

N. 01031/2014 REG.PROV.COLL.

N. 00194/2008 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 194 del 2008, integrato da motivi aggiunti, proposto da:
Granzon Antonio e Figli Snc, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luca Filipponi, Alessandro Pizzato,
ed Elena Fabbris, con domicilio presso la Segreteria del T.A.R. ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

contro

Comune di Cologna Veneta, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti
Renzo Fausto Scappini e Antonio Sartori, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in
Venezia - Mestre, Calle del Sale, 33;

nei confronti di

Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione Ambientale del Veneto (Arpav), Regione
Veneto, Agenzia Regionale per la Prevenzione e la Protezione Ambientale del Veneto (Arpav) -
Dipartimento Provinciale di Verona, non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

A) quanto al ricorso introduttivo:

- dell'ordinanza del responsabile del servizio edilizia privata n. 180/07 del 14.11.2007 prot. n.
17541, che ha imposto in solido con altri soggetti l'obbligo di presentazione di una programma di
smaltimento di rifiuti;

B) quanto ai primi motivi aggiunti:

dell'ordinanza del responsabile del servizio edilizia privata n. 161 del 19.11.2009 prot. 18426, di
diffida alla presentazione del programma di smaltimento;

C) quanto ai secondi motivi aggiunti:

- dell'ordinanza del Sindaco n. 33 prot. n. 4572 del 22.3.2010 di convalida delle ordinanze n. 180/2007 e n. 161/2009;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Cologna Veneta;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2014 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Nel Comune di Cologna Veneta l'azienda agricola dei Sig.ri Giacomo Branco, Francesco Branco, Antonio Branco e Antonietta Pravato è proprietaria di un fondo agricolo.

La Regione Veneto con decreti n. 143 del 15 ottobre 2003 e 163 del 12 luglio 2004, ha autorizzato l'esecuzione di lavori di miglioria fondiaria per gli appezzamenti posti rispettivamente a est e ad ovest del metanodotto che divide il fondo.

L'esecuzione degli interventi è stata affidata alla Società Granzon Antonio e Figli Snc, odierna ricorrente, che ha assunto la direzione dei lavori, pattuendo che il materiale asportato sarebbe stato dalla stessa trattenuto su pagamento di una somma di denaro.

La ricorrente ditta Granzon Antonio e Figli Snc, anziché eseguire direttamente tutti i lavori, si è avvalsa di due ditte, la Gi.Effe. Srl alla quale sono stati affidati gli interventi sulla porzione nord est del lotto est, e la San Sebastiano Sas, alla quale sono stati affidati i lavori sul'intero appezzamento ad ovest del metanodotto.

A lavori quasi ultimati il fondo è stato sequestrato nell'ambito di un'indagine penale avviata perché è stato riscontrato l'utilizzo ed il seppellimento nel terreno di materiali da qualificarsi come rifiuti, in quanto provenienti da siti esterni.

Successivamente l'area è stata dissequestrata.

Il responsabile del servizio edilizia privata – urbanistica del Comune di Cologna Veneta con ordinanza n. 180/07 del 14 novembre 2007, prot. n. 17541 ha ordinato alla ricorrente ditta Granzon Antonio e Figli Snc di provvedere, in solido con i proprietari, con le altre ditte esecutrici dei lavori e con le ditte trasportatrici nella qualità anche di produttrici dei rifiuti, di presentare un dettagliato programma di smaltimento dei rifiuti abbandonati ai sensi dell'art. 192 del Dlgs. 3 aprile 2006, n.

152, in quanto le indagini svolte della Polizia provinciale e dall'Arpav hanno accertato il riversamento di un'ingente quantità di terre da scavo ed altri materiali provenienti da cantieri e siti estranei, quantificati in 10.310 mc nella zona ovest e 6.555 mc nella zona est.

Con il ricorso introduttivo del giudizio l'ordinanza del dirigente del Comune è impugnata per le seguenti censure:

I) incompetenza del dirigente, in quanto l'art. 192 del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, attribuisce espressamente al Sindaco la competenza ad assumere le ordinanze che dispongono le operazioni di rimozione, avvio al recupero e smaltimento dei rifiuti;

II) violazione degli artt. 7 ed 8 della legge 7 agosto 1990, n. 241, perché è stata omessa l'acquisizione dell'apporto procedimentale dell'interessata;

III) violazione dell'art. 192 del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, perché la ricorrente non ha materialmente effettuato l'abbandono o il deposito dei rifiuti, e le indagini svolte non hanno accertato a presenza di rifiuti nell'area a sud est del lotto, sulla quale ha operato la ricorrente, mentre i soggetti sub affidatari hanno svolto in autonomia l'attività sulle aree di propria competenza, con la conseguenza che sono mancati adeguati accertamenti istruttori al fine di indirizzare il provvedimento anche nei confronti della ricorrente;

IV) violazione dell'art. 192 del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, difetto di presupposto, irragionevolezza, carenza di istruttoria, indeterminazione e sviamento perché l'ordinanza ha un contenuto atipico in quanto demanda al privato l'adozione di un programma di rimozione e smaltimento dei rifiuti, senza svolgere essa stessa preliminarmente la definizione dettagliata delle operazioni da compiere;

V) violazione, sotto altro profilo, dell'art. 192 del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, travisamento, difetto di presupposto, carenza di istruttoria ed illogicità, perché è ordinata la rimozione di terre e rocce da scavo in quanto conferite fuori delle previsioni progettuali senza documenti di accompagnamento e provenienza, non tenendo tuttavia conto che in seguito, dopo la loro rimozione, il vuoto lasciato dovrebbe essere riempito con materiali analoghi.

Successivamente i proprietari hanno effettuato la caratterizzazione ambientale dell'area e dello stato delle acque sotterranee, riscontrando il superamento dei limiti per le concentrazioni di manganese e solfati in due campioni su quattro, relativamente ai piezometri posti nella porzione nord del sito e nelle vicinanze dello Serpaio, giungendo ad ipotizzare una migrazione degli altri contaminanti già riscontrati dalla Provincia nella falda.

Il Comune con ordinanza n. 161 del 19 novembre 2009, ha quindi diffidato la ricorrente, in solido con gli altri soggetti coinvolti, a presentare il programma di smaltimento dei rifiuti.

Con i primi motivi aggiunti tale provvedimento è impugnato per le seguenti censure:

VI) illegittimità derivata;

VII) incompetenza, in quanto spetta al Sindaco l'adozione degli atti di cui all'art. 192 del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152;

VIII) difetto di presupposto, di istruttoria ed illogicità, in quanto l'indagine svolta dai proprietari ha verificato il venir meno delle sostanze contaminanti nel terreno, per cui non è più necessario procedere alla sua rimozione;

IX) difetto di istruttoria e di motivazione per la mancata considerazione che la ricorrente ha svolto lavori ad est del metanodotto, dove lo studio effettuato dai proprietari non ha riscontrato la presenza di contaminanti;

X) irragionevolezza e sviamento perché l'Amministrazione demanda al privato l'adozione di un programma di rimozione e smaltimento dei rifiuti, senza svolgere essa stessa preliminarmente la definizione dettagliata delle operazioni da compiere;

XI) difetto di presupposto ed illogicità perché è ordinata la rimozione di terre e rocce da scavo in quanto conferite fuori delle previsioni progettuali senza documenti di accompagnamento e provenienza, senza tuttavia tener conto che in seguito, dopo la loro rimozione, il vuoto lasciato dovrebbe essere riempito con materiali analoghi.

Successivamente il Comune con ordinanza del Sindaco prot. n. 33 del 22 marzo 2010, ha convalidato, ai sensi dell'art. 6 della legge 18 marzo 1968 n. 249, l'ordinanza del dirigente impugnata con il ricorso introduttivo al fine di emendarla dal vizio di incompetenza, ed ha convocato per il 7 dicembre 2011 una conferenza di servizi all'esito della quale è stato ordinato alle parti private la presentazione del piano di smaltimento e di monitoraggio della falda per verificare lo stato di contaminazione.

I proprietari del terreno hanno presentato il programma che, al momento del trattenimento della causa in decisione, era all'esame dell'Arpav.

Con secondi motivi aggiunti la parte ricorrente ha impugnato anche l'ordinanza del Sindaco prot. n. 33 del 22 marzo 2010, che ha convalidato l'ordinanza impugnata con il ricorso introduttivo, lamentando, quale vizio proprio, la violazione dell'art. 21 nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, il difetto di motivazione e di istruttoria, in quanto il potere di convalida non rispetta i presupposti previsti da tale norma e non è stato esercitato entro un termine ragionevole, mentre con gli ulteriori motivi sono stati riproposte le identiche censure già contenute introduttivo nei primi motivi aggiunti.

Il Comune di Cologna Veneta si è costituito in giudizio eccependo l'improcedibilità del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti perché oggetto di impugnazione non è l'ordine di rimozione dei rifiuti, ma di presentazione di un programma di smaltimento, che non implica necessariamente che all'esito del procedimento sarà imposto un obbligo di smaltimento, e comunque perché è sopravvenuto l'esito della conferenza di servizi, non impugnato, sostitutivo delle precedenti determinazioni.

Alla pubblica udienza del 26 giugno 2014, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente devono essere esaminate le eccezioni in rito.

L'eccezione con la quale il Comune sostiene l'improcedibilità del ricorso perché con esso è impugnato non un ordine di rimozione di rifiuti ma un ordine di presentazione di un programma di smaltimento che alla fine è stato presentato dai proprietari dei terreni, non può essere accolta.

Infatti l'ordine di presentazione del programma di smaltimento dei rifiuti si iscrive, al pari dell'ordine di rimozione, nell'ambito della procedura prevista dall'art. 192 del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152, è un atto immediatamente lesivo nei confronti del destinatario, e la sua lesività non è

superata dall'avvenuta presentazione del medesimo da parte dei proprietari, che sono solo dei coobbligati in solido.

Infatti con il ricorso in epigrafe la parte ricorrente persegue il fine di ottenere la dichiarazione della propria estraneità agli obblighi scaturiti dall'abbandono dei rifiuti, e sotto questo profilo conserva interesse all'esame nel merito delle censure proposte al fine di accertare la sussistenza o meno di una sua responsabilità, anche se solidale, in qualità di soggetto coobbligato, mentre esula dal presente giudizio la questione del maggiore o minore apporto di ciascuno dei soggetti coinvolti nell'attività di abbandono dei rifiuti, che attiene all'individuazione della loro responsabilità pro quota.

1.2 Per le stesse considerazioni deve essere disattesa l'eccezione di improcedibilità motivata con riferimento all'adozione della determinazione della conferenza di servizi, dato che la presentazione del programma di smaltimento da parte dei proprietari dei terreni, peraltro ancora oggetto di validazione da parte dell'Arpav, non esclude di per sé la configurabilità di una corresponsabilità della parte ricorrente.

1.3 Deve invece essere dichiarata l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse delle censure con le quali la parte ricorrente lamenta l'incompetenza del dirigente ad adottare provvedimenti previsti dall'art. 192 del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152.

Infatti rispetto al provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo ed alla diffida impugnata con i primi motivi aggiunti è intervenuta in corso di causa la di ratifica da parte del Sindaco, organo competente in materia, adottato ai sensi dell'art. 6 della legge n. 249 del 1968 e, come è noto, l'esercizio di tale potere di ratifica sana con efficacia retroattiva l'atto viziato da incompetenza relativa, nonostante questo sia oggetto di ricorso giurisdizionale ancora pendente, e comporta la dichiarazione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse delle censure di incompetenza.

1.4 Peraltro il provvedimento di ratifica resiste alle censure proposte con i secondi motivi aggiunti, di violazione dell'art. 21 nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241.

Infatti va in primo luogo sottolineato che, come chiarito dalla giurisprudenza, la ratifica di un atto amministrativo non richiede una specifica motivazione sull'interesse pubblico (cfr. Consiglio Stato Sez. V, 30 agosto 2005, n. 4419) in quanto l'interesse pubblico che lo sorregge è la perdurante persistenza di quello perseguito dall'atto da convalidare (cfr. Tar Lombardia, Brescia, 7 settembre 2001, n. 771; Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 settembre 1983, n. 683).

In secondo luogo va osservato che l'esigenza di salvaguardare l'ambiente e le matrici ambientali dalla contaminazione derivante dall'abbandono dei rifiuti, obbliga l'Amministrazione ad individuare i responsabili e ad ottenere da loro il ripristino delle condizioni ambientali precedenti e, contrariamente a quanto dedotto, il potere di ratifica risulta esercitato entro un termine ragionevole, tenuto conto della circostanza che alla data del provvedimento di ratifica non era stato ancora presentato il programma di smaltimento, e l'abbandono dei rifiuti configura un illecito di carattere permanente.

2. Nel merito il ricorso è infondato.

Il secondo motivo del ricorso introduttivo, con il quale la parte ricorrente lamenta la mancata acquisizione del suo apporto procedimentale mediante la comunicazione di avvio del procedimento deve essere respinta.

Il Comune nelle proprie difese ha infatti evidenziato, senza essere contraddetto sul punto, che la parte ricorrente è stata fin dall'inizio resa edotta delle problematiche emerse, partecipando in contraddittorio non solo al procedimento, ma anche ai sopralluoghi, nel corso dei quali ha addirittura messo a disposizione il proprio escavatore meccanico per effettuare sondaggi geognostici (cfr. pagg. 11 e 12 della memoria del Comune del 16 agosto 2008).

Orbene, tenuto conto che la ratio perseguita con l'art. 7, della legge 7 agosto 1990, n. 241, deve ritenersi soddisfatta, nonostante la mancanza della rituale comunicazione di avvio, ogniqualvolta l'interessato abbia avuto comunque compiuta conoscenza dell'avvio del procedimento (cfr. Tar Lazio, Roma, 6 marzo 2013, n. 2391; Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, 12 dicembre 2012, n. 1167; Consiglio di Stato, Sez. V, 7 settembre 2011, n. 5032; Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 marzo 2011, n. 1476; id. 4 dicembre 2009, n. 7607; Consiglio di Stato, Sez. IV, 4 marzo 2009, n. 1207), la censura deve essere respinta.

3. Il terzo motivo del ricorso introduttivo ed il quarto motivo dei primi motivi aggiunti, sopra rubricato come nono, con il quale la parte ricorrente lamenta la mancanza di adeguati accertamenti istruttori in ordine alla sua responsabilità nell'utilizzo di materiali qualificabili come rifiuti nei terreni, non avendo la medesima materialmente effettuato operazioni in aree nelle quali è stata riscontrata una contaminazione, non può essere accolto.

Come evidenziato dalle difese del Comune vi sono infatti una pluralità di elementi che dimostrano che la parte ricorrente, alla quale erano stati affidati i lavori dei quali ha assunto la direzione, avvalendosi in subappalto di altre due ditte, con la propria condotta ha concorso insieme a queste ultime e ai proprietari a realizzare le condotte contestate.

Dalla documentazione versata in atti risulta infatti che la ditta ha compiuto un'estrazione dal terreno del materiale sabbioso in eccesso ai volumi autorizzati, non posizionando il caposaldo altimetrico e rimaneggiando il terreno al di sotto della quota consentita, circostanza che ha determinato la pronuncia di decadenza da una delle autorizzazioni originarie rilasciate per i lavori di migliona fondiaria, ed emerge altresì che il titolare della ditta ricorrente è stato condannato, con decreto penale di condanna unitamente al proprietario, per la gestione di rifiuti pericolosi stoccati, miscelati e seppelliti nel terreno, e che la polizia provinciale ha accertato che la parte ricorrente era implicata sia nell'attività di deposito e abbandono dei rifiuti, che nell'attività di trasporto e di produzione dei rifiuti, che sono stati rinvenuti, contrariamente a quanto dedotto, anche nella porzione di terreno sulla quale la ricorrente ammette di aver direttamente eseguito i lavori (cfr. il verbale di cui al doc. 11 allegato alle difese del Comune).

Le censure di cui al terzo e nono motivo devono pertanto essere respinte.

4. Il quarto motivo del ricorso introduttivo ed il quinto motivo dei primi motivi aggiunti, sopra rubricato come decimo motivo, con il quale la ricorrente lamenta l'omissione da parte del Comune della definizione del programma di smaltimento, è priva di fondamento, in quanto, ai sensi degli artt. 192 e 242 del Dlgs. 3 aprile 2006, 152, e della deliberazione della Giunta regionale 19 ottobre 1999, n. 3560, all'amministrazione compete l'indicazione delle operazioni necessarie e del termine entro cui provvedere, ma la redazione del programma di smaltimento spetta al privato (nel caso di specie, peraltro, la definizione del programma è stato demandato agli interessati tenendo conto dell'utilizzo a fini agricoli dei terreni).

Anche le censure di cui al quarto e decimo motivo devono pertanto essere respinte.

5. Con il quinto motivo del ricorso introduttivo e con il sesto motivo dei primi motivi aggiunti, sopra rubricato come undicesimo motivo, la parte ricorrente lamenta l'illogicità della prescrizione di rimuovere le terre e le rocce da scavo in quanto conferiti fuori delle previsioni progettuali senza documenti di accompagnamento e provenienza, senza tener conto che successivamente alla loro rimozione, il vuoto lasciato dovrebbe essere riempito con materiali di analoga natura.

Con il terzo dei primi motivi aggiunti sopra rubricato come ottavo motivo, la ricorrente lamenta la sopravvenuta inutilità della rimozione del terreno, in quanto le indagini ambientali svolte dai proprietari hanno verificato il venir meno dei contaminanti, supponendo una loro mineralizzazione.

Le doglianze, che possono essere esaminate congiuntamente, sono prive di fondamento.

Infatti la natura dei materiali rinvenuti nei quali sono stati riscontrati analiticamente metalli, idrocarburi pesanti, PBC, laterizi, plastica (in taluni casi anche sopra i valori ammessi dal DM 25 ottobre 1999, n. 471 e dal Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152: cfr. pagg. 15 e 16 della memoria del Comune del 16 agosto 2008), e i terreni nei quali si è riscontrata una presenza di elementi fertilizzanti (carbonio organico, fosforo totale, azoto) inferiore alle percentuali minime previste per gli ammendanti di qualità, lasciano intendere che si tratti di materiali dei quali ci si è disfatti, o di cui, data la presenza dei contaminanti, vi è l'obbligo di disfarsi, e quindi di rifiuti secondo la definizione normativa (cfr. art. 183, comma 1, lett. a, del Dlgs. 3 aprile 2006, n. 152).

In tale contesto appare evidente che permane l'obbligo di legge di rimuovere i materiali indebitamente depositati, qualificabili come rifiuti, e l'utilità di sostituirli con altri di cui sia certificata la provenienza e la composizione, al fine di non aggravare la contaminazione delle matrici ambientali interessate.

In definitiva, dichiarata l'improcedibilità della censura di incompetenza di cui al primo e al settimo motivo, il ricorso ed i motivi aggiunti, tenuto conto che la disamina delle censure contenute nei secondi motivi aggiunti deve ritenersi ricompresa in quella dei primi, dato che sono identiche, devono essere respinti.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, III Sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo dichiara in parte improcedibile e in parte lo respinge nel senso precisato in motivazione.

Condanna la parte ricorrente a rifondere le spese di lite in favore del Comune di Cologna Veneta liquidandole nella somma complessiva di € 4.000,00 (quattromila), per compensi e spese oltre i.v.a. e c.p.a..

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Di Nunzio, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/07/2014

IL SEGRETARIO

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