

Gestione dell'emergenza rifiuti in Campania e obblighi della Regione

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. I 20 gennaio 2021, n. 437 - Veneziano, pres.; Palliggiano, est. - Comune di Acerra (avv. Balletta) c. Regione Campania (avv. Marzocchella) ed a.

Ambiente - Gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania - Obbligo della Regione di eseguire gli interventi di rimozione dei rifiuti.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.- Con ricorso notificato, il 1° dicembre 2017 e depositato il successivo 6, il Comune di Acerra ha chiesto l'accertamento dell'obbligo della Regione Campania di eseguire gli interventi di cui all'Accordo operativo stipulato – ai sensi del D.L. 90/2008, convertito in L. n. 123/2008 - il 4 agosto 2009 tra il Ministro dell'Ambiente, il Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Presidente della Regione Campania, il Commissario delegato di cui all'OPCM n. 3654 del 1° febbraio 2008, ed il Comune di Acerra.

Più in particolare, ha chiesto la condanna della Regione Campania:

- all'esecuzione degli interventi previsti dall'art. 3 dell'Allegato all'Accordo operativo sopra indicato;
- a restituire al Comune di Acerra la somma di € 180.869,86, oltre IVA, già anticipata per l'esecuzione di interventi di rimozione dei rifiuti compresi nell'Allegato all'art. 3 del sopra richiamato Accordo operativo.

Resistono in giudizio il Ministero dell'Ambiente e la Presidenza del Consiglio dei Ministri con memoria depositata il 28 dicembre 2017 nonché la Regione Campania con memoria depositata il 12 marzo 2018.

La causa è stata inserita nel ruolo dell'udienza pubblica del 21 ottobre 2020, per essere quindi trattenuta per la decisione.

2.- Appare utile una sintetica ricostruzione dei presupposti normativi e convenzionali relativi alla gestione dell'emergenza rifiuti nella Regione Campania.

L'art. 11, comma 12, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90 - recante "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile", convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123 - attribuiva al Ministero dell'Ambiente le funzioni relative all'individuazione ed alla programmazione delle iniziative di compensazione ambientale e bonifica.

In applicazione della citata norma legislativa, in data 18 luglio 2008, il Ministero dell'Ambiente, il Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Commissario delegato, ai sensi dell'O.P.C.M. n. 3654 del 2008, e la Regione Campania sottoscrissero l'Accordo di programma denominato "Programma strategico per le compensazioni ambientali nella Regione Campania", finalizzato ad individuare gli interventi di compensazione ambientale nei comuni della Campania, tra cui quello di Acerra, coinvolti dalla realizzazione o dall'esercizio degli impianti destinati al superamento dell'emergenza rifiuti, nonché in ragione della stretta prossimità ai siti di localizzazione degli impianti (art. 3, comma 1, dell'accordo stesso).

In particolare, l'art. 2, comma 2, dell'Accordo indicava, quale priorità, la definizione di iniziative di compensazione ambientale relative alla rimozione dei rifiuti abbandonati, alla messa in sicurezza ed alla bonifica di vecchie discariche o di siti inquinati, al potenziamento delle strutture relative al ciclo delle acque reflue, alla riqualificazione ambientale.

In data 8 aprile 2009, le parti sottoscrissero l'atto modificativo all'Accordo di programma del 18 luglio 2008, prendendo atto della parziale revoca delle risorse assegnate al Ministero dell'Ambiente a valere su quelle stanziare in virtù della delibera CIPE n. 166/2007 la quale assegnava somme per complessivi € 282.000.000, di cui la metà a carico del Ministero e l'altra metà a carico della Regione Campania.

Il Comune di Acerra è tra i Comuni coinvolti nella realizzazione e nell'esercizio di siti di stoccaggio provvisorio di eco-balle nonché nell'allestimento di un termovalorizzatore, ai sensi dell'art. 5 del menzionato D.L. 90/2008; il territorio del comune era anche compreso nel sito di bonifica d'interesse nazionale (SIN) "Litorale Dominio-Flegreo ed Agro Aversano", individuato dall'art. 1, comma 4, lett. m), della legge n. 426/1998 e perimetrato con decreto ministeriale 10 gennaio 2000.

3.- In data 4 agosto 2009, le parti pubbliche che avevano sottoscritto l'Accordo di programma ed il relativo atto modificativo, stipularono il conseguente Accordo operativo, di cui all'art. 5 dell'Accordo di programma medesimo.

Con tale Accordo operativo, il Commissario delegato all'emergenza rifiuti, s'impegnava a realizzare sul territorio del comune di Acerra una serie di interventi di riequilibrio ambientale, tra i quali la rimozione di rifiuti, di eco-balle e le bonifiche.

Il comune di Acerra sostiene che non solo alcuno dei programmati interventi di rimozione di rifiuti sia stato eseguito ma che ne ha dovuti eseguire in proprio, anticipando la somma di € 180.869,86, oltre IVA e di cui chiede il rimborso alla Regione Campania.

Il comma 2 dell'art. 3 dell'accordo operativo precisa che: "Ai sensi dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3791 del 15 luglio 2009, allo scadere dello stato di emergenza le competenze ed i relativi interventi, nonché le relative risorse finanziarie programmate, rientrano in capo alla Regione Campania o Enti dalla stessa preposti"; Ebbene, come previsto dal D.L. 90/2008, convertito dalla L. 123/2008, lo stato di emergenza rifiuti nella Regione Campania è cessato il 31 dicembre 2009; di conseguenza a partire dalla data del 1° gennaio 2010, le Amministrazioni territoriali competenti sono subentrate alle strutture emergenziali nella gestione di tutti i siti e impianti connessi al ciclo dei rifiuti, comprese le operazioni di bonifica dei siti inattivi.

Da quella data, sia in virtù di previsione normativa sia, ai sensi dell'art. 3, commi 2 e 3, del richiamato Accordo operativo, la Regione Campania è ora il soggetto obbligato ad eseguire gli interventi riportati al relativo Allegato.

Inoltre, con decreto ministeriale dell'11 gennaio 2013, è stato declassificato a SIR (sito di interesse regionale), il SIN (Sito d'interesse nazionale) "Litorale Domitio-Flegreo e Agro aversano", in cui è compreso il Comune di Acerra, con l'effetto di trasferire alla Regione i procedimenti di bonifica in corso e fare salvi gli accordi già stipulati con gli enti locali, tra i quali anche il più volte menzionato Accordo operativo del 5 agosto 2009.

La stessa Giunta regionale, con delibera n. 417 del 27 luglio 2016 – nel prendere atto del predetto decreto ministeriale dell'11 gennaio 2013 – ha modificato il Piano Regionale di Bonifica dei siti contaminati con l'inserimento del declassificato SIN "Litorale Domitio-Flegreo e Agro aversano".

Con la medesima delibera, la Regione Campania ha anche approvato le Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regionale di Bonifica, con le quali, all'art. 4, comma 4, ha prescritto che. "La presenza di un sito nel censimento dei siti potenzialmente contaminati negli ex siti di interesse nazionale (CSPC ex SIN) di cui all'Allegato n. 4-bis, del PRB comporta: a) che ai sensi e per gli effetti del DM 11 gennaio 2013 e 8 agosto 2014 la competenza per eventuali operazioni di verifica ed eventuale bonifica all'interno di tali siti è stata trasferita alla Regione Campania che è subentrata nella titolarità dei relativi procedimenti".

4.- Ciò premesso, il comune di Acerra rammenta che la Regione Campania è dunque obbligata ad eseguire gli interventi di rimozione dei rifiuti, delle eco-balle nonché le bonifiche individuate sia dall'Allegato all'Accordo operativo del 4 agosto 2009 sia dal decreto ministeriale 11 gennaio 2013, nonché in attuazione del Piano Regionale di bonifica.

Fa presente in particolare che:

1) in assenza di iniziative da parte degli altri enti competenti, il comune ha dovuto provvedere in proprio ad eseguire gli interventi di rimozione di rifiuti, anticipando, allo stato, la somma di € 180.869,86, oltre IVA;

2) circa le località Calabricito e Curcio Sperduto, allo stato, non risulta avviato alcun intervento di bonifica;

3) per il sito di trasferta in località Pantano, sono state svuotate dalla SAPNA esclusivamente le piazzole nn. 2 e 7), e l'intervento di rimozione presso il capannone di proprietà della società Italambiente non risulta eseguito.

5.- Le doglianze e le richieste del comune di Acerra sono fondate nei sensi di seguito illustrati, alla luce della normativa appena illustrata e degli impegni assunti dalla Regione Campania, con l'Accordo di programma, la sua revisione ed il relativo Accordo operativo.

5.1.- Riguardo all'anticipo delle somme per gli interventi di bonifica, alla luce di quanto sopra illustrato, la costituita Regione Campania è tenuta al rimborso delle somme anticipate dall'Amministrazione comunale di Acerra per la bonifica dei siti.

L'amministrazione comunale ha dimostrato col deposito di documentazione avvenuta il 9 settembre 2020, lo svolgimento delle attività necessarie per rimuovere i rifiuti. Sono state infatti adottate le determinazioni dirigenziali preliminari agli affidamenti a ditte private specializzate per i servizi di smaltimento dei rifiuti sui siti individuati dall'Allegato all'Accordo operativo ed ha anche predisposto i relativi mandati di pagamenti in favore delle ditte stesse.

5.2.- Riguardo al sito di trasferta in località Pantano/ASI, l'Unità tecnica-amministrativa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in data 3 settembre 2020, ha presentato una relazione, depositata agli atti della causa il successivo 16, sull'andamento delle attività di bonifica e di recupero. Nella relazione si chiarisce che il capannone Italimpianti è libero da rifiuti mentre, per il sito ubicato in località Pantano, risultano tuttora giacenti le eco-balle e, per le quali, andranno attuate tutte le misure di ripristino ambientale.

5.3.- Riguardo ai siti in località Calabricito e Curcio, contemplati nel Piano di Bonifica della Regione Campania, l'amministrazione comunale ha prodotto agli atti della causa un separato accordo, stipulato con la Regione Campania e registrato al protocollo dell'ente locale al numero 25978 del 12 gennaio 2018, successivo quindi al deposito dell'odierno ricorso.

Come chiarisce l'art. 2, quest'accordo è volto, per l'appunto, <<a regolare i rapporti tra la Regione Campania e il Comune Acerra, anche con riferimento al trasferimento delle risorse finanziarie, per l'esecuzione, in danno ai soggetti inadempienti, dei Piani di Caratterizzazione, approvati dal MATTM con prescrizioni, e per la redazione dei documenti di Analisi di Rischio sito specifica, ai sensi dell'art. 242 del D. lgs. n. 152/06, dei siti denominati rispettivamente "Discarica Abusiva Contrada Calabricito" (foglio 10 particella 42) e "località Curcio" (foglio 29 particella 367), quest'ultimo censito quale "sito potenzialmente contaminato">>.

Nella definizione dei reciproci impegni, è precisato che l'amministrazione comunale "curerà la predisposizione di tutti gli atti necessari per la prosecuzione e l'esecuzione del procedimento in danno (identificazione dei responsabili della

contaminazione; diffida ai responsabili a provvedere in ogni fase di attuazione; azioni per il recupero di tutte le risorse pubbliche impiegate per la realizzazione degli interventi previsti nel presente Accordo). Il Comune di Acerra si impegna, pertanto, ad ottemperare a tutti gli adempimenti inerenti le procedure in danno da attuarsi nei confronti del soggetto obbligato ai sensi dell'art. 250 del D. Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii. Nel caso in cui, a seguito dell'attivazione delle procedure in danno, il Comune di Acerra recuperi eventuali risorse finanziarie, queste saranno attribuite alla Regione Campania a garanzia dell'impegno finanziario assunto con il presente Accordo.".

Sono quindi fissati una serie di ulteriori impegni dell'amministrazione comunale tra i quali il rispetto della normativa nazionale e regionale in materia di appalti, forniture e servizi nonché in materia ambientale per l'affidamento del servizio di rimozione dei rifiuti.

La Regione Campania, dal canto suo, come chiarisce l'art. 4, s'impegna a finanziare l'esecuzione dei piani di caratterizzazione e la redazione dei documenti di analisi di rischio sito-specifica, per l'importo complessivo stimato in € 350.000,00 comprensivo di IVA, spese generali e costi validazione ARPAC".

I successivi articoli contengono poi una precisa indicazione circa una serie di aspetti rilevanti ai fini dell'assunzione reciproca degli impegni tra Comune e Regione: le Risorse finanziarie da inserire al bilancio della Regione (art. 6), le spese ammissibili (art. 7), i criteri di determinazione del corrispettivo (art. 8), il regolamento di eventuali contratti di servizi tecnici a terzi (art. 9), le modalità ed i termini di erogazione delle risorse (art. 10), la tracciabilità dei flussi finanziari (art. 11), gli obblighi nascenti dal protocollo di legalità (art. 12).

Riguardo ai rapporti intercorrenti tra il sopravvenuto accordo bilaterale tra Comune di Acerra e Regione Campania e le domande in precedenza formulate con l'odierno ricorso, va chiarito che queste ultime trovano il loro presupposto, come sopra illustrato, nell'Accordo di Programma, sottoscritto il 18 luglio 2008, parzialmente modificato dall'Accordo dell'8 aprile 2009.

Tali accordi, a loro volta, costituiscono la piattaforma convenzionale con la quale i soggetti pubblici aderenti - Ministero dell'Ambiente, Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario delegato ai sensi dell'OPCM n. 3654/2008, Regione Campania, tutti interessati in quanto coinvolti nella gestione dell'emergenza rifiuti - avevano dato attuazione ai provvedimenti legislativi, segnatamente i decreti legge n. 90/2008 e n. 107/2008, tesi a disciplinare la gestione, mediante il ricorso a misure straordinarie, dell'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania, fissando le cosiddette compensazioni ambientali, con risorse ripartite tra Ministero dell'Ambiente e Regione medesima.

All'Accordo di programma ha fatto seguito, come ormai noto, l'Accordo operativo del 5 agosto 2009, finalizzato ad individuare gli interventi di compensazione ambientale e bonifica da eseguire materialmente nel comune di Acerra, destinati al superamento dell'emergenza rifiuti, proprio in attuazione dei decreti leggi sopra indicati.

Ora è evidente che l'accordo bilaterale tra Comune di Acerra e Regione Campania del 12 gennaio 2018 non sostituisce, e non potrebbe farlo, i precedenti accordi i quali mantengono la loro efficacia ed operatività, in primo luogo perché sottoscritti da ulteriori soggetti pubblici, in secondo luogo perché, sebbene sia cessata la fase emergenziale, rimane ancora da gestirne, anche a distanza di anni, i suoi effetti.

L'accordo tra comune e regione, infatti, nell'operare una ricognizione delle attività da realizzare per il riassetto ambientale di diverse zone ed aree del territorio comunale, una volta cessata la fase emergenziale, ha inteso dare specifica attuazione alle prescrizioni di cui agli artt. 242 e 250 d. lgs. 152/2006, in materia di obblighi gravanti sull'amministrazione comunale per la rimozione di rifiuti abbandonati e di bonifiche di aree inquinate; per questo Regione e Comune hanno fissato nel dettaglio i reciproci impegni i quali, inevitabilmente, hanno interessato anche talune aree ("Discarica abusiva contrada Calabricito" e "Località Curcio") già contemplate dall'Accordo operativo, ciò a dimostrazione che quest'ultimo, come lamenta il comune di Acerra, non ha ancora avuto completa attuazione.

6.- Il ricorso va pertanto accolto, con conseguente obbligo della Regione Campania a dare attuazione, per i profili di competenza, agli impegni assunti con l'Accordo operativo stipulato il 4 agosto 2009, e con condanna della stessa al pagamento, in favore del comune di Acerra, della somma, pari ad € 180.869,86, oltre IVA, da quest'ultimo già anticipate per l'esecuzione degli interventi di rimozione dei rifiuti compresi nell'Allegato di cui all'art. 3 del sopra richiamato Accordo operativo.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza nei confronti della Regione Campania e sono determinate nella misura indicata in dispositivo; appare equo compensarle nei confronti delle amministrazioni statali, in relazione al ruolo del tutto residuale, a queste assegnato dal legislatore, l'indomani della cessazione della fase emergenziale per la gestione dei rifiuti in Campania.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto:

- 1) Condanna l'amministrazione regionale al pagamento in favore del Comune di Acerra della somma pari ad € 180.869,86, oltre IVA, da effettuarsi nel termine di 90 giorni dalla pubblicazione o comunicazione della presente sentenza.
- 2) Dichiara l'obbligo dell'amministrazione regionale di dare esecuzione all'Accordo operativo del 4 agosto 2009.

3) Condanna la Regione Campania al pagamento, in favore del comune di Acerra, delle spese del giudizio che liquida in € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge.

4) Compensa nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Ambiente.

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

(Omissis)

