque viola i divieti di cui ai commi 1 e 2 è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il proprietario e con i titolari di diritti reali o personali di godimento sull'area, ai quali tale violazione sia imputabile a titolo di dolo o colpa, in base agli accertamenti effettuati, in contraddittorio con i soggetti interessati, dai soggetti preposti al controllo. Il Sindaco dispone con ordinanza le operazioni a tal fine necessarie ed il termine entro cui provvedere, decorso il quale procede all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate”.*

La norma sopra richiamata richiede espressamente la sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa ai fini della configurazione della responsabilità solidale del proprietario dell'area inquinata e dei titolari di diritti reali o personali di godimento sulla medesima.

Tuttavia, in coerenza con il principio eurounitario “Chi inquina paga”, correttamente il giudice di prime cure ha ritenuto necessaria, ai fini della configurazione della responsabilità in relazione allo stato di inquinamento rilevato, la (prova della) sussistenza dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa anche in capo alla società -OMISSIS- s.r.l., quale materiale esecutrice della pista di cantiere.

15.3. Sennonché, nel caso di specie, non si ravvisano, sul piano della imputabilità a titolo di dolo o di colpa degli illeciti sversamenti effettuati,

elementi che consentano di escludere la responsabilità della società che materialmente ha realizzato la strada di arrocco, utilizzando materiale qualificabile come rifiuto.

15.4. Da un lato, in via generale, l'appaltatore che provvede alla realizzazione di una pista di cantiere è tenuto a uno specifico dovere di diligenza, che comprende la verifica del materiale utilizzato per la realizzazione della strada: ove non lo faccia con la diligenza qualificata richiesta in relazione alla tipologia dell'intervento da realizzare, non può ritenersi esente da responsabilità per l'illecito sversamento di rifiuti che ne sia derivato.

D'altro canto, con riguardo allo specifico caso controverso, concorre alla configurazione della sussistenza della responsabilità dell'operatore economico che ha realizzato la pista di cantiere il contratto sottoscritto dal legale rappresentante della società -OMISSIS- s.r.l. nel 2016, con il seguente oggetto: *“Contratto di appalto a titolo gratuito per la fornitura di terreno e stenditura dello stesso nell'ambito dei lotti edificabili del piano di lottizzazione denominato -OMISSIS- e ricadente nell'UTOE est del Comune di -OMISSIS- nel Comparto 11”*.

Nelle premesse del predetto contratto, il legale rappresentante di -OMISSIS- s.r.l. dichiara che *“proprio per la natura delle attività che svolge frequentemente ha disponibili quantità di terreno, conformi alle Concentrazioni di Contaminazione (CSC) della colonna A – tabella 1 – di cui all'allegato 5, parte IV del D.Lgs 152/06”*.

Il predetto contratto dispone quanto segue:

- all'art. 4: *“L'Appaltatore si impegna alla fornitura del terreno di cui alla premessa e dovrà sottostare alle verifiche di congruità del materiale fornito. L'Appaltatore indicherà di volta in volta l'esatta provenienza del materiale in relazione alle quantità trasportate e fornirà, prima di scaricare nel cantiere della stazione appaltante, il documento previsto dalla normativa vigente (comunicazione ai comuni interessati ed Arpat) inerente il materiale trasportato. La stazione appaltante potrà inoltre eseguire a campione, tramite tecnico di fiducia e in particolare dal dott. Geologo -OMISSIS- ... all'uopo nominato dalla stazione appaltante come Consulente. Il Consulente potrà verificare e accertare la qualità del*

*materiale consegnato attraverso prove e analisi che verranno condotte a cura e spese della stazione appaltante”.*

- all'art. 5: *“L'Appaltatore si obbliga, in caso di non rispondenza del materiale alle caratteristiche di cui alla premessa, e con semplice notifica di tale non rispondenza da parte del Consulente, a rimuovere immediatamente il materiale consegnato e riportarlo presso i suoi magazzini a sua cura e spese. La mancata rispondenza del materiale alle caratteristiche di cui alla premessa è condizione sufficiente per l'automatica recessione del contratto di appalto da parte della stazione appaltante senza alcun motivo di rivalsa da parte dell'appaltatore”.*

15.5. Dal contratto di cui sopra, dunque, emerge che:

- la società -OMISSIS- s.r.l. aveva già la disponibilità di materiale da utilizzare per la realizzazione della strada di cantiere, tant'è che si è impegnata alla fornitura del terreno e alla sua posa in opera;
- detto materiale (secondo quanto dichiarato) era conforme alle Concentrazioni di Contaminazione (CSC) della colonna A – tabella 1 – di cui all'allegato 5, parte IV del D.Lgs 152/06;
- la società -OMISSIS- s.r.l. aveva espressamente assunto l'obbligo di *“rimuovere immediatamente il materiale consegnato e riportarlo presso i suoi magazzini a sua cura e spese”*, in caso di non rispondenza del materiale alle caratteristiche di cui alla premessa del contratto.

15.6. Non si può ritenere (come sostenuto da -OMISSIS- s.r.l.) che detto contratto, in quanto non sottoscritto da -OMISSIS- s.r.l., possa considerarsi *tamquam non esset* e assuma al più il valore di minuta negoziale.

In primo luogo, non emerge *ex actis* sulla base di quale altro titolo la società -OMISSIS- s.r.l. possa essere entrata nella proprietà di -OMISSIS- s.r.l. e avere materialmente eseguito la pista di cantiere; a tale riguardo, la società -OMISSIS- s.r.l. non ha, infatti, fornito indicazioni di altro titolo negoziale, in relazione al quale ha proceduto alla realizzazione della pista di cantiere su area appartenente ad altri.

In secondo luogo, la bozza di contratto era stata sottoscritta dal legale rappresentante della società -OMISSIS- s.r.l. e la società -OMISSIS- s.r.l. ha prodotto nel giudizio instaurato davanti al T.a.r. Toscana (ricorso R.G. n. -OMISSIS-) il contratto in questione, palesando così in maniera inequivoca l'intenzione di avvalersi del relativo contenuto negoziale; per pacifica giurisprudenza della Suprema Corte, la produzione in giudizio, ad opera della parte che non l'ha sottoscritta, di una scrittura privata, costituisce equipollente della sottoscrizione, e pertanto perfeziona, sul piano sostanziale o su quello probatorio, il contratto in essa contenuto (*ex multis*, Cassazione civile, Sez. VI, 28 gennaio 2022 n. 2666);

15.7. Neppure può condividersi la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di prime cure ha ritenuto che la conformità del materiale fosse “*certificata da idonea documentazione*”.

In linea di principio, le certificazioni attestanti la conformità del materiale utilizzato rispetto alle soglie ammesse di Concentrazioni di Contaminazione (CSC) possono essere considerate sufficienti ad escludere la responsabilità dell'operatore economico che ha realizzato l'opera, ma a condizione che si riferiscano ai lotti del materiale utilizzato.

Nel caso di specie, le certificazioni prodotte dalla società -OMISSIS- s.r.l. sono generiche, concernendo genericamente l'attività del produttore -OMISSIS-; non è stata fornita dalla società -OMISSIS- s.r.l. la prova, come era suo onere, in base al principio della vicinanza o della riferibilità della prova, che il materiale in concreto utilizzato per la realizzazione della pista di cantiere fosse munito delle specifiche certificazioni attestanti la conformità alle caratteristiche richieste per la sua utilizzazione.

Oltre a ciò, queste certificazioni non sono state tempestivamente trasmesse al Comune e ad A.R.P.A.T., come pure la società -OMISSIS- s.r.l. si era impegnata a fare nel contratto d'appalto sopra richiamato (“*L'Appaltatore indicherà di volta in volta l'esatta provenienza del materiale in relazione alle quantità trasportate e fornirà, prima di scaricare nel cantiere della stazione appaltante, il documento*

*previsto dalla normativa vigente (comunicazione ai comuni interessati ed Arpat) inerente il materiale trasportato”).*

Dalla copiosa documentazione in atti emerge dunque anche sotto il profilo soggettivo una concorrente responsabilità della società che in concreto ha realizzato la pista di cantiere (-OMISSIS- s.r.l.), in quanto quest’ultima si era pattiziamente obbligata ad utilizzare materiale conforme alle Concentrazioni di Contaminazione (CSC), mentre ha utilizzato materiale contaminato e non ha adeguatamente documentato né prima dello scarico del materiale (mediante comunicazione al Comune e ad A.R.P.A.T.) né successivamente la effettiva provenienza del materiale utilizzato (nelle premesse del contratto a titolo gratuito con -OMISSIS- s.r.l. dichiara di averne già la disponibilità in relazione alla attività svolta) e la sussistenza di certificazioni specifiche in relazione ai lotti di terreno utilizzati.

16. Con il terzo motivo, il Comune di -OMISSIS- censura la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di prime cure ha ritenuto insussistente l’elemento soggettivo della colpa nei confronti della società -OMISSIS- s.r.l.

In particolare, evidenzia che il giudice di prime cure ha posto alla base delle sue conclusioni la considerazione secondo la quale la conformità del materiale “*risultava certificata da idonea documentazione*”.

Secondo la tesi del Comune di -OMISSIS-, non vi sarebbe alcuna prova che quel materiale fosse accompagnato da certificazioni che ne attestassero l’idoneità. Del resto, certificazioni di tal genere non sono state presentate al Comune; a giudizio della amministrazione appellante, inoltre, ricadrebbe in capo al proprietario – in quanto soggetto che ha la disponibilità materiale e giuridica del bene – un preciso obbligo di vigilanza, di controllo e di verifica, cui si correla l’obbligo di attivare misure idonee a prevenire la condotta sanzionata dall’art. 192 del d.lgs. n. 152/2006.

16.1. Le censure sono fondate.

16.2. In primo luogo, l’inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio proposto dalla società -OMISSIS- s.r.l., per carenza (insanabile) della procura

speciale determina il consolidamento degli effetti delle ordinanze sindacali impugnate, per intervenuta decadenza, nei confronti della società -OMISSIS- s.r.l.

16.3. In secondo luogo, il fatto che la società -OMISSIS- s.r.l. avesse affidato alla società -OMISSIS- s.r.l. l'appalto per la esecuzione dei lavori di realizzazione della strada di cantiere, fissando a carico di quest'ultima obblighi puntuali in ordine alla fornitura e posa in opera di materiale idoneo, non la esonerava dall'onere di verificare la conformità del materiale utilizzato, come pure si era espressamente riservata di fare (art. 4 del contratto d'appalto “..... *La stazione appaltante potrà inoltre eseguire a campione, tramite tecnico di fiducia e in particolare dal dott. Geologo -OMISSIS-.....all'uopo nominato dalla stazione appaltante come Consulente. Il Consulente potrà verificare e accertare la qualità del materiale consegnato attraverso prove e analisi che verranno condotte a cura e spese della stazione appaltante*”).

Né vale discettare sulla qualificazione di questo potere come facoltà e non come obbligo; in qualità di proprietaria dell'area, la società -OMISSIS- s.r.l. aveva l'onere di verificare che le opere fossero eseguite dall'appaltatore (-OMISSIS- s.r.l.) in maniera corretta e con l'utilizzo di materiali non inquinanti. Sottraendosi in maniera imprudente al predetto onere, la società proprietaria è incorsa nell'obbligo di provvedere, in solido con la società che ha materialmente realizzato la pista di arrocco (utilizzando del materiale inidoneo), alla rimozione dei rifiuti e al ripristino dello stato dei luoghi.

17. Il Collegio è chiamato ora ad esaminare l'appello incidentale, proposto da -OMISSIS- s.r.l. ai fini della riproposizione delle censure formulate nel ricorso introduttivo del giudizio non scrutinate dal giudice di primo grado, in quanto assorbite.

18. Con il secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società -OMISSIS- s.r.l. aveva dedotto: violazione dell'art. 192 (e 239 ss.) d.lgs. 152/06; eccesso di potere, per carenza istruttoria, difetto di presupposti, travisamento, sviamento.

La società -OMISSIS- s.r.l. aveva denunciato l'illegittimità delle ordinanze impugnate per avere onerato la predetta società della rimozione dei rifiuti, tenendo conto anche della mancata emissione di ordinanza nei confronti della società -OMISSIS- s.r.l., essendo (a suo dire) pacifica la provenienza del materiale utilizzato dalla predetta società; in via gradata, aveva evidenziato che la società -OMISSIS- s.r.l. non era stata coinvolta neppure quale "corresponsabile" (p.to 69 ricorso I grado).

Aveva inoltre denunciato di aver controllato tutta la documentazione relativa al materiale utilizzato, ancorché non vi fosse tenuta per legge.

18.1. Le censure sono infondate.

18.2. Nelle premesse del contratto d'appalto del 2016, il legale rappresentante di -OMISSIS- s.r.l. dichiara che *"proprio per la natura delle attività che svolge frequentemente ha disponibili quantità di terreno, conformi alle Concentrazioni di Contaminazione (CSC) della colonna A – tabella 1 – di cui all'allegato 5, parte IV del D.Lgs 152/06"*.

Come sopra evidenziato, il predetto contratto di appalto deve ritenersi vincolante per la società -OMISSIS- s.r.l., che lo ha sottoscritto e vi ha dato materialmente esecuzione (a tale riguardo, come sopra evidenziato, la società in questione non è stata in grado di dimostrare l'esistenza di alcun altro titolo negoziale che la legittimasse alla realizzazione della pista di cantiere in area appartenente ad altra società).

18.3. Sulla base di quanto riportato nelle premesse del contratto d'appalto sottoscritto dal legale rappresentante di -OMISSIS- s.r.l. e degli obblighi specificamente assunti dalla predetta società, appare poco plausibile che detta società abbia realizzato la pista di cantiere utilizzando materiale portato da terzi sul sito e prodotto dalla società -OMISSIS- s.r.l.

In ogni caso, come si è già diffusamente argomentato riguardo all'appello principale, la società -OMISSIS- s.r.l., sia per gli impegni assunti pattiziamente con la società proprietaria dell'area, sia nella sua qualità di materiale esecutrice



della pista di cantiere, era tenuta a verificare la idoneità del materiale utilizzato nella esecuzione dell'opera.

18.4. Con riguardo alla documentazione prodotta dalla società -OMISSIS- s.r.l. in data 31 agosto 2023, anzitutto, detta produzione, in accoglimento della eccezione sollevata dal Comune di -OMISSIS-, deve ritenersi inammissibile, ai sensi dell'art. 104, comma 2, c.p.a.; in secondo luogo, detti documenti attengono alla certificazione del materiale prodotto da -OMISSIS- s.r.l. (con cui, peraltro, la società -OMISSIS- s.r.l. dichiara espressamente di non aver avuto alcun rapporto contrattuale, nella memoria di replica depositata il 20 settembre 2023, pag. 3), ma non dimostrano che i lotti di materiale utilizzato per la realizzazione della pista di cantiere siano quelli muniti delle certificazioni prodotte.

18.5. In estrema sintesi, ritiene il Collegio che la tesi della società -OMISSIS- s.r.l., secondo la quale “*nulla è imputabile ad Asso...*” che si sarebbe “*dimostrata massimamente diligente*” (appello incidentale, pag. 24), non sia meritevole di favorevole apprezzamento, in quanto l'impresa esecutrice dei lavori, prima di procedere alla loro utilizzazione, era tenuta a verificare la provenienza e la conformità alle Concentrazioni di Contaminazione (CSC) dei materiali che sostiene aver rinvenuto in loco e materialmente utilizzato per la realizzazione della pista di cantiere.

19. Con il terzo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società -OMISSIS- s.r.l. aveva dedotto: violazione dell'art. 192 e 239 ss. d.lgs. 152/06; eccesso di potere, per carenza istruttoria, difetto di presupposti, travisamento, sviamento.

In sede di appello incidentale, riproponendo le relative censure, fa rilevare che, mentre la società -OMISSIS- è stata ritenuta dalla amministrazione responsabile dell'inquinamento, in quanto produttore e fornitore delle terre, di contro, la società -OMISSIS- s.r.l. che (a suo dire) avrebbe fornito il materiale utilizzato per la realizzazione della pista di cantiere, non è stata ritenuta responsabile. In entrambi i casi, si tratterebbe di soggetti che hanno prodotto

e trasportato i materiali utilizzati; tuttavia, nonostante l'assoluta identità di posizioni, la società -OMISSIS- s.r.l. non è stata coinvolta nel procedimento. Evidenza che nella ordinanza impugnata la responsabilità della società -OMISSIS- s.r.l. è stata fondata sulla base del contratto di appalto con la società -OMISSIS- s.r.l. in ordine alla fornitura e stenditura di terreno, ai fini della realizzazione di una pista di arrocco; ribadisce che nessun contratto sarebbe stato stipulato tra -OMISSIS- s.r.l. e -OMISSIS- s.r.l.; sostiene che la minuta di contratto predisposta con -OMISSIS- s.r.l. non avrebbe avuto alcun seguito.

Analogamente, non vi sarebbe stato alcun contratto tra -OMISSIS- s.r.l. e -OMISSIS- s.r.l.

In altri termini, l'ordinanza si fonderebbe su presupposti di fatto erronei.

Sostiene che, anche a voler ritenere (in denegata ipotesi) che la società -OMISSIS- s.r.l. avesse una qualche forma di responsabilità, l'ordinanza sarebbe illegittima per aver posto gli oneri di smaltimento solo a carico di Asso costruzioni s.r.l. e non anche a carico del soggetto produttore dei materiali utilizzati per la pista di arrocco (-OMISSIS- s.r.l.).

Evidenza inoltre che il contratto di appalto di cui sopra poneva a carico della società -OMISSIS- s.r.l. le verifiche sul materiale fornito e che il materiale proveniente dal produttore (-OMISSIS- s.r.l.) era pervenuto in cantiere ben prima dell'ingresso di -OMISSIS-, e con esso erano state realizzate le urbanizzazioni e le strade interne dei lotti.

19.1. Le censure sono infondate; -OMISSIS- s.r.l. ripropone in maniera non convincente deduzioni già formulate.

19.2. Per le ragioni già richiamate sopra, il contratto di appalto del 2016 non può considerarsi una mera minuta contrattuale; esso è stato sottoscritto dal legale rappresentante della società -OMISSIS- ed è stato volontariamente portato ad esecuzione (non è stato prodotto alcun altro atto negoziale in forza del quale la società -OMISSIS- s.r.l. si è introdotta nella proprietà di -OMISSIS- s.r.l. e ha realizzato la pista di cantiere).

19.3. Nella complessa vicenda dedotta in giudizio, gli unici punti fermi sono che, sotto il profilo oggettivo, -OMISSIS- s.r.l. ha realizzato sull'area di proprietà di -OMISSIS- s.r.l. una pista di cantiere e che il materiale utilizzato è risultato inquinato; sotto il profilo soggettivo, il comportamento della società -OMISSIS- s.r.l. non può considerarsi esente da responsabilità, non avendo verificato la conformità del materiale utilizzato alle concentrazioni di contaminazione o comunque non avendo dimostrato in maniera adeguata che i lotti di materiale utilizzato per la realizzazione della pista di cantiere fossero muniti delle specifiche certificazioni di qualità richieste per procedere al loro impianto; la documentazione prodotta in grado di appello (peraltro, in maniera irrituale) non consente di escludere la sua responsabilità nella causazione del rilevato inquinamento ambientale, trattandosi di certificazioni generiche relative alla produzione della società -OMISSIS- s.r.l.

19.4. Che alla produzione dell'inquinamento ambientale rilevato abbia concorso anche la società -OMISSIS- s.r.l. è comunque circostanza il cui accertamento è demandato agli organi di amministrazione attiva preposti alla tutela dell'ambiente, così come restano fuori dal perimetro della presente controversia i rapporti civilistici tra le varie società coinvolte; sulla base degli atti prodotti in giudizio, le ordinanze sindacali impugnate debbono ritenersi immuni dalle dedotte censure.

19.5. Il fatto che il contratto d'appalto prevedesse che la società -OMISSIS- s.r.l. era legittimata a verificare, in corso di esecuzione, la idoneità del materiale utilizzato, se è rilevante ai fini della configurazione della responsabilità della società proprietaria dell'area, non è elemento sufficiente a escludere la responsabilità della società -OMISSIS- s.r.l. per gli illeciti sversamenti di rifiuti effettuati.

20. Con il quarto motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società -OMISSIS- s.r.l. aveva dedotto: violazione dell'art. 192 d.lgs. 152/06; eccesso di potere per carenza dei presupposti, travisamento, sviamento, genericità).

La società aveva sostenuto che le ordinanze impugnate le imponevano di operare lo smaltimento e il recupero dei materiali inquinanti secondo il piano di rimozione” predisposto dalla società -OMISSIS- s.r.l.

Aveva dedotto, quindi, la illegittimità della imposizione ad -OMISSIS- s.r.l. di modalità di smaltimento che altri (-OMISSIS- s.r.l.) avevano previsto per sé e la illegittimità delle ordinanze sindacali nn. -OMISSIS- e -OMISSIS-, per eccesso di potere, sotto il profilo dello sviamento e del difetto di istruttoria.

Il “Piano” predisposto da -OMISSIS- s.r.l. prevedeva la rimozione della pista e lo scotico delle discese alle particelle (pagg. 10 ss.), e che poi i materiali avrebbero dovuto essere trasportati in impianto per lo smaltimento/recupero.

In estrema sintesi, le ordinanze sindacali impugnate sarebbero illegittime per avere imposto metodiche/procedure di smaltimento/recupero, senza consentire al soggetto obbligato di presentare un proprio “Piano” e per l'impossibilità di adempiere (l'impianto di -OMISSIS- s.r.l. non sarebbe autorizzato per l'esecuzione di dette operazioni).

20.1. Le censure sono infondate.

20.2. Con ordinanza n. -OMISSIS-, il Sindaco ha ordinato alla società -OMISSIS- s.r.l. e alla società -OMISSIS- s.r.l. di provvedere in solido, ai sensi dell'art. 192, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, alla rimozione e allo smaltimento dei rifiuti depositati, e in particolare di procedere entro dieci giorni *“alla copertura provvisoria del rilevato costituito da granulati non conformi nella pista di cantiere al fine di ridurre i fenomeni di ruscellamento superficiale e infiltrazione delle acque meteoriche”*, ed entro trenta giorni *“alla rimozione dei rifiuti depositati nella cosiddetta pista di cantiere e nelle aree interessate da spargimenti superficiali”*, secondo il piano di rimozione elaborato dalla -OMISSIS- nel progetto di MISE, e infine di provvedere al tempestivo smaltimento dei rifiuti, secondo un cronoprogramma, da sottoporre preventivamente all'amministrazione comunale e all'ARPAT, di durata non superiore ai dodici mesi.

Con la successiva ordinanza n. -OMISSIS-, preso atto delle richieste di proroga presentate sia dalla società -OMISSIS- s.r.l. che dalla società -

OMISSIS- s.r.l., il Sindaco ha revocato l'ordine di copertura provvisoria e ha ordinato di effettuare i lavori di rimozione dei rifiuti con inizio non oltre il 5 settembre 2022 e termine non oltre il 4 ottobre 2022, lasciando fermo il termine finale del 22 luglio 2023.

20.3. Il fatto che la società -OMISSIS- s.r.l. non disponga degli impianti per dare esecuzione all'ordine di rimozione e di smaltimento dei rifiuti non è elemento idoneo ad infirmare la legittimità dei provvedimenti impugnati, potendo la società individuare altro operatore per dare esecuzione all'ordine impartito.

20.4. Né a diverse conclusioni si può pervenire per la circostanza che il piano di smaltimento e di recupero è stato predisposto dalla società -OMISSIS- s.r.l., non essendo formulate sul piano sostanziale dalla società -OMISSIS- s.r.l. deduzioni che consentano di infirmare, sul piano oggettivo e non soggettivo, la validità del predetto piano.

21. In conclusione, l'appello principale proposto dal Comune di -OMISSIS- è fondato e va accolto nei termini di cui in motivazione; l'appello incidentale proposto da -OMISSIS- s.r.l. deve essere respinto; per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, deve essere respinto il ricorso introduttivo del giudizio proposto dalla società -OMISSIS- s.r.l. (R.G. n. -OMISSIS-), mentre deve essere dichiarato inammissibile (e comunque infondato) il ricorso proposto dalla società -OMISSIS- s.r.l. (R.G. -OMISSIS-).

22. La particolare complessità, in fatto e in diritto, della fattispecie dedotta in giudizio giustifica nondimeno la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, accoglie l'appello principale proposto dal Comune di -OMISSIS- e respinge l'appello incidentale proposto dalla società -OMISSIS- s.r.l.; per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso introduttivo del giudizio proposto dalla società -

OMISSIS- s.r.l. e dichiara inammissibile il ricorso di primo grado proposto dalla società -OMISSIS- s.r.l.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le società appellate e i loro legali rappresentanti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 ottobre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Paolo Marotta**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Carbone**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.