

Pubblicato il 01/06/2021

**N. 04200/2021REG.PROV.COLL.**

**N. 08392/2020 REG.RIC.**

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8392 del 2020, proposto dal signor Andrea Ferrara, nella persona della sua procuratrice generale Mafalda Ferrara, rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Riccardi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

**contro**

il Comune di Cava de' Tirreni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino Cascone e Giuliana Senatore, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini 30; la Provincia di Salerno, non costituita in giudizio;

**nei confronti**

dei signori Mafalda Forte ed Elia Ferrara, non costituiti in giudizio;

**per la riforma**

della sentenza del T.a.r. per la Campania, Salerno, sez. I, 9 gennaio 2020 n. 28, che ha pronunciato sui ricorsi nn. 1761/2014 e 1810/2014 R.G. proposti per l'annullamento dei seguenti atti del Comune di Cava dei Tirreni:

(ricorso n. 1761/2014)

a) ordinanza 28 maggio 2014 n. 41 e n. 313 reg. gen. 313 del 30 maggio 2014, notificata il giorno 5 giugno 2014, con la quale il Sindaco ha ingiunto, tra gli altri, ad Andrea Ferrara quale comproprietario dell'area interessata: 1) d'inibire l'accesso all'area da parte di terzi, vietare il pascolo di animali e la raccolta di frutti della terra, anche di tipo spontaneo; 2) d'incaricare un professionista abilitato per lo svolgimento delle attività di indagine finalizzate alla definizione delle misure di prevenzione ed alla verifica delle concentrazioni soglia di contaminazione -CSC ex art. 242 del d. lgs. 3 aprile 2006 n.152, nonché alla verifica di stabilità degli ammassi dei rifiuti; 3) di far redigere e consegnare al protocollo comunale, un cronoprogramma delle attività da svolgere per la redazione dell'indagine preliminare, di cui all'art. 242 comma 2 citato ed indicare le misure di prevenzione da porre in essere immediatamente, la natura e volumetria dei rifiuti a vista o eventualmente interrati; 4) di consegnare al protocollo comunale, entro e non oltre 30 giorni dalla notifica del provvedimento, l'indagine preliminare; 5) d'eseguire le attività di bonifica ovvero avvio a recupero smaltimento dei rifiuti ivi presenti;

(ricorso n.1810/2014)

b) ordinanza 30 giugno 2014 n. 61 e n. reg. gen. 379 del 1 luglio 2014, notificata il giorno 2 luglio 2014, con la quale il Sindaco ha ordinato ad Andrea Ferrara, quale comproprietario ed ex gestore della ex discarica comunale per rifiuti solidi urbani – RSU, di procedere entro 30 giorni dalla notifica della predetta ordinanza all'avvio delle operazioni di ripristino ambientale e alla bonifica dell'area.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Cava de' Tirreni;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 aprile 2021 il consigliere Francesco Gambato Spisani e dato atto che nessuno per le parti è presente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO e DIRITTO**

1. Andrea Ferrara, ricorrente appellante, è comproprietario di alcuni terreni, che si trovano in località Cannetiello del Comune di Cava dei Tirreni, intimato appellato, e sono distinti al relativo catasto al foglio 18, particelle 5, 13 e 41 (fatto storico pacifico in causa, si veda comunque la sentenza impugnata in

particolare alle pp. 5 e 22): si controverte delle ordinanze 28 maggio 2014 n. 41 (doc. 1 in I grado ricorrente appellante nel ricorso n.1761/2014) e 30 giugno 2014 n.61 (all. 3 ricorrente appellante al ricorso di I grado n.1810/2014), con le quali il Sindaco ha inteso provvedere quanto ai rifiuti che su quei terreni si trovano depositati.

2. L'ordinanza 28 maggio 2014 n.41 si può riassumere così come segue.

2.1 Anzitutto, nell'oggetto, essa si qualifica come ordinanza per la *“attivazione da parte dei proprietari delle procedure di prevenzione per gli interventi di messa in sicurezza d'emergenza ai sensi dell'art. 242”* del d. lgs. 3 aprile 2006 n.152, emessa a fronte di una *“discarica non autorizzata di rifiuti”* e nella premessa riporta l'art. 192 dello stesso d. lgs. 152/2006, che come è noto sanziona, per quanto qui interessa, *“L'abbandono e il deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel suolo”*.

2.2 Nella motivazione, essa dà poi atto di un verbale di sopralluogo 9 aprile 2014, e riporta quanto esso descrive: *“l'area ispezionata individuata catastalmente al fg. 18 particelle 41, 47, 43 e 56 ha un'estensione di circa 10.000 mq ed è delimitata a monte da una strada in sterrato e sui lati e a valle da impluvi naturali interessati da ruscellamenti di acque superficiali; l'area si presenta in declivio con pendenza di circa il 30% con n.3 terrazzamenti e n.2 scarpate di altezza media di 10-12 mt; tutta l'area delle scarpate è interessata da rifiuti affioranti dal terreno che, da un'ispezione visiva, risultano costituiti da: vetro, plastica, indumenti, carta e cartone, imballaggi in plastica, lattine, metallo, pneumatici f[uori] u[so], cemento, miscugli o scorie di cemento, ecc. derivanti da attività di costruzione e demolizione, pezzi di asfalto di manto stradale; dalla morfologia dei luoghi appare verosimile che l'area sia stata oggetto di deposito e tombamento di rifiuti; sulla superficie dei terrazzamenti è presente folta vegetazione spontanea; non si sono avvertite esalazioni maleodoranti; non sono nati rilevati fenomeni di percolazione in atto in corrispondenza delle scarpate”*. Lo stesso verbale di sopralluogo, sempre nella parte che l'ordinanza riporta, ritiene necessaria la bonifica del sito.

2.3 L'ordinanza prosegue dando atto di avere attivato il contraddittorio procedimentale, notificando l'avviso di inizio del procedimento, in particolare di averlo notificato il giorno 2 maggio 2014 all'attuale ricorrente appellante, che non ha ritenuto di far pervenire proprie osservazioni.

2.4 Ciò posto, l'ordinanza afferma che *“a) la presenza di rifiuti sulle aree oggetto della presente procedura è diffusa, rilevante ed evidente. Basta una mera fruizione dell'area per accertarne la presenza; b) la situazione orografica dell'area e le vie di accesso a mezzo di viali privati delimitati fanno escludere l'ipotesi che la discarica dei rifiuti possa essere avvenuta all'insaputa dei proprietari; c) pur ritenendo, in relazione allo stato dei luoghi ed alla presenza di specie arboree sviluppatesi sull'ammasso dei rifiuti, che trattasi di una discarica di non recente costituzione è altrettanto evidente che, per le caratteristiche dell'area e dei luoghi, gli odierni proprietari hanno avuto contezza della presenza dei rifiuti fin da subito. A ciò si aggiunga che la proprietà delle aree (p.11e 41 e 43) è avvenuta per trasferimenti nell'ambito degli stessi nuclei familiari (atti per causa di porte del 2006 e del 2011)”*.

2.5 Richiamata quindi giurisprudenza di Cassazione sulla responsabilità del proprietario il quale tolleri l'abbandono sistematico di rifiuti sul proprio fondo, l'ordinanza ingiunge ai proprietari stessi, fra i quali appunto il ricorrente appellante tutte le prescrizioni di cui appresso: *“1) d'inibire l'accesso all'area da parte di terzi, vietare il pascolo di animali e la raccolta di frutti della terra, anche di tipo spontaneo; 2) d'incaricare, entro giorni 7 dalla notifica dell'ordinanza, un professionista abilitato (ingegnere chimico o biologo) per lo svolgimento delle attività di indagine finalizzate alla definizione delle misure di prevenzione ed alla verifica delle concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) ex art. 242 d. lgs. 152/06, nonché alla verifica di stabilità degli ammassi dei rifiuti; 3) di far redigere e consegnare al protocollo comunale, entro giorni 15 dalla notifica della presente ordinanza, crono-programma delle attività da svolgere per la redazione dell'indagine preliminare, di cui all'art. 242 comma 2 ed indicare le misure di prevenzione da porre in essere immediatamente, la natura e volumetria dei rifiuti a vista o eventualmente interrati, il tutto nel rispetto di quanto prescritto dall'ARPAC nella nota, prot. 23294/2014 del 18 aprile 14; 4) di consegnare al protocollo comunale, entro e non oltre 30 giorni dalla notifica del provvedimento, l'indagine preliminare di cui al precedente punto; 5) d'eseguire le attività di bonifica e/o avvio a recupero smaltimento dei rifiuti ivi presenti, nel rispetto delle prescrizioni degli enti preposti”*.

3. Contro questa ordinanza, l'interessato ha proposto avanti il T.a.r. il ricorso di I grado n.1761/2014.

4. A sua volta, l'ordinanza 30 giugno 2014 n.61 si può riassumere così come segue.

4.1 Anzitutto, nell'oggetto essa si qualifica come ordinanza per il *“ripristino ambientale e bonifica area individuata in catasto al foglio 18 particelle 4 e 5 ex artt. 242 e seguenti”* del d. lgs. 152/2006,

4.2 Nella motivazione, l'ordinanza prende le mosse da un verbale di sopralluogo, che nel marzo del 2014 ha riscontrato *“presso la ex discarica comunale sita alla loc. Cannetiello della frazione S. Pietro... uno*

*straordinario e rilevante afflusso d'acqua che, dalla briglia a monte delle vasche di raccolta, confluiva nelle medesime determinando una portata stimata in circa 40.000 litri/giorno (40 mc). Tale flusso, era presumibilmente in relazione con le persistenti piogge dei mesi precedenti che avevano creato dei bacini sotterranei successivamente canalizzatisi fino alla briglia. Per fronteggiare tale volume d'acqua misto a percolato (circa 40 mc/die) all'indomani dell'emergenza venivano programmati almeno 3 svuotamenti giornalieri...".* Come è noto, il percolato è il liquido, altamente inquinante, che si forma quando le acque piovane penetrano nelle discariche di rifiuti e vengono contaminate dalle sostanze in essi contenute.

4.3 A seguito di questa infiltrazione di liquidi inquinanti, l'ordinanza dà atto del sequestro disposto dall'autorità giudiziaria penale e dell'avvio del procedimento per accertare responsabilità e obblighi relativi alla sistemazione della ex discarica.

4.4 Ciò posto, l'ordinanza dà atto dell'istruttoria svolta in particolare per chiarire la posizione dell'attuale ricorrente appellante Andrea Ferrara, esponendo in sintesi quanto segue. Risulta anzitutto una scrittura privata di comodato, con la quale lo stesso Andrea Ferrara nel dicembre del 1989 aveva ricevuto dal padre *"l'area della discarica censita al NCT al fg.18 particella 5...per la creazione di tutte le infrastrutture necessarie nonché delle attrezzature per il discarico e l'interramento dei rifiuti solidi urbani"*.

Successivamente, lo stesso Andrea Ferrara aveva stipulato con il Comune un contratto 11 marzo 1991 rep. n.1148, *"di gestione e fitto dell'area censita al N.C.T. al fg.18 p.lla 5 per la discarica di rifiuti solidi urbani sita alla loc. Cannetiello fraz S. Pietro esistente e funzionante fin dal 1982"*, contratto che all'art. 5 lo impegnava *"alla formazione delle piazzole ed ai successivi riempimenti e ricoprimenti, in piena armonia col progetto approvato, in modo da evitare qualsiasi difformità dai risultati ecologici e ambientali che il progetto si prefiggeva"*.

4.5 Sempre l'ordinanza dà atto che il progetto citato era un progetto approvato con deliberazione della Giunta comunale 25 giugno 1988 n. 1614, che prevedeva un adeguamento della discarica in questione, e in particolare l'impermeabilizzazione del fondo e delle pareti di essa, secondo la normativa al tempo vigente.

4.6 L'ordinanza, dato atto anche della presenza di acque sotterranee contaminate fuori dal corpo della discarica, conclude che i fenomeni descritti *"siano riconducibili ad una carenza nella fase esecutiva di realizzazione della discarica da parte del gestore"*, il quale non avrebbe *"adempito a tutto quanto previsto dal contratto"* di cui si è detto, e quindi ritiene che Andrea Ferrara *"nella veste di proprietario dell'area, gestore della discarica ed esecutore delle opere relative alla sua realizzazione sia responsabile della cattiva esecuzione delle opere di impermeabilizzazione sia del fondo sia delle pareti laterali della discarica e pertanto soggetto obbligato alla bonifica ed al ripristino ambientale"* ai sensi degli artt. 242 e ss. del d. lgs. 152/2006.

4.7 L'ordinanza ingiunge quindi ad Andrea Ferrara *"nella qualità di comproprietario ed ex gestore della ex discarica per i rifiuti solidi urbani provenienti dal territorio di Cava de' Tirreni, in applicazione dell'art.242 del d.lgs.152/06, a propria cura e spese, entro 30 gg. dalla notifica del presente atto, di procedere all'avvio delle operazioni di ripristino ambientale e alla bonifica dell'area individuata in catasto al foglio 18 particelle 4 e 5 utilizzata quale discarica per RSU provenienti dal territorio di Cava de' Tirreni, in virtù di contratto di fitto e gestione stipulato dall'Ente con il sunnominato"*.

5. Contro questa seconda ordinanza, l'interessato ha proposto avanti il T.a.r. il ricorso di I grado n.1810/2014.

6. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha riunito questi due ricorsi, ha dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse il ricorso 1810/2014 ed ha respinto il ricorso 1761/2014, in ordine logico per le ragioni ora esposte.

6.1 In linea di fatto, il T.a.r. ha ritenuto accertato che il deposito incontrollato di rifiuti sui terreni per cui è causa derivi da due distinte vicende. L'interessato anzitutto, sulla particella 5 – e solo su quella- avrebbe gestito una discarica autorizzata di RSU per smaltire i rifiuti di quel tipo provenienti dal Comune di Cava dei Tirreni, sulla base di una serie di accordi con quell'ente. Da questa situazione è scaturita l'ordinanza 61/2014, volta a sanzionare la violazione degli obblighi, discendenti dal contratto di gestione della discarica, ivi autorizzata (motivazione, in particolare alla p. 17).

6.2 L'interessato stesso poi, il quale già dagli anni '70 del secolo scorso avrebbe gestito sui terreni di proprietà una discarica privata, che non consta autorizzata in alcun modo, avrebbe utilizzato i restanti suoi terreni, e in particolare la particella 41, come discarica incontrollata. Da questa situazione è scaturita l'ordinanza 41/2014, volta a sanzionare l'attività di discarica totalmente abusiva (motivazione, in particolare ancora alla citata p. 17).

6.3 Ciò posto, il T.a.r. ha preso in esame una relazione istruttoria (doc. 7 Comune in I grado nel ricorso n.1761/14 prodotto il giorno 26 settembre 2019) con la quale il Comune ha reso noti i provvedimenti da esso

adottati dopo le ordinanze impugnate, ovvero in sintesi una serie di provvedimenti volti alla bonifica della sola area della ex discarica autorizzata. Preso atto che l'interessato non ha impugnato alcuno di questi provvedimenti, il T.a.r. ha ritenuto la sua acquiescenza nella parte corrispondente, ed ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso 1810/2014.

6.4 Il T.a.r. ha invece respinto nel merito il ricorso 1761/2014. In sintesi, ha ritenuto che con l'ordinanza 41/2014 il Sindaco del Comune abbia legittimamente esercitato i poteri conferitigli dall'art. 192 del d. lgs. 152/2006 e dagli artt. 50 e 54 del d. lgs. 267/2000, e che il comproprietario ricorrente si potesse ritenere responsabile dell'abbandono dei rifiuti per lo meno sotto il profilo di una sua negligenza.

7. Contro questa sentenza, il comproprietario ha proposto impugnazione, con appello affidato a sei autonomi motivi: con i primi cinque (da pagina 9 a pagina 22 del ricorso), reitera tutti i corrispondenti motivi posti a base del ricorso di primo grado n.r.g. 1761/2014; il sesto motivo (da pagina 24 a pagina 25) è volto contro il capo di sentenza che ha dichiarato improcedibile il ricorso 1810/2014 (di cui ha riproposto le doglianze non esaminate).

7.1 Contro il capo di sentenza che respinge il ricorso 1761/2014, deduce i motivi che seguono:

- con il primo di essi, a p. 9 dell'atto, deduce incompetenza in favore della Provincia per violazione degli artt. 50 e 54 del d. lgs. 18 agosto 2000 n.267 e dell'art. 244 del d. lgs. 152/2006. Premette in proposito che il Giudice di I grado ha ritenuto la competenza del Comune e non della Provincia ai sensi dell'art. 244 citato, in quanto si verterebbe in una fattispecie di semplice abbandono di rifiuti, e non di superamento dei valori soglia di contaminazione, situazione quest'ultima che fonda la competenza della Provincia citata. Ad avviso del ricorrente appellante, ciò sarebbe errato, perché comunque in tutti i casi disciplinati dall'art. 242 applicato nel caso di specie vi sarebbe un'ipotesi di contaminazione, almeno potenziale, del sito, e quindi vi sarebbe comunque la competenza provinciale. L'incompetenza del Comune deriverebbe anche, sempre ad avviso del ricorrente appellante, dalla errata applicazione degli artt. 50 e 54 del d. lgs. 267/2000. Secondo il Giudice di I grado, essi sarebbero stati applicati in via complementare, per aspetti secondari dell'ordinanza, come il divieto di accesso al sito. Secondo il ricorrente appellante, invece, non vi sarebbe spazio per applicare alle ipotesi di bonifica l'istituto dell'ordinanza contingibile e urgente;

- con il secondo motivo, a p. 12 dell'atto, deduce ulteriore violazione degli artt. 50 e 54 d. lgs. 267/2000 e dell'art. 192 d. lgs. 152/2006. Sostiene che il Comune gli avrebbe ordinato attività in realtà di competenza della stessa amministrazione, perché anche la particella 41, cui l'ordinanza si riferisce, e non solo la particella 5, sarebbe stata occupata da una discarica autorizzata operante per conto del Comune, alla quale quindi esso stesso dovrebbe provvedere. In questo senso, critica la diversa ricostruzione dei fatti compiuta dal Giudice di I grado e sostiene che anche sotto questo profilo mancherebbero i presupposti per applicare gli artt. 50 e 54 del d. lgs. 267/2000;

- con il terzo motivo, a p. 16 dell'atto, deduce violazione dell'art. 7 della l. 7 agosto 1990 n.241, nel senso che i trenta giorni decorsi dalla notifica nei suoi confronti dell'avviso di inizio del procedimento al provvedimento emanato sarebbero indice di un'istruttoria insufficiente, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di I grado;

- con i motivi quarto e quinto alle pp. 18 e 20 dell'atto, deduce infine, propriamente, violazione dell'art. 192 del d. lgs. 152/2006. Ribadito che a suo avviso anche la particella 41 sarebbe stata occupata da una discarica autorizzata, afferma che la motivazione, contrariamente a quanto ritenuto dal Giudice di I grado, lo avrebbe ritenuto responsabile solo perché comproprietario dell'abbandono dei rifiuti.

7.2 Contro il capo di sentenza che dichiara improcedibile il ricorso 1810/2014, l'interessato afferma che il Giudice di I grado avrebbe errato nel dichiarare improcedibile il ricorso, in quanto esso, a suo dire, ove accolto avrebbe avuto efficacia caducante, e non soltanto viziante, sugli atti ulteriori di cui alla relazione istruttoria del Comune, che quindi egli non avrebbe avuto alcun onere di impugnare.

7.3 Di conseguenza, ripropone i motivi già dedotti in I grado con il ricorso 1810/2014 contro l'ordinanza 61/2014.

- con il primo motivo riproposto, a p. 25 dell'atto, deduce l'incompetenza del Comune in modo identico a quanto dedotto nel primo motivo di appello di cui sopra;

- con il secondo motivo riproposto, sempre a p. 25 dell'atto, deduce violazione degli artt. 50 e 54 d. lgs. 267/2000 e degli artt. 242 e ss. d. lgs. 152/2006. Sostiene che il Comune sarebbe stato tenuto a provvedere in proprio, perché si sarebbe trattato di una discarica autorizzata gestita per suo conto, e quindi non ricorrerebbero i presupposti per adottare un'ordinanza di necessità ed urgenza;

- con il terzo motivo riproposto, a p. 27 dell'atto, deduce violazione dell'art. 7 della l. 241/1990, per essere stato omissivo nei suoi confronti l'avviso di inizio del procedimento; sostiene infatti che la nota 30 aprile 2014

sarebbe stata inadatta allo scopo, perché riferita solo al sequestro dell'area e non, in tesi, al ruolo da lui ricoperto;

- con i motivi riproposti quarto, quinto e sesto alle pp. 30, 32 e 34 dell'atto, deduce violazione degli artt. 242 e ss. d. lgs. 152/2006, e nega in sintesi la sua responsabilità, che ascrive in tutto e per tutto al Comune, qualificandosi mero "operaio al servizio della discarica" (p. 35 sedicesimo rigo dell'atto);

- con il settimo motivo riproposto, a p. 36 dell'atto, deduce infine violazione di legge quanto alle conseguenze sanzionatorie che l'ordinanza prospetta in caso di sua violazione.

8. Il Comune ha resistito, con atto 16 novembre 2020 e memoria 15 marzo 2021, ed ha chiesto che l'appello sia respinto, in sintesi difendendo le motivazioni della sentenza impugnata.

9. Con replica 25 marzo 2021, il ricorrente appellante ha ribadito le sue asserite ragioni.

10. Alla pubblica udienza del giorno 15 aprile 2021, la Sezione ha infine trattenuto il ricorso in decisione.

11. L'appello è infondato e va respinto, per le ragioni di seguito esposte.

12. E' infondato il primo motivo, centrato sull'incompetenza del Comune in favore della Provincia ad emanare l'ordinanza 41/2014, in quanto si tratterebbe di un'ordinanza ai sensi degli artt. 242 e ss. d. lgs. 152/2006, appunto di competenza della Provincia.

12.1 Come correttamente evidenziato dal Giudice di I grado, però, le ordinanze emanate ai sensi dell'art. 242 cit. presuppongono una situazione di fatto qui inesistente. Le ordinanze in questione sono infatti previste dal titolo V della parte IV del decreto, che ai sensi della norma introduttiva, ovvero dell'art. 239 d. lgs. 152/2006 disciplina "gli interventi di bonifica e ripristino ambientale dei siti contaminati" e per espressa previsione del successivo comma 2 lettera a) dello stesso articolo non si applica "all'abbandono dei rifiuti disciplinato dalla parte quarta del presente decreto", fattispecie in cui si interviene invece con le ordinanze comunali di cui all'art. 192 del decreto, più volte citato.

12.2 Nel caso di specie, non è mai stata nemmeno ipotizzata una contaminazione del suolo interessato, ovvero della particella 41, e quindi correttamente ha provveduto il Comune, trattandosi appunto di semplice abbandono di rifiuti di cui all'art. 192.

12.3 È poi corretto quanto afferma il Giudice di I grado, ovvero che lo stesso art. 192 consente soltanto di imporre "rimozione ... avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti e ... ripristino dello stato dei luoghi", provvedimenti che non esauriscono il contenuto dell'ordinanza 41/2014. L'ordinanza stessa infatti impone obblighi ulteriori che si sono elencati, ovvero prescrive di impedire a terzi l'accesso all'area e il suo uso per qualsiasi scopo, con prescrizioni che si giustificano in base agli artt. 50 e 54 del T. U. 267/2000, ovvero in base ai poteri di ordinanza contingibile e urgente che il Sindaco può esercitare nelle situazioni di pericolo per l'igiene e l'incolumità pubbliche.

12.4 In base a questa corretta qualificazione dell'ordinanza, il motivo va quindi respinto e va dato atto che il richiamo all'art. 244 del d. lgs. 152/2006, pure contenuto nella relativa motivazione è errato in diritto, anche se ciò, ovviamente, non modifica la sostanza del provvedimento (arg. da Cons. Stato, sez. IV, n. 1658 del 2021; n. 2301 del 2000).

13. È infondato anche il secondo motivo, che sostiene la competenza del Comune ad eseguire la bonifica della particella 41, e quindi a sostenere i costi relativi.

13.1 In linea di fatto, il Giudice di I grado - si veda la motivazione della sentenza, in particolare la p. 22 dal quindicesimo rigo- ha ricostruito la situazione dei terreni di proprietà del ricorrente appellante così come spiegato sopra ai §§ 6.1 e 6.2, ovvero nel senso che sulla particella 5 si trovasse la discarica autorizzata, mentre la particella 41 fosse stata interessata dall'abbandono incontrollato di rifiuti, senza interferenze spaziali fra le due situazioni.

13.2 A fondamento di questa conclusione, il Giudice di I grado pone quanto risulta dai documenti di causa, e osserva che l'unico di essi da cui risulta che la discarica autorizzata potesse interessare anche la particella 41 è il decreto del Prefetto 20 marzo 1981 (doc. 1 bis in I grado ricorrente in ricorso 1761/2014), che individua la discarica stessa, peraltro in modo ambiguo, perché vi ricomprende le particelle 5, 13 e 41, ma ne fissa l'estensione in 7.715 mq soltanto, ovvero per un valore inferiore alla superficie di tutte le particelle considerate, ma comparabile con la superficie della sola particella 5. Ciò posto, sempre secondo il Giudice di I grado, la documentazione successiva prodotta dal Comune si riferisce invece alla particella 5 come sede esclusiva della discarica autorizzata: in questo senso sono in particolare la relazione geologica inviata all'ente dal ricorrente appellante con atto 24 febbraio 1984 prot. n.6690 (doc. 6 Comune in I grado in ricorso 1761/2014), con allegata una cartografia, e il contratto 6 luglio 1991 rep. n.1221, meglio detto 1225 (doc. 6 in I grado ricorrente in ricorso 1761/2014), anch'esso con allegata una cartografia.

13.3 Il ricorrente appellante (pp. 15-16 dell'atto) non contesta questi documenti come fatti, né le cartografie relative, ma si limita a sostenere che "non è escluso" (p. 16 dodicesimo rigo) un uso da parte del comune

anche della particella 41 come discarica. È però evidente che in mancanza di qualsiasi deduzione specifica, nonché di prove, che spieghino come ciò sarebbe accaduto, l'affermazione rimane una mera ipotesi, non valorizzabile in giudizio.

13.4 Accertato così che la discarica autorizzata non riguardava la particella 41, non vi sono ragioni per sostenere che il Comune sia in qualche modo tenuto alla bonifica di quell'area.

14. Va respinto anche il terzo motivo, che desume un difetto di istruttoria dalla circostanza per cui il provvedimento è stato emanato dopo trenta giorni, a suo avviso un termine troppo breve, dalla comunicazione di avvio del procedimento. Va infatti evidenziato che trenta giorni non sono un tempo trascurabile, e che lo stato dei luoghi, come risulta dal verbale citato, era chiaro, perché l'abbandono di rifiuti era ben visibile. Non sembra quindi si possa in alcun modo sostenere che occorresse un tempo maggiore per intervenire.

15. Devono essere a loro volta respinti il quarto e il quinto motivo di appello, con i quali, con più argomenti, in sintesi l'interessato nega la sua responsabilità per l'abbandono di rifiuti.

15.1 In linea di diritto, i principi relativi alla responsabilità del proprietario per abbandono di rifiuti sul proprio fondo sono stati elaborati, da ultimo, dalla sentenza dell'Adunanza plenaria di questo Consiglio 26 gennaio 2021 n.3, attraverso considerazioni di carattere generale, se pure elaborate con riferimento ad un caso concreto in parte diverso da quello in esame. Occorre allora partire dal principio stabilito dall'art. 14 della direttiva europea in materia, 2008/98/CE, per cui "*Secondo il principio «chi inquina paga», i costi della gestione dei rifiuti sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti*". In altre parole, così come notato dalla sentenza dell'Adunanza plenaria, perché si debbano sopportare i costi dello smaltimento, ciò che importa è la disponibilità materiale dei beni" ovvero "la titolarità di un titolo giuridico", quale che esso sia, che "consenta (o imponga) l'amministrazione di un patrimonio nel quale sono compresi i beni immobili inquinati", e quindi, in via logica, anche la proprietà del fondo. In tali termini, la possibilità di essere ritenuti esenti da responsabilità per assenza di dolo o di colpa si qualifica come un'esimente, e non può essere presunta. Viceversa, è la prova della colpevolezza che si può raggiungere in via logica e indiziaria, perché altrimenti, sempre secondo l'Adunanza plenaria, "i costi della bonifica finirebbero per ricadere sulla collettività incolpevole" e il principio "chi inquina paga" sarebbe vanificato. In questo senso si spiega l'insegnamento anche precedente della costante giurisprudenza, per cui risponde per l'abbandono di rifiuti su un'area da parte di terzi anche il proprietario che ne fosse a conoscenza e abbia ommesso di attivarsi per contrastarlo, tipicamente con recinzioni del fondo ovvero per lo meno con denunce alle autorità competenti, che qui non constano: così per tutte Cass. civ. sez. III 9 luglio 2020 n.14612 e C.d.S. sez. II 5 dicembre 2011 n.2990; si veda poi in particolare C.d.S. sez. IV 3 dicembre 2020 n.7657, secondo la quale ove le difese passive come le recinzioni siano eccessivamente costose o poco dissuasive, è dovuta comunque la segnalazione all'autorità perché essa provveda.

15.2 Applicando i principi appena esposti al caso concreto, è anzitutto corretto quanto afferma il Giudice di I grado, ovvero che sull'area non era mai stata autorizzata una discarica, e quindi che rifiuti lì non se ne sarebbero dovuti trovare. L'ordinanza 41/2014 poi rileva un particolare aspetto dello stato dei luoghi, ovvero che al sito si accede con vialetti privati delimitati. A fronte di ciò è del tutto inverosimile che l'abbandono, nelle notevoli quantità che il sopralluogo riportato in motivazione consente di ipotizzare, sia avvenuto all'insaputa dei proprietari, e in particolare del ricorrente, il quale, come va ricordato, da un lato gestiva la vicina discarica autorizzata, e quindi sicuramente non è persona priva di conoscenze specifiche in materia, dall'altro lato non risulta avere fatto alcun tipo di segnalazione all'autorità.

16. È da ultimo corretta la pronuncia di improcedibilità del ricorso 1810/2014 per omessa impugnazione degli atti successivi.

16.1 In generale, gli atti per i quali vale l'efficacia caducante e non solo viziante sono solo quelli che si presentino come successivi a quello impugnato in rapporto di necessità con esso, senza che sia richiesta autonoma nuova valutazione e senza che siano coinvolti terzi (così per tutte, Cons Stato, sez. IV, n. 6922 del 2020 e n. 4759 del 2020; sez. VI 5 agosto 2020 n.4935 e 9 aprile 2015 n.1782). È solo in caso di efficacia caducante che non vi è l'onere di impugnare gli atti successivi in questione, che invece dovranno essere impugnati nei termini ove ricorra un'efficacia solo viziante.

16.2 Ciò posto, dalla relazione del Comune (doc. 7 Comune in I grado nel ricorso n.1761/14 prodotto il giorno 26 settembre 2019), risulta che successivamente all'ordinanza di cui si tratta è intervenuta la Regione, la quale si è attivata per realizzare di iniziativa pubblica la necessaria bonifica, ha indetto un'apposita gara, ha approvato il progetto ed ha appaltato i lavori. Di tutti questi atti, oltretutto adottati da un soggetto terzo rispetto alle parti in causa, il ricorrente aveva l'onere di impugnare, in quanto direttamente lesiva, per lo meno la nota 10 ottobre 2018 prot. n.81967 di esecuzione dei lavori in suo danno. Non avendolo fatto, ha

determinato l'improcedibilità ritenuta dal Giudice di I grado, perché l'esecuzione in danno della bonifica presuppone, secondo logica, l'imputabilità dell'inquinamento oggetto di bonifica.

17. Da ciò deriva la conferma della statuizione di improcedibilità del ricorso 1810/2014, il cui esame nel merito rimane precluso.

18. Le spese del giudizio seguono la soccombenza, tenuto conto dei parametri stabiliti dal regolamento 10 marzo 2014 n. 55, e sono comprensive della misura indennitaria di cui agli artt. 26, comma 1, c.p.a. e 96, comma 3, c.p.c. ricorrendone i presupposti applicativi in quanto la reiezione del gravame riposa su ragioni manifeste (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. IV, nn. 3919 del 2021; 1117 e 1186 del 2018; n. 2200 del 2016; Cass. civ., sez. VI, 2 novembre 2016, n. 2215, cui si rinvia ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera d) c.p.a.).

19. Il Collegio evidenzia, infine, che la reiezione dell'appello si fonda, come dianzi illustrato, su ragioni manifeste e ciò rileva anche agli effetti di cui all'art. 2, comma 2 *quinquies*, della legge 24 marzo 2001, nr. 89, come da ultimo modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 8392/2020), lo respinge.

Condanna il ricorrente appellante a rifondere al Comune di Cava dei Tirreni intimato appellato le spese di questo grado di giudizio, spese che liquida in € 10.000 (diecimila/00) oltre accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15 %).

Nulla per spese nei confronti delle altre parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Nicola D'Angelo, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Francesco Gambato Spisani**

**IL PRESIDENTE**

**Vito Poli**

IL SEGRETARIO