Urteilskopf

107 Ib 341

60. Estratto della sentenza 7 ottobre 1981 della I Corte di diritto pubblico nella causa Carloni SA c. Emanuele Centonze SA, Stiftung für Personalfürsorge Reederei AG e Consiglio di Stato del Canton Ticino (ricorso di diritto amministrativo)
Regeste (de):
Gewässerverunreinigung; Haftungskonkurrenz bei mehreren Verursachern. Verwaltungsgerichtliches Verfahren.

1. Feststellende Teilverfügungen - nicht zu verwechseln mit den Zwischenverfügungen - sind mit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde direkt und selbständig innert 30 Tagen anfechtbar (Art. 106 Abs. 1 OG; E. 1).

2. Hebt das Bundesgericht eine letztinstanzliche kantonale Verfügung wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs auf und weist es die Sache zur neuen Entscheidung an die kantonale Behörde zurück, so kann diese eine Partei im Vergleich zur aufgehobenen Verfügung stärker belasten (E. 2).

3. Reformatio in peius der angefochtenen Verfügung (Art. 114 Abs. 1 OG); Fehlen der erforderlichen Voraussetzungen im vorliegenden Fall (E. 3).

4. Unzulässigkeit der Anschlussbeschwerde im verwaltungsgerichtlichen Verfahren (E. 4).

Regeste (fr):
Pollution des eaux; concours de responsabilité entre plusieurs auteurs. Procédure du recours de droit administratif.

1. Des décisions partielles sur le fond - qu'il ne faut pas confondre avec des décisions incidentes - peuvent être attaquées immédiatement et de façon indépendante par la voie du recours de droit administratif, dans le délai de 30 jours prévu à l'art. 106 al. 1 OJ (consid. 1).

2. Dans la nouvelle décision qu'elle doit rendre à la suite de l'annulation de sa première décision par le Tribunal fédéral pour violation du droit d'être entendu, l'autorité cantonale de dernière instance peut aggraver la situation d'une partie par rapport à celle qui découlait de la première décision (consid. 2).

3. Reformatio in pejus de la décision attaquée devant le Tribunal fédéral (art. 114 al. 1 OJ); absence, en l'espèce, des conditions requises (consid. 3).

4. Irrecevabilité d'un recours joint en procédure de recours de droit administratif (consid. 4).

Regesto (it):
Inquinamento delle acque, concorso di responsabilità in presenza di più perturbatori. Procedura del ricorso di diritto amministrativo.

1. Le decisioni parziali d'accertamento, che non si confondono con quelle incidentali, sono impugnabili col ricorso di diritto amministrativo immediatamente e a titolo indipendente nel termine di 30 giorni previsto dall'art. 106 cpv. 1 OG (consid. 1).

2. Quando l'autorità cantonale d'ultima istanza è chiamata dal Tribunale federale a decidere nuovamente in seguito all'annullamento della sua decisione per violazione del diritto d'essere sentito, essa può peggiorare la situazione di una parte, rendendo a suo carico una decisione più onerosa rispetto alla precedente che è stata

annullata (consid. 2).

3. Reformatio in pejus della decisione impugnata (art. 114 cpv. 1 OG); mancanza dei necessari presupposti nel concreto caso (consid. 3).

4. Inammissibilità del ricorso adesivo nella procedura del ricorso di diritto amministrativo (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 342

BGE 107 Ib 341 S. 342

Nel maggio del 1974, la società amministratrice dello stabile situato a Chiasso in via Guisan 23 e di proprietà della Stiftung für Personalfürsorge Reederei AG in Basilea ha incaricato la ditta Carloni SA in Bellinzona dei lavori di revisione della cisterna. Alla ditta Emanuele Centonze SA di Chiasso, cui era stato attribuito inizialmente il compito di vuotare il serbatoio per consentire l'esecuzione dei suddetti lavori, è poi stato impartito l'ordine di procedere a due riempimenti, il primo parziale ed il secondo totale. In seguito all'infiltrazione di circa 2000 litri di olio combustibile nel sottosuolo per l'esistenza di un foro nella vasca di contenimento, il Dipartimento delle opere sociali (DOS) ha attribuito alla ditta Centonze la responsabilità amministrativa dell'accaduto, obbligandola inoltre a rimborsare allo Stato gli importi da quest'ultimo anticipati per le misure di prevenzione e di risanamento. Questa decisione è stata però modificata su ricorso dal Consiglio di Stato che, con risoluzione del 21 novembre 1978, ha attribuito la responsabilità amministrativa in ragione di 1/3 ciascuna alla ditta Centonze, alla ditta Carloni e alla proprietaria dello stabile. Contro questa risoluzione, la ditta Carloni ha proposto ricorso presso il Tribunale federale che, con sentenza del 29 marzo 1979, ha accertato la violazione del diritto d'essere sentito della ricorrente, ha annullato la pronunzia impugnata ed ha rinviato gli atti al Governo cantonale per nuova decisione nel senso dei considerandi. Dopo aver chiamato in causa la ditta Carloni, il Consiglio di Stato - con risoluzione del 19 settembre 1979 - ha parzialmente accolto il ricorso 24 maggio 1976 della ditta Centonze, ha riannullato il provvedimento del DOS ed ha attribuito la responsabilità amministrativa dell'incidente alla ditta Centonze in ragione del 50%, alla ditta Carloni in ragione del 40% e alla proprietaria dell'immobile in ragione del 10%. L'importo esatto dovuto

BGE 107 Ib 341 S. 343

sarebbe stato comunicato in seguito dal Dipartimento dell'ambiente. Con tempestivo ricorso di diritto amministrativo, la ditta Carloni ha impugnato anche questa seconda risoluzione del Consiglio di Stato, chiedendo al Tribunale federale di annullarla. Il Governo del Cantone Ticino ha proposto la reiezione del gravame. La ditta Centonze ha invece postulato anch'essa l'annullamento della decisione querelata con conseguente accoglimento del suo ricorso sottoposto il 24 maggio 1976 al Consiglio di Stato. Da parte sua, il Dipartimento federale dell'interno (DFI) ha chiesto addirittura che s'aggravi la responsabilità della ricorrente e che le si assegni in sostanza una quota superiore di partecipazione alle spese.

Erwägungen

Dai considerandi:

1. Con la risoluzione impugnata, il Governo ticinese s'è limitato ad accertare la responsabilità amministrativa delle ditte coinvolte, lasciando tuttavia al Dipartimento dell'ambiente l'incarico di comunicare "ai responsabili l'importo esatto da essi dovuto" (dispositivo n. 6). Trattasi pertanto d'una decisione parziale d'accertamento con cui l'autorità cantonale ha constatato l'esistenza e l'estensione di un obbligo di diritto pubblico. Una simile decisione, da non confondersi con quelle incidentali ai sensi degli art. 101 lett. a OG e 45 cpv. 1 PA, è impugnabile col ricorso di diritto amministrativo immediatamente e a titolo indipendente nel termine di 30 giorni previsto dall'art. 106 cpv. 1 OG (DTF 100 Ib 431 /32, DTF 91 I 299 consid. 1; Rep. 1980, 2 consid. 1b; FF 1965 II 921e 924; GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, pag. 109; GYGI, Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, I ediz., pag. 91; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, n. 36, pag. 224 VI). Contrariamente a quel che la ricorrente assevera, ciò non significa tuttavia che la prossima decisione del Dipartimento le sarà intimata senza possibilità di difesa: questa nuova decisione sarà per contro ancora impugnabile, beninteso non nella misura in cui gradua la responsabilità amministrativa delle ditte coinvolte, ma nella misura in cui giustifica gl'importi richiesti.

2. Con la prima decisione, annullata dal Tribunale federale per violazione del diritto di essere sentito, il Consiglio di Stato

aveva posto a carico di ciascuna delle parti 1/3 delle spese sopportate, mentre nella successiva risoluzione esso ha aumentato la quota di spese pretesa dalla ditta Carloni, portandola al 40%. Ora la ricorrente sembra revocare in dubbio la legittimità di questo provvedimento, anche se i suoi accenni al riguardo non sono invero particolarmente motivati. Questi dubbi sono comunque infondati. a) Con la sentenza del 24 marzo 1979, il Tribunale federale ha annullato infatti l'intera decisione e non solo la parte della stessa riguardante la ditta Carloni (cfr. in senso analogo DTF 102 Ib 203 ove il detto Tribunale aveva annullato una risoluzione del Consiglio di Stato lucernese, rinviando gli atti per ulteriori accertamenti sulla responsabilità di un terzo non coinvolto inizialmente nel procedimento). Ne deve esser dedotto che, per principio e pur con eccezioni procedurali dipendenti da particolari eventi non ravvisabili in casu, l'ente pubblico ha il diritto al risarcimento di tutte le spese sopportate e fa valere questo diritto stabilendo un rapporto tra i vari responsabili della turbativa o della temuta turbativa. b) È evidente che il Consiglio di Stato, con la decisione impugnata, ha peggiorato la situazione della ditta ricorrente mettendole a carico il 40% delle spese, mentre in precedenza le aveva addossato soltanto un terzo delle stesse. Ci si può pertanto chiedere se, legittimamente, dopo la sentenza d'annullamento e rinvio da parte del Tribunale federale, un'istanza cantonale possa rendere una nuova decisione a pregiudizio dell'interessato. Il tema nei suoi aspetti generali può tuttavia rimanere aperto, dal momento che un reclamo per ritardata o denegata giustizia non ha effetto devolutivo e che l'annullamento della decisione ha luogo per motivi formali, senza che l'istanza di ricorso esamini l'aspetto materiale o sostanziale dei temi controversi (cfr. SALADIN, Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, pag. 205, n. 22.13). Ciò non impedisce pertanto all'istanza cantonale che ha piena cognizione - una volta ammessa come in concreto la parte all'esercizio del suo diritto di essere sentita - di rendere una nuova decisione, se del caso più onerosa rispetto alla precedente che è stata annullata.

3. Come già rilevato in ingresso, il DFI chiede addirittura che s'aggravi la responsabilità della ricorrente e che le si assegni in particolare una quota superiore di partecipazione alle spese: l'autorità federale postula quindi, in sostanza, una "reformatio in pejus". Questa domanda dev'essere respinta.

Giusta l'art. 114 cpv. 1 OG, il Tribunale federale non può scostarsi infatti dalle conclusioni delle parti a loro vantaggio o pregiudizio salvo in materia di contribuzioni pubbliche per violazione del diritto federale o per accertamento inesatto o incompleto dei fatti. Orbene l'onere per il perturbatore di sopportare le spese dell'intervento delle pubbliche autorità nella prevenzione dell'inquinamento non rientra nell'ambito delle contribuzioni pubbliche, che sono tasse, imposte, contributi di miglioria, contributi sostitutivi ecc. (cfr. GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, pag. 185). Nell'evenienza concreta si tratta per contro del risarcimento delle spese cagionate allo Stato da un comportamento particolare o dall'essere titolari di una situazione particolare: trattasi in sostanza del pagamento da parte dell'obbligato delle spese d'esecuzione d'ufficio sopportate dall'ente pubblico. D'altronde, anche se si volesse riconoscere alla pretesa un carattere contributivo, dovrebbe pur esser soggiunto che la decisione querelata - per i motivi che si vedranno in seguito - non è censurabile di violazione del diritto o d'accertamento inesatto dei fatti, cosicché la "reformatio in pejus" sarebbe comunque esclusa già per questo motivo (cfr. DTF 105 Ib 379 consid. 18a, 103 Ib 369).

4. Con la risposta al ricorso, la ditta Centonze postula anch'essa l'annullamento della decisione impugnata e chiede in particolare di essere prosciolta da ogni responsabilità. Anche questa domanda - negata l'esistenza dei presupposti legali per la "reformatio in pejus" - è irricevibile. Salvo eccezioni non date in concreto, la procedura del ricorso di diritto amministrativo non conosce infatti il ricorso adesivo: se del caso l'interessata avrebbe quindi dovuto ricorrere a titolo indipendente, rispettando i termini d'impugnazione previsti dall'art. 106 cpv. 1 OG (cfr. DTF 99 Ib 98 /99 consid. 1b).