

N. 00701/2014 REG.PROV.COLL.
N. 03736/1998 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3736 del 1998, proposto da:

Ferrari Emma, Possente Luciana, Possente Annalisa, rappresentate e difese dagli avv. Francesca Maggiolo, Corrado Tognetti, Laura Poggi, con domicilio eletto presso Francesca Maggiolo in Venezia-Mestre, corso del Popolo, 70,

contro

Comune di Verona - (Vr), rappresentato e difeso dagli avv. Alessandra Rigobello, Riccardo Moretto, Giovanni Caineri, Fulvia Squadroni, con domicilio eletto presso Giovanni Caineri in Verona, Avv. Civica - piazza Bra', N. 1;

nei confronti di

Edilcosta Srl;

e con l'intervento di

Carlo Alberto Carmagnani, rappresentato e difeso dagli avv. Laura Poggi, Michele Misino, Aurelio Bianchini, con domicilio eletto presso Aurelio Bianchini in Venezia, S. Croce, 269 - Ponte Squartai;

per l'annullamento

del provvedimento comunale 16.7.1998 n. 560 di bonifica, pulizia e risanamento di un'area di proprietà delle ricorrenti, prorogata con provvedimento n. 063231 del 1998 e poi sospesa fino al 31.10.1998 con ordinanza n. 713 del 1998.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Verona - (Vr);

Vista l'istanza ex art 1 comma 2 titolo I dell'allegato 3 CPA proposta anche dall'avente causa Carlo Alberto Carmagnani, come sopra rappresentato e difeso;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 aprile 2014 la dott.ssa Oria Settesoldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorso si rivolge avverso l'ordine di bonifica di area di proprietà delle ricorrenti , consistente in una ex cava che hanno ereditato dal loro, rispettivamente, marito e padre.

Tale cava, che fin dagli anni 70 era recintata con una rete metallica al fine di impedirne l'accesso a terzi estranei, venne parzialmente occupata nel 1982 da parte del Comune di Verona per costruire un cavalcavia

sulla linea ferroviaria Verona/Bologna e in parte anche dall'Ente Ferrovie dello Stato per procedere all'allargamento ed alla recinzione della linea ferroviaria.

Il Comune di Verona occupando una fetta di terreno adiacente alla strada pubblica per il compimento dei lavori di costruzione del cavalcavia, eliminò la recinzione che impediva l'accesso al terreno di proprietà delle ricorrenti dalla strada pubblica, per poi ripristinarla, seppure arretrata di alcuni metri, una volta terminati i lavori, circa due anni dopo.

Pertanto, durante i lavori di costruzione del cavalcavia, il terreno di proprietà delle ricorrenti - occupato dal Comune -, rimase senza idonea protezione.

Nel 1984 il Comune acquistò parte del terreno precedentemente occupato.

Verso il finire degli anni 80 le ricorrenti riferiscono di aver denunciato più volte il taglio della rete di recinzione o la forzatura e conseguente apertura dei lucchetti sul cancello, ad opera di ignoti.

Con ordinanza n. 5473 del 24.07.1990, il Sindaco di Verona, vista la relazione di un sopralluogo effettuato dal personale in servizio presso il settore ecologia dello stesso Comune, dalla quale si evinceva che sul terreno delle ricorrenti nei pressi dell'ex cava si era rinvenuto un notevole quantitativo di terra di fonderia classificabile come rifiuto speciale, ha ordinato alle signori Ferrari Emma, Possente Luciana e Possente Annalisa, quali proprietarie del terreno in questione, la predisposizione di un progetto di bonifica di recupero ambientale dell'area interessata.

Le ricorrenti (che peraltro affermano di non aver avuto alcuna responsabilità circa il deposito del materiale inquinante reperito nella cava dismessa, in quanto non solo non vi avevano scaricato nulla, ma avevano sempre custodito recintato il terreno di loro proprietà, denunciato prontamente tutte le effrazioni e provveduto a rimettere in pristino la recinzione quando questa veniva divelta o danneggiata da ignoti), raggiunsero un accordo con la società Edilcosta S.r.l., in base al quale quest'ultima si impegnava ad eseguire la ricomposizione ambientale dell'area, assumendosi qualsiasi responsabilità diretta ed indiretta e manlevando le comproprietarie da oneri di vigilanza e custodia dell'area stessa ed ottenendo quale corrispettivo l'uso gratuito dell'area sopra citata fino all'anno 2001.

Sulla base di tale accordo l'Edilcosta S.r.l., in data 26.01.1991, presentò al Comune di Verona ed alla Provincia un progetto di intervento di riqualificazione ambientale che non è poi andato a buon fine, ancorchè, con decreto n. prot. 982 del 18.05.1992 del presidente della Provincia di Verona, fosse stato approvato il progetto presentato dall'Edilcosta S.r.l., per la ricomposizione ambientale della cava dismessa, mediante discarica di seconda categoria, tipo A e, da quel momento, sia la Provincia che il Comune avessero intrattenuto rapporti diretti solo con tale ditta.

In tutti questi anni la Soc. Edilcosta ha quindi provveduto alla movimentazione del materiale all'interno della cava, allo scarico di nuovo materiale, all'asporto di altro materiale ancora, tenendosi in stretto contatto con Comune e Provincia finchè, nel marzo del 1998, dopo che per tutti i precedenti anni né il Comune, né la Provincia

avessero contestato alcunché alle ricorrenti, sono stati loro improvvisamente notificati - quali proprietarie del terreno della cava dismessa -, tre verbali identici di accertamento di violazione degli artt. 14, commi 1 e 3 del D. Lgs n. 22/97, per aver abbandonato su detto terreno dei rifiuti costituiti da pneumatici usurati per veicoli di vario tipo.

Avverso i verbali di accertamento sopracitati, le ricorrenti hanno presentato, in data 16.04.1998, ricorso al Sindaco del Comune di Verona, facendo presente: a) che i pneumatici erano stati introdotti abusivamente nel terreno di loro proprietà; b) che il terreno in questione era goduto in uso dalla Soc. Edilcosta S.r.l. che ne aveva il possesso esclusivo; c) che il terreno in questione era completamente recintato da una rete metallica alta m. 1,60, rinforzata da una seconda recinzione alta 2,60; d) che pertanto nessuna responsabilità poteva essere addebitata al proprietario del terreno, in quanto tale.

Al verbale di accertamento sopracitato non risulta aver fatto seguito né l'emanazione di un'ordinanza di archiviazione né di ordinanze ingiunzione da parte del Sindaco.

In data 17 luglio 1998 è stata invece notificata alle ricorrenti l'impugnata ordinanza n. 560, emessa dal dirigente amministrativo del settore ecologia, con la quale, visto l'esito di un sopralluogo eseguito dallo stesso settore ecologia in data 06.03.1998, con il quale era stata accertata la presenza nell'ambito dell'ex cava di rifiuti costituiti da un cumulo di copertoni e scarti di fonderia, nonché lo stato di degrado generale dell'area, veniva ordinato all'Edilcosta S.r.l., quale ditta incaricata alla ricomposizione dell'area dell'ex cava, ed alle ricorrenti,

quali proprietarie dell'area, " di provvedere entro 15 giorni dalla notifica del provvedimento: 1) alla raccolta ed al trasporto del materiale depositato ad un centro autorizzato al recupero o, in alternativa, ad una discarica autorizzata; 2) alla pulizia ed al risanamento dell'area; 3) a comunicare al Settore ecologia del Comune di Verona gli impianti a cui verranno conferiti rifiuti, fornendo allo scrivente settore copia delle bolle di conferimento al centro/discarica".

Tale ordinanza venne in un primo momento prorogata, con ordinanza n. 560/98, e quindi sospesa fino al 31.10.1998, con ordinanza n. 713/98.

Verso la fine di settembre le ricorrenti ricevettero poi, per conoscenza, copia di una raccomandata inviata all'Edilcosta dal settore ecologia della Provincia di Verona, dalla quale appresero che l'Edilcosta aveva presentato una variante al progetto di bonifica dell'ex cava nel 1994, progetto respinto dall'amministrazione provinciale con un provvedimento che dettava la scadenza di fine maggio 1996 per il completamento dei lavori di bonifica dell'area.

Con tale raccomandata l'amministrazione provinciale chiedeva all'Edilcosta la produzione dello stato di avanzamento dei lavori di bonifica ed una formale istanza di rinnovo/variante/ rinuncia del progetto, facendo presente che l'autorizzazione rilasciata nel 1994 era scaduta e quindi priva di efficacia ed infine l'Edilcosta e le proprietarie dell'area venivano diffidate ad ottemperare alla succitata ordinanza del dirigente del settore ecologia del Comune di Verona, che è oggetto del presente ricorso.

Con lettera raccomandata datata 20.10.1998 l'Edilcosta ha comunicato al Comune di Verona, alla Provincia e alle ricorrenti, che l'accordo precedentemente sottoscritto con le proprietarie del terreno circa la gestione della bonifica dell'area dell'ex cava era stato consensualmente risolto e pertanto tale ditta non era più da considerarsi “interlocutore idoneo alle problematiche dell'area in questione”.

Con raccomandata a.r. datata 14.11.1998, inviata all'Edilcosta, al Comune di Verona e alla Provincia, le ricorrenti hanno invece precisato che non vi era stata alcuna risoluzione consensuale del contratto con l'Edilcosta, che anzi doveva essere ritenuta l'unica responsabile in relazione a quanto contestato con i provvedimenti impugnati con il presente ricorso.

Il ricorso deduce i seguenti motivi:

- 1) Illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione di legge (articolo 14 decreto legislativo numero 22 del 1997), eccesso di potere, carenza incongruenza della motivazione; nell'assunto che l'ordine alle ricorrente viene impartito con riferimento alla loro qualità di proprietarie e senza alcun'indicazione di loro colpa o dolo per la violazione contestata.
- 2) Illegittimità dei provvedimenti impugnati per violazione di legge e segnatamente gli articoli 7, 8,10 della legge 241 del 1990 nonché per difetto di motivazione; nell'assunto che sarebbe mancata la comunicazione di avvio del procedimento.
- 3) Illegittimità dei provvedimenti impugnati per incompetenza assoluta, eccesso di potere, vizio di motivazione; nell'assunto che sarebbe stato competente il sindaco e non il dirigente del settore ecologia del Comune

di Verona. Inoltre la sanzione del ripristino, in quanto accessoria rispetto a quella amministrativa pecuniaria, non avrebbe potuto essere emanata fino a che non fossero stati conclusi tutti gli accertamenti relativi all'eventuale comminazione della funzione principale.

Si è costituito in giudizio il comune di Verona contro deducendo per il rigetto del ricorso ed eccependone in via preliminare la irricevibilità per tardività, in quanto l'atto introduttivo del giudizio risulta essere stato notificato in data 4 dicembre 1998 mentre i provvedimenti impugnati sono stati notificati tra il 16 luglio ed il 16 settembre 1998.

Quanto all'eccezione di tardività parte ricorrente contro deduce ribadendo che le ordinanze impugnate in via principale sono la n. 560/1998 (notificata il 16 luglio 1998 alla signora Luciana Possente e alle signore Ferrari e Possente Annalisa per giacenza, con deposito nell'ufficio di Verona Centrale il 17/07/1998); l'ordinanza di proroga della stessa (notificata il 26/08/1998 alla signora Luciana Possente e alle signore Ferrari e Possente Annalisa per giacenza, con deposito nell'ufficio di Verona Centrale il 20/08/1998); l'ordinanza n. 713/1998, sospensiva dell'ordinanza 560/1998 (notificata alla signora Possente Annalisa il 14/09/1998, che ha ricevuto anche la notifica destinata alla signora Ferrari Emma). Si sostiene pertanto che, sia il provvedimento di proroga che quello di sospensione dell'efficacia dell'ordinanza n. 560/1998, essendo intervenute prima del decorso del termine di impugnazione dell'ordinanza n. 560/1998, la avrebbero sostanzialmente "congelata", privandola di quel carattere di immediata lesività che ne avrebbe richiesto l'impugnazione separata ed immediata.

In particolare con il provvedimento n. 713 del 12 settembre 1998, è stato espressamente previsto che l'ordinanza n. 560/98, oggetto di sospensione, avrebbe ripreso efficacia con decorrenza dal 31 ottobre 1998, qualora entro tale data le attuali ricorrenti non avessero presentato una nuova proposta di ricomposizione dell'area.

Nel caso di specie si sostiene che i provvedimenti successivi, prima di proroga e poi di sospensione dell'ordinanza, intervenuti nel periodo feriale e prima che fossero decorsi i termini per l'impugnazione della stessa, di fatto avrebbero voluto ovviare alla mancata comunicazione di avvio del procedimento; infatti il comune, nel confronto con le ricorrenti, che avrebbe dovuto aver luogo prima e non dopo l'emanazione del provvedimento, ha ritenuto di sospendere il provvedimento in vista di una più adeguata ponderazione dei presupposti di fatto e di diritto, per determinarsi poi definitivamente, o ritirando l'atto sospeso ovvero consentendogli di continuare a produrre i suoi effetti, tanto è vero che la sospensione è stata disposta "in attesa di una proposta di ricomposizione dell'area stessa da presentarsi al Comune e all'Amministrazione Provinciale, entro la data del 31 ottobre".

Il provvedimento di sospensione quindi avrebbe mutato la situazione di fatto, rendendo non operativo il provvedimento sospeso, privandolo della lesività di cui era connotato. In particolare si rileva che la sospensione risulta motivata dalla possibilità per le ricorrenti di presentare una proposta di ricomposizione dell'area e che tale proposta di ricomposizione avrebbe implicato per la P.A. nuove valutazioni e l'emanazione di un provvedimento diverso dall'ordinanza n. 560/98,

che, si ricorda, ordinava solo lo sgombero e il conferimento in discarica dei materiali inquinanti con pulizia dell'area; inoltre la sospensione avrebbe mutato la situazione di diritto, privando dell'efficacia e dell'esecutività il provvedimento sospeso, prevedendo la sostituzione dello stesso con un diverso provvedimento a fronte della disamina della proposta di ricomposizione dell'area, e comunque condizionando la sua efficacia alla mancata presentazione di detta proposta entro il termine del 31 ottobre; pertanto, dal mutamento della situazione di fatto e di diritto ne sarebbe derivato che la lesione dell'interesse legittimo provocata dal provvedimento sospeso è stata resa non più concreta e attuale e l'ordinanza n. 560/1998, immediatamente prorogata e poi sospesa (perché avrebbe potuto essere definitivamente abbandonata e sostituita da un provvedimento diverso qualora fosse stata presentata la proposta di ricomposizione dell'area richiesta con l'ordinanza di sospensione stessa), e quindi destinata a divenire efficace solo se entro il 31 ottobre tale proposta non fosse stata presentata, sarebbe quindi divenuta concretamente lesiva e impugnabile solo con decorrenza dal 31 ottobre; pertanto la notifica del ricorso introduttivo, avvenuta in data 04 dicembre, sarebbe da considerarsi tempestiva.

In via subordinata si invoca l'errore scusabile ai fini della rimessione in termini, sottolineando che il comportamento tenuto dalla P.A. che, da un lato non ha inviato una comunicazione d'avvio del procedimento e ha ordinato direttamente lo sgombero e, dall'altro lato, ha poi sospeso l'ordinanza aprendo un dialogo con le ricorrenti per valutare in contraddittorio la ricomposizione dell'area, avrebbe indotto a ritenere non lesiva e quindi non immediatamente impugnabile l'ordinanza, con

un'interruzione o quantomeno sospensione dei termini di impugnazione.

Il ricorso è stato dichiarato perento con decreto presidenziale n. 1798 del 14.7.2011 che è poi stato revocato con il successivo decreto n. 110/2012 su istanza presentata dalle ricorrenti signore Ferrari Emma, Possente Luciana e Possente Annalisa, sottoscritta personalmente dalle stesse e dal difensore e notificata alle altre parti, in cui si dichiara di avere ancora interesse alla trattazione della causa nonché su analoga istanza del sig. Carmagnani Carlo Alberto, avente causa delle ricorrenti sopracitate, sottoscritta personalmente dallo stesso e dal difensore e notificata alle altre parti, con il quale atto il suddetto è di fatto intervenuto in giudizio.

Alla pubblica udienza del 23 aprile 2014 il ricorso è stato introitato in decisione.

DIRITTO

Il collegio ritiene che il ricorso non sia irricevibile, dato che l'ordinanza numero 713 del 12.9.98 (terzo atto impugnato) ha dichiaratamente disposto la sospensione provvisoria della precedente ordinanza sindacale numero 560/98 "in attesa di una proposta di ricomposizione dell'area stessa che dovrà essere presentata allo scrivente settore e alla amministrazione provinciale, entro la data del 31 ottobre 1998". Ritiene pertanto il collegio che solo dalla scadenza di tale termine la precedente ordinanza numero 560 abbia ripreso ad essere pienamente vigente e lesiva; era da tale data pertanto che decorreva il termine ultimo per la proposizione di impugnativa.

In relazione alla possibile causa di inammissibilità ravvisata d'ufficio dal Collegio e rappresentata dalla possibile acquiescenza delle ricorrenti alla ordinanza n. 560/98, insita nella richiesta di proroga dalle stesse indirizzate al comune in data 24.7.98, il Collegio, dopo aver rinviato la decisione della causa per consentire alle parti di controdedurre, rileva che, come esattamente puntualizzato da parte ricorrente, la richiesta di proroga si riferiva unicamente al disposto "allontanamento dei pneumatici" e quindi non può ritenersi fonte di acquiescenza rispetto ad un'ordinanza che, invece, imponeva oltre alla raccolta ed al trasporto del materiale ivi rinvenuto (rappresentato non solo da un cumulo di copertoni ma anche da scorie di fonderia) anche la pulizia ed il risanamento dell'area.

Nel merito il ricorso è fondato.

Infatti, come esattamente puntualizzato con il primo motivo di ricorso, il Comune ha impartito alle ricorrenti l'ordine impugnato senza la previa individuazione di alcun profilo di colpa e men che meno di dolo a loro carico, come appare invece sicuramente ed incontrovertibilmente richiesto dalla normativa richiamata, addebitando quindi alle ricorrenti una sorta di responsabilità oggettiva derivante dalla proprietà del suolo.

La stessa difesa del Comune, nelle proprie memorie, non individua alcun profilo di colpa o di dolo da addebitare alle ricorrenti e si limita a rilevare che le stesse avrebbero prestato una sorta di acquiescenza all'ordinanza del Sindaco di Verona n. 5473 del 25.07.90 che aveva loro imposto la predisposizione di un progetto di bonifica di recupero ambientale dell'area, che fosse idoneo a scongiurare rischi di

inquinamento della falda e ad assicurare la stabilità dell'accumulo dei rifiuti.

Il richiamo all'ordinanza del 1990 appare peraltro del tutto irrilevante. Le attuali ricorrenti, infatti, senza con ciò riconoscere alcuna responsabilità da parte loro in merito al deposito dei rifiuti, avevano presentato un progetto di bonifica, che avrebbe dovuto essere portato ad esecuzione dalla società Edilcosta, che ha all'uopo intrattenuto direttamente i rapporti con Comune e Provincia.

Dalla documentazione prodotta peraltro risulta espressamente e "per tabulas" che l'impegno alla rimozione dei materiali inquinanti nei confronti del Comune è stato assunto solo da Edilcosta (v. doc. 15 II fascicolo documenti del Comune) e che (v. doc. 20 II fascicolo documenti del Comune) "i materiali giacenti nell'area (copertoni e scorie di fonderia) in epoca remota sono stati rimossi ed accumulati secondo le disposizioni impartite dal Vs. tecnico geom. Lodi " il quale avrebbe "consigliato di accumularli in un angolo dell'area, così come ora giacciono".

Il Comune pertanto non risulta essersi adoperato per acclarare se e quale tipo di responsabilità potessero avere le ricorrenti in merito all'inquinamento contestato, essendosi invece limitato ad attribuire loro una sorta di responsabilità "da posizione". Nei provvedimenti impugnati non viene fatto alcun riferimento ad eventuali comportamenti colposi o dolosi delle ricorrenti tali da comportare una responsabilità delle stesse per le violazioni contestate e nessuna istruttoria o indagine è stata infatti svolta dal Comune al fine di identificare i reali inquinatori che hanno sversato le terre di fonderia e i

copertoni; anzi, nell'ordinanza 713/98 lo stesso Comune riconosce espressamente che i rifiuti sono stati abbandonati nel tempo da ignoti.

La giurisprudenza è invece consolidata nel ritenere che l'onere probatorio di individuazione delle cause dell'inquinamento e dell'identificazione dei responsabili spetta alla P.A. procedente, mediante espletamento di un'adeguata istruttoria (da ultimo TAR Brescia, sez. I, sent. n. 50/2013), che nel caso concreto è pacificamente mancata.

Il primo motivo di ricorso si rivela quindi fondato e di chiara valenza assorbente e comporta l'accoglimento del gravame con il conseguente annullamento dell'ordine come in epigrafe impartito alle ricorrenti.

Le spese possono essere compensate tra le parti per giusti motivi.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 23 aprile 2014 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente, Estensore

Alessandra Farina, Consigliere

Nicola Fenicia, Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/05/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)