

N. 00702/2014 REG.PROV.COLL.
N. 01514/2009 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 1514 del 2009, proposto da:
Carlo Alberto Carmagnani, rappresentato e difeso dagli avv. Michele Misino, Aurelio Bianchini D'Alberigo, Laura Poggi, con domicilio eletto presso Aurelio Bianchini in Venezia, S. Croce, 269 - Ponte Squartai;

contro

Comune di Verona, rappresentato e difeso dagli avv. Giovanni R. Caineri, Giovanni Michelin, Fulvia Squadroni, con domicilio eletto presso Giovanni Caineri in Verona, Avv. Civica - piazza Bra', N. 1;

nei confronti di

Ri.Sma Srl;

per l'annullamento

dei provvedimenti di diffida a presentare un programma aggiornato per asporto e smaltimento del terreno contaminato del 18 maggio e 6 aprile 2009.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Verona;

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

Parte ricorrente espone di aver acquistato dalle signore Ferrari Emma, Possente Luciana e Possente Annalisa un appezzamento di terreno agricolo su parte del quale insiste una ex cava, denominata Ca' Brusa' interamente cintata già al momento dell'acquisto, nella quale già nel 1998 e quindi prima del suo acquisto, il Comune di Verona aveva accertato la presenza di rifiuti costituiti da un cumulo di copertoni e di scorie di fonderia, ordinando alle sue danti causa e a tale ditta EdilCosta s.r.l., quale ditta incaricata alla ricomposizione dell'ex cava, di provvedere alla raccolta e al trasporto del materiale depositato ad un centro autorizzato al recupero o, in alternativa, ad una discarica autorizzata e alla pulizia e risanamento dell'area, con provvedimento oggetto del ricorso n. 3736/1998.

Parte ricorrente ha poi concesso in affitto l'area della ex cava alla società Risma S.r.l., che aveva espresso l'interesse e la volontà di esercitare in

loco attività di gestione di un impianto per lo stoccaggio definitivo per materiali inerti non recuperabili, finalizzata al riempimento dello scavo, previo ottenimento di tutte le autorizzazioni amministrative necessarie per lo svolgimento e la gestione dell'attività, convenendo altresì che la Ri.sma provvedesse alla bonifica dell'area in relazione al materiale depositato di cui all'ordinanza comunale del 2008, sopra richiamata, e rafforzasse con rete elettrosaldata la recinzione già esistente. A tale fine è stato presentato al Comune un progetto di bonifica, (ove peraltro lo smaltimento risultava sempre condizionato all'approvazione dapprima della discarica e poi del reinterro, giacché l'intervento di smaltimento non sarebbe stato economicamente sostenibile da parte della proprietà, se non finanziandolo con un intervento che ammortizzasse i costi di asportazione dei rifiuti presenti) che è stato esaminato da apposita conferenza di servizi.

Il Comune di Verona ha rilasciato a RI.SMA il permesso di costruire per le opere di "ricomposizione paesaggistica mediante reinterro di cavità estrattiva per recupero ambientale a fini agricoli mediante l'utilizzo dei residui di lavorazione della pietra — loc. Ca. Brusà" ed è stata poi ritenuta necessaria la presentazione di un Piano-programma aggiornato relativo all'asporto dei rifiuti.

Essendo poi intervenute difficoltà ad addivenire all'autorizzazione del recupero ambientale, alla quale risultava sin dall'origine essere stata condizionata l'intera operazione, il procedimento si arenava e, in data 16.04.2009, veniva notificata al sig. Carmagnani la prima, diffida in qualità di proprietario dell'area dell'ex cava denominata Cà Brusà, a provvedere entro 30 giorni dalla data di ricevimento del provvedimento

alla presentazione di un piano programma aggiornato per l'asporto e lo smaltimento del terreno contaminato, contestando la presenza di rifiuti abbandonati in località Cà Brusà; con fax inviato in data 15.05.2009 parte ricorrente chiedeva la proroga del termine per il compimento degli adempimenti di cui alla diffida fino a farlo coincidere con il termine per dar corso all'eventuale impugnazione di tale atto, richiesta che il Comune, con nota 26 maggio 2009, affermava di ritenere superata alla luce del fatto che in data 18 maggio 2009 era stata emessa nuova diffida, sostitutiva della prima e con identico dispositivo ma termini di scadenza, ovviamente protratti a 30 giorni dalla data di ricevimento di tale secondo atto.

Il Comune – a detta del ricorrente - sembra ritenere che il sig. Carmagnani abbia attivato una procedura di messa in sicurezza e bonifica, da portarsi a termine a carico dello stesso pur in assenza dell'approvazione del progetto di recupero ambientale che l'avrebbe sostenuta economicamente ed al quale era stata fin d'all'origine strettamente vincolata, tant'è che viene richiamata la D.G.R.V. 3560/1999 laddove questa prevede che "...il soggetto che intenda dar corso alle iniziative volte all'allontanamento dei rifiuti, anche in assenza di provvedimenti ordinatori, dovrà predisporre un programma di smaltimento da sottoporre al Comune interessato e da inviare, per conoscenza alla Provincia competente per territorio e alla Direzione provinciale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ".

Il sig. Carmagnani ha quindi presentato il presente ricorso, ribadendo di non avere alcuna responsabilità in merito all'abbandono dei rifiuti contestato e di essere disponibile a farsi carico dello smaltimento degli

stessi solo nel caso che il progetto di recupero ambientale, che dovrebbe sostenere economicamente l'intera operazione, risulti concretamente attuabile, per cui non intende presentare il piano — programma oggetto della diffida, non ritenendovisi obbligato.

Questi i motivi di ricorso:

1) violazione e falsa applicazione delle norme di cui al d.lgs. 152/2006; carenza di istruttoria volta ad accertare le responsabilità dell'abbandono di rifiuti contestato; falsa rappresentazione dei fatti presupposti; insufficienza incongruenza della motivazione; nell'assunto che il soggetto obbligato a provvedere alla bonifica del sito, così come quello tenuto allo smaltimento dei rifiuti, è sempre il responsabile della contaminazione e non il proprietario privo di responsabilità al riguardo;

2) violazione di legge e segnatamente della D.G.R.V. 3560/1999, falsa applicazione della stessa; falsa rappresentazione di fatti presupposti; insufficienza, incongruenza, contraddittorietà della motivazione; nell'assunto che i provvedimenti impugnati poggiano sull'espresso richiamo alla D.G.R.V. 3560, laddove questa, come viene riportato nella parte motiva dei provvedimenti stessi, prevede che"il soggetto che intenda dar corso alle iniziative volte all'allontanamento dei rifiuti, anche in assenza di provvedimenti ordinatori, dovrà predisporre un programma di smaltimento da sottoporre al Comune interessato e da inviare, per conoscenza, alla Provincia competente per territorio e alla Direzione provinciale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente, ...", programma di smaltimento con i contenuti indicati nella medesima deliberazione. Parte ricorrente peraltro puntualizza come erroneamente il Comune sembri ritenere che il ricorrente sia

tenuto alla presentazione del piano programma di smaltimento oggetto della diffida, in quanto avrebbe manifestato l'intenzione di dar corso alle iniziative volte all'allontanamento dei rifiuti ed ora non si potrebbe più "tirare indietro", mentre tale intenzione era sempre stata espressamente condizionata dall'approvazione di un intervento di recupero del sito che permettesse di sostenere economicamente l'iniziativa.

Il Comune di Verona si è costituito in giudizio controdeducendo per il rigetto del ricorso.

DIRITTO

In relazione alla possibile causa di inammissibilità ravvisata d'ufficio dal Collegio e rappresentata dalla possibile acquiescenza di parte ricorrente alla diffida, insita nella richiesta di proroga, 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 non può ritenersi fonte di acquiescenza perché veniva espressamente chiesto che il termine per il compimento degli adempimenti di cui alla diffida venisse prorogato di 30 giorni "e pertanto fino

al 15 giugno e posto a coincidere con il termine per l'eventuale impugnazione del provvedimento".

Nel merito il ricorso è fondato.

Con riferimento al primo motivo osserva il Collegio che deve ovviamente applicarsi la normativa in materia di abbandono di rifiuti, in quanto i provvedimenti impugnati sono stati emanati a conclusione di un procedimento avente per oggetto "presenza di rifiuti abbandonati in loc. Ca' Brusa", per cui, ai sensi e per gli effetti dell'art. 192 del D.Lgs.

152/2006, il proprietario del terreno sul quale insistono rifiuti abbandonati è tenuto a procedere alla rimozione, all'avvio a recupero o allo smaltimento degli stessi ed al ripristino dello stato dei luoghi in solido con il responsabile dell'abbandono e con i titolari di diritti reali o personali di godimento dell'area, solo se ad esso tale abbandono sia imputabile a titolo di dolo o di colpa. In ogni caso l'accertamento della responsabilità in merito alla violazione del divieto di abbandono spetta al Comune e deve essere effettuata in contraddittorio con i soggetti interessati (ex multis: Cons.St., sez. V, n. 935/2005 e 323/2005).

Nel caso di specie il comune non ha compiuto alcun accertamento volto ad identificare i responsabili dell'abbandono e tantomeno ha contestato la violazione in contraddittorio con i soggetti interessati. Tutto ciò emerge con chiarezza dalla semplice lettura dei provvedimenti impugnati. Nella parte motiva dei provvedimenti impugnati il dirigente del C.d.R. Ambiente parte dalla premessa di essere venuto a conoscenza del fatto che nell'area dell'ex cava denominata Ca' Brusa' vi era depositato un cumulo di mc. 761 di terre di fonderia solo con il deposito del progetto di bonifica ai sensi dell'art. 249 D. Lgs. 152/2006 depositato dall'arch. Scandola.

Risulta invece documentalmente provato che il Comune era a conoscenza dell'abbandono nella cava delle terre di fonderia ancora negli anni '90 e che il deposito del progetto di bonifica richiamato era inserito all'interno di un procedimento iniziato da anni e volto ad ottenere l'autorizzazione ad un intervento, dapprima di discarica e poi di recupero paesaggistico, interventi da sempre indicati come necessari per la sostenibilità economica di una bonifica dell'area.

Il Comune pertanto non solo non ha svolto alcuna istruttoria volta ad individuare i responsabili dell'abbandono, ma è giunto ad emettere i provvedimenti impugnati in assenza di contraddittorio con i diretti interessati, senza spendere sul punto due righe di motivazione, il tutto in palese violazione di quanto statuito dall'art. 192 sopracitato.

Nel caso di specie, risulta comunque anche documentalmente provato che nessuna responsabilità è addebitabile al sig. Carmagnani per l'abbandono di rifiuti contestato, abbandono che risale ad un periodo antecedente all'acquisto del terreno da parte dello stesso e che nessuna istruttoria ha svolto il Comune per ricercare i veri responsabili dell'abbandono.

Vanno pertanto annullate le diffide che sono dirette a costringere il ricorrente ad un "facere" e precisamente la presentazione di un piano programma aggiornato per l'asporto e lo smaltimento del terreno contaminato, presentazione evidentemente considerata come prima fase di un'operazione di smaltimento di rifiuti al quale egli, come proprietario non responsabile dell'abbandono, non è tenuto.

E' fondata anche la seconda censura.

Infatti risulta provato in atti che il ricorrente, pur dichiarando sempre di non essere in alcun modo responsabile dell'abbandono contestato, ha manifestato la disponibilità a procedere allo smaltimento di rifiuti e alla bonifica dei luoghi solo a fronte dell'approvazione di un intervento di recupero del sito che permettesse di sostenere economicamente l'iniziativa.

Infatti, sia nelle premesse del programma di smaltimento depositato in data 18.09.2007 (prodotto dal ricorrente come doc. 8) che nella

relazione tecnica al progetto per la ricomposizione paesaggistica (doc. 9), lo smaltimento è stato espressamente vincolato all'approvazione del progetto di ricomposizione paesaggistica, specificando espressamente che "l'approvazione di entrambe le iniziative è ritenuta vincolante alla realizzazione dei lavori poiché intimamente connessi, inscindibili e complementari. In altre parole la sola possibilità di procedere al primo intervento (smaltimento) è quella di venire finanziato mediante il secondo (reintegro) che, a sua volta, non potrà essere messo in atto ,fintantoché il sito non risulti idoneo Solamente, infatti, la realizzazione di entrambi gli interventi, interpretati come risanamento (ambiente) e ricomposizione (paesaggio), condurrà al riuso funzionale dell'area alla primitiva vocazione agricola".

Dalle considerazioni sopra esposte, emerge come i provvedimenti impugnati si fondino su una errata applicazione della D.G.R.V. n. 3650/1999.

In base a tale delibera solo nel caso in cui il responsabile dell'abbandono di rifiuti non sia individuabile il proprietario non responsabile che intenda volontariamente dar corso alle iniziative volte all'allontanamento dei rifiuti, anche in assenza di provvedimenti ordinatori, dovrà predisporre un programma di smaltimento che contenga almeno le seguenti informazioni: natura e quantità dei rifiuti rinvenuti; documentazione fotografica e cartografica del sito di deposito; gli impianti autorizzati ove saranno recuperati e/o smaltiti i rifiuti; tempi di attuazione del programma di smaltimento; eventuale necessità di ulteriori indagini del suolo, del sottosuolo, delle acque

superficiali sotterranee al fine di acquisire gli elementi conoscitivi per predisporre il progetto di bonifica.

In base a quanto appena esposto non si può in alcun modo affermare che il ricorrente abbia inteso impegnarsi incondizionatamente a dar corso alle iniziative volte all'allontanamento dei rifiuti, in assenza di provvedimenti ordinatori, essendo chiaro che tale disponibilità è sempre stata condizionata alla possibilità di provvedere al recupero paesaggistico mediante reinterro, al quale lo smaltimento volontario è stato ab origine dallo stesso ricorrente vincolato.

Ciò premesso è evidente che i provvedimenti impugnati sono basati sulla falsa rappresentazione della sussistenza di un'intenzione del ricorrente di dar corso alle iniziative volte all'allontanamento dei rifiuti anche nell'ipotesi in cui non fosse possibile procedere con l'intervento di recupero ambientale mediante reinterro, per cui anche il secondo motivo di censura si rivela fondato.

Nel caso di specie l'intenzione del ricorrente - proprietario non responsabile dell'abbandono - di dar corso alle iniziative di allontanamento dei rifiuti è stata subordinata all'ottenimento dell'autorizzazione e alla fattibilità del recupero paesaggistico mediante reinterro con utilizzo di residui della lavorazione della pietra - intervento necessario per sostenere economicamente sia lo smaltimento che la bonifica - e quindi allo stato attuale, in mancanza di tale autorizzazione, non sussiste.

Conseguentemente non sussiste alcun obbligo per il ricorrente, ai sensi e per gli effetti della D.G.R.V. n. 3560/99 di predisporre il piano programma oggetto delle diffide.

Appare evidente anche la contraddittorietà della pretesa del Comune che il privato proceda con l'intervento di smaltimento pur riconoscendo, come fa negli stessi provvedimenti di diffida che si impugnano, che allo stato l'intervento di recupero paesaggistico, mediante reinterro, è bloccato.

Per tutte le considerazioni che precedono il ricorso è fondato e deve essere accolto.

Sussistono comunque giusti motivi per disporre la compensazione delle spese tranne per il contributo unificato che va posto a carico del comune soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla gli atti impugnati.

Condanna il Comune di Verona a rifondere a parte ricorrente l'importo del contributo unificato ai sensi di legge e compensa tra le parti le restanti spese di giudizio.

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.)