

**AMBIENTE: Inquinamenti - Rifiuti - Discarica – Condotta omissiva del proprietario del suolo – Terreno agricolo - Responsabilità - Individuazione.**

**Cons. Stato, Sez. III, 28 giugno 2022, n. 5384**

- in *Il Foro amm.*, 6, 2022, pag. 797.

- in *Archivio delle Locazioni, del condominio e dell'immobiliare*, 5, 2022, pag. 465 e ss.

*“[...] in tema di inquinamento, il proprietario del terreno risponde della bonifica effettuata sul suolo di sua proprietà - nel senso che anch'egli è tenuto ad effettuarla - solidalmente con colui che ha concretamente determinato il danno, pur se affittuario, a titolo di dolo, qualora abbia celato i rifiuti, o di colpa, nell'ipotesi in cui non abbia approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, ovvero non denunciando, dopo esserne venuto a conoscenza, il fatto alle autorità (da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 26 gennaio 2021, n. 780). In definitiva, per la posizione di garanzia rivestita dal proprietario, è configurabile, anche a titolo di concorso, un illecito omissivo per violazione del dovere di impedire fatti idonei a ledere il bene protetto [...]”.*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di -OMISSIS-;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 maggio 2022 il Cons. Alessandro Verrico;

Vista l'istanza congiunta di passaggio in decisione del 19 maggio 2022;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Con ricorso dinanzi al T.a.r. per il Veneto (r.g. n. -OMISSIS-), il Sig. -OMISSIS- impugnava la lettera del Comune di -OMISSIS- in data 21 novembre 2007, con la quale l'Ente chiedeva al ricorrente di conoscere le *“misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza adottate”*, affermando altresì la necessità di trasmettere il piano di caratterizzazione ai sensi dell'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006.

1.1. Con il successivo ricorso n. 1010 del 2008, il medesimo ricorrente impugnava altresì i seguenti atti:

a) la diffida del 10 marzo 2008 del Comune di -OMISSIS- inviata al Sig. -OMISSIS- *“a porre in essere immediatamente le misure di prevenzione o di messa in sicurezza in emergenza”* e *“a trasmettere entro dieci giorni dal ricevimento della presente il piano di caratterizzazione ai sensi dell'art. 242 del D.Lgs. 152/2006 per il procedimento di bonifica dell'area in questione”*;

b) la delibera n. 67 del 26 marzo 2008 della Giunta comunale di -OMISSIS- con cui si decideva di iniziare gli adempimenti per predisporre il piano di caratterizzazione sul sito -OMISSIS-;

c) la comunicazione del 18 aprile 2008 del Comune di -OMISSIS- con cui si comunicava che “con determina n. 226 del 18 Aprile 2008 è stata incaricata la -OMISSIS-Srl di Verona della redazione del piano di caratterizzazione relativo al terreno in oggetto specificato”;

d) la determina n. 226 del 18 aprile 2008 del Comune di -OMISSIS-.

2. Il T.a.r., con la sentenza n. -OMISSIS-, ha respinto i ricorsi r.g. n. -OMISSIS- e r.g. n. -OMISSIS- e ha compensato le spese di giudizio tra le parti. Il Tribunale, in particolare:

a) ha disposto la riunione dei ricorsi r.g. n. -OMISSIS- e r.g. n. -OMISSIS-;

b) ha ritenuto di poter prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari in ragione della manifesta infondatezza dei ricorsi nel merito;

c) ha rilevato che sia la nota del 21 novembre 2007 che la diffida del 10 marzo 2008 erano state precedute dalla comunicazione di avvio del procedimento;

d) ha ritenuto che gli accertamenti erano stati posti garantendo il contraddittorio con il ricorrente;

e) ha osservato che, alla luce dell'esito delle indagini dell'Arpav che aveva confermato l'esistenza di una situazione di inquinamento del sito, il Comune di -OMISSIS- non poteva che attivare il procedimento di cui agli artt. 242 e 250 del D. Lgs n. 152/06 e, quindi, emanare la nota del 21 novembre 2007 e l'ordinanza di diffida del 10 marzo 2008;

f) ha rilevato che, in assenza di un preciso riferimento normativo ai limiti di inquinamento riferiti all'area “agricola”, il Comune aveva correttamente applicato i parametri di cui alla colonna a) contenuti nell'allegato 5 titolo V del d.lgs. n. 152/06;

g) ha escluso che il Sig. -OMISSIS- fosse carente della legittimazione passiva, alla luce dei principi della costante giurisprudenza e del ruolo di gestore e possessore del terreno svolto dallo stesso, senza mai opporsi allo sversamento dei rifiuti;

h) ha ritenuto che le dichiarazioni rese dal Sindaco come persona informata dei fatti e la presentazione dell'istanza di autorizzazione della discarica di cui si tratta non fossero sufficienti a dimostrare l'imputabilità dell'inquinamento esclusivamente al Comune;

i) ha ritenuto che l'affidamento da parte del Comune di -OMISSIS- dell'incarico alla società -OMISSIS-di svolgere le indagini fosse qualificabile come affidamento in economia.

3. L'originario ricorrente ha proposto appello, per ottenere la riforma della sentenza impugnata e il conseguente accoglimento integrale del ricorso originario. In particolare, l'appellante ha impugnato i soli capi della pronuncia attinenti al profilo della carenza di legittimazione passiva del ricorrente, sostenendo le censure riassumibili nei seguenti termini:

l) il primo giudice non avrebbe tenuto conto degli elementi oggettivi emersi in ordine alla riferibilità dell'evento contaminante alla condotta del Comune di -OMISSIS- (quale gestore della discarica di “-

OMISSIS-”), tra i quali la dichiarazione resa dall’*ex* Sindaco -OMISSIS-, la dichiarazione resa dall’*ex* consigliere comunale -OMISSIS-, l’istanza presentata dal Comune stesso alla Regione Veneto in data 28 gennaio 1983 e la determinazione provinciale n. 4442/2009, nella parte in cui individua i contaminanti della falda;

II) l’orientamento giurisprudenziale richiamato ed applicato alla fattispecie dal primo giudice presuppone l’esistenza di un’adeguata istruttoria pubblica, che, nel caso di specie, sarebbe del tutto assente, con la conseguente inconfigurabilità di una responsabilità del proprietario di carattere oggettivo, soprattutto in presenza di una discarica comunale che risultava pienamente legittima.

3.1. Si è costituito in giudizio il Comune di -OMISSIS-, il quale, con memoria difensiva, ha preliminarmente eccepito l’improcedibilità dell’appello, in ragione della sopravvenuta adozione di ulteriori provvedimenti nell’ambito del medesimo procedimento, e l’inammissibilità del ricorso di primo grado, a causa della natura endoprocedimentale degli atti impugnati. Nel merito, il Comune si è opposto all’appello, chiedendone l’integrale rigetto.

3.2. In seguito al decesso dell’appellante, si sono costituite in giudizio, nella qualità di sue eredi, le signore -OMISSIS- e -OMISSIS-, al fine di proseguire il giudizio *ex* artt. 300 e 302 c.p.c. e art. 80 c.p.a.

3.3. Le parti costituite hanno quindi depositato ulteriori memorie difensive e memorie di replica, insistendo nelle proprie difese e replicando alle avverse deduzioni.

4. All’udienza del 26 maggio 2022 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

5. L’appello è infondato e deve pertanto essere respinto.

6. Ai fini di una migliore comprensione della controversia oggetto del presente giudizio, premesso che essa attiene alle vicende del terreno, di proprietà delle attuali appellanti, denominato “vigneto -OMISSIS-”, adiacente alla discarica denominata “-OMISSIS-” o “-OMISSIS-”, in fatto si precisa quanto segue:

i) la gestione della discarica -OMISSIS- veniva interessata da un procedimento penale, nell’ambito del quale:

- la Procura effettuava una perizia tecnica, redatta nel marzo 2007, avente ad oggetto la discarica, da cui risultava che l’inquinamento riscontrato nel piezometro M7 della rete di monitoraggio era conseguenza della passata gestione della discarica, non essendo stati riscontrati collegamenti con il vigneto -OMISSIS- (peraltro posto a valle del M7); ad ogni modo, nel sottosuolo di tale vigneto veniva rilevata la presenza di materiale alloctono;

- nell’agosto del 2006 veniva disposto il sequestro della discarica, essendo stato rilevato l’inquinamento della falda, anche nelle zone limitrofe ad essa, quale quella corrispondente al M7;

ii) ai fini della messa in sicurezza e della bonifica della discarica -OMISSIS-, veniva presentato dalla società -OMISSIS- un primo piano di caratterizzazione in data 18 aprile 2008 ed un secondo piano di caratterizzazione dalla società -OMISSIS- in data 29 luglio 2009;

iii) con riferimento al “vigneto -OMISSIS-”, in ragione delle verifiche effettuate dall’Arpav e confermate dal Settore Ecologia della Provincia di Verona, il Comune di -OMISSIS- sin dal 2007 chiedeva al signor -OMISSIS- di mettere in sicurezza l’area e di redigere un piano di caratterizzazione; in seguito, in data 10 marzo 2008 il Comune adottava l’ordinanza n. 41/2008, con cui diffidava il signor -OMISSIS- a realizzare immediatamente le misure di prevenzione e di messa in sicurezza di emergenza e a trasmettere il piano di caratterizzazione ai sensi dell’art. 242 del d.lgs. n. 152/2006;

iv) come visto, tale ordinanza veniva impugnata dinanzi al T.a.r. Veneto con il ricorso r.g. n. -OMISSIS-, dichiarato infondato con la sentenza n. -OMISSIS- impugnata con il presente giudizio d’appello;

v) in seguito, il Comune, con delibera di Giunta n. 67 del 26 marzo 2008, adottava il proprio intervento sostitutivo ai sensi dell’art. 250 del d.lgs. n. 152/2006 e, con determina n. 226 del 18 aprile 2008, conferiva alla società -OMISSIS- l’incarico di redigere il piano di caratterizzazione dell’area denominata “Vigneto -OMISSIS-”; infine, essendo emersa la necessità di una rilevante integrazione al piano di caratterizzazione predisposto dalla -OMISSIS-, il Comune, in data 10 luglio 2008, notificava al sig. -OMISSIS- l’ordinanza n. 134/2008, diffidandolo a predisporre detta integrazione;

vi) a seguito di ulteriori indagini di Arpav (nota del 22 maggio 2009) da cui emergeva il superamento nel vigneto -OMISSIS- - sia nella falda principale che nella falda sospesa di nuova individuazione - delle concentrazioni soglia di contaminazione di cui all’allegato n. 5 alla parte quarta del d.lgs. n. 152/2006, la Provincia di Verona, con la determina provinciale n. 4442/09 del 10 agosto 2009, diffidava il sig. -OMISSIS- “...a provvedere a dar corso agli interventi di messa in sicurezza e bonifica del sito ...”, con richiamo espresso delle precedenti diffide comunali;

vii) con nota n. 49/2009/sc/BF del 4 agosto 2009 la società -OMISSIS- s.p.a., gestore della limitrofa discarica, presentava di propria iniziativa un piano di caratterizzazione dell’area del “Vigneto -OMISSIS-”;

viii) il citato provvedimento provinciale veniva in seguito impugnato dal sig. -OMISSIS- dinanzi al T.a.r. Veneto con ricorso r.g. n. -OMISSIS-, respinto con la sentenza n. 313/2006;

ix) il Comune di -OMISSIS-, con la delibera di Giunta n. 79 del 31 maggio 2011, in base all’accordo fra Regione, Comune e Provincia, presentava un progetto che contemplava sia la messa in sicurezza della discarica che la bonifica dell’adiacente vigneto -OMISSIS-; il progetto, nel corso dei successivi

anni, riceveva varie integrazioni progettuali e modifiche, tra cui la scelta di disgiungere gli interventi relativi al “vigneto -OMISSIS-” da quelli della discarica di -OMISSIS-;

x) questa ulteriore vicenda era oggetto di ulteriore giudizio instaurato dal sig. -OMISSIS- avanti al T.a.r. Veneto (r.g. n. -OMISSIS-), conclusosi con la sentenza n. -OMISSIS-, con cui veniva dichiarata l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuto difetto di interesse;

xi) con determinazione del Comune di -OMISSIS- n. 193 del 5 marzo 2021, è stato infine approvato il progetto definitivo di messa in sicurezza della discarica di -OMISSIS-.

7. Ciò premesso in punto di fatto, il Collegio rileva l'infondatezza di entrambe le censure articolate nel presente grado di giudizio dalle appellanti, che - in quanto strettamente connesse e in parte coincidenti - possono essere trattate unitariamente.

7.1. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito, in più occasioni, che la condanna del proprietario del suolo agli adempimenti di cui all'art. 192, comma 3, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, 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 (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 15 aprile 2021, n. 3102; sez. V, 28 maggio 2019, n. 3518; sez. IV, 7 giugno 2018, n. 3430; IV, 12 aprile 2018, n. 2195; sez IV, 25 luglio 2017, n. 3672; sez. V, 8 marzo 2017, n. 1089; sez. IV, 1 aprile 2016, n. 1301).

Si è aggiunto, altresì, che la responsabilità solidale del proprietario può essere imputabile a colpa per negligenza, consistente nell'omissione delle cautele e degli accorgimenti che l'ordinaria diligenza suggerisce ai fini di un'efficace custodia e protezione dell'area e, segnatamente, per impedire che su di essa possano essere depositati rifiuti (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 maggio 2019, n. 3518; sez. III, 1 dicembre 2017, n. 5632).

Del resto, in tema di inquinamento, il proprietario del terreno risponde della bonifica effettuata sul suolo di sua proprietà - nel senso che anch'egli è tenuto ad effettuarla - solidalmente con colui che ha concretamente determinato il danno, pur se affittuario, a titolo di dolo, qualora abbia celato i rifiuti, o di colpa, nell'ipotesi in cui non abbia approntato l'adozione delle cautele volte a custodire adeguatamente la proprietà, ovvero non denunciando, dopo esserne venuto a conoscenza, il fatto alle autorità (da ultimo, Cons. Stato, sez. IV, 26 gennaio 2021, n. 780). In definitiva, per la posizione di garanzia rivestita dal proprietario, è configurabile, anche a titolo di concorso, un illecito omissivo per violazione del dovere di impedire fatti idonei a ledere il bene protetto.

7.2. Dall'esame della documentazione agli atti e degli impugnati provvedimenti risulta che il Comune di -OMISSIS- e la Provincia di Verona hanno compiutamente svolto l'attività di accertamento della

responsabilità del sig. -OMISSIS- per l'inquinamento del sito "Vigneto -OMISSIS-" e, in particolare, della falda sospesa, individuata ad una quota compresa tra 16,40 m e 17,46 m dal piano campagna.

7.3. A tale riguardo, il Collegio rileva che l'accertamento dell'inquinamento del terreno denominato "vigneto -OMISSIS-" si è avuto principalmente in virtù degli esiti dell'indagine ARPAV di cui alla nota del 22 maggio 2009, con cui veniva riscontrato il superamento della soglia di CSC sia nella falda principale che in quella sospesa e si affermava che l'inquinamento di quest'ultima derivava dal passato utilizzo del vigneto. Del resto, già il perito incaricato dalla Procura nella relazione del marzo 2007, sebbene avesse escluso collegamenti dell'inquinamento riscontrato al piezometro M7 con il vigneto -OMISSIS-, aveva riscontrato nel sottosuolo di tale terreno la presenza di materiale alloctono. La conferma di tale situazione, infine, si otteneva con il piano di caratterizzazione dell'area del vigneto -OMISSIS- presentato spontaneamente in data 4 agosto 2009 dalla società -OMISSIS-, quale gestore della vicina discarica.

7.4. In ordine all'individuazione delle cause dell'inquinamento del vigneto -OMISSIS-, dall'istruttoria effettuata dall'Amministrazione, risulta che le cave (ormai esaurite) della ditta -OMISSIS- ivi presenti furono utilizzate, nel periodo intercorrente tra gli anni '70 e l'anno 1982, per lo scarico di rifiuti di industrie marmifere e di RSU del Comune, in assenza di un'autorizzazione alla discarica. È stata pertanto accertata la sussistenza del nesso causale tra l'attività svolta, ovvero consentita, dal signor -OMISSIS- sull'area in questione, nel periodo tra la fine dell'attività estrattiva e la conversione del sito a vigneto, e la riscontrata contaminazione della falda superficiale.

7.5. In questo senso depongono una serie di elementi, che non trovano smentita nei documenti citati *ex adverso* dalla parte appellante, atteso che:

a) con la nota prot. n. 11786 dell'8 agosto 2013 redatta dal Commissario Prefettizio:

- si è attestato che l'area denominata "vigneto -OMISSIS-" era stata oggetto, nel periodo indicato, di conferimenti di rifiuti solidi urbani e di rifiuti di industrie marmifere sulla base di rapporti intercorsi fra le ditte che gestivano tali tipi di rifiuti ed il proprietario dell'area;

- si è dato atto che i contratti tra il Comune di -OMISSIS- e la società -OMISSIS- regolamentavano esclusivamente il servizio di raccolta, senza fornire alcuna indicazione sul sito nel quale depositare i rifiuti, sostanzialmente rimettendo tale decisione alla ditta erogatrice del servizio e al proprietario dell'area;

- si è osservato che l'Amministrazione, in relazione allo smaltimento dei fanghi di marmo, sebbene fosse a conoscenza di tale attività, ne risultava del tutto estranea;

b) con tale nota veniva altresì chiarito il contenuto della precedente nota del Commissario prefettizio del 5 luglio 2013, assunta sulla base della relazione tecnica del responsabile dell'Area ecologia ed

ambiente, a sua volta basata sull'esame della documentazione prodotta dallo stesso sig. -OMISSIS-, sulle ricerche documentali di archivio e sull'esito delle conferenze di servizi a cui aveva partecipato lo stesso appellante, tramite il proprio legale; ebbene, da tale documentazione emerge chiaramente che il conferimento dei rifiuti nel sito del "vigneto -OMISSIS-" era stato effettuato a fronte di trattative intercorse direttamente con il proprietario;

c) del resto, la conferma di ciò si ha nelle affermazioni rese dallo stesso sig. -OMISSIS- con l'intervento nella riunione di Giunta del 5 luglio 2013, in cui precisava unicamente che tale scarico era stato effettuato su richiesta del Sindaco e di rappresentanti della Provincia;

d) per converso, non vi è alcuna dimostrazione della gestione del sito da parte del Comune, risultando invece, dalla delibera del Consiglio comunale n. 102 del 15 dicembre 1973, l'esistenza di trattative tra un'associazione di marmisti veronesi e la ditta -OMISSIS- "*per ottenere la concessione di scarico di rifiuti e scarti di lavorazione delle industrie del marmo nelle cave di sua proprietà*";

e) d'altro canto, le dichiarazioni menzionate dall'appellante e l'istanza del 28 gennaio 1983 del Comune sono state oggetto dell'istruttoria svolta dall'Amministrazione provinciale, che a tal fine coinvolgeva lo stesso Comune di -OMISSIS-; del resto, come visto, il Commissario prefettizio, con la delibera n. 4 del 5 luglio 2013, aveva anch'egli analizzato tutta la documentazione rilevante, tra cui tali dichiarazioni, le risultanze della conferenza di servizi del 25 marzo 2013 e la relazione istruttoria del responsabile del servizio del 27 giugno 2013.

7.6. In senso contrario non rilevano le risultanze della citata perizia svolta su incarico della Procura, atteso che la falda sospesa del terreno del "vigneto -OMISSIS-", oggetto del procedimento in esame, si distingue nettamente dalla falda freatica principale, in relazione alla quale veniva esclusa la riconducibilità del relativo inquinamento al detto terreno, essendo stata invece identificata la vicina discarica quale autonoma sorgente dell'inquinamento.

8. In conclusione, il Collegio ritiene condivisibili le affermazioni del primo giudice in ordine al riconoscimento di una responsabilità - quanto meno, come sopra rilevato, omissiva - del signor -OMISSIS- per l'inquinamento della falda sospesa del vigneto, come conseguenza della passata gestione di esso in esecuzione degli accordi per lo scarico di rifiuti di industrie marmifere e di RSU. Del resto, ferma la conoscenza di tali attività da parte del Comune, non si è avuta alcuna dimostrazione della presunta gestione comunale di tali sversamenti, così come gli accertamenti effettuati in merito all'inquinamento della falda freatica principale, riconducibile alla gestione della vicina discarica -OMISSIS-, non sono estensibili al diverso e autonomo inquinamento della falda sospesa, oggetto del procedimento in esame.

Sulla base della costante giurisprudenza in materia, innanzi citata, sussistono quindi tutti gli elementi per affermare la responsabilità del proprietario del fondo inquinato.

9. L'appello deve pertanto essere respinto, con conseguente conferma della gravata pronuncia.

10. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello r.g. n. 4755/2016, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le appellanti in solido tra loro al pagamento, in favore del Comune di -OMISSIS-, delle spese del presente grado di giudizio, nella misura di euro 3.500,00 (tremilacinquecento/00), oltre accessori di legge se dovuti.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 26 maggio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Alessandro Verrico**

**IL PRESIDENTE**

**Vincenzo Lopilato**

**IL SEGRETARIO**