Pubblicato il 22/06/2026

N. 04966/2026REG.PROV.COLL.
N. 06239/2024 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 6239 del 2024, proposto da Solter s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Pietro Ferraris, Luca Prati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Busto Garolfo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Cristina Seccia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Inerti Ecoter Sga S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Nicola Laurenti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Atradius Credito Y Caucion Sa De Seguros Y Reaseguros, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Federica Scafarelli, Cristiano Migli, con domicilio eletto presso lo studio Federica Scafarelli in Roma, via G. Borsi N 4;

per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) n. 02167/2024.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Busto Garolfo, di Inerti Ecoter Sga S.r.l. e di Atradius Credito Y Caucion Sa De Seguros Y Reaseguros;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 febbraio 2026 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti come da verbale;

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 2769/2019 R.G., il Comune di Busto Garolfo adiva il T.a.r. Lombardia proponendo domanda di adempimento e, in via subordinata, di risarcimento del danno nei confronti delle società Solter s.r.l. e Inerti Ecoter Sga s.r.l., ritenute responsabili dell'inadempimento degli obblighi di ripristino ambientale derivanti dalla convenzione stipulata in data 5 luglio 2002 tra il medesimo Comune, il Comune di Casorezzo, il Parco del Roccolo e la società Cave di Casorezzo s.r.l., nonché dalla successiva convenzione del 25 luglio 2002 stipulata tra il Comune di Busto Garolfo e la stessa società Cave di Casorezzo s.r.l.

Esponeva il Comune ricorrente che la società Cave di Casorezzo s.r.l. era stata autorizzata dalla Provincia di Milano, con provvedimenti del 25 luglio 2002 e del 29 aprile 2005, allo svolgimento dell'attività di coltivazione di sostanze minerali di cava su un'area sita nel territorio del Comune di Busto Garolfo, in adiacenza al territorio del Comune di Casorezzo, oggi individuata come polo estrattivo ATEg11.

Ai fini del rilascio delle predette autorizzazioni, la società esercente si era previamente assoggettata alle previsioni di cui all'art. 15 della legge regionale Lombardia n. 14 del 1998, che impone, ai soggetti intenzionati a svolgere

attività estrattiva, la stipulazione di una convenzione con gli enti locali interessati, diretta a disciplinare gli obblighi connessi all'esercizio dell'attività.

In attuazione di tale previsione normativa, la società Cave di Casorezzo s.r.l. stipulava:

i)una prima convenzione in data 5 luglio 2002 con il Comune di Busto Garolfo, il Comune di Casorezzo e il Parco del Roccolo;

ii)una seconda convenzione in data 25 luglio 2002 con il solo Comune di Busto Garolfo.

In particolare, la convenzione del 5 luglio 2002 prevedeva l'obbligo, a carico della società esercente, di realizzare opere di ripristino ambientale durante lo svolgimento dell'attività estrattiva, consistenti, tra l'altro, nella conversione a bosco planiziale di alcune aree del fondo cava e del pianoro a livello campagna, nella realizzazione di una radura a prato e di un'area a bosco igrofilo, nell'impermeabilizzazione del terreno mediante uno strato di limo per favorire il ristagno delle acque meteoriche, nella predisposizione di un'area a prato umido idonea a incrementare la biodiversità locale, nonché nell'esecuzione di interventi di ingegneria naturalistica diretti al consolidamento dei versanti e alla stabilizzazione dei pendii. Era inoltre prevista la realizzazione di un percorso pedonale di accesso alle aree naturalistiche e allo specchio d'acqua.

Con la successiva convenzione del 25 luglio 2002, stipulata con il Comune di Busto Garolfo in attuazione della precedente, veniva consentito alla società Cave di Casorezzo s.r.l. l'esercizio dell'attività estrattiva in Via delle Cave, sulle aree individuate dai mappali nn. 140, 141, 142 e parte del 239 del foglio 27, per una superficie complessiva di 43.914 mq e per un volume massimo estraibile pari a 348.700 mc.

La medesima convenzione disciplinava altresì le modalità di riassetto ambientale dell'area, stabilendo, all'art. 3, lett. d), l'impegno della società ad eseguire, a propria cura e spese, nei tempi e con le modalità previste dalla convenzione del 5 luglio 2002, le opere di ripristino necessarie alla

realizzazione della destinazione finale dell'area, secondo quanto previsto dal progetto di coltivazione e recupero allegato. Veniva inoltre stabilito che, durante lo scavo del terzo lotto, dovesse essere eseguito il ripristino del primo lotto, con la precisazione che la conclusione delle opere di ripristino non avrebbe potuto eccedere la durata della coltivazione del terzo lotto. Analogo impegno veniva ribadito all'art. 8 della medesima convenzione.

Il Comune ricorrente deduceva che le opere di ripristino ambientale previste dalle citate convenzioni non erano mai state realizzate.

Esponeva altresì che, con atto del 30 luglio 2009, la società Cave di Casorezzo s.r.l. era stata incorporata per fusione nella società Inerti Ecoter Sga s.r.l., la quale, con successivo atto del 18 settembre 2012, aveva ceduto alla società Solter s.r.l. il ramo d'azienda relativo all'attività estrattiva oggetto di causa.

Secondo la prospettazione del ricorrente, le società Inerti Ecoter Sga s.r.l. e Solter s.r.l. sarebbero pertanto succedute alla società Cave di Casorezzo s.r.l. negli obblighi derivanti dalle convenzioni sopra richiamate.

Con il ricorso introduttivo del giudizio, il Comune di Busto Garolfo chiedeva quindi l'accertamento dell'inadempimento agli obblighi di ripristino ambientale e la conseguente condanna delle società resistenti all'esecuzione delle opere previste dalle convenzioni stipulate nell'anno 2002 ovvero, in via subordinata, al risarcimento dei danni.

Si costituivano in giudizio di primo grado, chiedendo di dichiarare infondato il ricorso, le società Inerti Ecoter Sga s.r.l. e Solter s.r.l., nonché la società Atradius, chiamata in garanzia con riferimento alle fideiussioni da essa rilasciate in favore della società Cave di Casorezzo s.r.l.

Con la sentenza n. 2167, del 13 luglio 2024, il T.a.r. per la Lombardia ha accolto in parte il ricorso, condannando le due società resistenti al risarcimento del danno e alla rifusione delle spese di lite.

La società Solter ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

Si sono costituiti nel presente giudizio il Comune di Busto Garolfo e la società Inerti, proponendo altresì appello incidentale per i motivi riportati nella parte in diritto.

Si è costituito nel presente giudizio, con intervento ad adiuvandum, Atradius Crédito y Caución S.A. de Seguros y Reaseguros, chiedendo l'accoglimento dell'appello proposto da Solter.

All'udienza del 5 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo mezzo di gravame l'appellante lamenta il vizio di motivazione meramente apparente della sentenza impugnata. Deduce, in particolare, che il giudice di primo grado si sarebbe limitato a recepire in modo pedissequo la motivazione della sentenza n. 495/2023, senza svolgere alcuna autonoma valutazione dei motivi di causa e senza confrontarsi criticamente con le censure proposte. A sostegno della doglianza richiama il principio, affermato dalla giurisprudenza di legittimità, secondo cui la motivazione *per relationem* è legittima solo ove il giudice dia comunque conto, sia pure sinteticamente, delle ragioni della conferma in relazione ai motivi di impugnazione. Soggiunge che l'assenza di un reale esame del caso concreto emergerebbe, altresì, dalla circostanza che nella trascrizione della precedente sentenza il riferimento al Comune di Casorezzo sarebbe stato sostituito con quello al Comune di Busto Garolfo, il che costituirebbe indice del carattere acritico del richiamo.

Il motivo non è fondato.

Va preliminarmente osservato che la motivazione di una decisione giurisdizionale non può ritenersi apparente per il solo fatto che il giudice richiami o riproduca argomentazioni già sviluppate in altra pronuncia relativa a una vicenda sostanzialmente analoga o connessa. Ciò che rileva, ai fini della verifica della sufficienza della motivazione, è che il percorso logico-giuridico seguito dal giudice sia chiaramente individuabile e consenta di comprendere le ragioni poste a fondamento della decisione.

Nel caso di specie, la sentenza impugnata espone in modo puntuale e coerente le ragioni che hanno condotto il giudice di primo grado alla soluzione adottata, sviluppando un iter argomentativo lineare e comprensibile, pienamente idoneo a rendere percepibile il fondamento della decisione.

Del resto, la stessa ampiezza e articolazione delle censure formulate dall'appellante – sviluppate in numerose pagine dell'atto di gravame – dimostra come la motivazione della pronuncia sia tutt'altro che meramente apparente, avendo consentito alla parte appellante di individuare con precisione i passaggi logico-giuridici della decisione e di svolgere nei loro confronti una critica analitica e puntuale.

Ne consegue che la doglianza deve essere respinta, non potendosi ravvisare nella motivazione della sentenza impugnata i vizi di apparenza o di radicale insufficienza denunciati dall'appellante.

Con il secondo mezzo di gravame l'appellante deduce *errores in procedendo e in iudicando* per difetto di giurisdizione, nonché per violazione e falsa applicazione dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 133, comma 1, n. 2, c.p.a..

Ad avviso dell'appellante, la decisione impugnata avrebbe erroneamente qualificato la convenzione controversa come accordo integrativo del provvedimento amministrativo, mentre, a suo dire, essa costituirebbe soltanto una condizione necessaria per il rilascio dell'autorizzazione all'attività estrattiva e non concorrerebbe a determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale. Ne deriverebbe la natura privatistica del rapporto e la devoluzione della controversia al giudice ordinario, vertendosi, secondo la prospettazione dell'appellante, in tema di adempimento di obbligazioni patrimoniali sorte in un contesto paritetico. A conforto della censura richiama la giurisprudenza del Consiglio di Stato e delle Sezioni Unite in materia di rapporti concessori e di controversie aventi contenuto patrimoniale.

Il motivo non è fondato.

In senso contrario, occorre evidenziare, in primo luogo, che la presente controversia ha ad oggetto l'inadempimento di obblighi di ripristino ambientale che trovano la propria fonte in una convenzione collegata al rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di escavazione. Tale convenzione rientra pienamente nella categoria degli accordi integrativi del contenuto del provvedimento, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990.

Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, tali accordi si inseriscono nel procedimento di governo del territorio e sono funzionali al rilascio dei titoli abilitativi edilizi, dei quali integrano e condizionano il contenuto (Corte cost. 6 luglio 2004 n. 204; Cass., SS.UU., n. 4368/2015).

In ragione di tale inserimento nel procedimento amministrativo, gli accordi urbanistici non costituiscono meri contratti di diritto privato, ma strumenti di esercizio mediato del potere pubblico.

Come la Sezione, al riguardo, ha già avuto modo di chiarire, "fermi i casi di contratti di diritto privato (per i quali trovano certamente applicazione le disposizioni del codice civile), nei casi invece di contratto ad oggetto pubblico l'amministrazione mantiene comunque la sua tradizionale posizione di supremazia; tali contratti non sono disciplinati dalle regole proprie del diritto privato, ma meramente dai "principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti", sempre "in quanto compatibili" e salvo che "non diversamente previsto" (Consiglio di Stato, Sezione Quarta, 10 marzo 2026, n. 1938).

Questa clausola di compatibilità esprime l'idea che le norme generali del codice in materia di obbligazioni e contratti sono applicabili agli accordi amministrativi in quanto non contrastanti con le disposizioni specifiche relative a questi o alle obbligazioni in essi dedotte.

Essa, come è stato rilevato anche in dottrina, costituisce la previsione chiave su cui si regge l'interpretazione del regime giuridico degli accordi amministrativi, costituendo il filtro attraverso il quale valutare le modalità di

ingresso nell'ordinamento amministravi delle regole privatistiche. (Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2017, n. 2256).

In una analogo ordine di idee, è stato in maniera condivisibile osservato che l'art. 11 l. n. 241/1990 non rende applicabili agli accordi della pubblica amministrazione le norme del codice civile in tema di obbligazioni e contratti, bensì i "principi", con ciò stesso presupponendo una non immediata adattabilità – sia ad accordi non aventi natura contrattuale, sia a convenzioni/contratto – delle norme valevoli per le manifestazioni di autonomia privata, ma richiedendo la verifica della applicabilità, in ragione della specifica natura dell'atto bilaterale sottoposto a giudizio, dei "principi" (e di quanto da essi desumibile) in tema di obbligazioni e contratti.

L'esito dell'opzione generale espressa dal comma 2 dell'art. 11 va, dunque, nella direzione di delineare un regime giuridico caratterizzato dalla compresenza di elementi di diritto amministrativo ed elementi di diritto civile.

Ciò che, del resto, trova conferma, sul piano processuale, nella previsione di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva per tutte le controversie in materia non solo di formazione e di conclusione, ma anche di esecuzione del rapporto, in cui dovrebbe essere meno marcato l'esercizio di un potere discrezionale della pubblica amministrazione (originariamente art. 11, comma 5, della legge n. 241/1990, ora art. 133, comma 1, lett. a, n. 2, c.p.a.).

In tale contesto, la giurisprudenza amministrativa, con orientamento costante, condiviso dal Collegio, ha valorizzato l'interdipendenza tra lo statuto pubblicistico e la struttura negoziale soprattutto al fine di adattare l'operatività delle regole di diritto privato alle esigenze che caratterizzano la funzione pubblica.

In applicazione del riportato orientamento interpretativo, ad esempio, la penale richiesta a titolo di sanzione per l'inosservanza delle pattuizioni convenzionali è stata inquadrata non alla stregua della clausola penale di cui all'art. 1382 c.c., bensì come sanzione a salvaguardia del raggiungimento delle finalità di pubblico interesse sottese all'esercizio del potere.

In questa logica, la penale è stata ritenuta funzionale ad assolvere il compito "non già di rafforzamento del vincolo contrattuale e dunque della garanzia di corretto adempimento delle obbligazioni assunte", essendo solo eventuale la sua funzione di liquidazione preventiva del danno da inadempimento, bensì di "tutela del raggiungimento dell'interesse pubblico perseguito" (Cons. Stato, sez. IV, 15 maggio 2017, n. 2258).

Più di recente, in un analogo ordine di idee, si è avuto modo di affermare che "La scadenza del termine non superiore ai dieci anni che la convenzione di lottizzazione deve assegnare per l'ultimazione dell'esecuzione delle opere di urbanizzazione ai sensi dell'art. 28 della L. n. 1150/1942 non fa venire meno la relativa obbligazione, la quale, al contrario, diventa esigibile proprio da tale momento, dal quale inizia a decorrere l'ordinario termine di prescrizione"(Cons. Stato, Sez. IV, 14 settembre 2023, n. 8328).

In tale contesto, occorre osservare che, nella causa in esame, non vengono in rilievo questioni meramente patrimoniali, relative a semplici canoni o corrispettivi, bensì l'adempimento di obbligazioni funzionali alla realizzazione dell'interesse pubblico al recupero del territorio a seguito del suo sfruttamento economico. Si tratta, pertanto, di prestazioni previste in un contesto nel quale l'Amministrazione è chiamata ad operare quale autorità preposta alla salvaguardia dell'ambiente e alla tutela della collettività di riferimento.

Ne consegue che la controversia rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo.

Con il terzo mezzo di gravame l'appellante torna a prospettare il difetto di giurisdizione, sotto il diverso profilo della presenza, nella convenzione del 25 luglio 2002, di una clausola compromissoria, deducendo la violazione e falsa applicazione dell'art. 808-quater c.p.c. e dell'art. 1362 c.c., nonché l'illogicità della motivazione. Lamenta che il T.a.r. abbia interpretato in senso indebitamente restrittivo la clausola arbitrale, circoscrivendone l'ambito alle sole controversie relative all'interpretazione della convenzione e alla quantificazione del materiale estratto, con esclusione della controversia in

esame. Secondo l'appellante, invece, ogni questione inerente al contenuto e all'esecuzione delle obbligazioni contrattuali presuppone comunque un'attività interpretativa del negozio e, in difetto di espressa volontà contraria, deve ritenersi attratta nell'ambito della clausola compromissoria, in conformità ai principi del *favor arbitrati* elaborati dalla giurisprudenza di legittimità.

Il motivo è infondato.

Per ragioni analoghe a quelle formulate in occasione dell'esame del secondo motivo di appello deve essere esclusa anche la devoluzione della controversia agli arbitri.

Al riguardo, occorre premettere che, ai sensi dell'art. 12 c.p.a., le controversie concernenti diritti soggettivi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo possono essere risolte mediante arbitrato rituale di diritto ai sensi degli artt. 806 e ss. c.p.c.

L'art. 806 c.p.c., dal canto suo, consente la compromettibilità in arbitri delle controversie che abbiano a oggetto diritti disponibili, salvo espresso divieto di legge.

Ne deriva che la devoluzione della controversia ad arbitri è preclusa quando la posizione giuridica dedotta abbia, come nel caso in esame, natura indisponibile, venendo in rilievo obblighi di ripristino ambientale, ovvero obbligazioni a contenuto pubblicistico, strettamente connesse alla tutela dell'ambiente.

Con il quarto mezzo di gravame l'appellante lamenta *errores in procedendo e in iudicando* per violazione e falsa applicazione dell'art. 1296 c.c., censurando la sentenza nella parte in cui ha ritenuto ammissibile l'azione proposta dal Comune di Busto Garolfo nonostante la contemporanea proposizione di analogo giudizio da parte del Comune di Casorezzo. L'appellante assume che, trattandosi di creditori solidali, l'iniziativa giudiziale di uno di essi avrebbe precluso agli altri la possibilità di agire autonomamente, consentendo loro al più di intervenire nel giudizio già instaurato, secondo il criterio della prevenzione di cui all'art. 1296 c.c. Deduce pertanto che il ricorso del

Comune di Busto Garolfo avrebbe dovuto essere dichiarato inammissibile o irricevibile.

Con il quinto mezzo di gravame l'appellante deduce *errores in procedendo e in iudicando* per violazione e falsa applicazione dell'art. 1230 c.c., lamentando che il T.a.r. abbia escluso l'effetto novativo del Protocollo del 21 gennaio 2012. Secondo la prospettazione di parte, tale atto, stipulato in ragione della sopravvenuta impossibilità tecnica di dare attuazione al progetto di recupero originario, avrebbe determinato una novazione oggettiva degli obblighi previsti dalle convenzioni del 2002, con conseguente estinzione delle obbligazioni originarie e della correlata responsabilità, anche sul piano risarcitorio.

I motivi quarto e quito sono connessi e possono dunque essere esaminati congiuntamente.

Essi sono infondati.

In senso contrario occorre osservare che il Comune di Busto Garolfo risulta essere parte della convenzione del 5 luglio 2002, con la quale sono stati originariamente previsti gli obblighi di ripristino ambientale a carico della società Cave di Casorezzo s.r.l., a fronte della possibilità per quest'ultima di svolgere l'attività di escavazione.

Tali obbligazioni sono state successivamente soltanto ulteriormente specificate nel successivo atto convenzionale del 25 luglio 2002.

Deve inoltre evidenziarsi che la posizione del Comune di Busto Garolfo non può essere considerata integralmente sovrapponibile, quanto meno sotto il profilo del collegamento con le diverse aree coinvolte, a quella sottesa all'azione eventualmente esercitata da altri enti locali interessati alla medesima vicenda.

Ciascun ente locale, infatti, è autonomamente legittimato ad agire a tutela del proprio territorio e della propria collettività, senza che ciò possa essere limitato dall'eventuale parallela azione promossa da altri Comuni. Ai sensi dell'art. 1292, c.c., le obbligazioni solidali ricorrono quando più debitori sono

obbligati tutti per la medesima prestazione, in modo che ciascuno può essere costretto all'adempimento per la totalità e l'adempimento da parte di una libera gli altri.

Sul punto il Collegio ricorda, in via generale, che l'art. 1294 c.c. dispone che i "'condebitori sono tenuti in solido, se dalla legge o dal titolo non risulta diversamente".

L'art. 1298, c.c., prevede che "l'obbligazione in solido si divide tra i diversi debitori, salvo che sia stata contratta nell'interesse esclusivo di alcuni di essi".

Sul piano concettuale, le obbligazioni solidali presuppongono, secondo la ricostruzione preferibile, una pluralità di rapporti obbligatori e l'adempimento da parte di uno dei debitori estingue, all'esterno, l'obbligazione nei confronti del creditore.

Il codice civile ha previsto una presunzione di solidarietà che ricorre quando vi sono più debitori che sono obbligati per la medesima prestazione e si discute se occorra o meno la sussistenza anche della cd. *eadem causa obbligandi*.

Quando non ricorrono queste condizioni l'obbligazione è parziaria e ciascuno dei debitori è tenuto nei limiti della sua quota (art. 1314 cod. civ.).

Il regime dell'obbligazione solidale si applica anche all'obbligazione avente a oggetto una prestazione indivisibile in virtù del disposto di cui all'art. 1317, che sancisce l'attuazione solidale dell'obbligazione indivisibile attraverso un rinvio diretto alle regole sulla solidarietà, richiamate nei limiti della compatibilità. Nel solco di tale inquadramento sistematico, deve rilevarsi che l'obbligo di ripristino ambientale in esame integra un'obbligazione avente ad oggetto una prestazione indivisibile, come tale assoggettata alla disciplina dettata dall'art. 1319 c.c., a mente del quale ciascun creditore è legittimato a esigere l'adempimento dell'intera prestazione.

Ne consegue che tutti i creditori sono titolari del potere di agire, anche separatamente e simultaneamente, per ottenere l'integrale esecuzione dell'obbligazione, ferma restando la necessità di prevenire possibili contrasti di giudicati, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza di legittimità (Cass.,

civ., Sez. II, 17 ottobre 2017, n. 24467). Non può essere accolta neppure l'eccezione di improcedibilità del ricorso di primo grado, riproposta dalla Solter con il quarto motivo di appello, fondata sulla sottoscrizione del Protocollo di intenti del 21 gennaio 2012.

Tale protocollo, pur prospettando la possibilità di realizzare interventi di ripristino ambientale differenti rispetto a quelli originariamente previsti nella convenzione del 2002, non contiene alcuna espressa rinuncia del Comune di Busto Garolfo alle prerogative derivanti dagli atti precedentemente sottoscritti.

Esso rappresenta piuttosto, come correttamente evidenziato anche dalla difesa dell'ente locale, un tentativo dell'Amministrazione di porre rimedio agli inadempimenti riscontrati nella condotta della controparte.

Con il sesto mezzo di gravame l'appellante lamenta *errores in procedendo e in iudicando* per difetto di legittimazione passiva di Solter s.r.l., nonché per violazione e falsa applicazione dell'art. 12 della legge regionale Lombardia n. 14 del 1998, oltre che per illogicità e contraddittorietà della motivazione. Deduce, al riguardo, l'appellante di non essere mai subentrata, né sostanzialmente né formalmente, nella titolarità dell'attività estrattiva esercitata da Cave di Casorezzo s.r.l., non avendo mai chiesto né ottenuto la voltura delle autorizzazioni a cavare, peraltro già scadute al momento dell'acquisto del ramo d'azienda. Censura, quindi, la sentenza nella parte in cui ha ritenuto trasferibili gli obblighi convenzionali di ripristino ambientale anche in assenza della voltura dell'autorizzazione, assumendo che la normativa regionale subordini espressamente il subentro in tali obblighi al previo subentro nel titolo autorizzatorio disposto dalla Provincia. Sotto altro profilo, l'appellante lamenta la contraddittorietà della motivazione, evidenziando che il T.a.r., dopo avere affermato che la voltura costituisce il presupposto del trasferimento del diritto e degli obblighi connessi all'attività estrattiva, ha nondimeno affermato la responsabilità di Solter pur in assenza di essa. Deduce, inoltre, che la giurisprudenza richiamata, e segnatamente Cons. Stato,

n. 7033/2019, escluderebbe la configurabilità di una responsabilità, anche oggettiva, in difetto di nesso causale con la condotta del soggetto subentrato. L'appellante richiama, infine, l'esistenza di un giudicato esterno, formatosi a seguito della sentenza del Consiglio di Stato n. 940/2024, che avrebbe escluso la continuità giuridica fra Cave di Casorezzo e Solter con riguardo agli obblighi convenzionali del 2002.

Il motivo non è fondato.

Diversamente da quanto ritenuto nel presente motivo di appello, la sottoscrizione del "Protocollo di intenti" del 21 gennaio 2012, che, pur prospettando la possibilità della realizzazione di interventi di ripristino ambientale differenti rispetto a quelli originariamente previsti nella convenzione del 2002, non contiene alcuna espressa rinuncia del Comune di Casorezzo alle prerogative scaturenti dagli atti sottoscritti, rappresentando, piuttosto, come evidenziato anche dalla difesa dell'ente locale, un tentativo dell'Amministrazione di porre rimedio ai riscontrati inadempimenti della controparte.

Con il settimo mezzo di gravame l'appellante deduce *error in iudicando* per violazione e falsa applicazione dell'art. 2560 c.c., censurando la sentenza nella parte in cui ha ritenuto trasferito a Solter, quale cessionaria del ramo d'azienda, l'obbligo di ripristino ambientale. Lamenta che il ramo ceduto non comprendesse l'autorizzazione all'attività estrattiva e che, in ogni caso, difettasse la prova dell'iscrizione dei relativi debiti nei libri contabili obbligatori, requisito che la consolidata giurisprudenza civile considera elemento costitutivo della responsabilità del cessionario. Contesta il richiamo, operato dal T.a.r., a precedenti giurisprudenziali relativi a fattispecie eccezionali di frode o di sostanziale identità soggettiva fra cedente e cessionario, ritenendoli del tutto estranei al caso di specie. Soggiunge che, nella vicenda in esame, non ricorrerebbe alcuna esigenza di tutela tale da giustificare una deroga alla regola posta dall'art. 2560, comma 2, c.c., essendo

il cedente ancora esistente e solvibile e permanendo una garanzia fideiussoria in favore dell'amministrazione.

Contesta, altresì, la riconduzione degli obblighi convenzionali alla categoria delle obbligazioni *propter rem* e l'interpretazione della nota del 1° marzo 2013 quale assunzione, da parte di Solter, dell'obbligo di ripristino.

Il motivo è infondato.

Non merita condivisione, in primo luogo, l'argomentazione dell'appellante volta a negare che l'attività di escavazione fosse ricompresa nel ramo d'azienda acquistato.

Il contratto di cessione, infatti, ha ad oggetto – secondo il suo chiaro tenore letterale – "l'attività di escavazione e smaltimento di materiale inerte… ramo… completo dell'autorizzazione che consente l'esercizio delle relative attività d'impresa".

Alla luce di tale contenuto, l'acquisto del ramo d'azienda al fine di utilizzarne le residue potenzialità produttive – come, ad esempio, la conversione del sito in discarica – non può che comportare la successione dell'acquirente anche nell'obbligo di ripristino ambientale connesso allo sfruttamento dell'area.

La successiva scelta della società cessionaria di non richiedere la voltura dell'autorizzazione all'escavazione non può, infatti, consentirle di sottrarsi, mediante un artificioso utilizzo dello strumento della cessione di ramo d'azienda, agli obblighi di ripristino ambientale, ai quali è sotteso il pubblico interesse al recupero del territorio già profondamente modificato dalle attività estrattive.

La stessa appellante, del resto, con nota del 1° marzo 2013, ha manifestato la volontà di subentrare nelle convenzioni e nelle garanzie fideiussorie della propria dante causa, rendendo quindi irrilevante, anche sotto tale profilo, la mancata voltura dell'autorizzazione.

Come correttamente osservato dal T.a.r., nella decisione impugnata, la lettera i) e l'art. 8 del contratto di cessione del ramo d'azienda sembrano subordinare

alla condizione della voltura non solo il trasferimento degli obblighi di ripristino ambientale, ma l'efficacia stessa dell'intero contratto.

Portando alle estreme conseguenze la tesi prospettata dalla società appellante, si dovrebbe allora concludere che essa non abbia mai acquistato il ramo d'azienda e non sia divenuta proprietaria neppure delle aree del polo estrattivo, che invece risulta aver pienamente utilizzato.

Quanto alla dedotta erronea applicazione dell'art. 2560 c.c., il Collegio ritiene di condividere l'impostazione seguita dal giudice di primo grado, nella parte in cui ha escluso la compatibilità della disciplina civilistica ivi prevista con la natura pubblicistica della convenzione in esame e con l'interesse pubblico al corretto assetto del territorio cui essa è funzionalmente preordinata.

In particolare, la regola che subordina il trasferimento delle obbligazioni all'iscrizione nei libri contabili non appare coerente con la struttura e la funzione degli accordi amministrativi aventi ad oggetto obbligazioni di rispristino ambientale, i quali sono diretti a conformare l'esercizio di attività incidenti su interessi generali, imponendo obblighi che trascendono la dimensione meramente privatistica del rapporto.

In analogia con quanto affermato in materia di convenzioni urbanistiche, deve ritenersi che anche gli accordi stipulati ai sensi dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, aventi ad oggetto obblighi di ripristino ambientale, contengano prescrizioni e soluzioni operative destinate a vincolare tutti i soggetti che si avvalgono delle utilità da essi derivanti, traendo beneficio dalle facoltà riconosciute.

In tale prospettiva, anche alla luce del regime di pubblicità cui sono assoggettate le delibere di approvazione delle convenzioni in esame, deve trovare applicazione il principio *cuius commoda eius incommoda*, con la conseguenza che il lato attivo dell'operazione, rappresentato dalle utilità connesse all'attività estrattiva, non può essere disgiunto dal correlato lato passivo, costituito dagli obblighi che hanno reso possibile il rilascio del titolo abilitativo.

Con l'ottavo mezzo di gravame l'appellante deduce *error in iudicando* per il mancato accoglimento dell'eccezione di prescrizione, lamentando la violazione e falsa applicazione dell'art. 2935 c.c..

Osserva, al riguardo che la decisione impugnata ha riconosciuto che le opere di ripristino avrebbero dovuto essere eseguite contestualmente all'attività estrattiva e secondo l'avanzamento dei lotti, sicché il diritto del Comune avrebbe potuto essere fatto valere già dal completamento dei primi lotti, e comunque non oltre il 2005, allorché risultavano integrati tutti i presupposti per l'esercizio della pretesa. Deduce, inoltre, che, essendo stati riconosciuti soltanto danni di natura non patrimoniale, il termine di prescrizione applicabile avrebbe dovuto essere quello quinquennale proprio della responsabilità aquiliana.

Il motivo è infondato.

In senso contrario occorre osservare che gli obblighi di ripristino ambientale avrebbero dovuto essere adempiuti nel corso dell'intera attività di sfruttamento del sito, fino all'ultimazione degli scavi dei diversi lotti e per il necessario periodo successivo.

Ne consegue che il Comune di Busto Garolfo non avrebbe potuto pretendere l'esecuzione delle relative prestazioni sin dal momento della stipula della convenzione, ma avrebbe dovuto attendere la conclusione delle attività di escavazione dei diversi lotti, nonché il decorso di un ulteriore periodo per gli ultimi settori, termine che, peraltro, non risulta essere stato espressamente determinato dalle parti.

Ne discende che non può ritenersi maturata la prescrizione.

Con il nono mezzo di gravame l'appellante lamenta *error in iudicando* in ordine alla ritenuta sussistenza dei presupposti del risarcimento del danno, deducendo la violazione e falsa applicazione degli artt. 1227, 1230 e 1256 c.c., degli artt. 300 e 311 del d.lgs. n. 152 del 2006 e dell'art. 21 della legge regionale n. 14 del 1998, nonché omessa pronuncia. Censura, anzitutto, la sentenza nella parte in cui, pur riconoscendo l'estinzione dell'obbligo

originario di ripristino per effetto della nuova autorizzazione rilasciata dalla Città Metropolitana di Milano nel 2017, ha ritenuto sussistente un'obbligazione risarcitoria, mentre, a suo dire, l'assunzione di nuovi obblighi di compensazione ambientale sulla base del nuovo titolo autorizzatorio avrebbe prodotto un effetto novativo incompatibile con la sopravvivenza di responsabilità fondate sulle pregresse convenzioni. Lamenta, inoltre, che il T.a.r. abbia in sostanza riconosciuto un danno ambientale in senso proprio, azionabile esclusivamente dal Ministero dell'ambiente ai sensi degli artt. 300 e 311 del d.lgs. n. 152 del 2006, senza individuare specifici interessi locali, concreti e differenziati, lesi in capo al Comune. Contesta poi il riconoscimento di un danno all'immagine in assenza di prova specifica. Deduce, infine, la rilevanza della condotta inerte del Comune di Busto Garolfo, il quale non si sarebbe attivato tempestivamente né per l'escussione della fideiussione né per l'esecuzione d'ufficio delle opere di ripristino ai sensi dell'art. 21 della legge regionale n. 14 del 1998, così concorrendo causalmente alla produzione o, quantomeno, all'aggravamento del danno, ai sensi dell'art. 1227 c.c.

Il motivo è infondato.

Come già evidenziato dal giudice di primo grado, la nuova determinazione della Città Metropolitana – titolare del relativo potere decisionale – ha effettivamente precluso la possibilità di dare attuazione agli obblighi di ripristino previsti nella convenzione del 2002.

Ciò nondimeno, tale circostanza non ha fatto venir meno l'obbligazione risarcitoria della società appellante per non avere tempestivamente realizzato le opere di ripristino ambientale cui era tenuta e per i conseguenti danni patiti dal Comune di Busto Garolfo, non essendo stato dimostrato dalle originarie resistenti il carattere incolpevole del mancato adempimento.

Quanto alla legittimazione, l'art. 311, del d.lgs. n. 152 del 2006., attribuisce al Ministero dell'ambiente la legittimazione ad agire per la responsabilità extracontrattuale derivante da danno ambientale, ma non esclude che gli enti

locali possano esigere l'adempimento di prestazioni di ripristino del territorio derivanti da specifici accordi pubblicistici e convenzioni.

Non possono trovare accoglimento neppure le censure formulate avverso la quantificazione del danno operata dal giudice di primo grado in favore del Comune di Busto Garolfo.

L'appellante assume, in particolare, che la liquidazione operata dal T.A.R. si risolverebbe, in realtà, nel riconoscimento di un danno ambientale "mascherato", azionabile esclusivamente dal Ministero dell'ambiente, e che le singole voci di danno avrebbero richiesto una puntuale dimostrazione, asseritamente mancante nel caso di specie.

Le doglianze non sono fondate.

Alla luce delle considerazioni già svolte in ordine alla sussistenza degli obblighi di ripristino ambientale e al loro protratto inadempimento da parte delle società succedutesi alla Cave di Casorezzo nella titolarità e gestione del sito, deve escludersi che la quantificazione operata dal primo giudice integri il riconoscimento di un danno ambientale in senso proprio, risolvendosi piuttosto nella liquidazione di pregiudizi direttamente riferibili all'ente territoriale, adeguatamente individuati e correlati alla condotta inadempiente.

Parimenti infondata è la censura relativa alla mancata applicazione dell'art. 1227 c.c., con la quale si deduce una concorrente responsabilità del Comune nella causazione del danno. Sul punto, deve rilevarsi come tale circostanza non risulti in alcun modo dimostrata, né dagli atti di causa emergono elementi idonei a configurare un comportamento colposo dell'Amministrazione tale da incidere causalmente sull'evento dannoso o da giustificare una riduzione del risarcimento.

Con il decimo mezzo, l'appellante deduce *error in procedendo* per omessa pronuncia sull'istanza di cancellazione di espressioni ritenute sconvenienti e offensive, proposta ai sensi degli artt. 89 c.p.c. e 39 c.p.a., nonché sulla connessa domanda di risarcimento del danno in via equitativa. In particolare, la parte appellante lamenta che il T.a.r. non si sarebbe pronunciato sulla

richiesta di espunzione di alcune espressioni contenute nella memoria difensiva del Comune di Busto Garolfo, reputate gravemente allusive a condotte fraudolente ed elusive ascritte a Solter s.r.l. e lesive della reputazione e dell'onorabilità della società, né sulla correlata domanda risarcitoria.

Il motivo non è fondato.

Va preliminarmente osservato che la richiesta di cancellazione ex art. 89 c.p.c. presuppone che le espressioni contestate rivestano carattere ingiurioso o sconveniente, risultando estranee alle esigenze difensive e alla ricostruzione dei fatti rilevanti ai fini del decidere.

Nel caso di specie, le espressioni oggetto di censura risultano chiaramente inserite nel contesto della ricostruzione delle condotte che, secondo la prospettazione dell'ente locale, avrebbero determinato la mancata esecuzione degli interventi di ripristino ambientale previsti dalle convenzioni. Esse si riferiscono, pertanto, alla valutazione della legittimità del comportamento tenuto dalle società interessate nel corso degli anni di mancata realizzazione degli interventi di recupero ambientale e si collocano nell'ambito dell'esercizio del diritto di difesa.

Del resto, tale conclusione è coerente con le conclusioni alle quali è giunta la decisione impugnata, secondo la quale le società Solter e Inerti si sono "illecitamente sottratte" all'adempimento degli obblighi di ripristino ambientale previsti dal progetto perseguito dal Comune (cfr. pag. 24 della sentenza appellata).

In tale contesto, non può ritenersi che le espressioni utilizzate negli atti difensivi del Comune integrino una forma di gratuita denigrazione dell'immagine o dell'onorabilità della società appellante, trattandosi piuttosto di affermazioni funzionali alla rappresentazione dei fatti e alla prospettazione delle ragioni giuridiche poste a fondamento della domanda.

Ne consegue che non sussistono i presupposti per disporre la cancellazione delle espressioni contestate né per accogliere la connessa domanda risarcitoria, dovendo pertanto la relativa censura essere respinta.

Con appello incidentale Inerti Ecoter SGA s.r.l. ha censurato la sentenza impugnata sotto diversi profili, insistendo, in via principale, sull'asserito difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e, in via subordinata, sull'erroneità delle statuizioni relative alla novazione del rapporto convenzionale, alla prescrizione delle pretese azionate e al riconoscimento del danno non patrimoniale.

Con il primo mezzo, Inerti Ecoter SGA s.r.l. deduce il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, denunciando la violazione e falsa applicazione della disciplina in materia di danno ambientale di cui agli artt. 309, 310 e 311 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché dell'art. 11 della legge n. 241 del 1990, in relazione all'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2 e lett. s), c.p.a.

L'appellante incidentale lamenta che il T.a.r., nel rigettare le eccezioni di difetto di giurisdizione, avrebbe ricondotto le convenzioni stipulate nel 2002 al modello dell'accordo integrativo del provvedimento amministrativo ex art. 11 della legge n. 241 del 1990 sulla base di un criterio meramente formale, senza considerare il contenuto sostanziale delle obbligazioni ivi previste.

Secondo la prospettazione dell'appellante incidentale, le convenzioni disciplinate dall'art. 15 della l.r. Lombardia n. 14 del 1998 avrebbero infatti un contenuto composito, comprendendo sia obbligazioni di natura patrimoniale, relative al contributo dovuto per la realizzazione di interventi pubblici di recupero ambientale, sia obbligazioni concernenti l'esecuzione delle opere di riassetto ambientale a carico dell'operatore economico.

L'omesso o insufficiente adempimento di tali obblighi, ad avviso dell'appellante, integrerebbe una fattispecie di danno ambientale ai sensi dell'art. 300 del d.lgs. n. 152 del 2006, qualificabile come deterioramento significativo e misurabile di una risorsa naturale o dell'utilità da essa assicurata.

Da tale qualificazione deriverebbe, secondo la prospettazione in esame, che la relativa tutela giurisdizionale non potrebbe essere azionata direttamente dal Comune mediante domanda risarcitoria davanti al giudice amministrativo, ma dovrebbe essere perseguita secondo il sistema delineato dagli artt. 309, 310 e

311 del Testo unico ambientale, che attribuisce agli enti territoriali un potere di impulso nei confronti dell'amministrazione statale e riserva al Ministero dell'ambiente la titolarità esclusiva dell'azione risarcitoria per danno ambientale, da esercitarsi dinanzi al giudice ordinario.

L'appellante incidentale sostiene, pertanto, che il T.a.r. avrebbe dovuto declinare la propria giurisdizione, essendo la controversia sostanzialmente diretta ad ottenere il risarcimento di un danno ambientale la cui azione spetterebbe esclusivamente allo Stato.

Contesta inoltre l'argomentazione del giudice di primo grado secondo cui la riserva di legittimazione al Ministero non escluderebbe la possibilità per altri soggetti di agire per l'inadempimento di obbligazioni convenzionali, osservando che una simile interpretazione contrasterebbe con l'esigenza di gestione unitaria del danno ambientale, più volte sottolineata dalla giurisprudenza costituzionale.

Il motivo non è fondato.

Va premesso che la domanda proposta dal Comune di Busto Garolfo non è volta ad ottenere il risarcimento del danno ambientale in quanto tale, nei termini delineati dalla disciplina del Testo unico ambientale, bensì è fondata sull'inadempimento di obbligazioni derivanti da uno specifico rapporto convenzionale intercorso tra l'ente locale e l'operatore privato.

In particolare, il Comune, quale parte creditrice del rapporto convenzionale, ha chiesto al giudice amministrativo – ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), n. 2, c.p.a. – la condanna della società convenuta all'adempimento della controprestazione prevista dall'art. 2 della convenzione del 25 luglio 2002, consistente nell'esecuzione degli interventi di ripristino ambientale dell'area interessata dall'attività estrattiva.

L'originaria domanda era dunque diretta all'adempimento in forma specifica dell'obbligazione convenzionale; soltanto successivamente, a seguito dell'intervenuta approvazione della nuova autorizzazione integrata ambientale del 5 luglio 2022 – la cui legittimità è stata definitivamente confermata da

questo Consiglio di Stato con sentenza del 15 gennaio 2024 – l'adempimento è divenuto impossibile, sicché la pretesa creditoria si è necessariamente trasformata in domanda di risarcimento per equivalente monetario, secondo i principi generali di cui agli artt. 1223 e 2058 c.c.

Ne deriva che la controversia non ha ad oggetto la tutela del bene ambiente in via diretta e immediata secondo lo schema dell'azione per danno ambientale disciplinata dagli artt. 300 e ss. del d.lgs. n. 152 del 2006, bensì l'adempimento – e, in subordine, il risarcimento per equivalente – di obbligazioni nascenti da un accordo convenzionale stipulato tra l'amministrazione e il privato.

Diversamente opinando si giungerebbe all'illogica conseguenza di escludere che un ente locale, parte di un rapporto contrattuale o convenzionale con un operatore economico, possa azionare il proprio credito qualora l'inadempimento dell'operatore abbia comportato anche effetti pregiudizievoli sull'ambiente.

Nel caso di specie, peraltro, la domanda proposta dal Comune ha carattere ampio e non è riconducibile alla sola compromissione ambientale in senso tecnico, ma riguarda l'insieme dei danni patrimoniali e non patrimoniali derivanti dal mancato, incompleto e tardivo adempimento delle obbligazioni convenzionali, come espressamente dedotto nell'atto introduttivo del giudizio.

Il danno lamentato dall'ente locale si ricollega, infatti, anche al fatto che la collettività esso amministrata ha sopportato per lunghi anni gli effetti della presenza di una vasta area escavata e mai recuperata, con una depressione di circa dieci metri su una superficie estesa quanto numerosi campi da calcio, senza poter beneficiare della sistemazione ambientale prevista dalle convenzioni del 2002 e senza poter fruire dell'area per un periodo di tempo ampiamente superiore a quello originariamente programmato.

Il pregiudizio derivante da tale prolungato ritardo nel ripristino costituisce pertanto una voce di danno ulteriore e distinta rispetto alla mera compromissione ambientale e che rientra pienamente nell'oggetto della domanda proposta dal Comune.

Ne consegue che correttamente il T.a.r. ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo, trattandosi di controversia relativa all'adempimento e alla responsabilità derivante da un accordo convenzionale concluso con la pubblica amministrazione

Con il secondo mezzo, Inerti Ecoter SGA s.r.l. deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 1230 c.c., censurando la sentenza impugnata nella parte in cui ha escluso la portata novativa del Protocollo d'intesa del 21 gennaio 2012.

L'appellante incidentale lamenta, in particolare, l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto che tale accordo non avesse determinato alcuna novazione delle obbligazioni scaturenti dalle convenzioni del 2002, qualificandolo come mero strumento volto a favorire una soluzione alla situazione di degrado ambientale derivante dall'inadempimento delle originarie obbligazioni.

Secondo la prospettazione dell'appellante incidentale, al contrario, il Protocollo sarebbe intervenuto a distanza di circa dieci anni dalla stipula delle convenzioni originarie proprio per prendere atto dell'inadeguatezza delle obbligazioni precedentemente concordate e per definire una nuova disciplina degli interventi di recupero ambientale, prevedendo la partecipazione delle amministrazioni locali, delle associazioni ambientaliste e della comunità territoriale.

Il rinvio a una futura progettazione degli interventi di recupero, da concordarsi tra tutti i sottoscrittori dell'accordo, sarebbe stato, dunque, finalizzato alla predisposizione di un nuovo progetto di riassetto ambientale, affidato allo studio di fattibilità del WWF, alla luce della cessazione dell'attività estrattiva e dell'avvio dell'attività di recupero e smaltimento di inerti.

La Inerti Ecoter SGA s.r.l. deduce, pertanto, che la nuova regolamentazione contenuta nel Protocollo presupporrebbe necessariamente l'abbandono e la sostituzione delle precedenti obbligazioni, con conseguente configurabilità di

una novazione oggettiva ai sensi dell'art. 1230 c.c., erroneamente disconosciuta dal giudice di primo grado.

Con il terzo mezzo di gravame l'appellante incidentale lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 2935 c.c., censurando il rigetto dell'eccezione di prescrizione.

L'appellante incidentale deduce, in particolare, che il T.a.r. avrebbe erroneamente ritenuto non provato il momento iniziale di decorrenza del termine prescrizionale, affermando che l'onere di dimostrare tale circostanza gravasse sui debitori.

Secondo la prospettazione dell'appellante incidentale, la convenzione del 2002 prevedeva che le opere di ripristino ambientale dovessero essere realizzate progressivamente, in relazione all'esaurimento dei volumi estratti nei singoli lotti.

Poiché l'attività estrattiva era cessata nel 2005 – circostanza pacifica e non contestata dalle parti – il Comune avrebbe potuto far valere il proprio diritto all'adempimento sin da tale momento o comunque progressivamente durante lo svolgimento dell'attività estrattiva.

L'appellante osserva al riguardo che lo stesso Comune, nei propri atti difensivi, avrebbe riconosciuto che l'attività estrattiva si era conclusa nel 2005 e che, da allora, l'area era rimasta in stato di degrado.

Ne deriverebbe che il diritto azionato avrebbe potuto essere esercitato fin da tale data e che, essendo il ricorso introduttivo stato proposto solo molti anni dopo, il termine di prescrizione ordinaria risulterebbe ampiamente decorso.

Il T.a.r., pertanto, avrebbe erroneamente ritenuto non assolto l'onere probatorio in capo alle società appellanti, nonostante la cessazione dell'attività estrattiva costituisse un fatto pacifico e posto a fondamento della stessa domanda attorea.

I motivi secondo e terzo sono infondati per le medesime ragioni già illustrate a sostegno della ritenuta infondatezza dell'appello principale, con riguardo sia al preteso difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, sia alla affermata

valenza estintivo-novativa del Protocollo di intenti del 2012 e alla eccepita prescrizione, sia, infine, alla asserita impossibilità di individuare "ulteriori margini per riconoscere qualsivoglia risarcimento in capo al Comune" per effetto dell'intervento della Città Metropolitana di Milano e del rilascio della nuova autorizzazione all'esercizio della discarica con una diversa regolamentazione degli obblighi di ripristino del sito.

Con il quarto mezzo di gravame l'appellante incidentale deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 1227, 1230 e 1256 c.c., censurando la sentenza nella parte in cui ha riconosciuto il danno non patrimoniale per lesione dell'immagine e della reputazione del Comune e per il degrado ambientale dell'area.

L'appellante lamenta che la decisione impugnata., pur avendo escluso la risarcibilità del danno patrimoniale per effetto della sopravvenuta impossibilità di eseguire le originarie obbligazioni di ripristino – determinata dall'approvazione del nuovo progetto di recupero ambientale e dalla realizzazione dell'impianto di smaltimento autorizzato – abbia nondimeno ritenuto configurabile un'obbligazione risarcitoria per il danno non patrimoniale.

Secondo la prospettazione della Inerti Ecoter SGA s.r.l., i nuovi provvedimenti adottati dalla Città Metropolitana avrebbero comportato una vera e propria reintegrazione in forma specifica del danno ambientale mediante l'attuazione di un diverso progetto di recupero dell'area, conforme ai principi del diritto europeo e alla disciplina del Testo unico ambientale.

L'appellante incidentale sottolinea inoltre che, con riferimento alla posizione della società Inerti, l'attività estrattiva era cessata nel 2005 e che nel 2012 era intervenuto sia il Protocollo d'intesa sia la cessione del ramo d'azienda a Solter, con conseguente perdita della disponibilità dell'area.

Ciò anche avuto riguardo alla circostanza che il Comune non aveva in precedenza mai diffidato le società né escusso le garanzie fideiussorie previste

dalla normativa regionale, omettendo di esercitare i poteri sostitutivi e coercitivi attribuitigli dalla legge.

L'appellante deduce, pertanto, che la sopravvenuta impossibilità di eseguire le originarie obbligazioni sarebbe dipesa da una decisione dell'autorità amministrativa competente e non da condotte imputabili alle società convenute, con conseguente insussistenza dei presupposti per il riconoscimento di qualsiasi responsabilità risarcitoria.

Soggiunge, infine, che la stessa condotta del Comune apparirebbe contraddittoria, avendo l'ente dapprima chiesto il rinvio della decisione del giudizio in attesa dell'esito dei ricorsi proposti contro i provvedimenti autorizzativi della discarica e successivamente promosso un nuovo giudizio, con conseguente protrazione nel tempo della situazione di degrado lamentata e aggravamento del danno asseritamente subito.

Il motivo è infondato.

Dagli atti di causa emerge, infatti, che il nuovo assetto progettuale dell'area trova la propria origine proprio nel prolungato inadempimento delle obbligazioni di ripristino gravanti dapprima sulla società Cave di Casorezzo s.r.l. e successivamente sulla società Inerti Ecoter, la quale non ha provveduto per anni all'esecuzione degli interventi previsti dalla convenzione del 25 luglio 2002.

Tale persistente inerzia ha determinato una situazione di grave degrado ambientale dell'area, più volte accertata nei sopralluoghi effettuati dall'amministrazione e documentata nei relativi verbali.

Non è dunque configurabile una impossibilità sopravvenuta non imputabile al debitore, ai sensi dell'art. 1256 c.c., poiché l'approvazione del nuovo progetto di recupero ambientale – realizzato mediante l'insediamento di una discarica – si inserisce proprio nel contesto determinato dal mancato adempimento degli obblighi convenzionali originari.

Al riguardo, occorre considerare che i provvedimenti autorizzativi della discarica richiamano espressamente la situazione di degrado derivante dalla

mancata sistemazione dell'area di cava quale elemento rilevante ai fini della valutazione dell'intervento proposto.

Ne consegue che l'attuale assetto dell'area non può essere considerato come causa sopravvenuta idonea ad escludere la responsabilità dell'appellante, bensì rappresenta, al contrario, uno sviluppo direttamente connesso alla condotta omissiva tenuta negli anni.

Con il proprio comportamento inadempiente la società Inerti Ecoter si è infatti sottratta all'obbligo assunto con l'art. 2 della convenzione del 25 luglio 2002 e ha contribuito alla formazione delle condizioni che hanno condotto all'approvazione del nuovo progetto di recupero ambientale, qualitativamente diverso e meno favorevole rispetto a quello originariamente concordato con l'ente territoriale.

Pertanto, la sopravvenuta realizzazione di un diverso intervento sull'area non esclude la responsabilità derivante dall'inadempimento delle obbligazioni convenzionali, né elimina il diritto dell'amministrazione al ristoro dei danni derivanti dalla mancata e tardiva esecuzione delle opere di ripristino.

Alla luce delle ragioni che precedono anche l'appello incidentale articolato dalla società Inerti deve essere respinto.

Con appello incidentale anche il Comune di Busto Garolfo ha censurato la sentenza di primo grado nella parte in cui ha parzialmente ridotto o negato le poste risarcitorie richieste, nonché nella parte in cui ha accolto o comunque valorizzato alcune difese avversarie. Ha inoltre resistito, in via di replica, ai motivi di appello proposti da Solter, riproponendo, ove occorra, autonome censure in via incidentale.

Con il primo motivo di appello, il Comune di Busto Garolfo censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha ravvisato, ai fini della liquidazione del danno, una condotta dell'Amministrazione connotata da evidente trascuratezza, senza tenere adeguatamente conto – secondo la prospettazione appellante – dei ripetuti interventi posti in essere per richiamare le società interessate all'adempimento dei rispettivi obblighi. In

particolare, il Comune richiama i sopralluoghi effettuati sulle aree interessate, la stipula del Protocollo di intenti del gennaio 2012, l'invito del 25 giugno 2015 rivolto a Solter a presentare un cronoprogramma per il ripristino ambientale, nonché la promozione, nel 2016, di un giudizio dinanzi al TAR Lombardia.

Il motivo è infondato.

Osserva il Collegio che le iniziative richiamate dall'Amministrazione comunale, pur dimostrando una consapevolezza della perdurante situazione di degrado del sito, non valgono a escludere la rilevata inerzia rispetto all'esercizio dei poteri specificamente attribuiti dalla legge per far fronte all'inadempimento degli obblighi di ripristino ambientale.

Invero, ai sensi dell'art. 21 della legge regionale Lombardia n. 14 del 1998, in caso di mancata esecuzione, da parte del titolare dell'autorizzazione, delle opere necessarie al riassetto ambientale nei tempi e nei modi prescritti, l'Amministrazione era tenuta, previa diffida, ad attivare i rimedi previsti dall'ordinamento, e segnatamente a disporre l'esecuzione d'ufficio delle opere di ripristino, anche mediante escussione delle garanzie fideiussorie prestate.

Tali poteri non avevano natura meramente facoltativa, ma integravano strumenti doverosi di tutela dell'interesse pubblico al corretto ripristino dei luoghi e alla salvaguardia del territorio. Né può ritenersi che l'attivazione di tali rimedi imponesse all'Ente un'attività eccezionalmente gravosa o straordinaria, trattandosi, al contrario, dell'ordinario esercizio delle attribuzioni istituzionali conferite al Comune dalla disciplina di settore.

Ne consegue che i plurimi solleciti e gli atti interlocutori valorizzati dal Comune, lungi dall'escludere il profilo di negligenza rilevato dal primo giudice, finiscono semmai per confermarlo, in quanto attestano che il Comune era pienamente consapevole, sin dal 2004, della situazione di degrado dell'area, senza tuttavia attivare i rimedi tipici previsti dalla normativa regionale.

Sul punto, assume rilievo dirimente la scansione temporale dei fatti. Se, come emerge dagli atti, il primo verbale di sopralluogo risale al 2004; se le opere di

ripristino avrebbero dovuto essere eseguite progressivamente, e contestualmente all'attività estrattiva, via via che venivano ultimati gli scavi nei diversi lotti del polo estrattivo, come previsto dall'art. 1, lett. c), dell'autorizzazione n. 63 del 2002; e se, altresì, il ripristino avrebbe dovuto essere completato entro un anno dalla scadenza della seconda autorizzazione rilasciata a Cave di Casorezzo, ai sensi dell'art. 1, lett. b), dell'autorizzazione n. 56 del 2004, deve concludersi che già a decorrere dal 2005 sussistessero tutti i presupposti per l'esercizio dei poteri di diffida, esecuzione in danno ed escussione della fideiussione.

In tale quadro, correttamente è stata ravvisata una condotta omissiva dell'Amministrazione rilevante ai fini della valutazione del danno, non potendo il Comune invocare, a propria discolpa, la mancata capacità di esercitare prerogative e doveri derivanti dalla medesima disciplina regionale in forza della quale aveva in precedenza regolato, mediante convenzione, l'attività estrattiva.

Con il secondo motivo di appello il Comune lamenta l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato la domanda di risarcimento del danno patrimoniale per equivalente, pari al costo delle opere di ripristino non eseguite, quantificato in euro 733.553,86 ovvero da liquidarsi in via equitativa.

Ad avviso dell'appellante, il giudice di primo grado avrebbe dovuto riconoscere tale voce di danno, considerato che Solter e Inerti Ecoter avrebbero tratto vantaggio economico dall'attività estrattiva svolta sul sito e che i nuovi interventi di recupero e compensazione ambientale connessi al progetto successivamente autorizzato non sarebbero idonei a ristorare il pregiudizio già maturato.

Il motivo è infondato.

Infondata, in particolare, è la deduzione del Comune secondo cui il progetto successivamente approvato da Città Metropolitana di Milano non sarebbe idoneo a recuperare il danno pregresso, ma anzi ne determinerebbe un aggravamento.

Risulta, infatti, dagli atti che, a seguito di un articolato procedimento amministrativo, conclusosi nel 2022 con il rilascio dei provvedimenti di VIA e AIA, è stato autorizzato un progetto concernente l'intero ambito ATEg11, articolato in tre macro-interventi: il recupero ambientale dell'area di pregressa escavazione mediante riempimento con rifiuti non pericolosi; la gestione produttiva del sito; il recupero ambientale dell'intero ambito estrattivo.

Il piano approvato contempla, tra l'altro, la realizzazione di un'area parco di tipo naturalistico, il rimodellamento morfologico dell'area, la restituzione all'uso agricolo di parte delle superfici, la creazione di zone umide, corridoi ecologici, fasce boscate, interventi di piantumazione e un articolato sistema di opere di compensazione e di monitoraggio ambientale e faunistico.

Tale assetto progettuale è stato ritenuto legittimo dal giudice amministrativo, il quale ne ha evidenziato l'idoneità al recupero ambientale dell'area secondo standard aggiornati e coerenti con le esigenze di riqualificazione paesaggistica ed ecologica del territorio.

Alla luce di quanto osservato, il recupero ambientale dell'area risulta già avviato in forza di un nuovo titolo autorizzatorio, assistito da apposite garanzie fideiussorie, e finalizzato alla riqualificazione dell'intero comparto.

La documentazione versata in atti conferma, inoltre, che gli interventi di recupero e riqualificazione sono stati concretamente intrapresi e che il nuovo assetto progettuale consentirà il recupero ambientale dell'intera area con modalità ritenute, dagli organi competenti, più efficaci rispetto a quelle originariamente previste.

Ne consegue che l'eventuale riconoscimento di un obbligo risarcitorio per equivalente commisurato al costo delle originarie opere di ripristino, contestualmente all'obbligo di realizzare in forma specifica il recupero ambientale secondo il nuovo progetto autorizzato, determinerebbe un'indebita duplicazione risarcitoria.

Con il terzo motivo, il Comune censura la sentenza di primo grado nella parte in cui ha liquidato in via equitativa il danno non patrimoniale in euro

100.000,00, ritenendo tale importo irrisorio e non proporzionato al pregiudizio subito.

Il motivo è infondato.

In senso contrario, va osservato che correttamente il primo giudice ha valorizzato, ai fini della quantificazione del danno, il rilievo dell'art. 1227, comma 2, cod. civ., posto che una parte significativa del pregiudizio allegato avrebbe potuto essere evitata mediante l'ordinaria diligenza dell'Amministrazione, attraverso il tempestivo esercizio dei poteri sostitutivi e l'escussione delle garanzie fideiussorie.

In particolare, quanto al dedotto danno da degrado dell'area, parametrato dal Comune in euro 200,00 giornalieri, deve ribadirsi che esso non può essere integralmente traslato a carico delle società Solter e Inerti ove il creditore, come avvenuto nel caso in esame, abbia omesso di attivarsi, pur disponendo degli strumenti normativi necessari per impedire il protrarsi della situazione dannosa.

Quanto, poi, al preteso danno all'immagine, difetta una prova specifica del relativo pregiudizio, né può sopperirsi a tale carenza mediante il ricorso automatico a criteri analogici desunti da fattispecie eterogenee, quali quelle relative al danno erariale da comportamento illecito del pubblico dipendente. Per altro verso, la compromissione dell'immagine dell'ente, ove ravvisabile, risulta comunque riconducibile in misura apprezzabile alla stessa inerzia dell'Amministrazione, la quale, pur dichiarando di essere titolare di una garanzia fideiussoria, non ha proceduto alla sua escussione.

Il terzo motivo deve, quindi, essere respinto.

Con il quarto mezzo, l'appellante censura il capo della sentenza impugnata recante l'oscuramento delle generalità e dei dati identificativi delle parti processuali, deducendo la violazione degli artt. 52, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 196 del 2003, 10 del Regolamento (UE) 2016/679, nonché del principio della domanda e dell'art. 112 c.p.c.

Lamenta che il T.a.r. avrebbe disposto l'oscuramento in assenza dei relativi presupposti normativi e senza che fosse stata formulata alcuna istanza in tal senso. Assume che le disposizioni richiamate dal giudice di primo grado riguardino esclusivamente la tutela dei dati personali delle persone fisiche ovvero il trattamento dei dati relativi a condanne penali e reati, mentre nella fattispecie verrebbero in rilievo soltanto persone giuridiche e la controversia non attiene in alcun modo a vicende penali. Deduce, pertanto, che il capo in questione sarebbe il frutto di un mero lapsus calami e ne chiede l'eliminazione.

Il motivo non è fondato.

Va al riguardo osservato che la disposizione di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 196 del 2003 attribuisce al giudice il potere di disporre l'oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi delle parti quando ciò sia ritenuto necessario a tutela dei diritti o della dignità degli interessati, trattandosi di misura che può essere adottata anche d'ufficio, indipendentemente dalla presentazione di una specifica istanza di parte.

Ne consegue che la mancanza di una domanda in tal senso non integra alcuna violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato di cui all'art. 112 c.p.c., atteso che il potere di disporre l'oscuramento rientra tra le attribuzioni officiose del giudice, funzionali alla tutela della riservatezza nella diffusione dei provvedimenti giurisdizionali.

Parimenti infondata è la deduzione secondo cui tale misura non potrebbe trovare applicazione nel caso di specie in quanto la controversia coinvolgerebbe esclusivamente persone giuridiche. L'oscuramento, infatti, non è necessariamente limitato alla tutela dei dati personali delle persone fisiche, potendo essere disposto ogniqualvolta il giudice ritenga opportuno prevenire una indebita divulgazione di informazioni idonee a incidere sui diritti o sulla reputazione dei soggetti coinvolti nel processo, anche nell'ambito di controversie che presentino profili di particolare delicatezza sotto il profilo fattuale o reputazionale.

Nel caso di specie, il provvedimento di oscuramento adottato dal T.a.r. si inserisce nell'ambito di tale potere discrezionale volto a regolare le modalità di diffusione della decisione, senza incidere in alcun modo sul contenuto sostanziale della pronuncia né sulla posizione giuridica delle parti.

Ne consegue che la misura in questione non risulta affetta dai vizi denunciati dall'appellante e non sussistono i presupposti per la sua eliminazione.

Con il quinto motivo, formulato in via subordinata, il Comune deduce l'erroneità della sentenza nell'eventuale parte in cui avrebbe presupposto o affermato la natura solidale, dal lato attivo, delle pretese fatte valere rispettivamente dal Comune di Busto Garolfo e dal Comune di Casorezzo nei separati giudizi instaurati dinanzi al TAR Lombardia.

Neppure tale censura può trovare accoglimento.

Dall'esame degli atti introduttivi dei due giudizi emerge, infatti, che entrambi i Comuni hanno agito facendo valere, nella sostanza, il medesimo inadempimento relativo agli obblighi di ripristino ambientale insistenti sul medesimo ambito territoriale estrattivo, fondando le rispettive domande sul complesso convenzionale del luglio 2002 e chiedendo l'accertamento dell'inadempimento e la condanna delle controparti all'esecuzione in forma specifica e al risarcimento del danno.

Non persuade, pertanto, la tesi del Comune di Busto Garolfo secondo cui la fonte esclusiva della propria pretesa sarebbe rappresentata dalla sola convenzione del 25 luglio 2002. Il contenuto del relativo ricorso introduttivo dimostra, al contrario, che l'azione è stata espressamente collegata anche alla convenzione del 5 luglio 2002 e, più in generale, all'assetto complessivo degli obblighi di ripristino gravanti sull'ATEg11.

Parimenti infondata è l'ulteriore deduzione secondo cui il Comune di Busto Garolfo non avrebbe avuto interesse a proporre il successivo ricorso del 2019, essendo già stato parte di un precedente giudizio iscritto al n. R.G. 370/2016. È sufficiente osservare in senso contrario che, alla data di proposizione del ricorso del 2019, il precedente giudizio era già stato dichiarato perento, sicché

l'unico procedimento pendente era quello instaurato dal Comune di Casorezzo. In tale situazione processuale, la successiva iniziativa del Comune di Busto Garolfo si collocava in un contesto nel quale la medesima vicenda sostanziale era già *sub iudice*.

In conclusione, l'appello principale della Solter e gli appelli incidentali della Inerti Ecoter SGA s.r.l. e del Comune devono essere respinti, nei limiti di cui si è detto, con conseguente conferma della sentenza appellata.

Per la particolarità della controversia le spese del presente grado di giudizio possono essere compensate, sussistendone giusti motivi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli, principale e incidentali come in epigrafe proposti, li respinge nei sensi di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Luigi Furno

IL PRESIDENTE
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO