

Sulla nozione di «indennità» di disagio ambientale

T.A.R. Emilia-Romagna - Bologna, Sez. II 23 marzo 2021, n. 294 - Mozzarelli, pres.; Russo, est. - Comune di Imola (avv. Gotti) c. Agenzia Territoriale dell'Emilia-Romagna per i Servizi Idrici e Rifiuti (Atersir) (avv. Lolli) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Indennità di disagio ambientale - Nozione.

Anche se un impianto di trattamento di rifiuti ricada in altro vicino Comune, non può negarsi che esso arrechi (o sia astrattamente in grado di arrecare) disagi e danni non solo agli appartenenti del Comune di ubicazione, ma anche ai cittadini dei Comuni limitrofi. Per «indennità» di disagio ambientale si intende una somma che sintetizzi l'incidenza, per i Comuni interessati, del disagio medesimo. Il disagio ambientale è una situazione di fatto e fa riferimento ai Comuni sede di impianto o a quelli che comunque risentono delle ricadute ambientali conseguenti all'attività dell'impianto. In altre parole, va intesa in senso non limitato alla condizione del Comune sul cui territorio insiste una discarica, che per ciò solo deve da quella presenza subire esternalità negative, sia economiche che di qualità della vita, ma anche ad altre condizioni: come, ad esempio, alla condizione dei Comuni che hanno un giusto titolo a conferire in una discarica e che si vedono, per un diverso uso di quella discarica, ridotta la capacità di fruirla.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe è stato chiesto l'annullamento dei seguenti atti :

- a). delibera del Consiglio d'Ambito di Atersir del 13.07.2015, laddove ha attribuito al Comune di Imola l'indennità per il c.d. disagio ambientale correlato alla discarica "Tre Monti" per i rifiuti solidi urbani sita nel Comune medesimo nella misura del 31,86% e al comune di Riolo Terme nella misura del 68,14%.
- b). delibera di Atersir n.24 del 13 novembre 2013 (nella denegata ipotesi in cui tale delibera sia interpretata in modo difforme da quanto prospettato nel ricorso).

Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi di diritto :

- 1). Violazione delle deliberazioni di giunta reg. n. 135/2013 e 467/2015, violazione art. 238 DLGS 152/2006; eccesso di potere per contrasto e contraddittorietà rispetto ad altra precedente deliberazione n. 24/2013, difetto assoluto di istruttoria, manifesta illogicità e irragionevolezza, sviamento di potere, difetto di trasparenza e violazione art. 97 Cost. sotto il profilo dell'obbligo di imparzialità.

Si costituiscono le controparti Agenzia territoriale Emilia Romagna e Comune di Riolo.

I). Giova richiamare gli eventi in fatto.

Con le delibere impugnate Atersir ha dettato le disposizioni applicative e i criteri per la distribuzione tra gli enti locali degli oneri di mitigazione ambientale (riconosciuti dalla regione quale parte del corrispettivo di smaltimento rifiuti urbani, con delib. GR 135/2013).

In particolare la Giunta regionale ha riconosciuto l'indennità di disagio ambientale dovuta al comune che sia sede di un impianto di smaltimento o che abbia il proprio territorio o una parte di esso coinvolto dall'impianto medesimo.

La delibera 31/2015, in applicazione della delibera n. 24, ha proceduto a determinare "l'incidenza dell'areale prodotto dal raggio di 2 Km dal perimetro della discarica" e "intersecando l'areale individuato con i confini comunali" ha stabilito le seguenti "incidenze":

area di incidenza per Imola: mq 5.634.333,55 (31,9%)

area di incidenza per Riolo T. mq. 12.050.662,56 (68,1%).

In punto di fatto, risulta che – in base a fatti sopravvenuti - l'ampliamento della discarica Tre Monti non sarà più realizzato in quanto gli atti regionali sono stati annullati dal TAR, con sentenza (sez. II, n. 16/2018) confermata dal Consiglio di Stato (sez. IV, n. 2523/2019).

II). Può passarsi all'esame della causa.

II.A.). In via preliminare deve essere esaminato il profilo di tardività.

La controparte Atersir sostiene che :

- a). La delibera del 2013 in cui è stabilito in via generale il criterio di riparto tra i Comuni del disagio ambientale doveva essere impugnata nel 2013 data di pubblicazione e non nel 2015.
- b). La delibera 2015 "non" ha interpretato diversamente la delibera 2013: la delibera 2013 prevedeva in modo inequivocabile il criterio di riparto del disagio su base geografica, essendo le opere realizzate per mitigare il disagio ambientale rilevanti solo come obiettivo della spesa e non come elemento di determinazione della medesima.



Anche il Comune di Riolo eccipe la tardività. Sostiene che - dalla lettura della delibera 31 del 13 luglio 2015 - è evidente che la stessa in nessun modo ha interpretato i criteri individuati con la delibera 24/2013, ma ad essa ha dato semplicemente applicazione.

Il Consiglio d'ambito, premesso che con la delibera 24/2013 ha dato attuazione alla deliberazione regionale n. 135/2013 individuando i criteri per la determinazione dell'indennizzo, ha previsto "la possibilità di riconoscere nel corrispettivo dello smaltimento i predetti oneri, da computarsi tra i costi operativi, in favore dei Comuni sede di impianto e dei Comuni non sede di impianto ma che si trovano ad una distanza pari o inferiore a 2 km dal perimetro dell'impianto", nonché "ha previsto che, nell'ipotesi di disagio provocato dal medesimo impianto nei riguardi di più Comuni secondo il criterio della distanza dall'impianto di cui al punto precedente, gli oneri di mitigazione sono ripartiti sulla base di un criterio direttamente proporzionale all'incidenza dei territori dei singoli Comuni nell'area di influenza dell'impianto calcolata sulla base delle distanze sopra indicate".

Il criterio sopra richiamato, interamente mutuato dalla delibera 24/2013, è chiaro e univoco, e soprattutto non è stato in alcun modo interpretato male o erroneamente da Atesir.

La ricorrente sostiene che l'eccezione sarebbe priva di pregio in quanto il contenuto lesivo è emerso unicamente con l'adozione della successiva deliberazione n. 31/2015.

Il Collegio ritiene che l'eccezione è - invece - condivisibile.

Si ritiene - effettivamente - che la delibera 24/2013 doveva essere impugnata tempestivamente.

Si condivide quanto sostenuto dalle controparti che la delibera 2013 non era interpretabile essendo già chiara nel relativo contenuto prescrittivo.

La stessa prevede infatti: <<qualora in un areale ricadono i territori di più comuni limitrofi l'indennità di disagio ambientale andrà ripartita in misura proporzionale all'area di rispettiva competenza di ciascun comune>>; <<l'indennità di disagio ambientale sarà riconosciuta sia ai Comuni sede di impianti (discarica ...) sia ai Comuni che rientrano in una distanza di 2 km dal perimetro dell'impianto, per le discariche>>.

In altre parole, i criteri per la determinazione dell'indennizzo sono stati individuati in maniera chiara e trasparente già a novembre 2013 (pertanto a quel momento avrebbero dovuto eventualmente essere contestati in quanto direttamente lesivi della sfera giuridica degli interessati).

Il ricorso si appalesa - dunque - inammissibile in quanto il Comune di Imola ha omissis tale contestazione, impugnando tardivamente i provvedimenti in occasione del mero calcolo applicativo dei criteri precedentemente individuati con delibera n. 24/2013.

II. B.) In ogni caso il ricorso è infondato e i motivi di diritto dedotti non sono condivisibili.

Lamenta la ricorrente che l'azione di Atesir è illegittima in quanto la delibera impugnata ha attribuito l'indennità esclusivamente sulla base del criterio geografico invece che parametrare l'indennità alle opere di mitigazione.

La ricorrente insiste nell'ultima memoria nel sostenere che entrambi i disagi (sia odori che traffico di mezzi) sono in larghissima parte nel Comune di Imola; il Rio Rondinella, nel quale spesso confluisce il percolato, risulta coinvolto dalla discarica esistente unicamente nel tratto che attraversa il territorio del Comune ricorrente.

Sostiene Atesir che il criterio di riparto del disagio ambientale basato sulla distanza non è manifestamente irragionevole già a priori, essendo utilizzato anche nell'ordinamento in altri contesti.

Precisa ancora Atesir che il criterio scelto è l'unico oggettivo, in grado di operare un trattamento equitativo tra i due Comuni.

Il Collegio condivide le repliche.

In linea generale, va ricordato che l'indirizzo giurisprudenziale è nel senso che - anche se un impianto di trattamento di rifiuti ricada in altro vicino comune - non può negarsi che esso arrechi (o sia astrattamente in grado di arrecare) disagi e danni non solo agli appartenenti del comune di ubicazione, ma anche ai cittadini dei comuni limitrofi (cf., Cons. Stato, V, 3.5.2006, n. 2471; 20.2.2006, n. 695).

Sempre in linea ricostruttiva, si rammenta che per «indennità» di disagio ambientale si intende una somma che sintetizzi l'incidenza, per i comuni interessati, del disagio medesimo.

Il disagio ambientale è una situazione di fatto e fa riferimento ai comuni sede di impianto o a quelli che comunque risentono delle ricadute ambientali conseguenti all'attività dell'impianto.

In altre parole, va intesa in senso non limitato alla condizione del comune sul cui territorio insiste una discarica, che per ciò solo deve da quella presenza subire esternalità negative, sia economiche che di qualità della vita, ma anche ad altre condizioni: come, ad esempio, alla condizione dei comuni che hanno un giusto titolo a conferire in una discarica e che si vedono, per un diverso uso di quella discarica, ridotta la capacità di fruirla.

Il Collegio ritiene in primo luogo che la scelta del criterio geografico rientra nella discrezionalità amministrativa, che è sindacabile solo per manifesta irragionevolezza (non sussistente nella specie).

Inoltre, come risulta in atti, appare il criterio più ragionevole e più adeguato.

In conclusione, il ricorso è inammissibile e comunque infondato.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando:
Dichiara inammissibile e comunque respinge nel merito il ricorso in epigrafe.
Condanna il soccombente al pagamento delle spese del giudizio che liquida in favore delle controparti costituite nella misura di € 3000,00 per ciascuna di esse.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2021 tenutasi mediante collegamento da remoto in audioconferenza, con l'intervento dei magistrati:

(Omissis)

