



Regione del Veneto

Deliberazione della Giunta

(7^a legislatura)

Presidente	Giancarlo	Galan
V. Presidente	Fabio	Gava
Assessori	Renato	Chisso
	Giancarlo	Conta
	Marialuisa	Coppola
	Antonio	De Poli
	Marino	Finozzi
	Massimo	Giorgetti
	Raffaele	Grazia
	Antonio	Padoin
	Floriano	Pra
	Ermanno	Serrajotto
	Raffaele	Zanon
Segretario	Antonio	Menetto

n. 3560 del 19 Ottobre 1999

Oggetto: Criteri e modalità di carattere operativo da seguire per l'adozione e l'attuazione dei provvedimenti amministrativi di cui agli artt. 14 e 17 del d.lgs n. 22/1997 di competenza del sindaco

L'Assessore Luca Bellotti riferisce quanto segue.

Con sempre maggiore frequenza vengono individuati nei territori di vari Comuni siti nei quali sono stati abbandonati, di recente o in tempi passati, rifiuti in modo incontrollato.

Sempre più spesso le amministrazioni interessate dal ripetersi di tali fenomeni si rivolgono alla Regione per conoscere quali sono le iniziative da porre in essere, prospettando altresì la necessità di intervento economico regionale a copertura delle spese di allontanamento e/o bonifica dei siti sopra indicati.

Dette situazioni hanno a volte condotto ad una errata impostazione delle iniziative di competenza del Sindaco esponendo così l'Amministrazione comunale ad un possibile sindacato di legittimità dei provvedimenti amministrativi, e delle ordinanze in particolare, adottati in carenza dei presupposti di legge, da parte degli organi giurisdizionali.

Conseguentemente, risulta impossibile, da parte della Regione, intervenire, con un sostegno in termini economici, non essendo state, correttamente ed in modo esaustivo, espletate le procedure amministrative nei confronti dei soggetti tenuti all'esecuzione delle predette ordinanze sindacali.

Al riguardo si fa presente che fin dal 19.11.1986 con propria circolare n. 60, il Presidente della Giunta regionale aveva provveduto a fornire puntuali criteri di intervento e di razionalizzazione delle azioni di bonifica e di recupero ambientale. In particolare, venivano indicati i contenuti minimi dei provvedimenti amministrativi da adottarsi dal Sindaco al fine di intervenire sulle aree soggette a scarichi incontrollati di rifiuti, nei casi di riscontrata violazione delle norme previste dal D.P.R. n. 915/1982, che, all'epoca, disciplinava lo smaltimento dei rifiuti.

Con il presente provvedimento si intende sostituire la suddetta Circolare in conformità alla sopravvenuta normativa in materia di gestione dei rifiuti, nelle more dell'emanazione di apposite norme tecniche di rango statale.

Inoltre, come è noto, con il Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modifiche, l'intero comparto della gestione dei rifiuti è stato sostanzialmente modificato, anche per quanto concerne le modalità di adozione di provvedimenti amministrativi da parte del Sindaco del territorio interessato da sversamenti abusivi di rifiuti e/o dalla contaminazione dei suoli.

Si ravvisa pertanto la necessità di fornire dei chiarimenti circa l'ambito di applicazione delle norme che attualmente definiscono le procedure di intervento da parte dei Comuni interessati, ai fini della rimozione, dell'avvio a recupero o allo smaltimento dei rifiuti abbandonati in violazione dell'art. 14 e, ai fini della bonifica e ripristino ambientale, dei siti inquinati qualora si verificano le condizioni previste dall'art. 17 e D.Lgs n. 22/1997.

Va infatti evidenziato che la normativa vigente regola il "divieto di abbandono" (art. 14) e la "bonifica e il ripristino ambientale di siti inquinati" (art. 17), con due procedure di intervento sostanzialmente diverse sia sotto il profilo tecnico che quello amministrativo.

Da ultimo non va trascurato che il procedimento di cui all'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997 deve essere seguito anche nei casi previsti dall'art. 58 del D.Lgs. 11 maggio 1999, n. 152, recante "Disposizioni sulla tutela delle acque e dell'inquinamento", pubblicato sul supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale n. 124 del 29.05.1999, che testualmente recita: "*Chi con il proprio comportamento omissivo o commissivo in violazione del presente decreto provoca un danno alle acque, al suolo, al sottosuolo e alle altre risorse ambientali, ovvero determina un pericolo concreto e attuale di inquinamento ambientale, è tenuto a procedere a proprie spese agli interventi di messa in sicurezza, di bonifica e di ripristino ambientale delle aree inquinate e degli impianti dai quali è derivato il danno ovvero deriva il pericolo di inquinamento...*".

Ciò premesso e considerato, l'Assessore Luca Bellotti propone all'approvazione della Giunta regionale il seguente provvedimento.

La Giunta Regionale

Udito il relatore Luca Bellotti il quale dà atto che la struttura competente ha attestato l'avvenuta regolare istruttoria della pratica, anche in ordine alla compatibilità con la legislazione statale e regionale;

VISTA la legge regionale 16.04.1985, n. 33, e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il Decreto legislativo 5.02.1997, n. 22, e successive modifiche, e in particolare visti gli articoli 14 e 17 del medesimo decreto legislativo;

VISTO il Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, recante disposizioni sulla tutela delle acque e dell'inquinamento, in particolare l'art. 58;

Delibera

1) di approvare i criteri e le modalità di carattere operativo da seguire per l'adozione l'attuazione dei provvedimenti amministrativi di cui agli artt. 14 e 17 del D.Lgs. n. 22/1997 di competenza del Sindaco contenuti nell'Allegato A, facente parte della presente deliberazione, disponendone l'integrale pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione.

2) di trasmettere il presente provvedimento al Ministero dell'Ambiente.

Sottoposto a votazione il presente provvedimento viene approvato con voti unanimi e palesi.

IL SEGRETARIO

Dott. Gianfranco Zanetti

IL PRESIDENTE

On. Dott. Giancarlo Galan

IL VICE PRESIDENTE

Avv. Bruno Canella

IL DIRIGENTE AMMINISTRATIVO

Dott. Luigi Masia

IL DIRIGENTE SERVIZIO SUOLO

Ing. Fabio Fior

IL FUNZIONARIO

Dott. Paolo Campaci

CRITERI E MODALITÀ DI CARATTERE OPERATIVO DA SEGUIRE PER L'ADOZIONE E L'ATTUAZIONE DEI PROVVEDIMENTI AMMINISTRATIVI DI CUI AGLI ARTT. 14 E 17 DEL D.LGS. N. 22/1997 DI COMPETENZA DEL SINDACO

A) L'art. 14 del D.Lgs. n. 22/1997, sancisce il divieto di abbandono e deposito incontrollati di rifiuti sul suolo e nel sottosuolo

Al riguardo, prima di prospettare le modalità di intervento per effettuare l'allontanamento dei rifiuti abbandonati e depositati in modo incontrollato sul suolo e nel suolo, va fatta una considerazione relativa al caso in cui al proprietario del sito non sia riconducibile alcuna responsabilità, in ordine all'abbandono e al deposito incontrollato dei rifiuti sul suolo e nel suolo, e altresì non sia individuabile il responsabile.

Ricorrendo tale evenienza, il soggetto di cui sopra 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, per lo svolgimento dei compiti di istituto.

Tale **programma di smaltimento** dovrà contenere 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;
- i tempi di attuazione del programma di smaltimento;
- l'eventuale necessità di attuare ulteriori indagini del suolo, del sottosuolo, delle acque superficiali sotterranee al fine di acquisire gli elementi conoscitivi per predisporre il progetto di bonifica secondo quanto previsto dall'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997;

Sembra utile ricordare che in base a quanto disposto all'art. 3, comma 32, della L. n. 549/1995, il proprietario dell'area interessata dall'abbandono o dal deposito incontrollato dei rifiuti, per non incorrere nelle sanzioni e negli obblighi di corresponsione del tributo speciale per lo smaltimento dei rifiuti solidi (cosiddetta "ecotassa") previsto dalla stessa legge n. 549/1995, nonché nelle sanzioni di cui agli artt. 50 e 51 del D.Lgs. n. 22/1997, dovrà aver presentato tempestiva denuncia alle autorità competenti (Provincia e Comune) prima dell'effettivo accertamento della violazione di legge in questione.

Potrebbe inoltre verificarsi le seguenti situazioni:

1) *intervento diretto del soggetto, che disponga a qualsiasi titolo dell'area interessata, in capo al quale sia riconducibile la responsabilità in ordine all'abbandono e al deposito incontrollato sul suolo e nel suolo.*

In tale circostanza, per attivare le necessarie azioni di coordinamento e controllo, al fine di dar corso alle iniziative volte all'allontanamento dei rifiuti, dovrà essere predisposto il programma di smaltimento sopra richiamato, da sottoporre al Comune interessato e da inviare alla Provincia competente per territorio e alla Direzione provinciale dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente per lo svolgimento dei compiti di istituto.

Va da sé che, ricorrendo tale ipotesi, e fatta salva l'applicazione delle sanzioni previste dagli artt. 50 e 51 del D.Lgs. n. 22/1997, dovrà essere corrisposto anche il tributo speciale per lo smaltimento dei rifiuti solidi stabilito dall'art. 3, comma 32, della legge n. 549/1995 (cioè a dire l'"ecotassa") sopra richiamato.

2) *rinvenimento di rifiuti sul suolo, nel suolo o all'interno di strutture edilizie senza che il*

soggetto responsabile, che abbia la disponibilità a qualsiasi titolo dell'immobile, abbia provveduto alla loro rimozione, all'avvio o al recupero o allo smaltimento dei rifiuti stessi ed al ripristino ambientale dello stato dei luoghi.

Verificandosi tale situazione il Sindaco del Comune interessato, mediante specifica ordinanza, dovrà imporre ai soggetti responsabili, nonché al proprietario dell'immobile (ritenuto responsabile in solido nel caso in cui la violazione sia allo stesso imputabile a titolo di dolo o colpa) l'esecuzione delle predette operazioni ai sensi dell'art. 14, comma 3 del D.Lgs. N. 22/1997.

I destinatari del provvedimento ordinatorio del Sindaco dovranno provvedere, entro i termini fissati nell'ordinanza stessa a redigere il programma di smaltimento sopra richiamato (si rammenta, al riguardo, che il proprietario sarà tenuto, in ogni caso, all'osservanza di detta ordinanza quando non dimostri, ai sensi del citato art. 3, comma 32, della legge n. 549/1995, di aver presentato tempestiva denuncia di discarica abusiva ai competenti organi prima della contestazione delle violazioni di legge).

Ordinanza adottata ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 22/1997

Il provvedimento ordinatorio assunto dal Sindaco dovrà essere preceduto dall'espletamento di un'accurata indagine conoscitiva volta ad individuare i soggetti nei cui confronti adottare il provvedimento amministrativo in questione.

Fra tali soggetti, peraltro, devono essere senz'altro ricompresi coloro che, sulla base della documentazione disponibile, risultino aver effettuato il trasporto dei rifiuti nonché i produttori dei rifiuti stessi o i detentori da cui risulti esser stata effettuata la spedizione.

L'ordinanza dovrà indicare il nominativo del responsabile del procedimento, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di accesso ai documenti amministrativi (L. n. 241/1990), e dovrà, tra l'altro, prevedere l'obbligo di presentazione, da parte del soggetto interessato, alle autorità competenti, entro il termine ritenuto congruo dalle stesse, un dettagliato programma di smaltimento redatto secondo quanto sopra previsto.

Interventi sostitutivi e in danno dei soggetti inadempienti

L'intervento sostitutivo del Sindaco potrà essere disposto secondo il seguente schema:

a) *Rifiuti abbandonati e depositati in modo incontrollato che **non diano** origine a pericoli immediati per l'ambiente e la salute dell'uomo.*

Al verificarsi della suddetta ipotesi, accertata dai competenti organi preposti al controllo, l'intervento surrogatorio del Comune, assistito o meno da contributo economico regionale, potrà essere attuato una volta esaurite, con esito sfavorevole alla P.A., le iniziative di carattere giudiziario relative ai ricorsi giurisdizionali eventualmente intrapresi nei confronti del Comune da parte dei destinatari degli stessi provvedimenti ordinatori.

b) *Rifiuti abbandonati e depositati in modo incontrollato che **diano** origine a pericoli immediati per l'ambiente e la salute dell'uomo.*

Al verificarsi della suddetta ipotesi, accertata dai competenti organi preposti al controllo, sia pure in pendenza di eventuali ricorsi giurisdizionali a fronte dell'impugnativa dei provvedimenti ordinatori assunti, l'intervento surrogatorio del Comune, assistito o meno da contributo economico regionale, dovrà essere attuato in tempi ristretti proprio al fine di scongiurare eventuali pericoli per l'ambiente e per la salute dell'uomo.

Ovviamente l'allontanamento dei rifiuti in parola dovrà rispettare le indicazioni contenute nello schema sopra citato.

Richiesta di sostegno economico

Al riguardo è opportuno segnalare che la richiesta di sostegno economico alla Regione dovrà essere formulata, da parte del Comune, in maniera dettagliata, esponendo i costi delle varie fasi nelle quali dovrà sostanzarsi l'intervento sostitutivo.

Dall'esame di tale richiesta dovrà emergere, tra l'altro, che l'Amministrazione comunale ha esperito tutti i tentativi ed esaurito tutte le iniziative consentite dalla legge, con esito sfavorevole, per far fronte ai ricorsi giurisdizionali eventualmente intrapresi, nei propri confronti, da parte dei destinatari degli stessi provvedimenti ordinatori.

In particolare nella richiesta dovranno essere indicati i costi da sostenere per:

- caratterizzazione dei rifiuti;
- messa in sicurezza;
- avvio a recupero o a smaltimento definitivo;
- ripristino stato dei luoghi.

Va da sé che l'intervento di sostegno economico della Regione potrà intervenire anche per le singole fasi.

Da ultimo si fa presente che ai sensi dell'art. 14, comma 3, del D.Lgs. n. 22/1997, configurandosi l'intervento del Sindaco quale esecuzione in danno dei soggetti obbligati, la stessa Autorità dovrà avviare le procedure di recupero delle somme anticipate secondo le disposizioni nella vigente disciplina statale.

B) L'art. 17 del D.Lgs. n. 22/1997, contiene la disciplina per la bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati.

In primo luogo si sottolinea che in attesa della definizione da parte del Ministero dell'Ambiente dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti, le procedure di bonifica e ripristino ambientale dovranno essere attuate ogni qualvolta si verifichi una variazione significativa delle caratteristiche naturali dei suoli, delle acque superficiali e delle acque sotterranee rispetto a quelli adiacenti sicuramente non interessati dall'inquinamento in questione (cosiddetto "bianco di riferimento").

Contenuti minimi del progetto

Fino all'entrata in vigore della suddetta normativa regolamentare statale, il progetto di bonifica dovrà essere redatto:

- *in caso di messa in sicurezza in via definitiva in modo da:*
 - a) scongiurare rischi di inquinamento dei corpi idrici superficiali e dalla falda, nonché di dispersione incontrollata di eventuale biogas;
 - b) assicurare stabilità dell'accumulo dei rifiuti, prevedendo fenomeni di assestamento, erosione e dilavamento;
 - c) realizzare la completa copertura dei rifiuti, depositati, con materiale di natura e caratteristiche compatibili con la destinazione dell'area anche in considerazione delle previsioni dello strumento urbanistico;
 - d) consentire il reinserimento dell'area nell'ambiente e nel paesaggio circostante;
 - e) garantire dalla possibilità di futuri scarichi abusivi.
- *in caso di bonifica con asportazione dei materiali, in modo da:*
 - a) scongiurare rischi di inquinamento dei corpi idrici superficiali e della falda, nonché di dispersione incontrollata di eventuale biogas;
 - b) garantire la sicurezza e la tutela igienico sanitaria degli operatori e dell'ambiente durante le fasi di movimentazione e trasporto;
 - c) consentire il reinserimento dell'area nell'ambiente e nel paesaggio circostante;

d) garantire dalla possibilità di futuri scarichi abusivi.

I suddetti progetti devono essere redatti in modo tale da evidenziare:

- 1) la localizzazione dell'area (su corografia a scala 1/10.000);
- 2) la sua esatta ubicazione (su planimetria a scala 1/2.000);
- 3) l'uso del suolo e i caratteri dell'introno per una fascia di 500 m (su planimetria a scala 1/2.000 a 1/5.000);
- 4) le previsioni degli strumenti urbanistici e gli eventuali vincoli di carattere sovracomunale;
- 5) la natura geologica dei terreni e il livello di massima escursione della falda;
- 6) la presenza di corpi idrici superficiali entro un raggio di 500 metri;
- 7) la qualità delle acque profonde e superficiali attraverso la raccolta di dati analitici (anche avvalendosi di pozzi esistenti);
- 8) i tipi e i quantitativi dei rifiuti (anche avvalendosi di prospezioni e sondaggi); nel caso di rifiuti speciali la natura e le caratteristiche devono essere suffragate da specifiche analisi comprese le prove di cessione di cui al paragrafo 6.2 della deliberazione del Comitato interministeriale 27.7.984;
- 9) lo stato di fatto dell'area interessata (completo di planimetria in scala opportuna e relative sezioni);
- 10) gli interventi di bonifica proposti (con particolari a scala adeguata) ivi comprese le opere di difesa e di controllo, nonché lo schema temporale delle operazioni;
- 11) gli interventi di recupero ambientale, comprendenti, nel caso di messa in sicurezza, la copertura della discarica e le eventuali opere finalizzate al riuso dell'area;
- 12) l'ammontare complessivo sotto un profilo economico dell'intervento sulla base del computo metrico estimativo e del quadro economico di spesa.

Ai fini dell'esame e per consentire la successiva approvazione del progetto di bonifica il comune potrà avvalersi della consulenza tecnica della competente Commissione provinciale sezione Ambiente istituita ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 e 15 della legge regionale 16.04.1985, n. 33, e successive modifiche, oppure,, previa stipula di apposita convenzione, del supporto tecnico della Direzione provinciale dell'A.R.P.A.V..

Si sottolinea che le garanzie finanziarie previste dall'art. 17, comma 4, del Decreto Legislativo n. 22/1997, devono essere presentate a favore della Regione Veneto.

Analogamente a quanto detto in merito alle ordinanze di cui all'art. 14, nel caso in cui il responsabile dell'inquinamento non provveda autonomamente ai sensi del comma 2 dell'art. 17, il Sindaco attiva il procedimento monitorio diffidando, mediante propria ordinanza, il responsabile a porre in essere le attività previste a suo carico dall'art. 17 entro il termine ritenuto congruo dall'amministrazione comunale.

Contenuto della diffida – Ordinanza

La diffida è contenuta in un'ordinanza del Sindaco che deve riportare tutte le informazioni ricevute dagli organi pubblici che, nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, hanno accertato una variazione delle caratteristiche naturali delle matrici ambientali in un determinato sito.

Detto provvedimento dovrà inoltre essere preceduto dall'espletamento di un'accurata indagine conoscitiva volta ad individuare i soggetti nei cui confronti adottare i provvedimenti amministrativi di competenza.

Fra tali soggetti devono essere senz'altro ricompresi coloro i quali hanno effettuato il trasporto dei rifiuti rinvenuti sull'area, nonché i detentori dai quali è stata effettuata la spedizione dei rifiuti.

La diffida avrà come contenuto l'elencazione della documentazione minima costituente il

progetto di bonifica e ripristino ambientale così come indicato nei punti da 1) a 12) sopra richiamati.

Appare altresì importante sottolineare che fino all'emanazione della normativa tecnica prevista dal più volte citato art. 17 del Decreto Legislativo n. 22/1997, si dovrà far riferimento alle procedure di analisi del rischio ed ai limiti di accettabilità già in uso a livello nazionale e regionale che, allo stato, risultino formalmente adottati.

qualora il provvedimento di diffida risulti inottemperato od inefficace, e l'Amministrazione comunale, esauriti tutti i legittimi rimedi per far fronte all'inadempienza, sia risultata soccombente, ma persista un'innegabile situazione di oggettivo pericolo per la salvaguardia ambientale ed igienico-sanitaria, il Sindaco dovrà dar corso, quanto meno, all'esecuzione d'ufficio degli "..... interventi di messa in sicurezza...." così come previsto dall'art. 17, comma 9, del D.Lgs. n. 22/1997.

In tutta evidenza, l'intervento sostitutivo potrà essere attivato anche senza attendere l'esito delle eventuali pendenze giudiziarie sopra richiamate qualora gli organi preposti al controllo abbiano accertato una situazione di grave e immediato pericolo per l'ambiente e la salute dell'uomo determinata dalla contaminazione del sito.

Fatto salvo quanto appena esposto in merito a situazioni di oggettivo pericolo, appare quindi evidente che l'intervento d'ufficio attuato dal Comune, assistito o meno da contributo economico regionale, potrà essere realizzato quando risultino esaurite, con esito sfavorevole alla Pubblica Amministrazione, tutte le procedure amministrative sopra indicate.

Anche in questo caso, è opportuno segnalare che la richiesta di sostegno economico presentata alla Regione dovrà contemplare in maniera precisa e dettagliata, i costi delle varie fasi nelle quali dovrà sostanzarsi l'intervento sostitutivo del Comune, mediante la presentazione di un computo metrico estimativo ed un quadro economico di spesa.

Da ultimo si fa presente che ai sensi dell'art. 17, comma 9, del D.Lgs. n. 22/1997, configurandosi l'intervento del Comune competente quale attività posta in essere in danno dei soggetti obbligati, la stessa Autorità dovrà procedere al recupero delle somme anticipate secondo le disposizioni contenute nella vigente disciplina statale, tenuto altresì conto di quanto previsto dal comma 11 del medesimo articolo in merito alla particolare qualificazione del credito vantato dal Comune per le spese sostenute.