

Ordine di rimozione delle vasche per un impianto di trattamento dei reflui e di una tubazione di collegamento interrata fino ad un canale di bonifica

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. VIII 28 gennaio 2016, n. 556 - Liguori, pres. f.f.; D'Alessandri, est. - Ge.S.I.A. S.p.A. (avv.ti A. e L. Iannotta) c. Comune di Pastorano (avv. De Rosa) ed a.

Sanità pubblica - Rimozione delle vasche per un impianto di trattamento dei reflui e di una tubazione di collegamento interrata fino ad un canale di bonifica.

(Omissis)

FATTO

Con decreto n. 211 del 28 giugno 2006, la Regione Campania autorizzava la realizzazione, dell'impianto di stoccaggio provvisorio (R13) di rifiuti speciali non pericolosi in Pastorano, Via Torre Lupara n. 1, nel quale oggi GE.S.I.A. s.p.a. svolge la sua attività.

Successivamente veniva rilasciata l'autorizzazione n. 86 del 20.7.2007, relativa alla realizzazione e gestione di un impianto per lo stoccaggio e trattamento di rifiuti liquidi e solidi.

Tale ultima autorizzazione veniva poi annullata in sede giurisdizionale, lasciando vigente la precedente autorizzazione n. 211 del 28 giugno 2006.

Con successivo decreto n. 781 del 9 luglio 2010, veniva autorizzato l'esercizio dell'attività dell'impianto sino al 2020 e, in tale occasione, venivano "stralciate" dal progetto alcune vasche dell'impianto di trattamento dei rifiuti liquidi.

Il Comune, in seguito a un sopralluogo del 7.2.2014, adottava il provvedimento di riduzione in pristino n. 13 del 28.3.2014, sulla base dei rilievi che "- tre vasche dell'impianto di trattamento dei rifiuti liquidi, non autorizzate all'uso né incluse nelle aree dell'impianto autorizzato, sono occupate da rifiuti, nello specifico una è occupata dal percolato, altre due da percolato e rifiuti; - in prossimità delle vasche di accumulo del percolato è stata rinvenuta la presenza di una tubazione in poliuretano di colore nero di circa tre pollici, con raccorderia utilizzabile per l'innesto ad un raccordo a T collegato ad una pompa di rilancio azionabile manualmente. Tale tubazione corre interrata fino a raggiungere il canale di bonifica denominato "Acqualata". Al momento la tubazione è scollegata ma si rilevano tracce di liquido sia all'interno di essa che in prossimità del raccordo di rilancio a T".

In particolare, il Comune, nel provvedimento in esame, riteneva che le opere suindicate fossero state realizzate in assenza del titolo abilitativo e che ne fosse tecnicamente possibile la rimozione. Ingiungeva, quindi, alla parte ricorrente, di ridurre in pristino, ai sensi dell'art. 27 e ss del D.P.R. n. 380 del 6.6.2001, le opere abusivamente realizzate consistenti nelle indicate tre vasche dell'impianto di trattamento dei rifiuti liquidi non autorizzate e dalla tubazione, in prossimità delle suddette vasche, in poliuretano di colore nero di circa tre pollici, con raccorderia utilizzabile per l'innesto ad un raccordo a T collegato ad una pompa di rilancio azionabile manualmente.

Parte ricorrente, con ricorso notificato il 28.5.2014, impugna questo provvedimento, chiedendone l'annullamento e formulando diverse censure.

Lamenta innanzitutto l'incompetenza del Comune a porre in essere il provvedimento indicato.

A tale proposito indica che l'impianto è stato autorizzato, ai sensi dell'art. 208, comma 1 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che prevede un'autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, comprensiva di ogni permesso e autorizzazione, rilasciata dalla Regione previo svolgimento di una apposita Conferenza di Servizi con gli altri enti interessati. Conseguentemente ogni provvedimento sanzionatorio riguardante i profili autorizzativi o di esercizio risulterebbe di competenza regionale.

Inoltre, parte ricorrente contesta il travisamento dei fatti e il difetto di istruttoria del provvedimento, sostenendo la non "abusività" delle tre vasche di trattamento di rifiuti liquidi e delle tubature in questione, ricadenti "fisicamente" nell'area dell'impianto approvato decreto regionale del 2006, anche se espressamente stralciate dall'autorizzazione del 2010. Indica, altresì, che il raccordo a T sarebbe stato già eliminato.

Il medesimo ricorrente osserva, inoltre, di aver chiesto all'Amministrazione regionale chiarimenti sulla procedura da seguire per l'immediato riempimento (tombamento) delle vasche "stralciate", per evitare che si potesse riverificare l'inconveniente, in passato già occorso, della caduta accidentale all'interno delle stesse di materiale di scarto, giacente sul piazzale.

L'istanza è ancora in attesa di risposta, ma l'A.R.P.A.C. avrebbe verificato che successivamente le vasche sarebbero risultate sgombre di rifiuti e il raccordo a T sarebbe stato effettivamente rimosso.

Un'ulteriore doglianza riguarda l'assenza dei presupposti di cui all'art. 31 D.P.R. n. 380/2001, richiamato dall'Amministrazione comunale nel provvedimento gravato, in quanto le opere in questione risulterebbero espressamente assentite con i decreti regionali, n. 211/2006, n. 86/2007 e n. 781/2010, che, ai sensi dell'art. 208 D.Lgs. n. 152/2006, sostituirebbero ogni necessario parere, autorizzazione e concessione.

A tale riguardo, il decreto n. 781/2010, nello stralciare espressamente alcune opere, avrebbe inteso solo impedire il loro utilizzo ai fini dell'esercizio dell'impianto ma non estrometterle dal novero degli interventi la cui realizzazione era stata autorizzata, tanto più sotto il profilo urbanistico.

Parte ricorrente ha, infine, dedotto la violazione degli artt. 7 e seguenti della legge n. 241/1990, per l'omissione della comunicazione di avvio del procedimento amministrativo, che non avrebbe permesso a GE.S.I.A. s.p.a. di essere coinvolta nella fase istruttoria inerente all'ordine di demolizione in esame.

Si costituivano in giudizio il Comune di Pastorano, l'A.S.L. di Caserta e l'A.R.P.A.C., formulando argomentazioni difensive.

Il Comune di Pastorano eccepiva, tra l'altro, l'irricevibilità del ricorso introduttivo per tardività, a causa della mancata impugnativa dell'atto prodromico, consistente nel verbale di sopralluogo del 7.2.2014, eseguito congiuntamente da personale dell'A.R.P.A.C., della ASL e dai carabinieri del NOE, richiamato nell'atto gravato,

L'adito T.A.R., con l'ordinanza n. 1246/2014, rigettava l'istanza di sospensiva, ma il Consiglio di Stato, adito in sede di appello, con ordinanza n. 4533/2014 accoglieva l'istanza cautelare, "al fine di consentire il coordinamento delle autorità comunali e regionali, per quanto di rispettiva competenza, circa gli adempimenti da imporre alla società appellante".

L'adito T.A.R., con ordinanza n. 1173/2015, condivideva la necessità di coordinamento tra le diverse autorità per l'esame della situazione in questione, già espressa dal Consiglio di Stato, anche eventualmente mediante convocazione di una Conferenza di servizi; richiedeva, altresì, al Comune interessato e alla Regione Campania, chiarimenti e il deposito della relativa documentazione sull'attività posta in essere dalle due amministrazioni in ordine al coordinamento sulle azioni da imporre al ricorrente e dei provvedimenti adottati all'esito della valutazione congiunta della situazione, nonché chiarimenti, sul rientrare o meno delle opere oggetto del provvedimento di demolizione nell'ambito dell'autorizzazione unica rilasciata sull'impianto in questione.

Seguiva, in data 8.4.2015, una Conferenza di Servizi a cui erano presenti la Regione, l'A.R.P.A.C. e il Comune di Pastorano, dove la Regione e il Comune si esprimevano nel senso della competenza comunale ad adottare il provvedimento demolitorio e il non rientrare delle opere in questione tra quelle autorizzate.

Parte ricorrente impugnava, con ricorso per motivi aggiunti, il verbale della suindicata Conferenza di servizi chiedendone l'annullamento.

La causa veniva chiamata all'udienza pubblica del 2.12.2015 e trattenuta in decisione.

DIRITTO

1) Il ricorso principale e quello per motivi aggiunti si rivelano infondati

2) Il Collegio deve, innanzitutto, dichiarare infondata l'eccezione di irricevibilità per tardività formulata dal Comune di Pastorano, nei confronti del ricorso principale, per la mancata impugnativa dell'atto prodromico consistente nel verbale di sopralluogo del 7.2.2014, richiamato nell'atto gravato.

Il verbale di sopralluogo in questione è chiaramente un atto endoprocedimentale, senza valore provvedimentale, né autonomi effetti lesivi, nei confronti del quale non sussisteva alcun onere di autonoma impugnativa.

3) Quanto alla Conferenza di servizi che, in teoria doveva servire quale strumento di coordinamento tra gli enti per le misure da adottare, la stessa ha visto il Comune ribadire la legittimità del provvedimento adottato e la Regione ammettere la competenza dell'ente comunale alla sua adozione. Tale Conferenza non è giunta ad alcun esito provvedimentale autonomamente lesivo e sostitutivo dell'atto impugnato con ricorso principale, rimanendo confermato l'ordine di demolizione, per le medesime motivazioni sostanziali.

Il Collegio, pertanto, scrutinerà il ricorso principale e quello per motivi aggiunti congiuntamente, non comportando l'atto impugnato con il secondo autonomi profili di illegittimità, e non potendosi affermare che l'interesse all'impugnativa si è concentrato sul secondo atto adottato, che anzi appare confermativo del primo.

4) I rilievi di incompetenza formulati da parte ricorrente sono infondati.

Nel procedimento di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, disciplinato dall'art. 208 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente), l'ente competente a provvedere è la Regione, il cui unico provvedimento finale di approvazione ed autorizzazione assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria, il cui ruolo viene fisiologicamente ridotto a quello di meri interlocutori procedurali (T.A.R. Campania Napoli Sez. V, 01-04-2015, n. 1883; T.A.R. Emilia-Romagna Parma Sez. I, 24-06-2015, n. 196).

L'autorizzazione unica, prevista dal citato art. 208, prende il posto di ogni permesso e autorizzazione anche per quanto riguarda i titoli abilitativi edilizi.

Ciò, però, non vuol dire che il rilascio di tale autorizzazione privi il Comune delle sue generali funzioni di governo del territorio e dei suoi poteri sanzionatori in materia edilizia nei casi in cui vi siano delle opere prive di titolo abilitativo.

Il provvedimento in questione è stato motivato con l'assenza del titolo abilitativo e sanzionato ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. n. 380/2001, riguardante la "Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia". La competenza del Comune trova, quindi, il suo riconoscimento normativo nel detto articolo (e in precedenza nell'art. 4 della legge n. 47 del 1985) ai sensi del quale il Comune esercita un potere generale di vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurarne la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici ed alle modalità esecutive fissate nei titoli abilitativi.

Tale generale competenza non può certo venir meno o essere limitata per effetto della previsione della competenza regionale inerente al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti prevista dall'art. 208 D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

La competenza comunale di vigilanza e repressione in materia urbanistica ed edilizia ben può coesistere, nel caso di impianti come quelli in questione, con le competenze di altri enti o organi come la Regione o l'A.R.P.A.C. su aspetti differenti quali la gestione dell'impianto o la sua sicurezza.

Ciò giustifica la competenza dell'Autorità comunale all'adozione delle iniziative assunte sulla base del rilievo dell'assenza del titolo abilitativo edilizio, indipendentemente dall'adozione di eventuali altre misure da parte di diverse autorità relative ad altri aspetti, quali quelli di gestione dell'impianto, della sicurezza o dell'inquinamento o anche eventualmente anch'esse legate all'assenza di titolo.

Il Collegio rileva, altresì, come sia buona regola di amministrazione generale che per tali interventi vi sia in caso di possibili "sovrapposizioni" sanzionatorie o misure discordanti, un certo coordinamento tra vari i enti competenti, ma questa esigenza generale lascia salva la competenza di ciascuno a provvedere. Nel caso specifico, peraltro, non si rilevano profili di interferenze atte a viziare, sotto altri profili il provvedimento gravato.

La censura di incompetenza formulata nel ricorso principale e ribadita nei motivi aggiunti è pertanto da rigettare.

5) Parte ricorrente ha, altresì, lamentato il travisamento dei fatti e il difetto di istruttoria, in quanto le tre vasche di trattamento di rifiuti liquidi e le tubature in questione sarebbero state autorizzate con decreto regionale del 2006 e lo stralcio delle medesime vasche nel provvedimento di autorizzazione del 2010 risulterebbe relativo al regime di esercizio dell'impianto e non inciderebbe sull'aspetto dell'autorizzazione a fini edilizi.

Al riguardo, si rileva come lo stralcio delle vasche, espressamente effettuato nel decreto n. 781/2010, riguardi ogni tipo di profilo autorizzatorio, anche di tipo edilizio, non facendo il provvedimento in esame alcuna specifica distinzione in proposito.

Tali vasche, peraltro, come indicato nello stesso provvedimento gravato, erano state poste in essere in previsione della realizzazione dell'impianto di cui al decreto n. 86 del 20.7.2007, poi annullato, come indicato nello stesso decreto di autorizzazione n. 781/2010.

Il loro stralcio assume allora una valenza generale, e non è possibile distinguere un profilo autorizzatorio, riguardante le opere di realizzazione dell'impianto da uno prettamente inerente all'esercizio dello stesso come pretenderebbe parte ricorrente.

Discorso analogo può essere fatto per le tubature indicate nel provvedimento demolitorio, che parte ricorrente indica parzialmente rimosse (il raccordo a T), ma di cui non ha dimostrato la legittimità.

Né può minare la validità del provvedimento impugnato la circostanza che parte ricorrente abbia chiesto alla Regione chiarimenti (ancora inevasi) in ordine alla procedura da seguire per il riempimento delle vasche "stralciate".

La richiesta di tali chiarimenti, e finanche la possibilità (peraltro solo teorica) che la Regione detti specifiche modalità di rimozione o tombamento, non può comportare l'impossibilità da parte del Comune di sanzionare opere edilizie prive di titolo, né sono emerse circostanze in base alle quali la rimozione delle vasche possa apparire demandata alla sola competenza regionale o che comunque necessitino il previo intervento regionale.

6) Infondato risulta, altresì, il motivo di ricorso del ricorso principale nel quale parte ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 7 della legge n.241/90, per aver l'amministrazione omesso la comunicazione di avvio del procedimento che ha portato al provvedimento gravato.

Al riguardo il Collegio evidenzia l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, in ragione del contenuto rigidamente vincolato che li caratterizza, gli atti sanzionatori in materia edilizia, tra cui l'ordine di demolizione di costruzione abusiva, non devono essere preceduti dalla comunicazione d'avvio del relativo procedimento (Consiglio Stato, sez. VI, 24 settembre 2010, n. 7129).

In ogni caso il Collegio, in considerazione delle espresse ragioni di rigetto degli altri motivi di ricorso, ritiene applicabile al caso in esame il disposto dell'art.21 octies della legge n.241/90, ai sensi del quale non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti, vertendosi in ambito provvedimentale vincolato e risultando che il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato.

7) Non hanno pregio, altresì, le deduzioni contenute nel ricorso per motivi aggiunti, inerenti alla circostanza che le attività svolte nell'impianto in esame non comportano rischi ambientali, non richiedono alcuna operazione di trattamento, hanno carattere non industriale, così come la deduzione (effettuata anche nel ricorso principale) che le vasche in questione non sono state utilizzate.

Il potere esercitato dal Comune è, come indicato, quello inerente alla vigilanza sull'attività urbanistico-urbanistica ed è stato attivato a causa della carenza di titolo edilizio delle opere in questione. Gli aspetti inerenti alla tipologia di attività svolta, all'effettivo utilizzo degli impianti o ai rischi ambientali non hanno, quindi, alcuna rilevanza a questi fini.

8) Infondata è, infine, la pretesa nullità della Conferenza di servizi per violazione del disposto dell'ordinanza di questo T.A.R. n. 1173/2015 e del giudicato formatosi sulle sentenze n. 2235/2012 e n. 5286/2014.

Tale censura è stata formulata in termini del tutto generici non specificandosi in quale aspetti si concreterebbe la violazione del giudicato e del disposto dell'ordinanza.

Inoltre, in ogni caso, l'ordinanza richiamata non costituisce giudicato e non conteneva un comando così specifico da imporre un preciso vincolo contenutistico nei confronti dell'amministrazione, che possa ritenersi violato.

Allo stesso modo non si ravvisa quale sarebbe il contenuto di giudicato delle sentenze richiamate, che sarebbe stato violato con conseguenze di nullità, ex art. 21 septies della legge n. 241/90.

9) Per quanto suindicato il ricorso principale e quello per motivi aggiunti devono essere rigettati.

Quanto alle spese di lite, in considerazione della complessità delle valutazioni inerenti la competenza e il contenuto delle autorizzazioni, il Collegio ritiene ricorrano gravi ed eccezionali motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti.

(Omissis)