

Ordinanza di rimozione di rifiuti abbandonati in area agricola

T.A.R. Veneto, Sez. IV 3 dicembre 2024, n. 2884 - Passoni, pres.; Amorizzo, est. - Gobbo ed a. (avv. Tonellotto) c. Comune di Vicenza (n.c.) ed a.

Sanità pubblica - Abbandono di rifiuti vari in area agricola - Ordinanza di rimozione.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso all'esame, i ricorrenti impugnano l'ordinanza del Comune di Vicenza, n. 509 del 18.7.2019, emessa ai sensi dell'art. 192, comma 3, D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 con la quale è stata ingiunta la rimozione dei rifiuti abbandonati rinvenuti nell'area agricola di loro proprietà, sita in viale Diaz.

Il ricorso è affidato ad un unico articolato motivo:

1. violazione di legge, erronea applicazione e interpretazione della legge, travisamento di diritto e di fatto, violazione del principio comunitario "*chi inquina paga*", carenza assoluta di istruttoria vizio motivazionale, sotto il profilo della insufficienza, apparenza e irrazionalità della motivazione e della sua contraddittorietà con i risultati dell'istruttoria, eccesso di potere.

Ad avviso dei ricorrenti sarebbe mancato un accertamento rigoroso della responsabilità colposa o dolosa dei proprietari dell'area. La natura storica dell'abbandono di rifiuti avrebbe richiesto un approfondimento istruttorio sull'epoca dell'interramento al fine di valutarne le implicazioni in ordine al regime giuridico applicabile e alle persone dei responsabili. La natura storica del deposito e sua non immediata visibilità, impedirebbero di muovere un addebito di negligenza in capo ai proprietari. La risalenza dei rifiuti consentirebbe di ipotizzare la responsabilità anche dei danti causa delle sig.re Zerbato e Scanferla (danti causa dei ricorrenti) o dei coltivatori diretti del fondo, la cui condotta potrebbe non risultare neppure illegittima secondo il regime giuridico precedente al DPR 915/1982.

Il Comune, la Provincia di Vicenza e l'ARPAV, benchè ritualmente citati, non si sono costituiti in giudizio.

All'udienza pubblica del 10 settembre 2024 dedicata allo smaltimento dell'arretrato, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Va preliminarmente dato conto della motivazione del provvedimento, solo succintamente riportata da parte ricorrente.

Il Comune, dopo aver rilevato l'omesso riscontro dei ricorrenti alla comunicazione di avvio del procedimento, ha così motivato l'adozione dell'ordinanza "*Considerato che il cumulo di rifiuti è stato rinvenuto, durante lo scavo per gli accertamenti preliminari all'esecuzione di un'opera pubblica da parte di Viacqua spa, lungo una capezzagna che si sviluppa all'interno dell'area di proprietà dei precitati soggetti ad una profondità di circa un metro rispetto alla quota del piano di campagna. Detto cumulo è riconducibile a uno storico interrimento di rifiuti in quanto il manto vegetale presente lungo tutta la strada di campagna appare uniforme rispetto al manto presente nelle immediate vicinanze dello scavo, effettuato sulla strada a servizio del fondo; inoltre, il terreno sovrastante il cumulo risulta estremamente compatto e privo di spazi o interstizi, e non si è osservata la presenza di alcun segno tale da far supporre attività di escavazione o movimentazione del terreno sovrastante il cumulo stesso negli anni recenti, ad esclusione di quanto eseguito per conto di Viacqua spa durante gli accertamenti preliminari all'esecuzione dell'opera pubblica;*

Ritenuta sussistente in capo ai proprietari del terreno la responsabilità di detto interrimento di rifiuti per le caratteristiche del luogo in cui è avvenuto il ritrovamento degli stessi, all'interno dell'area di proprietà a circa 280 metri dall'inizio di una capezzagna il cui accesso era chiuso dalla proprietà stessa; per la profondità del rinvenimento del cumulo e per la sua estensione, elementi che implicano un utilizzo protratto di mezzi e macchinari tali da consentire una rilevante modifica e movimentazione di terreno che non poteva non essere notata e rilevata dalla proprietà anche a distanza di tempo e che proprio in ragione dell'interrimento e della quantità di materiale non si presta ad essere identificabile come un occasionale abbandono eseguito da estranei; per l'assenza di denunce verso terzi o ignoti o segnalazioni poste in essere dalla proprietà relative all'interrimento di detto cumulo di rifiuti o di attività di scavo e movimentazioni del terreno in questione;

Considerato che i rifiuti potrebbero dare origine, a seguito di dilavamento o per la loro stessa natura, a una potenziale contaminazione del suolo, del sottosuolo e delle acque sotterranee;

Ritenuto quindi necessario intervenire al fine di ripristinare lo stato dei luoghi attraverso l'eliminazione del deposito incontrollato di rifiuti accertato e per evitare i sopraesposti pregiudizi per l'ambiente:

ordina ai signori Scanferla Valeria Ettorina (...), Gobbo Gianfranco (...), Gobbo Luciano (...), Gobbo Sabrina (...),

*Gobbo Mariano (...), Gobbo Beatrice (...) in qualità di proprietari dell'area (...) a propria cura e spese:
1. di avviare — entro quindici (15) giorni dalla notifica del presente atto - le procedure per lo smaltimento dei rifiuti (...);
2. di rimuovere e smaltire i rifiuti rinvenuti (...)*”.

Il Comune, in assenza di elementi che potessero orientare la decisione in altra direzione, ha ritenuto sussistente la responsabilità colposa dei ricorrenti, attuali proprietari dell'area in virtù di successione apertasi nel 2017 dalla sig.ra Zerbato (a sua volta comproprietaria della stessa fin dal 1979), dell'abbandono di rifiuti, sulla base di elementi presuntivi, quali l'ingente quantità dei rifiuti interrati - che non avrebbero potuto essere seppelliti nel fondo senza che i proprietari potessero restarne all'oscuro senza colpa – la collocazione degli stessi all'interno dell'area recintata.

I ricorrenti lamentano che la motivazione esposta sia di tipo meramente congetturale, mentre l'Amministrazione avrebbe dovuto condurre un'istruttoria approfondita volta ad individuare i responsabili dell'abbandono di rifiuti, proprio in ragione della risalenza dell'interramento, che potrebbe addirittura essere stato effettuato in un'epoca in cui la condotta di abbandono di rifiuti non costituiva ancora illecito.

Va, in proposito premesso, quanto alle condizioni in presenza delle quali l'ordinanza ex art. 192 D.Lgs. 152/2006 può essere adottata nei confronti dei proprietari dell'area che non risultino responsabili dell'abbandono di rifiuti, che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza del 26 gennaio 2021, n. 3 ha chiarito che la responsabilità alla rimozione “è, comunque, posta a carico del detentore del bene immobile inquinato su cui i rifiuti insistono e che, per esigenze di tutela ambientale e di rispetto della normativa nazionale e comunitaria, devono essere smaltiti, atteso che, per la disciplina comunitaria (art. 14, 1, della direttiva n. 2008/98/CE), i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o ancora dai detentori precedenti dei rifiuti.

Questa regola costituisce un'applicazione del principio del "chi inquina paga" (v. il 'considerando' n. 1 della citata direttiva n. 2008/98/CE), alla stregua del quale solo chi non è detentore dei rifiuti, come il proprietario incolpevole del terreno su cui gli stessi siano collocati, può, in definitiva, invocare la cd. 'esimente interna' prevista dall'art. 192, comma 3, del D.Lgs. n. 152 del 2006”.

I suddetti presupposti di addebito della responsabilità, tuttavia, devono risultare da opportuni accertamenti effettuati in contraddittorio con gli interessati da cui emerga un'adeguata dimostrazione, anche fondata su ragionevoli presunzioni o su condivisibili massime d'esperienza, dell'imputabilità a titolo di dolo o colpa dell'abbandono dei rifiuti (T.A.R. Basilicata Potenza Sez. I, 12-03-2016, n. 244) ovvero della disponibilità materiale dei beni e della sussistenza di un titolo giuridico che consenta (o imponga) l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 26 gennaio 2021, n. 3).

In tal caso la personalità e la rimproverabilità dell'illecito risiedono nel comportamento del soggetto che volontariamente sceglie di sottrarsi o di non attivarsi, anche per mera negligenza, per ripristinare l'ambiente (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 31 maggio 2021, n. 4145).

Anche la giurisprudenza della Cassazione è pervenuta ad analoghi risultati ritenendo che il requisito della colpa può consistere nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce per un'efficace custodia (cfr. Cass. civ., Sez. III, Ordinanza, 9 luglio 2020, n. 14612).” (così Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 30/08/2024, n. 7313).

Alla luce dei richiamati orientamenti la posizione sostenuta da parte ricorrente non appare condivisibile. La giurisprudenza formatasi sulla materia ha più volte affermato che l'addebito di responsabilità colposa del proprietario possa essere formulato anche in base ad elementi di natura indiziaria, purchè ragionevolmente indicativi della violazione di regole di diligenza nella custodia del bene.

Nel caso di specie, il Comune, dopo aver coinvolto nell'istruttoria i ricorrenti, i quali hanno ritenuto in quella sede di non fornire apporti istruttori – ha ritenuto di ravvisare la prova dell'addebitabilità quantomeno a titolo di colpa nei proprietari del terreno ove sono interrati i rifiuti in circostanze di fatto non contestate e ragionevolmente indicative della violazione degli obblighi di diligenza nella custodia dell'area.

Il Comune ha osservato che l'entità dei rifiuti interrati, idonei a coprire una superficie di ben 60 mq, impedisce di ritenere che l'attività di seppellimento possa essere avvenuta senza che i proprietari se ne avvedessero, potendosi ragionevolmente supporre che essa sia stata realizzata mediante mezzi meccanici agevolmente visibili e con un'attività protratta nel tempo. Non avendo i proprietari dell'area mai denunciato o dimostrato di voler interrompere l'attività essi si sono sottratti agli obblighi di custodia della loro proprietà.

Né la circostanza che l'interramento sia definito nel provvedimento come “storico” - in ragione della compattezza e uniformità dello strato di terreno che li ricopriva e del manto vegetativo – può mandare esenti i ricorrenti dall'obbligo di rimuovere i rifiuti rinvenuti nel loro fondo.

I ricorrenti, infatti, al momento dell'adozione dell'ordinanza erano proprietari da circa due anni, avendo ereditato l'area dalla loro madre, a sua volta comproprietaria fin dal lontano 1979, ossia da un tempo sufficientemente lungo da essere compatibile con la definizione dell'interramento come “storico”.

E' evidente che anche ove la responsabilità dell'abbandono dei rifiuti fosse da ascrivere alla negligenza della dante causa dei ricorrenti (e non direttamente ad essi), in virtù della successione universale degli eredi nella posizione del de cuius costoro non potrebbero non subire le conseguenze sul piano amministrativo della condotta negligente della stessa (Ad Plen. n.10/2019), che, per quanto si è detto, può presumersi in considerazione del rilevante lasso di tempo nel quale fu

proprietaria dell'area e dell'assenza di elementi idonei ad ipotizzare una ricostruzione alternativa

La pretesa dei ricorrenti di ulteriormente retrodatare l'epoca di abbandono dei rifiuti, infatti, non è stata supportata (né nella fase procedimentale, né in quella processuale) da alcun elemento, neppure indiziario, - ritraibile, ad esempio, dalla tipologia e dallo stato dei materiali rinvenuti, ovvero dalla storia del sito – idoneo a collocare in altra epoca lo sversamento. Né può fondatamente sostenersi che l'abbandono di rifiuti prima del D.P.R. 915/1982 non configurasse una condotta illecita. L'art. 17 della L. 366/1941 già vietava il *“gettito dei rifiuti (...) nei terreni pubblici e privati”* (*“Il gettito dei rifiuti ed il temporaneo deposito di essi nelle pubbliche vie e piazze, nei pubblici mercati coperti e scoperti, e nei terreni pubblici e privati sono vietati”*). Di tanto si trae conferma anche nella nota pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 10/2019 dove si afferma: *“nel caso del danno ambientale con l'introduzione degli obblighi di bonifica ad opera dell'art. 17 d.lgs. n. 22 del 1997 non si è estesa l'area dell'illiceità rispetto a condotte in precedenza considerate conformi a diritto, ma si sono ampliati i rimedi rispetto a fatti di aggressione dell'ambiente già considerati lesivi di un bene giuridico meritevole di tutela, con l'aggiunta rispetto alla reintegrazione per equivalente monetario già consentita in base agli artt. 2043 cod. civ. e 18 della legge n. 349 del 1986, ed in espressa concorrenza con quest'ultimo (secondo quanto previsto dal più volte citato art. 18, comma 4, d.m. n. 471 del 1999), degli obblighi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati.”* (Consiglio di Stato, Ad. Plen., 22 ottobre 2019, n. 10/2019).

Ugualmente privo di consistenza è il tentativo di addebitare a Viacqua la responsabilità dell'abbandono dei rifiuti. Il carattere storico dello stesso - che i ricorrenti confermano nell'utilizzare tale argomento per collocare in epoca risalente l'evento di abbandono - consente di escludere con ragionevole grado di verosimiglianza che l'interramento possa essere avvenuto nel corso dei lavori di sostituzione della condotta d'acqua eseguiti dalla società pubblica.

2. In conclusione il ricorso è infondato.

3. Nulla è a disporci per le spese di giudizio in considerazione della mancata costituzione delle parti resistenti.

(Omissis)