



AMBIENTEROSA
consulenze ambientali

Amministratore Unico: Avv. Rosa Bertuzzi
sede PC: Vicolo Pantalini, 7/9 29121 Piacenza
sede MI: Via Burlamacchi 16, Porta Romana, 20135 Milano
P. Iva 01711730331
rosabertuzzi@ambienterosa.net
PEC: ambienterosa@legalmail.it
www.ambienterosa.net

di **Avv. Rosa Bertuzzi**

Consiglio di Stato, sez. II n. 7509 del 27 novembre 2020

Rifiuti. Responsabilità del produttore

In merito alla effettiva responsabilità del produttore, in riferimento alla destinazione dei rifiuti ad impianto non autorizzato al ricevimento dei specifici codice conferiti, il Consiglio di Stato rimane il linea con le precedenti pronunce giurisprudenziali, statuendo in particolare che *“la responsabilità del produttore non si esaurisce con il conferimento di rifiuti a soggetto autorizzato [...], per regola di cautela imprenditoriale, colui che conferisce i propri rifiuti a soggetti terzi per il recupero o lo smaltimento ha il dovere di accertare che questi ultimi siano debitamente autorizzati allo svolgimento delle operazioni, rimanendo altrimenti corresponsabile dell’illecita gestione dei rifiuti. La responsabilità del produttore, non costituisce quindi una responsabilità per l’altrui illecito, [...] ma una responsabilità colposa per violazione di una specifica regola di cautela connessa all’esercizio di attività imprenditoriale. L’estensione della posizione di garanzia a tutti i soggetti coinvolti nel ciclo della gestione dei rifiuti poggia sui principi di responsabilizzazione e di cooperazione”*.

N. 07509/2020REG.PROV.COLL.

N. 05366/2011 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5366 del 2011, proposto dalla società Cogne Acciai Speciali S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Sanino e Claudio Vivani, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Roma, viale Parioli, n. 180,

contro

il Comune di Magliano Sabina, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Angela Boncompagni e Giovanni Vespaziani, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via Tacito, n. 23,

nei confronti

- della società 3P Immobiliare S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, della società Ecologia 2000 S.a.s. di Ottolini Carla & C., in persona del legale rappresentante pro tempore, del signor Umberto Cecilia, in proprio e nella qualità di titolare della ditta individuale C.U., del signor Roberto Franceschetti, nella qualità di socio accomandatario della società Ecologia 2000 S.a.s., della Provincia di Rieti, in persona del Presidente pro tempore, della Regione Lazio, in persona del Presidente pro tempore, dell'Agencia Regionale per la Protezione Ambientale del Lazio, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituiti in giudizio;

- della società Masan S.r.l. in liquidazione e fallimento, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Benussi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 2388/2011, resa tra le parti, concernente rimozione di rifiuti abbandonati.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Magliano Sabina e della curatela del fallimento della società Masan S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 6 ottobre 2020, il Cons. Carla Ciuffetti, nessuno comparso per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO E DIRITTO

1. L'odierna parte appellante aveva impugnato l'ordinanza del Sindaco del Comune di Magliano in Sabina n. 149, in data 20 settembre 2010, adottata anche ai sensi dell'art. 192, co. 3, del d.lgs. n. 152/2006, recante ingiunzione, disposta anche nei confronti delle società Ecologia 2000 S.a.s. e 3P Immobiliare S.r.l., di rimozione di rifiuti abbandonati, consistenti in polveri di abbattimento dei fumi dell'acciaieria dell'appellante, contenute in sacchi e stoccate in immobile sito nel territorio comunale, nonché gli atti presupposti, connessi e consequenziali.

2. Nel giudizio di primo grado è emerso che la parte appellante aveva sottoscritto, in data 18 novembre 1997, un contratto di trasporto e recupero dei rifiuti da essa prodotti con la società Servizi Ecologici Sud Europa S.r.l., che aveva individuato l'impianto autorizzato allo smaltimento in quello della società 3P Immobiliare S.r.l., sito nel territorio del Comune di Magliano in Sabina, gestito inizialmente dalla ditta individuale C.A. del sig. Cecilia Umberto, poi, a seguito di cessione d'azienda a decorrere dal 1° dicembre 1997, dalla società Ecologica 2000 S.a.s., di cui il sig. Umberto Cecilia era socio; successivamente, l'impianto era stato gestito dalla società Masan S.r.l., poi dichiarata fallita.

Il Tar ha rilevato che la controversia prendeva le mosse “dall'abbandono, nei capannoni industriali siti nell'immobile di proprietà della società 3P Immobiliare s.r.l. in località Campana del comune di Magliano Sabina, di rifiuti, consistenti nelle polveri di abbattimento dei fumi di acciaieria prodotti dalla società Cogne Acciai Speciali s.p.a. nel proprio stabilimento industriale nel periodo 19.11.1997-30.12.1997 e conferiti in n. 27 partite, per un totale (accertato nel corso del procedimento e nel contraddittorio delle parti per mezzo dei formulari di identificazione dei rifiuti) imputabile alla stessa di kg. 757.520 (su di un totale abbandonato e contestato di kg. 996.160), conservati in 800/1000 sacchi di plastica - cd. big bags - delle dimensioni di mt. 2 di altezza per mt. 1 di larghezza e del peso ciascuna di 10 quintali, accatastati in 4/5 piani dell'immobile stesso”. Considerato che la società ricorrente, nella parte espositiva del ricorso, aveva adombrato che il Comune intimato non avesse “adeguatamente quantificata” la parte dei rifiuti abbandonati dei quali la stessa ricorrente avrebbe dovuto curare l'avvio allo smaltimento, il Tar ha ritenuto opportuna la seguente puntualizzazione in merito all'oggetto dell'ordinanza controversa: “nel corso dell'istruttoria del processo civile instaurato dinanzi al Tribunale di Rieti dalla società 3P Immobiliare nei confronti di Cogne, a seguito dell'espletamento di apposita C.T.U., è stata ritenuta la estrema difficoltà di esatta imputazione dei sacchi con riferimento a ciascuna delle due società e si è proceduto, invece, all'individuazione del quantitativo di responsabilità di ciascuna. In particolare, per mezzo dei formulari di identificazione nonché dello specifico tenore sul punto dell'atto di appello della Cogne, si è giunti alla quantificazione nei

confronti della Cogne di kg. 757,520". Ad avviso del Tar, l'individuazione dei rifiuti da avviare allo smaltimento era stata "correttamente effettuata da parte dell'amministrazione avuto riguardo alla documentazione in suo possesso nonché alla verifica dello stato dei luoghi".

Ciò posto, il Tar ha respinto le censure della parte appellante con cui si avversava l'ordinanza impugnata, nella parte in cui non era diretta anche alla società Masan S.r.l. e al sig. Cecilia Umberto quale titolare della ditta individuale omonima, nonché ai soci accomandatari della società Ecologia 2000 S.a.s.. Secondo il Tar, la società Masan S.r.l. era "estranea alla gestione dei rifiuti di cui trattasi, atteso che la stessa ha iniziato a godere del sito quando oramai il deposito dei rifiuti si era definitivamente completato da tempo" e andava quindi escluso un obbligo di rimozione dei rifiuti a carico della stessa società, pur avendo essa la disponibilità dell'area interessata; del resto, la curatela fallimentare non poteva "essere destinataria, a titolo di responsabilità di posizione, di ordinanze sindacali dirette alla bonifica di siti inquinanti, per effetto del precedente comportamento omissivo o commissivo dell'impresa fallita, non subentrando tale curatela negli obblighi più strettamente correlati alla responsabilità del fallito e non sussistendo, per tal via, alcun dovere del curatore di adottare particolari comportamenti attivi, finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti". Inoltre, la mancata individuazione degli altri soggetti ritenuti corresponsabili dalla società ricorrente non era idonea a determinare un vizio di legittimità dell'ordinanza impugnata.

Secondo il Tar, non poteva essere censurato per contraddittorietà, come preteso dall'appellante, il comportamento del Comune di Magliano Sabina per aver disposto un ordine di sospensione - impugnato dalla stessa parte appellante - dell'esecuzione dell'appalto, finanziato con fondi regionali, per la bonifica del sito in cui erano stoccati i rifiuti: poiché il Comune appellato aveva "rinvenuto i rifiuti di cui trattasi nel corso dell'esecuzione dell'appalto", aveva "quindi, correttamente ritenuto di dovere verificare la possibilità dell'individuazione di soggetti responsabili dell'abbandono degli stessi sui quali legittimamente accollare il relativo costo dello sgombero e dell'avvio allo smaltimento al fine di non fare gravare sulle casse pubbliche il relativo onere economico".

Prescindendo dall'eccezione di inammissibilità avanzata dal Comune di Magliano Sabina, il primo giudice ha ritenuto infondate le censure proposte dall'appellante con i motivi aggiunti. Con tali motivi, la stessa parte appellante avversava la suddetta ordinanza anche ove si rilevava che i soggetti cui essa aveva conferito i rifiuti per le operazioni di recupero e smaltimento, cioè prima la ditta individuale C.U. e poi la società Ecologia 2000 S.a.s., non potevano considerarsi muniti delle necessarie autorizzazioni, ciò nella misura in cui su tale rilievo si fondava la responsabilità dell'appellante. Il Tar ha rilevato che la ditta individuale C.U. aveva effettuato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 33 del d.lgs. n. 22/1997, una comunicazione di inizio di attività alla Provincia di Rieti in data 21 luglio 1997 e che la medesima Provincia, entro il termine di 90 giorni, cioè in data 30 settembre 1997,

con nota prot. n. 22632/2207, aveva inibito alla stessa ditta l'inizio dell'attività; la successiva comunicazione di inizio di attività effettuata dalla società Ecologia 2000 S.a.s., cessionaria della ditta individuale C.U. e della quale il signor Cecilia Umberto era socio, era stata effettuata in data 1 dicembre 1997. Quindi, il deposito dei rifiuti in questione "effettuato nei mesi di novembre e di dicembre del 1997 ed a decorrere, comunque, dal 19.11.1997" - circostanza risultante dagli atti e non contestata dalle parti - era avvenuto durante la pendenza del termine di 90 giorni previsto dall'art. 33 del d.lgs. n. 22/1997, che sarebbe scaduto soltanto alla data del 1° marzo 1998.

Il primo giudice ha rilevato che, dalle disposizioni degli artt. 174, 178, 188, 192 e 193 del d.lgs. n. 152/2006, emergono i principi della responsabilità e del dovere di cooperazione per la corretta gestione dei rifiuti di "tutti i soggetti coinvolti nella loro produzione, detenzione, trasporto e smaltimento, essendo detti soggetti investiti di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti stessi". Gli obblighi del produttore di rifiuti speciali non potevano ritenersi assolti per il solo fatto che questi fosse munito del formulario controfirmato di cui all'art. 193 del d.lgs. n. 152/2006. Infatti, "a causa dell'estensione della cd. posizione di garanzia, che si fonda sull'esigenza di assicurare un elevato livello di tutela all'ambiente, la consegna dei rifiuti a degli intermediari muniti di autorizzazione non vale a trasferire su di loro la responsabilità per il corretto smaltimento e non autorizza pertanto il produttore a disinteressarsi della destinazione finale dei rifiuti. Poiché, inoltre, i formulari di identificazione dei rifiuti recano l'indicazione dell'impianto di destinazione e del nome e indirizzo del destinatario (cfr. art. 193, comma 1, lett. c) ed e) del d.lgs. n. 152 del 2006), la verifica ed il controllo del possesso delle necessarie autorizzazioni in capo al destinatario rientra senz'altro tra gli obblighi di diligenza esigibili dal produttore o detentore dei rifiuti. Ne consegue che il produttore deve accertarsi sia che il trasportatore sia abilitato, sia che il destinatario finale risulti autorizzato, pena la sua personale responsabilità per il fatto di quest'ultimo cui venga contestato il deposito incontrollato di rifiuti; sussiste, pertanto, una responsabilità sostanziale e solidale del produttore per omesso controllo diretto e personale dello smaltitore finale (in quanto non autorizzato)". In base al principio di reciproca verifica delle parti, "sul produttore originario dei rifiuti speciale incombe l'onere di verifica di tutti i detentori successivi sino allo smaltitore finale; nel caso in cui riceva la quarta copia del Fir (formulario di identificazione dei rifiuti), dunque, il produttore sarà in grado di accertarsi che il suo rifiuto è stato 'accettato per intero' (così indicato nel formulario) ma anche, con l'ordinaria diligenza, essendo in possesso delle relative indicazioni, che l'impresa sia effettivamente e regolarmente autorizzata".

Dunque, la parte appellante avrebbe dovuto verificare che i soggetti da essa incaricati delle operazioni di smaltimento dei rifiuti potessero legittimamente svolgere tale attività ai sensi del citato art. 33 del d.lgs. n. 22/1997, le cui disposizioni relative alla procedura semplificata per l'avvio della suddetta attività non avrebbero potuto trovare applicazione nella fattispecie, alla luce della sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee, sezione II, 21 febbraio 2001, causa C-65/00, che aveva ritenuto le dette disposizioni contrastanti con l'art. 11 della direttiva n. 75/442 con

riferimento alle operazioni relative ai rifiuti speciali. Correttamente l'ordinanza impugnata aveva rappresentato tale contrasto, a nulla rilevando che le relative argomentazioni fossero riportate nella parte relativa alla società Ecologia 2000 S.a.s., dato che il loro tenore non permetteva di ritenere che tale accertamento fosse stato "effettuato nei soli confronti della detta ultima società e non invece anche nei confronti della Cogne", pure considerato che "nel testo dell'ordinanza, nella parte relativa alla Cogne, è espressamente stato rilevato come la stessa abbia 'mancato di sottoporre a seria e sostanziale verifica e controllo il possesso in capo dapprima alla ditta C.U. di Cecilia Umberto e poi alla Ecologia 2000 s.r.l. delle necessarie autorizzazioni, risultate invece del tutto carenti'". In ogni caso, ai fini dell'individuazione della responsabilità della società appellante, il Comune di Magliano Sabina aveva correttamente ritenuto rilevante non "la effettiva conoscenza da parte della stessa del provvedimento della Provincia di Rieti del 30.11.1997, bensì la sua agevole conoscibilità, da parte della stessa, con il ricorso all'ordinaria diligenza".

Ritenuto corretto il percorso motivazionale dell'ordinanza impugnata anche sotto il profilo dell'individuazione dei soggetti responsabili - pure considerato che "la mancata identificazione di ulteriori soggetti ritenuti corresponsabili dell'abbandono dei rifiuti non si ritiene che possa inficiare la legittimità dell'ordinanza di rimozione impartito a quei soggetti esattamente individuati come responsabili" -, il Tar ha quindi respinto il ricorso principale e i motivi aggiunti.

3. Con il presente appello la società interessata avversa la sentenza in epigrafe sulla base di motivi riconducibili ai seguenti gruppi di censure:

a) "insufficiente ed errata motivazione della gravata sentenza del Tar Lazio con riguardo al primo ordine di motivi di ricorso: violazione e falsa applicazione dell'art. 192, comma 3, e dell'art. 188, comma 3, del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152; violazione e falsa applicazione dell'art. 10 e dell'art. 33 del d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22; violazione dell'art. 10 della l. 7 agosto 1990 n. 24; eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria e di motivazione": nessun elemento dell'istruttoria o della motivazione dell'ordinanza impugnata, per di più adottata a distanza di molti anni dall'epoca del conferimento dei rifiuti da parte del produttore, avrebbe consentito di individuare in capo all'appellante una responsabilità per interruzione e/o mancato avvio delle operazioni di recupero dei rifiuti ricevuti dalla ditta individuale C.U. di Cecilia Umberto e/o dalla società Ecologia 2000, né avrebbe evidenziato che la società appellante fosse a conoscenza del provvedimento inibitorio adottato dalla Provincia di Rieti nei confronti della ditta individuale C.U., né, ancora, ne avrebbe accertato una negligenza "nella propria attività di verifica e controllo circa i presupposti di legge per l'attività di recupero dei rifiuti"; perciò, erroneamente l'ordinanza impugnata avrebbe individuato l'appellante come corresponsabile dell'abbandono dei rifiuti, asserendone una "non sufficiente diligenza nell'attività di controllo sulla sussistenza dei titoli autorizzativi in capo ai soggetti gestori"; infatti l'appellante, che non avrebbe avuto conoscenza dell'adozione da

parte della medesima Provincia del provvedimento inibitorio nei confronti della ditta C.U., avrebbe “chiesto e ottenuto la documentazione relativa alla comunicazione di inizio attività posta in essere dalla Ditta C.U. di Cecilia Umberto” e avrebbe potuto quindi legittimamente ritenere che il titolo abilitativo perfezionato dopo il decorso dei novanta giorni fosse stato successivamente trasferito alla società Ecologia 2000 S.a.s. nell’ambito della cessione della relativa azienda, circostanza che sarebbe stata confermata dal controllo dei formulari, sottoscritti e datati da parte dei gestori dell’impianto di recupero; l’appellante avrebbe richiesto la dichiarazione della ditta C.U. in merito al completamento della realizzazione dell’impianto per il trattamento dei rifiuti entro i termini previsti dalla legge per poter usufruire del regime semplificato, la comunicazione di inizio dell’attività alla Provincia di Rieti e avrebbe atteso il decorso di 90 giorni; inoltre, avrebbe ricevuto dalla società Ecologia 2000 S.a.s. un’attestazione di avvenuto recupero dei rifiuti in data 31 dicembre 1997 e avrebbe conservato la quarta copia dei formulari di cui all’art. 15 del d.lgs. n. 22/1997; perciò, avendo agito diligentemente, non avrebbero potuto porsi ulteriori oneri a carico dell’appellante, ascrivendogli una condotta colposa; del resto, il Comune stesso non avrebbe “inteso porre la conoscenza del provvedimento inibitorio a fondamento dell’ordinanza” per quanto riguardava l’appellante, tanto che la stessa ordinanza impugnata avrebbe considerato tale circostanza nella parte di motivazione relativa alla società Ecologia 2000, immediatamente prima dell’individuazione della responsabilità di quest’ultima società e, poi, della società 3P Immobiliare S.r.l., ma, comunque, prima della parte relativa alla posizione di garanzia dell’appellante, che era priva di riferimenti all’assenza di autorizzazione in capo ai soggetti conferitari e ad un supposto onere di verifica del produttore; perciò, erroneamente il Tar avrebbe individuato una responsabilità in capo a quest’ultimo; posto che dalla medesima ordinanza non risulta che l’appellante fosse a conoscenza “delle circostanze relative all’assenza di titolo abilitativo in capo alla C.U. di Cecilia Umberto né alle successive vicende che hanno interessato tale azienda dopo la cessione della medesima alla Ecologia 2000”, erroneamente, integrando la motivazione dell’atto avverso, il Tar avrebbe concluso che “la circostanza che la argomentazione di cui trattasi è asseritamente riportata nella parte dell’ordinanza relativa alla società Ecologia 2000 s.a.s. non permette di ritenere che il detto accertamento sia stato effettuato nei soli confronti della detta ultima società e non invece anche nei confronti della Cogne”; anche le argomentazioni del Tar in merito al grado di diligenza che sarebbe stato richiesto all’appellante sostanzierebbero un’integrazione della motivazione del provvedimento impugnato, laddove si afferma che l’appellante avrebbe dovuto informarsi presso la Provincia di Rieti circa l’eventuale assunzione di provvedimenti inibitori da parte della medesima; da tale erroneo convincimento del Tar deriverebbe per l’appellante un onere di diligenza che l’ordinanza impugnata non avrebbe evidenziato, e che, perciò, sarebbe estraneo all’oggetto del giudizio; la qualificazione dal parte del Tar della disciplina semplificata di cui all’art. 33 del d.lgs. n. 22/1997 in termini di silenzio assenso costituirebbe un’ulteriore erronea integrazione della motivazione del provvedimento impugnato, in quanto tale regime recherebbe l’espressa previsione della possibilità di esercizio dei poteri di controllo e inibitori anche dopo il decorso del termine di novanta giorni; da tale constatazione

deriverebbe “l’infondatezza della tesi della sussistenza di un’agevole possibilità di controllo e verifica della permanenza dei presupposti abilitativi da parte del produttore dei rifiuti”, che attribuirebbe a quest’ultimo “un controllo permanente, onere che risulta indubbiamente eccessivo e sproporzionato”, che “eccederebbe addirittura l’onere di verifica relativo ai provvedimenti autorizzatori espressi”; dunque, l’appellante avrebbe correttamente assolto ai propri obblighi di diligenza “verificando la sussistenza della comunicazione di inizio attività e il decorso del termine per l’avvio dell’attività stessa” oltre a controllare la regolarità dei formulari;

b) “totale carenza di motivazione con riguardo ai motivi proposti avverso la disapplicazione postuma del regime semplificato di recupero di cui all’art. 33 del d.lgs. n. 22/1997: violazione dell’art. 33 del d.lgs. n. 22/1997; errato esercizio del potere di disapplicazione con violazione dei principi di logicità adeguatezza, legalità ed irretroattività dell’attività amministrativa e del principio di certezza del diritto; errato esercizio del potere di disapplicazione con violazione dei principi di logicità, adeguatezza, legalità ed irretroattività dell’attività amministrativa e del principio di certezza del diritto, riproposizione delle censure medesime”: ai rifiuti in questione, in quanto non pericolosi, sarebbe stato applicabile il regime semplificato previsto dall’art. 33 del d.lgs. n.22/1997; tali rifiuti, riconducibili alle previsioni del paragrafo 4.3. dell’allegato 3 del D.M. 5 settembre 1994, erano stati erroneamente considerati pericolosi dal Comune di Magliano Sabina che non avrebbe fornito in giudizio alcuna prova che effettivamente fossero tali, non essendo stato dimostrato il superamento della soglia di concentrazione di sostanze pericolose che conferisce al rifiuto una o più delle proprietà di cui all’allegato III della direttiva 91/689/CEE del Consiglio; perciò, il Tar avrebbe dovuto ritenere inconferente il riferimento contenuto nell’atto impugnato alla sentenza della Corte di Giustizia 21 febbraio 2002 in causa C-65/00 concernente i rifiuti pericolosi, fra l’altro pronunciata cinque anni dopo i fatti di causa; comunque, anche a ritenere che i rifiuti in questione fossero pericolosi, la disapplicazione retroattiva della citata disciplina semplificata, disposta dall’ordinanza impugnata, avrebbe sostanziato la violazione di principi costituzionali e comunitari e del legittimo affidamento della società appellante, che sarebbe stata così esposta a sanzioni penali o amministrative; erroneamente il Tar avrebbe avallato il metodo, basato solo sui formulari, seguito dal Comune appellato per quantificare i rifiuti abbandonati dall’appellante, prescindendo da un esame diretto della situazione per “appurare se i rifiuti della Cogne fossero stati stoccati nell’edificio, e lo fossero tanto tempo dopo, al momento dell’emanazione dell’ordinanza, e in quale quantità”;

c) “insufficiente ed errata motivazione della gravata sentenza del Tar Lazio con riguardo al secondo ordine di motivi di ricorso: violazione e falsa applicazione dell’art. 192, comma 3, del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152; violazione dell’art. 10 della l. 7 agosto 1990 n. 241; eccesso di potere per difetto dei presupposti di fatto e di diritto, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità manifesta, ingiustificata contraddittorietà, aggravamento dell’azione amministrativa, sviamento di potere, sotto un secondo profilo: illegittima omissione di soggetti ex lege obbligati”: in violazione dell’art. 192, co. 3., del d.lgs. n.152/2006, l’ordinanza non sarebbe stata

rivolta ai soggetti corresponsabili dell'abbandono, a partire dalla ditta individuale C.U. di Cecilia Umberto, tanto in proprio quanto in veste di imprenditore individuale - nonostante che la stessa ordinanza avesse considerato tale soggetto come il primo a dare avvio alla condotta di abbandono di rifiuti e che il medesimo soggetto fosse stato destinatario del provvedimento inibitorio della Provincia di Rieti - fino ai soci accomandatari della società Ecologia 2000 S.a.s., tra i quali il medesimo Cecilia Umberto, nonché alla società Masan S.r.l., alla quale era stato rivolto un primo ordine di rimozione di rimozione dei rifiuti e in danno alla quale era stata avviata l'esecuzione d'ufficio della relativa attività; sussisterebbe la legittimazione passiva della società Masan S.r.l. e della curatela fallimentare, soggetti ai quali avrebbe dovuto essere imputata la prosecuzione della condotta di abbandono dei rifiuti, dato il subentro nella gestione dell'impianto, circostanze in merito alle quali il Comune appellato non avrebbe svolto alcuna istruttoria; il Tar si sarebbe limitato a ritenere sufficiente, ai fini dell'esclusione di responsabilità, la posteriorità del subentro della Masan S.r.l. nella gestione dell'attività di impresa e "ad affermare principi generali relativi alla (diversa) materia della bonifica dei siti contaminati, soprattutto sostituendosi al Comune nell'onere istruttorio e motivazionale", peraltro senza che né il Comune di Magliano Sabina né la Masan S.r.l. avessero fornito in giudizio alcuna prova in merito all'assenza di responsabilità di quest'ultima.

3.1. In data 24 luglio 2020 l'appellante ha depositato documentazione concernente il procedimento avviato nel 2017 dal Comune di Magliano Sabina per il recupero dei costi dell'esecuzione in danno dell'ordinanza impugnata.

3.2. In sede di memoria di replica, l'appellante ha eccepito l'inammissibilità del deposito da parte del Comune di Magliano Sabina dell'ordinanza pronunciata dalla Corte di cassazione (Cass. civ., Sez. VI, ord. 18 maggio 2018, n. 12176) nell'ambito del giudizio avviato dalla società 3P Immobiliare avverso la stessa società appellante, in quanto effettuato dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 73 c.p.a.. L'appellante ha eccepito, inoltre, che tale pronuncia non potrebbe avere forza di giudicato nel presente giudizio, in quanto emanata in giudizio di cui il Comune di Magliano Sabina non era parte.

4. Il Comune di Magliano Sabina, costituito in giudizio con atto depositato in data 20 luglio 2011, ha chiesto il rigetto del ricorso e ha spiegato appello incidentale.

4.1. Preliminarmente l'Ente ha eccepito l'inammissibilità dell'appello principale per violazione del dovere di specificità delle censure avverso la sentenza impugnata di cui all'art. 101, co. 1, c.p.a., in quanto esso riprodurrebbe gli stessi motivi del ricorso di primo grado.

4.2. Il primo motivo di appello, nella parte in cui censura la sentenza impugnata in merito alla qualificazione in termini di silenzio assenso dell'esito della procedura semplificata di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 22/1997, sarebbe inoltre inammissibile: sia in quanto introdurrebbe deduzioni nuove rispetto a quelle di primo grado, nella

misura in cui si sostiene che l'appellante avesse curato la formazione del titolo abilitativo per il decorso di 90 giorni dalla comunicazione di inizio di attività, mentre davanti al Tar si era sostenuto che la ricorrente fosse onerata solo del controllo dei formulari relativi alla consegna dei rifiuti; sia sotto il profilo dell'interesse, in quanto riguardante un'astratta qualificazione giuridica, priva di ricadute sul merito della controversia, essendo pacifico che, nel termine di 90 giorni previsto dalla legge, non si sarebbe formato alcun titolo in base al quale, prima la ditta individuale C.U., poi la società Ecologia 2000 avrebbero potuto legittimamente prendere in carico i rifiuti in questione; il che renderebbe inconferenti le argomentazioni tese ad escludere un onere di controllo permanente da parte del produttore di rifiuti sulle vicende del titolo abilitativo successive al suddetto termine.

4.3. In particolare, sotto il profilo dell'inammissibilità ai sensi dell'art. 101, co. 2, c.p.a., in primo grado, l'Amministrazione ha sottolineato che la ricorrente non avrebbe contestato quanto rilevato nell'ordinanza impugnata in merito alla circostanza che "Ecologia 2000 S.r.l. non poteva considerarsi autorizzata alle operazioni di recupero dei rifiuti, [1] sia perché, quale successore nella azienda gestita dalla Ditta C. U. di Cecilia Umberto, la Provincia di Rieti, alla comunicazione di inizio attività inoltrata in data 21 luglio 1997, faceva seguire il provvedimento inibitorio emanato in data 30 settembre 1997, che non risulta sia stato impugnato; [2] sia perché la successiva e iterata comunicazione di inizio attività inoltrata in data 1° dicembre 1997 da Ecologia 2000 S.r.l., quale avente causa dalla Ditta C. U. di Cecilia Umberto, e cessionaria dell'azienda, non poteva rimuovere la determinazione negativa adottata dalla Provincia di Rieti e [3] comunque non avrebbe potuto abilitare Ecologia 2000 S.r.l. all'immediata attività di recupero dei rifiuti, prima del decorso del termine di 90 giorni, così come stabiliva l'articolo 33, comma 1°, del D. Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22".

Nel merito, per tali circostanze, non avrebbe potuto ritenersi sussistente il presupposto della consegna dei rifiuti da parte del produttore a soggetto autorizzato, perciò sullo stesso produttore sarebbe gravato un onere di garanzia in virtù del quale era stata ingiunta la rimozione dei rifiuti, considerata la negligenza per l'omissione di verifica del possesso delle necessarie autorizzazioni da parte dei soggetti conferitari dei rifiuti.

Con successiva memoria, il Comune di Magliano Sabina ha osservato che tale ricostruzione sarebbe supportata dalla giurisprudenza della Suprema Corte che, in causa in cui era parte lo stesso appellante aveva affermato che "colui che conferisce i propri rifiuti a soggetti terzi per il recupero o lo smaltimento (Cogne Acciai Speciali) ha il dovere di accertare che questi ultimi siano debitamente autorizzati allo svolgimento delle operazioni, con la conseguenza che l'inosservanza di tale regola di cautela imprenditoriale è idonea a configurare la responsabilità per il reato di illecita gestione di rifiuti, in concorso con coloro che li hanno ricevuti in assenza del prescritto titolo abilitativo" (Cass. civ., sez. VI, ord. 18 maggio 2018, n. 12176). In tale contenzioso sarebbe rimasta accertata la natura pericolosa dei rifiuti in questione

in quanto “la Corte territoriale ha esaminato in maniera specifica la questione relativa alla natura dei rifiuti, attraverso una valutazione in fatto che non può essere sottoposta al sindacato di legittimità, perché congruamente argomentata. La Corte capitolina, infatti, ha evidenziato che le polveri di abbattimento dei fumi di acciaieria rientrano nell’ambito dei rifiuti pericolosi, come emerso dal contenuto della perizia penale e della consulenza d’ufficio espletata in sede civile e ciò in ragione del contenuto di cromo esavalente e altri metalli. Inoltre, poiché tali polveri provenivano da un'acciaieria e non da una fonderia di ghisa non era utilizzabile la procedura semplificata per il riutilizzo dei rifiuti in ottemperanza ai parametri del c.d. decreto Ronchi” (Cass. civ. sez. VI, ord., n. 12176/2018, cit.).

4.4. Il secondo motivo d’appello sarebbe inammissibile per carenza di interesse. L’appellante non avrebbe impugnato l’ordinanza nella parte in cui si rilevava che, sia la ditta C.U., sia la società Ecologia 2000 non avevano alcun titolo per ricevere il conferimento di rifiuti; l’impugnazione di altra parte della stessa ordinanza, ove si accertava che i suddetti soggetti non potevano considerarsi muniti di un titolo abilitativo alle attività di gestione dei rifiuti pericolosi per contrasto della procedura semplificata di cui all’art. 33 del d.lgs. n. 22/1997 con il diritto comunitario, non sarebbe stata “sorretta da alcun interesse, tenendo conto che ove un provvedimento amministrativo sia fondato su di una pluralità di profili motivazionali, corrispondenti ad altrettanti elementi che giustificano l’adozione del provvedimento, a fronte dell’accertamento della effettiva ricorrenza di uno soltanto di tali elementi riscontrati dall’Amministrazione procedente, ovvero nel caso di acquiescenza parziale ad uno di tali accertamenti, risultano inammissibili, per evidente carenza di interesse, tutte le censure mosse nei riguardi degli altri profili motivazionali”.

Tale motivo sarebbe anche infondato nel merito, in quanto l’ordinanza impugnata prescriveva all’appellante la rimozione solo dei rifiuti da essa prodotti, nel quantitativo risultante dai formulari, coincidente con quello dalla stessa società appellante indicato nei propri atti difensivi.

In via subordinata, l’Amministrazione ha chiesto che si disponga il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia per chiarire se “l’Amministrazione Comunale, una volta accertato l’abbandono o il deposito incontrollato di rifiuti pericolosi, possa disapplicare l’articolo 33, comma 6, del Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, ed il richiamato D.M. 05.09.1994, - già ritenuti in contrasto con il diritto comunitario da Corte giustizia CE, 21 febbraio 2002, causa C-65/00 -, e possa quindi adottare la misura necessaria per vietare l’abbandono, lo scarico e l’eliminazione incontrollata dei rifiuti anche nei confronti del produttore dei rifiuti, in attuazione del principio ‘chi inquina paga’”.

4.5. Lo stesso motivo d’appello sarebbe inammissibile per difetto di specificità laddove si contesta apoditticamente la natura pericolosa dei rifiuti; esso sarebbe comunque infondato ove si afferma che il Comune non avrebbe dimostrato tale natura in giudizio. Infatti tale natura risulterebbe da cinque certificati e da rapporto di

prova in data 26 gennaio 2010 di laboratorio di analisi, i cui risultati erano stati esaminati in contraddittorio con l'appellante che non li aveva contestati; inoltre, essa sarebbe stata accertata nel giudizio civile di cui alla citata ordinanza Cass. civ. sez. VI, n. 12176/2018. In merito al rilievo dell'appellante per cui, all'epoca del conferimento, i rifiuti in questione non erano considerati pericolosi dalla normativa vigente, l'Ente ha sottolineato che l'ordinanza impugnata aveva evidenziato che la direttiva 91/689/CEE, come interpretata dalla giurisprudenza comunitaria, considerava pericolosi non solo i rifiuti riconducibili all'elenco di cui alla decisione del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/904/CE, ma anche quelli contenenti uno degli elementi di cui all'allegato II e aventi le caratteristiche dell'allegato III della medesima direttiva.

4.6. Un'ulteriore ragione di inammissibilità del secondo motivo d'appello riguarderebbe la censura del metodo di quantificazione dei rifiuti attribuibili all'appellante in base ai formulari e agli esiti della CTU intervenuta in causa civile di cui lo stesso appellante era parte. Tale censura sarebbe inammissibile in quanto avrebbe ad oggetto un obiter dictum della sentenza in epigrafe. La questione ad esso sottesa sarebbe stata affrontata dal Tar solo ad abundantiam, a proposito del rilievo che, nella parte in fatto del ricorso di primo grado, la società ricorrente aveva adombrato come il Comune intimato non avesse adeguatamente quantificato i rifiuti abbandonati. D'altro canto, l'appellante non aveva censurato la sentenza in epigrafe nella parte in cui veniva escluso che la questione fosse stata dedotta a fondamento del ricorso di primo grado. Per l'eventualità che si ritenesse che il Tar si fosse invece pronunciato sulla questione, il Comune di Magliano Sabina ha proposto appello incidentale, chiedendo la riforma della sentenza in epigrafe sul punto, in quanto "viziata da extra petizione, per aver pronunciato su un motivo non proposto", non indicato nella parte in diritto del ricorso di primo grado e non sottoposto a contraddittorio.

4.7. Il terzo motivo d'appello sarebbe inammissibile non solo per difetto di specificità come i precedenti, ma anche, in via derivata, per l'inammissibilità del conforme motivo del ricorso di primo grado, già eccepita davanti dal Tar, derivante dall'impossibilità per il giudice di pronunciarsi su poteri amministrativi non ancora esercitati e, quindi, dall'improponibilità di una domanda "tesa ad affermare che il Comune avrebbe dovuto esercitare il potere amministrativo nei confronti di altri soggetti"; tanto più che l'appellante non aveva mai chiesto allo stesso Comune di Magliano Sabina, di estendere l'ordine di rimozione dei rifiuti ad altri soggetti corresponsabili. Il Tar, rigettando nel merito il corrispondente motivo del ricorso di primo grado, si sarebbe implicitamente pronunciato su detta eccezione che è stata, quindi, riproposta nel presente grado di giudizio. Per l'ipotesi in cui si ritenga che tale eccezione sia stata disattesa dal primo giudice, il Comune di Magliano Sabina ha proposto appello incidentale, chiedendo che la sentenza in epigrafe venga riformata quanto all'inammissibilità del motivo di ricorso, comunque infondato nel merito in quanto, secondo la giurisprudenza amministrativa, "l'Amministrazione ha il diritto potestativo di agire separatamente, in tempi diversi, verso tutti i soggetti in tesi

corresponsabili, ovvero di agire semplicemente nei confronti di taluno di essi” (Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5668).

4.8. Anche la doglianza dell'appellante relativa alla circostanza che l'ordinanza impugnata era stata adottata dopo la sospensione dell'esecuzione dell'appalto per la caratterizzazione e messa in sicurezza del sito sarebbe inammissibile in quanto proposta “senza alcuna pertinente censura, limitandosi ad affermare, con evidente profilo di novità rispetto all'originario motivo, che, giudicando in tal modo, il primo giudice non avrebbe tenuto conto dell'aumento dei costi dell'operazione derivanti dalla sospensione dell'appalto”. Tale doglianza, oltre che infondata, si porrebbe in contraddizione con la negazione di responsabilità da parte dell'appellante nella gestione dei rifiuti prodotti.

4.9. Il Comune di Magliano Sabina ha eccepito inoltre l'inammissibilità, ai sensi dell'art. 104, co. 2, c.p.a., della documentazione depositata dall'appellante di cui al punto 3.1.

5. La Curatela del fallimento della società Masan S.r.l., costituita in giudizio con atto depositato in data 4 gennaio 2016, ha chiesto il rigetto del motivo di appello con cui si avversa la sentenza di primo grado nella parte in cui ha statuito sul difetto di legittimazione passiva del fallimento della società Masan S.r.l.. Si rappresenta che “affinché il curatore possa essere considerato onerato della rimozione dei rifiuti è necessario, infatti, che l'amministrazione riscontri la sussistenza di una responsabilità univoca e autonoma del suddetto organo fallimentare nell'illecito abbandono: responsabilità che anzi, nel caso dedotto nel presente giudizio, è esclusa”. Non sussisterebbe legittimazione passiva della curatela fallimentare rispetto ad un ordine di bonifica, poiché, in caso contrario, i costi dell'inquinamento sarebbero scaricati sui creditori, che non avrebbero alcun collegamento con l'inquinamento, sovvertendo il principio “chi inquina paga”. Né vi sarebbe nella fattispecie un obbligo generalizzato di custodia poiché “il bene oggetto dell'ordine di rimozione non era stato acquisito all'attivo fallimentare ai sensi dell'art. 104-ter, comma 8, del R.D. n. 827/1942”. La curatela fallimentare non subentrerebbe negli “obblighi più strettamente correlati alla responsabilità del fallito” e, perciò, il curatore fallimentare non sarebbe tenuto ad adottare “comportamenti attivi, finalizzati alla tutela sanitaria degli immobili destinati alla bonifica da fattori inquinanti”. La facoltà di disposizione dei beni del fallito spettante al curatore fallimentare non sarebbe basata su una titolarità di diritti, in quanto i beni resterebbero nella titolarità del soggetto fallito, “ma, a guisa di legittimazione straordinaria, sul munus publicum rivestito dagli organi della procedura”.

6. Tanto premesso, il Collegio passa all'esame dell'appello principale.

6.1. Vanno preliminarmente esaminate le eccezioni di inammissibilità del deposito di documentazione, sollevate, l'una dal Comune di Magliano Sabina, con riferimento alla documentazione depositata dalla società appellante indicata sub 3.1. e, l'altra,

formulata da quest'ultima società, con riferimento alla pronuncia della Suprema Corte indicata sub 3.2. L'eccezione sollevata dal Comune di Magliano Sabina va respinta in quanto la documentazione depositata dall'appellante, che peraltro non ha svolto deduzioni specifiche in proposito, riguarda circostanze successive al giudizio di primo grado e, pertanto, non avrebbe potuto essere proposta in tale grado di giudizio. Va respinta anche l'eccezione dell'appellante, salvo quanto più avanti precisato in merito alla questione della sua forza di giudicato, dato che il contestato deposito ha ad oggetto una pronuncia giurisdizionale che il Collegio avrebbe comunque potuto acquisire d'ufficio.

6.2. Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'eccezione di inammissibilità dell'appello formulata dal Comune di Magliano Sabina per violazione del principio di specificità di cui all'art. 101, co. 1, c.p.a., in quanto l'appello è infondato.

6.3. Ai fini dell'esame del primo motivo di appello, viene in rilievo la disciplina stabilita dal d.lgs. n. 22/1997, vigente all'epoca del conferimento dei rifiuti, che, all'art. 10, poi trasfuso nell'art. 188 del d.lgs. n. 152/2006, prevedeva che il detentore/produttore di rifiuti assolve gli obblighi a suo carico, con conseguente esonero di responsabilità, conferendo gli stessi rifiuti a soggetto autorizzato e, all'art. 33, consentiva l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti "decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla Provincia territorialmente competente".

Il primo motivo di appello è sostanzialmente incentrato sulla tesi secondo la quale nessuna carenza avrebbe potuto essere addebitata all'appellante che avrebbe: "richiesto la dichiarazione della Ditta C.U. di Cecilia Umberto in merito al completamento della realizzazione dell'impianto per il trattamento dei rifiuti entro i termini previsti dalla legge per poter usufruire del regime semplificato di comunicazione di inizio dell'attività"; "richiesto la comunicazione di inizio dell'attività di recupero alla Provincia di Rieti ai sensi del medesimo regime semplificato e l'allegata relazione tecnica descrittiva della Ditta C.U. di Cecilia Umberto relativa ai materiali e all'attività di recupero, in data 23 luglio 1997"; "atteso la decorrenza del termine di 90 giorni prima di consegnare i propri rifiuti al trasportatore, che a sua volta li ha consegnati prima al sig. Cecilia, poi a Ecologia 2000"; "acquisito e conservato le 'quarte copie' dei formulari di cui all'art. 15 del D.Lgs. 22/1997, debitamente compilate e controfirmate e datate in arrivo dal destinatario, entro il termine di tre mesi, come richiesto dalla legge, avendo conferma che il recupero dei rifiuti avvenisse in conformità con la comunicazione effettuata ex art. 33 del D. Lgs. 22/1997 e con tutti gli elementi all'epoca noti"; chiesto "la dichiarazione di conferma in data 31.12.1997 dell'avvenuto recupero dei rifiuti da parte della società Ecologia 2000 S.a.s., nel frattempo subentrata alla Ditta C.U. di Cecilia Umberto".

In merito a tali difese, il Collegio ritiene che si possa prescindere dall'eccezione del Comune di Magliano Sabina di novità della tesi dell'appellante circa l'attesa del

decorso del termine di 90 giorni, in quanto, sulla scorta della giurisprudenza della Suprema Corte, consolidatasi prima sul d.lgs. n. 22/1997 e, poi, sul d.lgs. n. 152/2006, della quale l'ordinanza n. 12176/2018, depositata dal Comune di Magliano Sabina, costituisce una delle più recenti pronunce, le circostanze sopra indicate non consentono di ritenere assolti gli oneri incombenti sul produttore dei rifiuti quali ravvisati dal giudice di primo grado. Secondo tale giurisprudenza, le suddette circostanze costituiscono un'indicazione tendenziale ai fini del rilievo di corresponsabilità del produttore o detentore che abbia conferito i rifiuti ad altro soggetto: infatti, "gli adempimenti relativi al controllo dell'autorizzazione del soggetto autorizzato alle attività di recupero o di smaltimento, alla restituzione del formulario e, in caso di omissione, alla comunicazione alla provincia, previsti dal citato precetto, non esauriscono completamente la misura della diligenza richiesta al detentore e/o produttore dei rifiuti" (Cass. pen., sez. III, 17 dicembre 1999, n. 1767) e "il produttore di rifiuti è investito di una posizione di garanzia in ordine al corretto smaltimento dei rifiuti e pertanto può essere ritenuto responsabile, a titolo di concorso con il soggetto che materialmente ha effettuato le operazioni di smaltimento dei rifiuti" (Cass. pen., sez. III, 21 gennaio 2000, n. 4957).

Se, dunque, la responsabilità del produttore non si esaurisce con il conferimento di rifiuti a soggetto autorizzato, a maggior ragione deve ritenersi che tale responsabilità non fosse esaurita nella fattispecie, in cui i soggetti conferitari dei rifiuti non avevano titolo, ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 22/1997, per lo svolgimento delle operazioni ivi previste. Infatti, per regola di cautela imprenditoriale, "colui che conferisce i propri rifiuti a soggetti terzi per il recupero o lo smaltimento ha il dovere di accertare che questi ultimi siano debitamente autorizzati allo svolgimento delle operazioni" rimanendo altrimenti corresponsabile dell'illecita gestione dei rifiuti (Cass. pen., sez. III, 4 giugno 2013, n. 29727; cfr. Cass. pen., sez. III, 15 aprile 2014, n. 19884, e 20 marzo 2014, n. 13025). La responsabilità del produttore, non costituisce quindi una responsabilità per l'altrui illecito, come sostiene il Comune di Magliano Sabina, ma una responsabilità colposa per violazione di una specifica regola di cautela connessa all'esercizio di attività imprenditoriale. L'estensione della posizione di garanzia a tutti i soggetti coinvolti nel ciclo della gestione dei rifiuti poggia sui principi di responsabilizzazione e di cooperazione di cui agli artt. 178 e 188 del d.lgs. n. 152/2006, sul principio comunitario "chi inquina paga", di cui all'art. 174, par. 2, del Trattato CE, allo scopo di assicurare un elevato livello di tutela dell'ambiente. In merito alla direttiva del Consiglio del 15 luglio 1975 relativa ai rifiuti (75/442/CEE), la Corte di Giustizia delle Comunità europee (Grande Sezione), in causa C-188/07, ha affermato che "la direttiva 75/442 distingue la materiale realizzazione delle operazioni di recupero o smaltimento - che essa pone a carico di ogni «detentore di rifiuti», indipendentemente da chi sia il produttore o il possessore degli stessi - dall'assunzione dell'onere finanziario relativo alle suddette operazioni, che la medesima direttiva accolla, in conformità del principio 'chi inquina paga', ai soggetti che sono all'origine dei rifiuti, a prescindere dal fatto che costoro siano detentori o precedenti detentori dei rifiuti o anche fabbricanti del prodotto che ha generato i rifiuti (sentenza Van de Walle e a., cit., punto 58)", perciò "l'applicazione del

principio ‘chi inquina paga’, ai sensi dell’art. 174, n. 2, primo comma, seconda frase, Trattato CE e dell’art. 15 della direttiva 75/442, sarebbe vanificata se tali soggetti coinvolti nella produzione di rifiuti dovessero sottrarsi ai loro obblighi finanziari come previsti dalla direttiva 75/442”.

Quindi, poiché la responsabilità del produttore deriva dall’ordinamento nazionale e da quello comunitario, sono infondate le censure dell’appellante di integrazione postuma della motivazione dell’atto impugnato da parte del Tar, nonché quelle basate sulla considerazione che l’ordinanza impugnata non avrebbe posto la conoscenza del provvedimento inibitorio della Provincia di Rieti a fondamento della responsabilità dell’appellante essendo stato richiamato tale provvedimento solo nella parte relativa alla società Ecologia 2000.

In ogni caso, l’ordinanza è chiara nelle premesse nell’affermare che “sul produttore grava una posizione di garanzia in ordine alla corretta gestione dei rifiuti” e che, nella fattispecie, l’appellante avesse “mancato di sottoporre a seria e sostanziale verifica e controllo il possesso in capo dapprima alla Ditta C.U. di Cecilia Umberto e poi alla Ecologia 2000 S.r.l. delle necessarie autorizzazioni risultate invece del tutto carenti, essendosi limitata ad un mero riscontro formale relativo unicamente alla avvenuta compilazione e inoltro dei formulari di trasporto, di cui uno anche del tutto incompleto perché privo della indicazione del quantitativo del rifiuto conferito”. Infatti, come accertato in primo grado e rimasto incontestato, l’odierna appellante aveva “effettuato nei mesi di novembre e di dicembre del 1997 ed a decorrere, comunque, dal 19.11.1997”, il conferimento di rifiuti alla società Ecologia 2000 S.a.s., la cui comunicazione di avvio di attività era stata effettuata in data 1 dicembre 1997, cioè in pendenza del termine di 90 giorni previsto dall’art. 33 del d.lgs. n. 22/1997, che sarebbe scaduto soltanto alla data del 1° marzo 1998.

Dunque, va condivisa la conclusione cui è pervenuto il Tar nel ravvisare, da parte dell’appellante, una “non sufficiente diligenza nell’attività di controllo sulla sussistenza dei titoli autorizzativi in capo ai soggetti gestori”, dato che l’onere gravante sul produttore dei rifiuti non poteva ritenersi esaurito nella verifica dell’invio alla Provincia di Rieti della comunicazione della ditta C.U., estendendosi anche alla verifica che il titolo abilitativo si fosse poi regolarmente perfezionato.

Acclarato che tale onere è rimasto non assolto, può prescindere dalle eccezioni del Comune di Magliano Sabina indicate sub 4.2., in quanto non assumono alcun rilievo le questioni della qualificazione giuridica (in termini di silenzio assenso ovvero di mera dichiarazione privata) dell’esito della procedura semplificata dell’art. 33 del d.lgs. n. 22/1997, né, tantomeno, quella della permanenza di un potere di controllo da parte dell’Amministrazione anche decorsi i 90 giorni ivi previsti con conseguente onere di verifica in capo al produttore dei rifiuti di natura permanente: infatti, nella fattispecie in esame non viene in discussione alcun onere di verifica a carico del produttore dopo il decorso di tale termine, bensì l’omissione del controllo in merito

alla circostanza che il soggetto conferitario dei rifiuti potesse legittimamente svolgere la propria attività al compimento del termine di 90 giorni.

In conclusione, il primo motivo d'appello deve essere respinto.

6.4. La reiezione del primo motivo di ricorso rende superflua la disamina delle censure del secondo mezzo di impugnazione, relative alla disapplicazione del regime semplificato di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 22/1997 per contrasto con il diritto eurounitario e alla natura pericolosa dei rifiuti, in conformità alla costante giurisprudenza per cui “nel caso di provvedimento amministrativo basato su di una motivazione plurima, ovvero su più ragioni giustificatrici tra loro autonome, logicamente indipendenti e non contraddittorie, il giudice, ove ritenga infondata la censura indirizzata verso uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso idoneo di per sé a sostenerne e comprovarne la legittimità, può respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso gli altri capi del provvedimento, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze (in termini, tra le tante, Cons. Stato, V, 25 febbraio 2015, n. 927)” (Cons. Stato, sez. V, 22 giugno 2020, n. 3967). Infatti, solo l'accertata illegittimità di tutti i singoli profili su cui provvedimenti a motivazione plurima risultano incentrati può comportare l'illegittimità e l'annullamento dei medesimi (cfr. Cons. St., sez. V, 10 marzo 2009, n. 1383, e 28 dicembre 2007, n. 6732). Rimanendo quindi dette censure ininfluenti, in quanto non incidono sulla legittimità del provvedimento impugnato, resta priva di rilievo anche la questione per la quale il Comune di Magliano Sabina ha prospettato l'esigenza di un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

6.4.1. Nell'ambito del secondo motivo d'appello, la società appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui avrebbe avallato il metodo seguito dal Comune appellato per quantificare i rifiuti abbandonati imputabili all'appellante, basato solo sui formulari, senza alcun esame diretto della situazione. In merito a tale doglianza, il Collegio ritiene fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Comune di Magliano Sabina circa la natura di obiter dictum di quanto rilevato dal Tar. Infatti, su tale questione, solo adombrata dalla ricorrente in primo grado “nella parte espositiva del ricorso”, non già nell'esposizione dei mezzi di impugnazione, il primo giudice ha ritenuto necessaria solo “un'ulteriore puntualizzazione”, prima di avviare la trattazione dei motivi di ricorso.

Comunque, la medesima doglianza non potrebbe non essere considerata anche infondata nel merito. Infatti - premesso, in relazione all'eccezione dell'appellante riportata sub 3.2, che le prove acquisite in altro giudizio (penale o civile), anche laddove non facciano stato fra le parti della controversia in esame, potrebbero comunque essere valutate dal giudice alla stessa stregua degli elementi di prova forniti dalle parti - va considerato che l'appellante si è limitato a deplorare l'assenza di un accertamento che non fosse solo documentale e ad eccepire l'inutilizzabilità dei dati relativi alla quantificazione dei rifiuti, cui sarebbe pervenuto il giudizio civile tra

la società Cogne S.p.a. e la società 3P Immobiliare in quanto non instaurato tra le stesse parti del presente giudizio, senza svolgere specifiche contestazioni in ordine alle attestazioni dei formulari, che, peraltro, rientravano nella sua disponibilità.

Da quanto esposto deriva inoltre l'improcedibilità dell'appello incidentale del Comune di Magliano Sabina formulato nei termini riportati sub 4.6.

6.6. Ad avviso del Collegio, deve ritenersi inammissibile il terzo motivo d'appello, in quanto, una volta stabilito che legittimamente l'ordinanza impugnata aveva individuato la responsabilità dell'appellante per l'abbandono dei rifiuti, non è ravvisabile alcun interesse del medesimo appellante a censurare l'omessa individuazione nel provvedimento di altri soggetti responsabili del suddetto abbandono. E' evidente che tale censura viene svolta sul piano delle diverse conseguenze economiche che deriverebbero da un'eventuale condivisione degli oneri finanziari per la rimozione dei rifiuti abbandonati, senza che ciò rilevi ai fini della legittimità dell'ordinanza impugnata e ferma restando la facoltà dell'appellante di agire in rivalsa nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili.

Anche la doglianza relativa alla sospensione da parte dell'Amministrazione della prosecuzione dell'appalto per la caratterizzazione e messa in sicurezza del sito, che non rileva ai fini della valutazione della legittimità dell'atto impugnato e concerne solo gli oneri finanziari della rimozione dei rifiuti, deve ritenersi inammissibile per carenza di interesse.

Dall'inammissibilità del terzo motivo d'appello consegue l'improcedibilità dell'appello incidentale proposto dall'Amministrazione nei termini riportati sub 4.7.

7. Per quanto sopra esposto, l'appello principale deve essere respinto, l'appello incidentale deve essere dichiarato improcedibile e la sentenza impugnata deve essere confermata.

Sussistono ad avviso del Collegio giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinge l'appello principale, dichiara improcedibile l'appello incidentale, e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Spese del grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 ottobre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giancarlo Luttazi, Consigliere

Oreste Mario Caputo, Consigliere

Giovanni Sabato, Consigliere

Carla Ciuffetti, Consigliere, Estensore