

Proprietario del terreno interessato dalla presenza di rifiuti e ipotesi di responsabilità

T.A.R. Veneto, Sez. III 1° ottobre 2021, n. 1158 - Farina, pres.; Falferi, est. - Frasson ed a. (avv.ti Pizzato, Stocco) c. Comune di Mirano (avv. Ometto) ed a.

Sanità pubblica - Divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti - Proprietario del terreno interessato dalla presenza di rifiuti - Ordine di presentare un programma di smaltimento di rifiuti e di effettuare l'accertamento dell'eventuale superamento dei limiti di soglia di contaminazione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato in data 10.2.2016, Frasson Gino impugnava, oltre agli ulteriori atti presupposti meglio indicati in epigrafe, il provvedimento n. 77 del 17.11.2015 con cui il Comune di Mirano ordinava al medesimo, in qualità di proprietario del terreno individuato al Fg. 30 –mapp. 694 e 910 e interessato dalla presenza di rifiuti, di: - presentare un programma di smaltimento dei rifiuti da redigere in conformità alla DGRV n. 3560/99 entro 60 giorni dal ricevimento dell'ordinanza; - iniziare i lavori previsti dal programma di smaltimento entro 20 giorni dalla sua approvazione; - concludere i lavori entro 180 giorni dal loro inizio; - effettuare al termine dei lavori l'accertamento dell'eventuale superamento dei limiti di soglia di contaminazione, comunicando gli esiti delle analisi compiute ai fini degli eventuali interventi di bonifica e ripristino ambientale da eseguire a norma di legge.

Nelle premesse in fatto, il ricorrente, dopo aver precisato che l'Amministrazione comunale aveva già assunto un precedente e diverso provvedimento (ordinanza n. 126/2008), gravato con ricorso sub R.G. n. 91/2009, che imponeva adempimenti in parte differenti, con conseguente conflitto di disposizioni con l'ordinanza in questa sede impugnata, esprimeva quanto segue:

- di essere proprietario, dal 1973 in comproprietà con i fratelli e dal 1993 in via esclusiva, di un fondo agricolo ubicato in Comune di Mirano, contiguo alla discarica di Cà Perale, interessato dai lavori di realizzazione del nuovo Passante di Mestre e in precedenza utilizzato come cava per estrazione di argilla;

- nei primi anni 70 le poche discariche esistenti non erano in grado di assorbire la mole di rifiuti urbani prodotti, per cui i comuni e gli enti che avevano in gestione i rifiuti utilizzavano le vecchie cave dismesse come depositi e anche la cava in questione era stata utilizzata in tal senso, come dimostrato dalla deliberazione consiliare del Comune di Mirano n. 197/1976;

- alla fine degli anni '80, per fare fronte all'emergenza rifiuti il Consorzio di gestione del servizio per conto dei comuni di Mirano, Mira e Spinea aveva definito un progetto per realizzare una discarica autorizzata sul fondo in questione e, in attesa della sua approvazione, era ivi avviato il deposito dei rifiuti;

- con deliberazione di giunta n. 1125 del 1988, il Comune di Mirano approvava il progetto di discarica controllata con risanamento di discarica esistente – in cui si affermava che l'area in questione era stata utilizzata successivamente al 1977 come discarica non controllata di inerti e rifiuti urbani – dandola in gestione prima al Co.Se.Te, poi all'ACM Azienda Consorzio del Mirese, cui era succeduta la società Veritas Spa;

- successivamente, nell'ambito dei lavori del nuovo Passante di Mestre interessanti il fondo in questione, con nota del 24.7.2006 la società P.D.M. comunicava che, nel corso dell'attività di bonifica bellica, era stato rinvenuto, nei pressi della discarica Cà Perale, materiale che avrebbe potuto avere attinenza con la cava medesima; con successiva nota del 3.8.2006, Arpav disponeva approfondimenti per verificare l'attinenza dei rifiuti riscontrati con la vicina discarica chiusa o con l'utilizzo improprio dell'ex cava;

- da tale ultima comunicazione prendeva avvio un articolato procedimento i cui passaggi più significativi erano i seguenti:

- indagine compiuta da P.D.M. unitamente al Commissario Straordinario che attestava la presenza di rifiuti nella porzione ad est del fondo a circa un metro di profondità; -predisposizione da parte di P.D.M. e del Commissario Straordinario di un progetto di intervento per l'asportazione dei rifiuti approvato in data 18.9.2007; -nota di P.D.M. del 27.9.2007 che informava che i costi dell'intervento sarebbero stati decurtati dall'indennità di esproprio;

- il ricorrente richiedeva di poter valutare di eseguire in proprio le operazioni per conseguire la piena indennità di esproprio, ma il Commissario Straordinario negava tale possibilità e la società P.D.M. eseguiva la rimozione dei rifiuti, realizzando l'opera stradale;

- in data 23.10.2008 era notificata l'ordinanza comunale n. 126/2008 con cui era imposto di predisporre un piano di interventi per la verifica della presenza di ulteriori rifiuti abbandonati, di provvedere entro 30 giorni dall'assenso sul piano a trasmettere i risultati dell'indagine allegando un piano di smaltimento, di provvedere entro 30 giorni dall'approvazione del piano di smaltimento all'avvio della rimozione da concludersi nei successivi 120 giorni, di effettuare, al termine di

lavori, l'accertamento dell'eventuale superamento dei limiti dei valori di attenzione sull'area interessata;
-pur avendo impugnato il suddetto provvedimento, il ricorrente trasmetteva il previsto piano degli interventi al Comune, il quale solo con nota del 29.9.2015 chiedeva se i rifiuti di cui all'ordinanza n. 126/2008 erano stati rimossi, comunicando, altresì, in caso di risposta negativa, l'avvio del procedimento finalizzato all'emissione di un'ordinanza sindacale;
-seguiva uno scambio di corrispondenza tra il ricorrente e l'Amministrazione comunale, la quale ribadiva l'obbligatorietà della rimozione dei rifiuti da parte del proprietario del terreno;
- infine, il Comune adottava l'impugnata ordinanza. 77/2015, omettendo di replicare ai rilievi del ricorrente.

Tanto premesso, il ricorrente denunciava i seguenti vizi: "1) *Violazione di legge (art. 192 D.Lgs. n. 152/2006). Eccesso di potere per contraddittorietà e illogicità dell'azione amministrativa. Eccesso di potere per difetto del presupposto e sviamento*; 2) *violazione di legge (art. 192 D.Lgs n. 152/2006; artt. 3 e 10 bis della L. n. 241/1990). Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento ed erronea rappresentazione del fatto, carenza di motivazione*; 3) *violazione e falsa applicazione di legge (art. 192 D Lgs n. 2152/2006). Eccesso di potere per travisamento del fatto, difetto del presupposto, carenza istruttoria, difetto di motivazione*; 4) *Violazione di legge (art. 192 D.Lgs. n. 156/2006). Eccesso di potere per difetto del presupposto, carenza di motivazione ed erronea rappresentazione di fatto. Sviamento*".

In data 3.6.2016, si costituiva in giudizio Veritas SpA – soggetto gestore, al tempo come ACM Spa, della discarica sita nel Comune di Mirano, in località Ca' Perale-, contestando le censure avversarie e chiedendone il rigetto.

Con atto depositato in data 7.7.2016, anche il Comune di Mirano resisteva in giudizio, concludendo per l'infondatezza del ricorso.

In data 29.3.2021, si sono costituiti in giudizio Frasson Andrea, Luigi, e Laura, quali eredi di Frasson Gino, *medio tempore* deceduto, facendo proprie tutte le deduzioni, conclusioni ed istanze dell'originario ricorrente, loro dante causa, e chiedendo l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

In vista dell'udienza di discussione, le parti hanno depositato memorie difensive e di replica con cui hanno ribadito e ulteriormente specificato le rispettive argomentazioni.

Alla Pubblica Udienza del 7 luglio 2021, il ricorso è stato trattenuto in decisione, come da verbale di causa.

Il ricorso non può trovare accoglimento.

Con il primo motivo la parte ricorrente ha lamentato che l'ordinanza n. 77/2015 sarebbe intervenuta sulla stessa situazione già regolata dalla precedente ordinanza dirigenziale n. 126/2008 ancora efficace e in parte differente nel contenuto, per cui sarebbero sussistenti due provvedimenti diversi, recanti differenti prescrizioni e privi di coordinamento, sulla medesima vicenda.

La censura non è fondata, atteso che non è riscontrabile alcuna contraddittorietà tra i due provvedimenti, che si succedono nel tempo.

Nell'impugnata ordinanza n. 77/2015, invero, l'Amministrazione comunale, riepilogati i fatti maggiormente rilevanti in ordine alla vicenda per cui è causa, dava atto dell'adozione della precedente ordinanza n. 126/2008, evidenziando però che, sulla base della giurisprudenza oramai consolidata, era stata assunta da un organo incompetente, ragione per cui si rendeva necessario, in relazione al disposto di cui all'art. 192 del D.Lgs n. 152/2006, adottare ordinanza sindacale di rimozione e smaltimento dei rifiuti in questione.

Il provvedimento impugnato, dunque, è stato adottato, a fronte della necessità di provvedere in ordine alla rilevata presenza dei rifiuti, tenendo conto del fatto che il precedente provvedimento era stato assunto da un organo incompetente. Tale conclusione trova puntuale conferma nel provvedimento n. 15 del 16.2.2018 con cui l'Amministrazione comunale ha revocato la precedente ordinanza dirigenziale n. 126/2008 proprio in considerazione dell'incompetenza dell'organo che l'aveva adottata, come riportato nella stessa (e successiva) ordinanza n. 77/2015.

Con il secondo motivo, parte ricorrente ha lamentato che sarebbe mancato il contraddittorio previsto dalla disciplina in materia e non si sarebbero accertati, con conseguente difetto istruttorio, i presupposti e le circostanze specifiche della vicenda, quali in particolare l'effettiva esistenza dei rifiuti e il vero responsabile dell'eventuale deposito, né se questi erano stati depositati prima o dopo l'acquisto del fondo in comproprietà nell'anno 1973, ovvero dopo l'acquisto in proprietà esclusiva dai propri fratelli nel 1993; il deposito di rifiuti, in realtà, sarebbe stato effettuato dagli enti locali negli anni '70.

La censura non sono condivisibili.

Giova ricordare che l'art. 192 del D.Lgs n. 152/2006, per quanto qui rileva, dispone che "1.L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo sono vietati.

2.È altresì vietata l'immissione di rifiuti di qualsiasi genere, allo stato solido o liquido, nelle acque superficiali e sotterranee.

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

anticipate”.

Dunque, in base al disposto di cui al comma 3 dell’art. 192, l’obbligo di rimozione dei rifiuti ricade sul soggetto che ha proceduto ad effettuare il deposito incontrollato degli stessi e, in solido, sul proprietario dell’area in cui i rifiuti stessi si trovano, purché non si tratti di proprietario incolpevole.

La giurisprudenza ha chiarito che la condanna del proprietario del suolo agli adempimenti di cui alla suddetta disposizione necessita di un serio accertamento della sua responsabilità, da effettuarsi in contraddittorio, ancorché fondato su presunzioni e nei limiti della esigibilità qualora la condotta sia imputata a colpa, pena la configurazione di una responsabilità da posizione in chiaro contrasto con l’indicazione legislativa, specificandosi, altresì, che la responsabilità solidale del proprietario può essere imputabile a colpa omissiva, consistente nell’omissione delle cautele e degli accorgimenti che l’ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un’efficace custodia e protezione dell’area, segnatamente per impedire che su di essa possano essere depositati rifiuti (in tal senso *Consiglio di Stato*, sez. II, 20 ottobre 2020, n. 6362, che richiama *Consiglio di Stato*, sez. V, 28 maggio 2019, n. 3518; *id.*, sez. IV 7 giugno 2018, n. 3430; *id.* 12 aprile 2018, n. 2195; *id.*, 25 luglio 2017, n. 3672; *id.*, sez. III, 1 dicembre 2017, n. 5632; *id.*, sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089; *id.*, sez. IV 1 aprile 2016, n. 1301).

Con particolare riferimento al disposto di cui al comma 3 della richiamata disposizione, di recente, è stato ribadito che “è indubbio che la responsabilità del proprietario postuli l’accertamento di una sua condotta dolosa o colposa, essendo da escludere un’ipotesi legale di responsabilità oggettiva o di responsabilità per fatto altrui, ma è altrettanto indubbio che la responsabilità dell’inquinamento, per dolo o per colpa, possa sorgere anche a seguito di una condotta omissiva, oltretutto di una condotta attiva (cfr. ex multis, Cons. Stato IV, 7 settembre 2020, n. 5372) (...) la configurabilità della colpa in vigilando, come condotta omissiva colposa del proprietario cui è ascrivibile la responsabilità in solido per lo sversamento di rifiuti in una propria area, quindi, concreta una forma di responsabilità soggettiva (e, in tal senso, diretta) e sussiste laddove *la res*, come nel caso di specie, sia nel pieno ed esclusivo godimento del proprietario (*Consiglio di Stato*, sez. IV, 7 gennaio 2021, n. 172).

Per quanto qui più specificamente rileva, è stato, ulteriormente, rilevato che “perfino nel caso in cui il soggetto ha un rapporto soltanto formale con il bene ove sono stati rinvenuti i rifiuti (situazione assimilabile parzialmente, e per eccesso, a quella dei ricorrenti, comproprietari di un cascinale semi-abbandonato), la Corte di Cassazione ha specificato che, per un verso, <le esigenze di tutela ambientale sottese alla norma citata rendono evidente che il riferimento a chi è titolare di diritti reali o personali di godimento va inteso in senso lato, essendo destinato a comprendere qualunque soggetto si trovi con l’area interessata in un rapporto, anche di mero fatto, tale da consentirgli - e per ciò stesso imporgli - di esercitare una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che l’area medesima possa essere adibita a discarica abusiva di rifiuti nocivi per la salvaguardia dell’ambiente; per altro verso, il requisito della colpa postulato> dall’art. 192, comma 3 del d.lgs. n. 152 del 2016 <ben può consistere proprio nell’omissione degli accorgimenti e delle cautele che l’ordinaria diligenza suggerisce per realizzare un’efficace custodia e protezione dell’area, così impedendo che possano essere in essa indebitamente depositati rifiuti nocivi> (cfr. in termini, Corte di Cassazione a Sezioni Unite, sent. n. 14612 del 2020)”, precisandosi, altresì, che il comma 3 dell’art. 192 “è chiaro nell’imporre, in via solidale, le conseguenze ripristinatorie della condotta lesiva dell’ambiente anche al proprietario colpevole di inadeguata vigilanza sui beni interessati dall’abbandono dei rifiuti, a prescindere dal protrarsi nel tempo - magari in concorso con una condotta successivamente priva di profili di colpevolezza da parte dei proprietari - dell’accumulo dei rifiuti stessi “ (*TAR Lombardia, Milano*, sez. III, 11 marzo 2021, n.635).

Ebbene, tanto premesso in relazione ai principi che regolano la materia, nel caso in esame non è fondata la denunciata carenza istruttoria, atteso che il titolo di proprietà in capo all’originario ricorrente Frasson Gino risale all’anno 1973, quale comproprietario, e all’anno 1993 in proprietà esclusiva, e la presenza dei rifiuti è stata puntualmente accertata a seguito delle numerose indagini effettuate – comunicazione PDM S.C.p.A. del 24.7.2006; verbale Polizia Locale Mirano del 27.7.2006; verbale di sopralluogo Arpav del 31.7.2006; verbale della Provincia di Venezia dell’1.9.2006, a seguito di sopralluogo concordato e successive riunioni tecniche - e, peraltro, è stata riconosciuta e confermata dalla stessa parte ricorrente, sia con la nota dell’11.12.2007 di richiesta di intervento nella procedura di asporto rifiuti per la tutela dei propri diritti dominicali ai fini del conseguimento della piena indennità di esproprio, sia dal Piano di Intervento prodotto, su incarico dell’originario ricorrente, in data 15.12.2008 dalla società eAmbiente.

Quanto alla individuazione del destinatario dell’obbligo di rimozione rifiuti, ribadito, sulla base e nei termini della giurisprudenza sopra richiamata, che al generale divieto di abbandono e di deposito incontrollato di rifiuti si riconnettono gli obblighi di rimozione, recupero o smaltimento e ripristino dello stato dei luoghi in capo al trasgressore e al proprietario, in solido, a condizione che la violazione sia ad almeno uno di essi imputabile secondo gli ordinari titoli di responsabilità, anche per condotta omissiva, colposa nei limiti della esigibilità, o dolosa (in tal senso cfr. *Consiglio di Stato*, A.P. 26 gennaio 2021, n. 3), si ribadisce che l’originario ricorrente risultava proprietario dell’area in cui sono stati rinvenuti i rifiuti fin dal 1973, in regime di comproprietà, e dal 1993 in qualità di proprietario esclusivo e che, pertanto, il medesimo ha omesso di svolgere adeguata attività di vigilanza su detti beni, al fine di contrastare il deposito incontrollato e l’abbandono dei rifiuti, ovvero ha omesso quelle cautele e quegli accorgimenti che l’ordinaria diligenza suggerisce ai fini di una adeguata ed efficace custodia dei beni medesimi.

Sotto tale profilo, va evidenziato che nel provvedimento impugnato l'Amministrazione comunale ha richiamato anche la sentenza n. 2360/2015 del Tribunale di Venezia nella quale –nell'ambito di un giudizio relativo alla legittimità dalla decurtazione dell'indennità di esproprio dei costi di rimozione e smaltimento dei rifiuti rinvenuti nel terreno espropriato – è stato accertato che l'originario ricorrente Frasson Gino *“non avendo provato la propria diligente attività di custodia del fondo, deve sopportare i costi dello smaltimento dei rifiuti”*, conclusione fondata sul rilievo che il medesimo non si era *“attivato per verificare che dall'esercizio di una discarica nei luoghi limitrofi (dal medesimo ben conosciuta, poiché era ed è il proprietario anche di tali luoghi) potesse derivare il riversamento di rifiuti anche nell'area oggetto di causa; nell'odierno giudizio si è limitato ad ipotizzare che i rifiuti siano stati a suo tempo abbandonati dagli enti pubblici gestori della discarica nel limitrofo fondo di sua proprietà, ma proprio la presenza di tale discarica non può giustificare l'asserita ignoranza della presenza dei rifiuti in questione e l'omessa adozione di ogni cautela”*.

Tali argomenti paiono estendibili anche al presente contenzioso, nell'ambito del quale la parte ricorrente sostiene che il deposito dei rifiuti in discussione fosse stato effettuato dagli enti gestori del servizio di raccolta rifiuti, senza però addurre alcun concreto elemento di prova teso a supportare quanto affermato.

Dagli esposti argomenti, risulta, dunque, confermato che l'originario ricorrente Frasson Gino aveva omesso di adottare le cautele e gli accorgimenti necessari al fine di evitare l'abbandono di rifiuti sui terreni di sua proprietà in ambiti diversi dal sedime della discarica.

Per quanto riguarda, infine, la dedotta mancanza di contraddittorio, si rileva che l'Amministrazione comunale, con nota del 22.9.2015, con espresso riferimento alla mancata rimozione dei rifiuti in questione, comunicava l'avvio del procedimento finalizzato all'emissione di ordinanza sindacale; a fronte di tale comunicazione, il ricorrente, attraverso i propri legali, formulava le proprie contro deduzioni di data 9.10.2015; l'Amministrazione, con nota del 15.01.2015, replicava alle osservazioni della parte ricorrente, chiarendo, tra l'altro, gli aspetti relativi alla precedente ordinanza dirigenziale n. 126/2008 e le ragioni poste alla base dell'avvio del nuovo procedimento; in riscontro a tale ultima comunicazione, la parte ricorrente trasmetteva ulteriori osservazioni con nota del 26.10.2015.

Dunque, a seguito della comunicazione di avvio del procedimento, la parte ricorrente ha attivamente partecipato al procedimento stesso, nell'ambito di un corretto contraddittorio con l'Amministrazione procedente.

Anche sotto tale profilo, pertanto, le censure articolate in ricorso non sono fondate.

Con il terzo motivo di ricorso, il ricorrente ha lamentato che non sarebbe stata provata la propria colpa o dolo, pur fondandosi l'ordine di rimozione esclusivamente sulla qualità di proprietario dell'area in questione; sarebbe erroneo il riferimento alla sentenza del Tribunale di Venezia n. 2360/2015 di accertamento della colpa del ricorrente nella custodia dei beni di proprietà.

La censura non può essere condivisa per le ragioni già esposte in relazione al precedente motivo, che devono intendersi qui riproposte.

Giova solo ribadire che le esigenze di tutela ambientale sottese alla disposizione di cui all'art. 192 del D.Lgs n. 152/2006 impongono che il proprietario di un fondo eserciti una funzione di protezione e custodia finalizzata ad evitare che il fondo medesimo possa essere adibito a discarica abusiva di rifiuti e che il requisito della colpa postulato dal comma 3 della suddetta disposizione può consistere proprio nell'omissione di quegli accorgimenti e di quelle cautele che l'ordinaria diligenza suggerisce di adottare per porre in essere un'efficace custodia e protezione dell'area, in modo tale da impedire l'indebito deposito di rifiuti.

Come sopra esposto, l'originario ricorrente Frasson Gino, comproprietario dal 1973 e proprietario esclusivo dal 1993, aveva omesso di adottare le cautele e gli accorgimenti necessari al fine di evitare l'abbandono di rifiuti sui terreni di sua proprietà, anche tenendo conto dell'esistenza di una discarica (Cà Perale) nei fondi limitrofi e delle connesse possibilità di sconfinamento.

Con il quarto ed ultimo motivo il ricorrente ha evidenziato che la responsabilità del deposito dei rifiuti andrebbe imputata agli enti pubblici e/o loro consorzi che, in passato, avevano gestito la raccolta dei rifiuti solidi urbani.

Le doglianze non possono essere condivise.

Premessa la genericità dei riferimenti contenuti negli atti e nelle deliberazioni richiamate in ricorso e che dovrebbero fondare la responsabilità dei suddetti enti, va evidenziato che l'ordinanza qui impugnata riguarda rifiuti rinvenuti nell'area di proprietà dell'originario ricorrente, individuata dai mapp. 694 e 910, area estranea al sedime in cui era stata realizzata la discarica Cà Perale e nella quale vi era stato il deposito di rifiuti negli anni settanta.

Le censure, nei termini in cui sono state formulate, non possono, pertanto, trovare accoglimento.

In conclusione, per le esposte ragioni, il ricorso è infondato e va, dunque, respinto.

Le spese di causa sono liquidate in dispositivo in base alla regola della soccombenza.

(Omissis)