

Accertamento di ottemperanza all'ordinanza di rimozione rifiuti abbandonati in una cava e ripristino dello stato dei luoghi

T.A.R. Veneto, Sez. IV 27 settembre 2024, n. 2248 - Di Mario, pres.; Vergine, est. - Telve (avv. Zen) c. Comune di Vedelago (avv. Favaro) ed a.

Sanità pubblica - Ordine di rimozione rifiuti abbandonati in una cava ed il ripristino dello stato dei luoghi - Accertamento di ottemperanza all'ordinanza di rimozione rifiuti e ripristino dello stato dei luoghi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.-Occorre anzitutto premettere, per una migliore comprensione della vicenda, che con ordinanza n. 45 del 21 maggio 2015, adottata ai sensi del D. Lgs. 152/2006, del D.P.R. 380/2001 e della L.R. 44/1982, il Responsabile del Settore Urbanistica e Ambiente del comune di Vedelago ordinava la rimozione dei rifiuti abbandonati in una cava ed il ripristino dello stato dei luoghi ai seguenti destinatari: Telve Rigo S.r.l., Telve Gianbruno S.a.s. di Telve Ennio & C., A-Leasing S.p.A., Antonella Telve, Domenico Telve, Giuseppina Telve Giuseppina e Maria Telve.

Successivamente, l'ordinanza veniva ratificata, nella parte in cui ordinava la rimozione dei rifiuti, dal Sindaco del comune di Vedelago con ordinanza n. 74 del 4 settembre 2015.

Le ordinanze predette venivano impugnate in via autonoma dalla società Telve Rigo S.r.l., che risultava soccombente sia in primo grado sia davanti al Consiglio di Stato, nonché dalla società A-Leasing e dalla sig.ra Antonella Telve, che ottenevano l'annullamento delle due ordinanze *“nella sola parte in cui è prevista Antonella Telve (e la società A-Leasing) quale destinataria del provvedimento”*.

2.- Con comunicazione dell'11.05.2020, avente ad oggetto l'avvio di procedimento amministrativo volto alla rimozione dei rifiuti presenti in cava “Ca' Matta”, il Comune di Vedelago ha comunicato alle ditte e soggetti, obbligati in solido, Telve Rigo Srl, Domenico Telve, Giuseppina Telve e Maria Telve (essendo nelle more intervenuto il fallimento di Telve Gianbruno Sas di Telve Ennio & C. ed essendo l'immobile interessato di proprietà di quest'ultima trasferito a Telve Rigo Srl): *“ai sensi e per gli effetti degli articoli 7 e 8 della L. 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ed integrazioni, che è avviato il procedimento amministrativo volto alla rimozione dei rifiuti e al ripristino dell'area oggetto di ordinanza sindacale n. 74/2015 censita al catasto –Comune di Vedelago –Fg. 27 Terreni Map.li 121 (p), 157 (p), 491, 97 (p), 98 (p), 141, 172 (p), 466 e Fabbricati n. Map. 389 sub 5 (p), procedendo all'esecuzione in danno dei soggetti obbligati ed al recupero delle somme anticipate...”*.

2.1.- Nel contempo, il Comune di Vedelago ha notiziato a A-Leasing Spa e alla sig.ra Antonella Telve, in qualità di proprietarie degli immobili, che, in virtù di alcune sentenze ivi menzionate, non dovevano ritenersi obbligati in relazione all'avvio di procedimento.

3.- Successivamente, la Polizia Locale del Comune di Cittadella ha notificato, a mezzo raccomandata a.r., in data 04.06.2020, il verbale di ispezione-accertamento di ottemperanza alle predette ordinanze in epigrafe, eseguito il 13.12.2019 dalla Polizia locale dell'Unione di Comuni Marca Occidentale.

Con detto verbale d'ispezione ha espressamente accertato, riguardo all'effettiva ottemperanza dell'ordinanza 45/2015, che i rifiuti non erano stati rimossi e si trovavano ancora in sito, esattamente sullo stesso posto in cui venivano rinvenuti all'atto del sopralluogo del 30.08.2012. All'ispezione presenziava il sig. Bonsembiante Francesco, legale rappresentante pro-tempore della ditta “Telve Rigo S.R.L.”.

L'ordinanza n. 45/2015, ratificata con ordinanza del sindaco di Vedelago n. 74/2015 doveva quindi ritenersi non ottemperata.

4.- La ricorrente signora Telve Giuseppina agisce avverso e per l'annullamento:

a) della comunicazione ex artt. 7 e 8 legge 7 agosto 1990 n. 241, avente ad oggetto avvio del procedimento amministrativo volto alla rimozione dei rifiuti presenti in cava Cà Matta -ordinanza n. 45/2015, ratificata con ordinanza sindacale n. 74/2015 –Prot. elettronico C_L706 –1-2020-05-11-0009541, datata 11.05.2020, del Responsabile del Servizio Settore Ambiente e SUAP del Comune di Vedelago (TV);

b) del verbale di ispezione eseguito in data 13.12.2019 alle ore 15.00, dal Corpo di Polizia Locale dell'unione dei Comuni Marca Occidentale, n. 8549 del 16.03.2020, nonché di ogni atto e/o provvedimento presupposto, preparatorio, connesso e consequenziale;

quali atti presupposti:

c) dell'ordinanza n. 45 del 21.05.2015 del Responsabile del Servizio Settore Urbanistica e Ambiente del Comune di Vedelago;

d) dell'ordinanza n. 74 del 04.09.2015 del Sindaco del Comune di Vedelago;

e) della deliberazione DGRV n. 3560 del 19.10.1999.

5.- La ricorrente deduce i seguenti motivi di censura:

- violazione di legge ed errata applicazione dell'art. 178 d. lgs. n. 152/2006 (Codice dell'ambiente) e del principio ivi sancito "chi inquina paga"; violazione ed errata applicazione dell'art. 192, comma 3, d.lgs. n. 152/2006;
- erroneità ed illogicità nella motivazione e nell'indicazione dell'oggetto dei provvedimenti impugnati. Eccesso di potere esercitato mediante travisa-mento, erronea valutazione dei fatti, carenza di istruttoria e contraddittorietà tra atti del procedimento;
- violazione di legge ed errata applicazione, sotto altro profilo, degli artt. 178 e 192 del d.lgs. n. 152/2006. Violazione ed erranea applicazione dell'art. 3, comma 32, l. 28 dicembre 1995 n. 549. Violazione del principio "chi inquina paga" (art. 191TFUE art. 178 d.lgs. n. 152/2006);
- violazione di legge ed errata applicazione dell'art. 192, comma 3 d. lgs. n. 152/2006 richiamato nella comunicazione dell'Ente Comunale dell'11.05.2020, nella parte in cui prevede che decorso termine il Sindaco procede all'esecuzione di quanto ordinato.

6.- Le parti hanno depositato memorie.

Telve Rigo srl., controinteressata, richiama quanto già dedotto in corso di giudizio, ribadendo l'inammissibilità dell'azione avversaria, in relazione alla tipologia endoprocedimentale dell'atto oggetto di impugnazione e alla condizione soggettiva di parte ricorrente.

Sulla scorta di TAR Veneto, II, sentenza n.809/2023 afferma infatti che:

- l'impugnazione, assieme all'atto conseguente (diffida o comunicazione di avvio del procedimento), del presupposto provvedimento lesivo del 2015 è tardiva, in quanto intervenuta a distanza di anni dalla sua adozione, in violazione del termine di decadenza previsto dagli artt. 29 e 41 c.p.a.;
- la mancata tempestiva impugnazione di un atto presupposto immediatamente lesivo rende inammissibile per originaria carenza di interesse il ricorso proposto avverso gli atti consequenziali, esecutivi o ricognitivi, a meno che non siano dedotti vizi propri anche nei confronti del successivo atto;
- il ricorrente tardivo non può giovare dell'intervenuto annullamento, esclusivamente nei confronti di altri coeredi che avevano per tempo proposto impugnazione, delle due ordinanze del 2015 nella parte in cui si rivolgono ad altri coeredi di Telve Antonio; trattasi di atti plurimi con effetti scindibili, essendo le ordinanze gravate fonte di una pluralità di provvedimenti individuali e concreti, ciascuno soggettivamente riferibile al singolo proprietario dell'area interessata. Chiede quindi di respingere, nei limiti del proprio interesse, il ricorso avversario siccome inammissibile, irricevibile e/o infondato.

6.1.- Si costituisce e deposita memoria e documenti il Comune di Vedelago, che eccepisce:

- l'inammissibilità del ricorso in quanto ha ad oggetto due atti endoprocedimentali, che non hanno alcun effetto lesivo della sfera giuridica della ricorrente;
- l'inammissibilità del ricorso anche con riguardo all'ordinanza n. 45/2015 e all'ordinanza n. 74/2015 in quanto entro il suddetto termine di decadenza la sig.ra Giuseppina Telve non ha impugnato nessuna delle due ordinanze.

Deduce poi l'infondatezza nel merito del gravame.

7.- All'udienza straordinaria del 10 settembre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

8.- Anzitutto la ricorrente rammenta di essere erede ab intestato del sig. Antonio Telve insieme alla madre, sig.ra Lebda Bonetto, nonché ai fratelli, sig.ri Antonella, Domenico e Maria Telve. La ricorrente ricostruisce le vicende societarie e familiari connesse. Originariamente un'impresa individuale sotto la ditta "Telve Antonio", con sede in Camposampiero (PD), avente ad oggetto lo scavo e la vendita di inerti, ha svolto attività estrattiva su alcuni terreni agricoli siti prevalentemente nel Comune di Vedelago e costituenti la cava di ghiaia denominata "Ca' Matta", relativamente alla quale ha ottenuto il rilascio di un'autorizzazione amministrativa dalla Regione del Veneto con D.G.R. n. 2116 del 26.04.1979. In seguito, detta autorizzazione è stata rilasciata alla società Telve Rigo Srl, odierna controinteressata, con D.G.R. n. 4183 del 19.07.1990, che da quel momento è diventata l'unica impresa ad operare su tale area di cava, oggi interessata dalla rimozione dei rifiuti ivi rinvenuti e dal ripristino dello stato dei luoghi de quibus. Telve Rigo Srl è stata costituita in data 26.10.1989 con oggetto sociale lo scavo e la vendita di materiali inerti ed affini in ogni loro stadio di lavorazione e prodotto, l'attività mineraria, il trasporto e le costruzioni edili e stradali in genere.

Con contratto d'affitto di ramo d'azienda del 01.01.1991, la ditta individuale "Telve Antonio" ha concesso in affitto a Telve Rigo Srl il ramo d'azienda relativo all'attività di cava precedentemente gestito dalla suddetta ditta individuale "Telve Antonio", oltre che una porzione immobiliare sita nel Comune di Camposampiero, via Borgo Padova n. 30, attuale sede di Telve Rigo Srl.

A fronte del ridetto contratto, la ditta individuale "Telve Antonio" ha conservato unicamente l'esercizio dell'attività di trasporto e riparazione di macchinari ed automezzi. Telve Rigo Srl risulta attualmente contitolare, assieme ad altre società, dell'autorizzazione amministrativa regionale di scavo nella citata cava "Ca' Matta", sita in Vedelago, nella quale rientrano i beni compresi nel ramo d'azienda affittato di cui sopra e interessati dai provvedimenti qui impugnati.

La signora Telve rammenta che, in seguito ad una serie di vicende successive che hanno inciso sulla proprietà delle quote e sulla gestione, la società Telve Rigo Srl ha continuato ad utilizzare e sfruttare i terreni e le cave oggetto del contratto

d'affitto di ramo d'azienda 01.01.1991, senza nulla corrispondere a titolo di canone d'affitto ai coeredi del defunto Antonio Telve, proprietari dei terreni.

9.- Tanto premesso il Collegio rileva che sono fondate le eccezioni di rito prospettate dalle parti resistenti, peraltro rilevabili ex officio iudicis.

Il ricorso non può essere accolto per difetto di una condizione dell'azione e di presupposti processuali nei termini che seguono.

9.1.- Occorre considerare che i primi due atti gravati - avvio di procedimento e verbale della Polizia locale - hanno natura endoprocedimentale. Si tratta di una comunicazione di avvio di procedimento e di un verbale di ispezione, atti che hanno natura prodromica e funzionale ad un esito provvedimento. La comunicazione di avvio, essendo un atto del procedimento, volto al provvedimento finale che verrà adottato dall'Amministrazione, non è produttivo di effetti immediatamente lesivi nella sfera giuridica del ricorrente; pertanto non è autonomamente e immediatamente impugnabile e, quindi, non sussiste, in generale, un interesse alla sua impugnativa, con la conseguente inammissibilità del ricorso proposto avverso lo stesso. Le stesse considerazioni valgono per il citato verbale d'ispezione, quale atto volto a verificare l'esecuzione o meno delle ordinanze di rimozione rifiuti e prodromico all'accertamento di eventuali violazioni con successivi atti. Si tratta di atti eventualmente impugnabili col ricorso avverso il provvedimento finale lesivo. Infatti nel giudizio amministrativo, l'interesse a ricorrere, la cui carenza è rilevabile d'ufficio dal giudice in qualunque stato del processo, costituisce una condizione dell'azione che deve persistere per tutto il giudizio dal momento introduttivo a quello della sua decisione (ex multis cfr. Cons. Stato n. 4204/2019).

9.2.- Non può d'altro canto sostenersi che l'asserita lesività della comunicazione e del verbale sarebbe correlata agli originari provvedimenti - le citate ordinanze del Comune di Veduggio n. 45 e n. 74 del 2015 - non impugnati tempestivamente. Pertanto risulta evidente che la comunicazione di avvio ed il verbale della Polizia locale, oggetto del presente giudizio, non possono che essere considerati atti meramente consequenziali ai due provvedimenti presupposti. Si tratta quindi di atti del procedimento, come tali privi di autonoma carica lesiva.

10.- Va considerato altresì che le ordinanze comunali e la delibera regionale, impugnate, di cui al punto 4 sub c, d, e, risalenti al 2015 le prime, non sono state oggetto di tempestivo ricorso, quantomeno nel presente giudizio. Il gravame per tale profilo pertanto si palesa tardivo e quindi irricevibile.

10.1.- In ordine alla decadenza in cui la sig.ra Telve è incorsa in relazione all'impugnazione delle due ordinanze, la stessa richiama le sentenze TAR Veneto favorevoli alla coerede sig.ra Antonella Telve, la n. 936 e la n. 937 del 2016, nonché la sentenza ottenuta da A-Leasing S.p.A., la n. 935 del 2016; secondo la ricorrente tali statuizioni devono ritenersi estendibili anche agli altri comproprietari e, dunque, anche all'odierna ricorrente, Giuseppina Telve.

L'affermazione è infondata. Il giudicato amministrativo spiega la sua efficacia soltanto tra le parti che hanno partecipato al giudizio, senza possibilità di estensione automatica ad altri soggetti che, pur rivestendo identica posizione sostanziale, non hanno agito in sede processuale risultando vittoriosi. In virtù del rinvio esterno ex art. 39 cpa, ed in assenza di specifiche disposizioni nel codice del processo amministrativo, esso è sottoposto al principio processualciviltistico per cui il giudicato produce effetti solo inter partes, secondo l'art. 2909 c.c.

Viene infatti eccepito correttamente che con le sentenze richiamate il Tribunale Amministrativo adito ha limitato la portata caducatoria dei provvedimenti alla sig.ra Antonella Telve ed a A-Leasing S.p.A.: sia l'ordinanza n. 45, sia l'ordinanza n.74, sono infatti state annullate nella sola parte in cui Antonella Telve e A-leasing spa erano destinatarie dei provvedimenti stessi, con esclusione dell'annullamento delle due ordinanze. D'altro canto il proprietario, ai sensi dell'art. 192 del D. Lgs. n. 152 del 2006, è responsabile al pari del soggetto che ha abbandonato i rifiuti, quando tale violazione sia a lui imputabile a titolo di dolo o colpa.

L'art. 192 infatti così dispone: *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 della 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....*

La sig.ra Antonella Telve e A-Leasing S.p.A. hanno dimostrato che tale violazione non era ad esse imputabile a titolo di dolo o colpa, o che comunque tale dolo o colpa non erano stati provati. Questo non comporta che analoga statuizione sia estesa in capo alla sig.ra Giuseppina Telve, in assenza di accertamento giudiziale sul punto.

La ricostruzione trova conferma anche nella giurisprudenza di questo Tribunale, peraltro su vicenda collegata (TAR Veneto, sez. II, sent. n.809 /2023). Il principio dell'efficacia *ultra partes* del giudicato vale solo in caso di annullamento di atti normativi, atti generali e di atti plurimi con effetti inscindibili; non si applica al caso di specie riguardante un atto plurimo con effetti scindibili, in quanto potrebbe accertarsi la colpa di uno dei proprietari e non degli altri nell'abbandono dei rifiuti. Non è ravvisabile nella vicenda in esame un legame indivisibile fra le posizioni dei destinatari dell'ordine di

rimozione dei rifiuti abbandonati, tale da rendere inconcepibile logicamente, ancor prima che giuridicamente, che l'atto annullato possa continuare ad esistere anche rispetto ai destinatari che non lo hanno impugnato.

Attesa la natura giuridica delle ordinanze di rimozione dei rifiuti nn. 45 e 74 del 2016 deve, pertanto, escludersi che possano trovare applicazione i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alla possibilità di estendere erga omnes gli effetti derivanti dal giudicato di annullamento di un atto amministrativo normativo, generale o plurimo ad effetti inscindibili. Nonostante la loro veste formale unitaria, dunque, le ordinanze impuginate sono fonte di una pluralità di provvedimenti individuali e concreti, ciascuno soggettivamente riferibile al singolo proprietario dell'area interessata, quali atti plurimi con effetti scindibili.

Il Tribunale ha infatti limitato la portata caducatoria delle due pronunce giurisdizionali alle sole parti ricorrenti: sia l'ordinanza n. 45, sia l'ordinanza n.74, sono infatti state annullate nella sola parte in cui hanno incluso Telve Antonella e A-Leasing tra i destinatari dei provvedimenti impugnati (T.A.R. Veneto, Sez. II, 12 giugno 2023, n. 809).

11.- In conclusione per le ragioni esposte il gravame è in ordine agli atti descritti in motivazione al punto 4, sub a) e b), inammissibile per difetto di interesse a ricorrere, ex art. 35 comma 1 cod. proc. amm., in quanto attinge atti endoprocedimentali privi di autonoma lesività delle posizioni soggettive della ricorrente (cfr. ex pluribus Consiglio di Stato, Sez. V, 19 novembre 2012, n. 5848; Tar Lazio, Roma, Sez. II, 14 novembre 2011, n. 8828; TAR Veneto, Sez. III, 3 aprile 2014, n. 523).

Con riguardo agli atti di cui al punto 4, sub c), d), e) (ordinanze e delibera regionale) il ricorso è irricevibile, ex art. 35 comma 1 cod. proc. amm., siccome tardivo.

12.- Le spese di lite possono essere compensate tra tutte le parti attesa la definizione in rito della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei termini esposti in motivazione.

Spese compensate.

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

(Omissis)