

## STUDIO LEGALE CARDI

Città di Albano Laziale

Prot. Entrata del 13/02/2012

nr. 0006604

Classifica: V.I



Roma, 9 febbraio 2012

Spett.le

Comune di Albano Laziale

All'attenzione della Dott.ssa Sabatini

a mezzo fax 06/9323913

Oggetto: Comune di Albano Laziale c/ Pontina Ambiente

Con riferimento all'incarico in oggetto, per il quale abbiamo ricevuto oggi la relativa documentazione, comunico di aver provveduto ad acquisire in Corte di Appello copia della sentenza da impugnare (che, come da Voi richiesto, allego alla presente) e che ho altresì chiesto in Corte di Appello l'acquisizione del fascicolo di parte.

Provvediamo, quindi, sulla base di tale documentazione a predisporre il ricorso in Cassazione.

Nel restare a disposizione, invio cordiali saluti.

Avv. Marcello Cardi

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE D'APPELLO DI ROMA

## SEZIONE PRIMA

Così composta:

Dott. Catello Pandolfi

Presidente

Dott. Lucio Bochicchio

Consigliere

Dott. ssa Gianna Maria Zannella

Consigliere Relatore

4423 / 11

Riunita in camera di consiglio ha emesso la seguente

REP 6774

## SENTENZA

Nella causa civile in grado d'appello iscritta al n. 1043 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2005 rimessa in decisione all'udienza collegiale del 12.4.2011, con termini per depositare comparse conclusionali e repliche sino al 4.7.2011 vertente tra:

**Comune di Albano Laziale** in persona del Vice Sindaco in carica

Elettivamente domiciliata in Roma, piazzale Clodio n. 18, presso lo studio dell'Avvocato Marciano Petrillo che lo rappresenta e difende per procura a margine della citazione in appello

APPELLANTE

E

**Pontina Ambiente s.r.l. ( già Giancamilli Ambiente s.r.l.)** in persona del suo legale rappresentante con sede in Roma via degli Astri n. 5

Elettivamente domiciliata in Roma, via Pinciana n. 25 presso lo studio dei Prof. Avvocati Valerio Di Gravio e Filippo Auriti che la rappresentano e difendono per procura in calce alla copia notificata della citazione in primo grado

APPELLATA

Oggetto: appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma n. 30014 del 5.11.2004 in tema di responsabilità extracontrattuale della P.A.

Conclusioni: l'appellante, in riforma della sentenza appellata, dichiarare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a conoscere della domanda riconvenzionale già proposta dalla odierna appellata e dichiarare la stessa inammissibile; accertare che la condotta del Comune appellante non riveste gli estremi dell'illecito extracontrattuale e, pertanto, revocare la condanna del Comune al pagamento delle somme in favore dell'appellata, contenuta nella sentenza impugnata; accertare che Pontina Ambiente s.r.l. con la sua condotta ha causato la chiusura della discarica, con conseguenti danni a carico del Comune per € 747.569,81, oltre ad € 166.126,62 al mese, sino alla cessazione dell'illecito, nonché oltre interessi; condannare l'appellata al risarcimento del danno in tale misura in favore del Comune appellante, con vittoria delle spese processuali;

l'appellata ha chiesto dichiarare l'improcedibilità dell'appello ex art. 348 c.p.c., poiché l'appellante non era comparso alle udienze del 26.6.2007; 14.7.2009 e 20.4.2010; accertare l'inesistenza o la nullità dell'appello, per difetto insanabile della procura alle liti; nel merito, il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza appellata, con vittoria delle spese processuali di entrambi i gradi del giudizio.

### SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Il **Comune di Albano Laziale**, in persona del Sindaco in carica, ha proposto appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma, indicata in epigrafe, convenendo in giudizio dinanzi a questa Corte la società **Pontina Ambiente s.r.l.** ( già **Giancamilli Ambiente s.r.l.**) con la citazione notificata il 4.2.2005, precisando le conclusioni in epigrafe riassunte.

Con la sentenza appellata, il Tribunale:

- ha ritenuto la propria giurisdizione in ordine alla domanda riconvenzionale proposta da Pontina Ambiente s.r.l., di condanna del Comune di Albano Laziale al risarcimento del danno in proprio favore; danno subito in seguito al preteso illegittimo provvedimento, emesso dal Comune il 18.5.1999 ed annullato dal medesimo Ente il 25.8.1999, di sospensione dell'attività della discarica per lo smaltimento dei rifiuti solidi, gestita dalla convenuta, sita in Albano, località Cecchina;
- ha respinto la domanda principale proposta dal Comune attore, di condanna della convenuta al risarcimento del danno in proprio favore, poiché - a causa del preteso comportamento della convenuta durante le opere di ampliamento della discarica - essa avrebbe violato norme urbanistiche; a causa di ciò secondo il Comune, la discarica era stata sottoposta a sequestro penale, non aveva funzio-

nato, costringendo l'Ente territoriale a notevoli spese per smaltire i rifiuti solidi urbani del territorio comunale in altra discarica, sita nel Comune di Velletri; ancora, il Comune non aveva incassato i compensi per lo smaltimento dei rifiuti, pagati dai Comuni vicini che si servivano della discarica sequestrata;

- ha accolto la domanda riconvenzionale della società, condannando il Comune al pagamento in favore della prima della somma di € 961.511,53, a titolo di risarcimento del danno da provvedimento illegittimo, oltre interessi compensativi e legali nei modi esposti in sentenza ed oltre spese processuali e di c.t.u.

A sostegno dell'appello, il Comune ha posto i motivi esposti nella motivazione della presente sentenza.

La società appellata si è costituita ed ha eccepito il difetto della procura alle liti del Comune, conferita per il giudizio d'appello: essa era stata rilasciata dal Vice Sindaco e non dal Sindaco, contrariamente al disposto dell'art. 50 d.lgs. n. 267/2000.

Ha sostenuto che la questione di giurisdizione doveva ritenersi superata, perché era stata già affrontata nella sentenza non definitiva resa dal Tribunale nel medesimo giudizio, n. 3391/2000, avverso la quale il Comune non aveva formulato riserva di appello.

Ha sostenuto la giurisdizione del giudice ordinario anche con argomentazioni sostanzialmente adesive alla sentenza appellata.

Ha contestato nel merito l'appello, del quale ha chiesto il rigetto.

La Corte ha respinto l'istanza di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza impugnata, con l'ordinanza del 27.6.2005.

Le parti non sono comparse all'udienza del 26.6.2007, già fissata per la precisazione delle conclusioni; ed all'udienza del 20.4.2010, nuovamente fissata per conclusioni.

Successivamente, all'udienza del 12.4.2011, la causa è stata riservata in decisione.

### MOTIVI DELLA DECISIONE

1. L'eccezione di improcedibilità dell'appello, formulata dall'appellata, ai sensi dell'art. 348 c.p.c., è infondata.

La norma si applica invero quando l'appellante non compare alla prima udienza, nonché all'udienza successivamente fissata.

Invece, l'appellante è comparso in prima udienza, insistendo nell'istanza di sospensione dell'efficacia della sentenza appellata.

2. E' infondata anche l'eccezione pregiudiziale, sollevata dall'appellata, di difetto della procura conferita dal Vice Sindaco all'Avv. Petrillo per il giudizio d'appello.

L'orientamento più restrittivo espresso dalla Corte di Cassazione, secondo il quale, ai sensi dell'art. 50 d.lgs. 18.8.2000 n. 267, il potere di rappresentare il Comune spetta unicamente al Sindaco (Cass. 2003 n. 19082), anche se lo Statuto preveda diversamente (Cass. 2004 n. 10787), deve ritenersi superato dalla pronuncia della Corte di Cassazione a Sezioni Unite del 16.6.2005 n. 12868 (e ne sono altre successive conformi).

Quest'ultima pronuncia ha affermato che nel nuovo sistema istituzionale degli enti locali, contenuto nel predetto d.lgs., lo Statuto comunale può prevedere che la rappresentanza in giudizio sia affidata anche ai dirigenti di alcuni settori, in base alle rispettive competenze o ai funzionari apicali dell'Ente.

Poiché il Vice Sindaco è certamente un funzionario apicale del Comune e poiché l'appellata non ha provato (essendo suo onere, poiché ha proposto l'eccezione) che lo Statuto prevede solamente la rappresentanza comunale in capo al Sindaco, quando l'Ente sia in giudizio, non vi è alcun elemento per ritenere che la procura conferita sia invalida.

3. Con il primo motivo di appello, il Comune ha censurato la sentenza che erroneamente aveva ritenuto la giurisdizione del Giudice Ordinario in ordine alla domanda riconvenzionale, malgrado gli artt. 34 e 35 del d.lgs. n. 80 del 1998 prevedessero in materia la giurisdizione esclusiva del Giudice Amministrativo.

L'appellante ha richiamato anche l'art. 33 dello stesso d.lgs.

Ove si fosse condivisa la tesi del Tribunale, ha proseguito, la domanda riconvenzionale doveva essere dichiarata inammissibile perché era stata già formulata dinanzi al T.A.R.

3.1. La questione, contrariamente alle difese dell'appellata, non è superata dalla sentenza non definitiva n. 3391/2000, emessa dal Tribunale nell'ambito del medesimo giudizio di primo grado (doc.2 dell'appellata).

Quest'ultima sentenza (avverso la quale il Comune aveva formulato riserva di appello) concerne la dichiarazione della giurisdizione del giudice ordinario riguardo alla domanda principale del Comune ed ha avuto, quindi un diverso oggetto.

3.2. Il motivo di appello è infondato.

Il Tribunale ha correttamente qualificato la domanda di Pontina Ambiente s.r.l. nell'ambito della domanda di illecito extracontrattuale da preteso atto amministrativo illegittimo, emesso nell'ambito dei poteri attribuiti al Comune in materia di edilizia ed urbanistica.

E' pacifico che i fatti sono accaduti quando, *ratione temporis*, era in vigore il d.lgs. n. 80 del 1998, il quale deve essere applicato tenuto conto della pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 34 primo e secondo comma ( sentenza C.Cost. n. 281 del 2004).

Con tale pronuncia, l'art. 34 1^ e 2^ comma è stato dichiarato incostituzionale nella parte in cui, eccedendo i limiti della legge-delega 15.3.1997 n. 59 , ha devoluto alla giurisdizione del giudice amministrativo tutta la materia di urbanistica ed edilizia, e non si è limitato ad estendere la giurisdizione amministrativa, nei limiti in cui essa già conosceva di quella materia a titolo di legittimità ed in via esclusiva, alle controversie concernenti i diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno.

Con riferimento al giudizio in esame, quindi, non sussiste alcuna giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di edilizia ed urbanistica; bensì la giurisdizione del giudice ordinario.

3.3. Con argomentazioni generiche, il Comune ha infine sostenuto che la domanda riconvenzionale doveva essere dichiarata inammissibile perché già proposta dinanzi al T.A.R.

La questione non appare all'evidenza proposta sin dal primo grado ( cfr. infatti le note ex art. 183 c.p.c. e la comparsa conclusionale del Comune).

Essa deve in ogni caso ritenersi implicitamente decisa dal Tribunale, con una pronuncia sfavorevole al Comune, allorché ha ritenuto di poter esaminare e decidere nel merito la domanda riconvenzionale.

Non vi sono specifici motivi di appello a sostegno della erroneità della sentenza sul punto, con la conseguenza che l'appello sul punto deve ritenersi infondato.

Inoltre, il Comune non ha neppure in qualche modo corroborato le proprie deduzioni, riferendo lo stato dei giudizi dinanzi al T.A.R.; la sorte delle richieste formulate dall'impresa dinanzi al Giudice Amministrativo o altri elementi a conforto della allegata duplicità effettiva di giudizi aventi ad oggetto la domanda di risarcimento del danno.

4. Con il secondo motivo di appello, il Comune ha sostenuto che, contrariamente all'assunto del Tribunale, la chiusura della discarica era stata doverosa, alla luce del provvedimento di sequestro emesso dal G.I.P. del Tribunale di Velletri per illeciti edilizi; mentre successivamente erano intervenuti due provvedimenti del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti della provincia di Roma che avevano autorizzato il Comune di Albano di derogare alla l. 431/85, consentendo così di riaprire la discarica.

I provvedimenti di chiusura e di riapertura dell'impianto, quindi, dovevano agganciarsi a queste circostanze.

Inoltre, secondo l'appellante, il Tribunale aveva valutato illegittimo l'atto amministrativo ( si deve ritenere quello di sospensione dell'attività della discarica), nonostante sul punto fosse pendente ricorso amministrativo ed a prescindere dalla valutazione della colpa dell'Ente.

Il motivo è infondato.

E' opportuno premettere che si discute delle opere di realizzazione dell'impianto provvisorio di pre-selezione e riduzione volumetrica dei rifiuti e dell'ampliamento della discarica, già esistente.

Queste opere sarebbero state realizzate a cura della Pontina Ambiente s.r.l. ( all'epoca denominata Giancamilli Ambiente s.r.l.) in base al progetto approvato dal Presidente della Giunta regionale.

Il Comune di Albano ha dapprima emesso l'ordinanza n. 127 del 18.5.1999, di sospensione e demolizione delle opere inerenti alla discarica; in data 25.8.1999 ha disposto la revoca del proprio provvedimento n. 127.

Nella sentenza appellata, il Tribunale:

- ritenendo che la revoca era intervenuta nella stessa situazione di fatto in cui era stata emessa l'ordinanza n. 127, in assenza cioè di evidenti illeciti ascrivibili all'impresa;

ritenendo quindi che il contesto dei fatti e dei provvedimenti amministrativi, alla data del 18.5.1999, avrebbe dovuto far escludere "a priori" l'esistenza di illeciti amministrativi in materia edilizia in capo all'impresa, ha concluso che la predetta ordinanza era stata fonte di danno ingiusto a carico dell'odierna appellata.

La Corte osserva quanto segue.

Il fatto che il G.J.P. del Tribunale di Velletri avesse disposto il sequestro preventivo dell'impianto di smaltimento dei rifiuti solidi urbani in data 10.3.1999, per il permanere del pericolo per la salute pubblica, in relazione alla contestazione di svariati reati ( doc. prodotto dall'attrice in I grado) non aveva, quale sua automatica conseguenza, l'emissione del provvedimento comunale di sospensione e demolizione delle opere inerenti alla discarica, cioè dell'ordinanza n. 127 del 18.5.1999.

Il sequestro preventivo suddetto, quindi, non può essere *tout court* richiamato per escludere la responsabilità dell'Ente.

Detto sequestro, invero, non è stato neppure richiamato nell'ordinanza n. 127 ( doc. 5 di parte attrice in primo grado), dalla quale invece emerge che il Comune ha svolto la propria, autonoma istruttoria ed il proprio procedimento, prima di pronunciare detto provvedimento ( si fa invero riferimento alla nota del geom. Andolfi, al rilievo del geom. Ragno, ecc.).

Come ha precisamente ricostruito il Tribunale, l'Ente ha posto a fondamento dell'ordinanza n. 127 il fatto che le 4 piattaforme di calcestruzzo relative alla discarica erano state costruite senza autorizzazione, in zona agricola sottoposta a vincolo ambientale, perché era posta in prossimità del corso

d'acqua "Fosso di Valle Caia", incluso nell'elenco delle acque pubbliche della Provincia di Roma; nonché la circostanza che le opere volte ad ampliare la discarica non erano conformi al progetto.

Nel resto, è vero che il Comune, nel provvedimento (doc. 21 di Pontina Ambiente s.r.l.) del 25.8.1999, di revoca della propria ordinanza n. 127 del 18.5.1999, ha richiamato i due provvedimenti del Commissario Delegato ( doc. 23 e 24 della convenuta).

Ma non può concludersi che la revoca sia stata un atto necessitato dai due provvedimenti del Commissario delegato.

Ciò che deve essere valutato, al pari di quanto correttamente osservato il Tribunale, è che al tempo della revoca dell'ordinanza, in data 25.8.1999, la situazione della discarica era uguale a quella del maggio 1999.

Il Comune ha quindi, sostanzialmente, consentito la ripresa dell'attività della discarica, in un contesto immutato rispetto al periodo in cui aveva disposto la sospensione e la demolizione delle opere.

Se ne deduce che la conformità della discarica alle norme sussisteva già alla data del 19.5.1999.

E ciò anche per le seguenti, dirimenti, osservazioni:

- le pretese violazioni di precetti amministrativi e penali ( segnatamente della l. 1985 n. 431) per costruzioni in prossimità di un'acqua pubblica – il Fosso di Valle Caia – si sono rivelate sotto questo profilo insussistenti. Il Fosso Valle Caia non era ricompreso nell'elenco delle acque pubbliche ( cfr. l'ordinanza del 2.6.1999, del Tribunale del Riesame di Roma, che ha revocato il sequestro preventivo disposto dal G.I.P. di Velletri, nonché il successivo decreto di archiviazione), contrariamente a quanto è dato leggere nell'ordinanza n. 127;

le immissioni provenienti dalla discarica non erano nocive ( cfr. ancora l'ordinanza del Tribunale del Riesame);

- il provvedimento n. 23 del 3.6.1998 del Presidente della Giunta Regionale, di autorizzazione all'esercizio della discarica per sei mesi ( organo che in precedenza aveva autorizzato il progetto per la discarica) riassume l'avvenuto collaudo delle opere e recita: " visto il certificato di regolare esecuzione, che costituisce parte integrante del presente provvedimento, a firma dell'ing. Bruno Guidobaldi, dell'impianto di preselezione e riduzione volumetrica dei rifiuti costruito in Albano Laziale...e nel quale si certifica che i lavori sono stati eseguiti a regola d'arte e conformemente alla normativa vigente" ( doc. 15 della convenuta); esso è di circa un anno precedente rispetto all'ordinanza comunale n. 127 e sostanzialmente recepisce e fa proprie le certificazioni dell'esecuzione dei lavori a regola d'arte; nell'ordinanza n. 127 si legge, invece, che i lavori risultano eseguiti in difformità dall'elaborato a firma dell'ing. Guidobaldi;



9



- nel provvedimento del Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti della Provincia di Roma del 24.7.1999 ( doc. 29 della convenuta), di approvazione del progetto già trasmesso il 17.12.1998 dalla Giancamilli Ambiente s.r.l., relativo all'impianto in questione, sono citati: il parere favorevole del dirigente del settore rifiuti della Provincia; il parere favorevole con prescrizioni del dirigente del settore tutela delle acque della Provincia, del 2.6.1999; il parere favorevole del dirigente del settore tutela aria della Provincia del 2.6.1999; il parere favorevole con prescrizioni del dirigente del settore geologico e di difesa del suolo della Provincia del 2.6.1999; il parere favorevole del dirigente della Asl RmH del 2.6.1999.

Se ne deduce che, nel medesimo lasso temporale in cui è stato emesso il provvedimento n. 127 del maggio 1999, vi erano tutte le condizioni ( espresse infatti nei provvedimenti di poco successivi ed ora riassunti) per ponderare che gli illeciti, quali addebitati al gestore della discarica, non erano sussistenti con un grado di certezza tale da imporre la sospensione e la demolizione delle opere, da cui è scaturita anche la sospensione dell'attività della discarica.

Il Comune, infatti, nell'ambito della propria azione discrezionale, avrebbe potuto raccogliere lo stesso materiale ( o richiedere gli stessi pareri) che ha raccolto il Commissario Delegato e, quindi, sarebbe potuto giungere alle stesse conclusioni alle quali è giunto quest'ultimo, prima di adottare l'ordinanza n. 127.

D'altro canto, i pretesi illeciti edilizi appaiono ridimensionati nella stessa ordinanza comunale di revoca ( emessa, si ripete, in un contesto immutato rispetto al maggio precedente), nella quale essi sono descritti come segue: "*...permangono alcune difformità costruttive non sostanziali riferite all'impianto di preselezione e riduzione volumetrica concernenti la sagoma a terra dell'edificio autorizzato rispetto a quello autorizzato e modifiche sui prospetti dell'impianto sopraprogettato del progetto autorizzato rispetto a quello realizzato*".

Pertanto, è provato non solo che il provvedimento n. 127 è stato emesso al di fuori dei presupposti per la sua emissione, come ha osservato il Tribunale; ma che la P.A. nell'adottarlo ha tenuto un comportamento colposo, laddove ha indicato tra i presupposti del provvedimento fatti risultati non veritieri ed agevolmente riscontrabili prima di adottare il provvedimento ( tra cui il Fosso di Valle Caia quale acqua pubblica e la non conformità dell'opera al progetto).

Sono, pertanto, nella fattispecie, applicabili i principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità in tema di responsabilità della P.A. per esercizio illegittimo della funzione amministrativa, la quale non consegue alla sola adozione di un provvedimento illegittimo; ma anche alla condotta colposa della P.A., sulla quale il Giudice deve svolgere una più penetrante indagine (Cass. 5.6.2007 n. 13061).

Risultano in conseguenza provati tutti gli elementi dell'illecito, la condotta, l'elemento soggettivo, il nesso causale ed il danno ( questi ultimi due elementi non hanno neppure formato oggetto di appello), che integrano la responsabilità della P.A. nel caso di specie.

5. Con il successivo motivo, l'appellante ha insistito nella propria domanda principale.

Non ha però censurato in alcun modo la sentenza che l'ha respinta, limitandosi a ripercorrere le ragioni per cui, a suo avviso, la domanda doveva essere accolta.

Il motivo di appello difetta quindi di specificità, nel senso che non contiene rilievi alla sentenza impugnata, ma piuttosto deduzioni proprie di una domanda formulata in primo grado.

L'appellante non ha assolto, quindi, al proprio onere di specificare il motivo di appello, che deve dichiararsi inammissibile ( cfr. in tal senso: Cass. 5.7.2002 n. 9821 tra le tante).

6. Al rigetto dell'appello ed alla conferma della sentenza appellata segue la condanna dell'appellante al pagamento delle spese processuali in favore dell'appellata, liquidate come in dispositivo.

#### P.Q.M.

La Corte d'Appello di Roma, definitivamente pronunciando sull'appello avverso la sentenza del Tribunale di Roma n. 30014 del 5.11.2004, proposto dal **Comune di Albano Laziale** in persona del Vice Sindaco in carica nei confronti della società **Pontina Ambiente s.r.l.**:

respinge l'appello;

conferma la sentenza appellata;

condanna l'appellante al pagamento delle spese processuali del giudizio d'appello in favore dell'appellata, liquidate in € 2.547 per diritti ed € 22.000 per onorari, oltre ad € 3.068,37 per rimborso spese generali.

Roma, 20.9.2011.

*Giuseppe Neri*

IL PRESIDENTE

Catallo Pandolfi

24 OTT 2011  
IL PRESIDENTE  
*Giuseppe Neri*

**CORTE D'APPELLO DI ROMA**  
**UFFICIO 1°COPIE**

Ai sensi dell' Art. 285 T.U.  
spese di giustizia,  
si attesta l' avvenuto  
pagamento dei diritti

Copia conforme all' originale che si rilascia a richiesta  
del Sig. / AVV. CORRONE ALBANO LAZIALE  
nell' interesse di SE. STESSO .....

PER ESCLUSIVO RICORSO IN CASSAZIONE

Roma ..... 6/2/12 .....

Il Funzionario Giudiziario  
Dott.ssa Antonia Mercuri

