

Sulla responsabilità di un Consorzio Gestione Rifiuti di completamento, chiusura e post gestione di una discarica

Cons. Stato, Sez. IV 24 gennaio 2022, n. 461 - Giovagnoli, pres.; Di Carlo, est. - Consorzio Gestione Rifiuti Medio Novarese (avv. Bezzi) c. Provincia di Novara (avv. Pozzi) ed a.

Ambiente - Revoca dell'autorizzazione integrata ambientale - Ordine di completamento, chiusura e post gestione della discarica - Responsabilità in capo al Consorzio quale soggetto competente alla gestione delle incombenze relative alla discarica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il Consorzio Gestione Rifiuti Medio Novarese ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la deliberazione n. 1927 del 18 novembre 2016 della Provincia di Novara, recante la revoca dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata (con determinazione n. 1686 del 2012) alla S.p.a. Daneco Impianti (oggi S.r.l. Daneco Impianti in Liquidazione), nella parte in cui ha obbligato il Consorzio a procedere al completamento, chiusura e post gestione della discarica ubicata in Comune di Ghemme.

2. A sostegno delle proprie pretese, ha lamentato:

2.1. la incompetenza del dirigente che ha emanato l'atto, ai sensi degli artt. 107 e 42, del d.lgs. n. 267 del 2000, e 191, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 (primo motivo).

2.2. la violazione delle disposizioni in materia di AIA (e precisamente gli artt. 29-sexies, 29-decies e 208, del d.lgs. n. 152 del 2006), perché in alcuna parte dell'atto autorizzativo del 2012 il Consorzio compariva quale soggetto tenuto a garantire l'attuazione dell'AIA medesima, secondo le prescrizioni impartite al soggetto autorizzato (secondo motivo);

2.3. la violazione di legge (artt. 3 e 7 della legge n. 241 del 1990), per omessa comunicazione di avvio di procedimento nei confronti del Consorzio e difetto di motivazione (terzo motivo);

2.4. la violazione di legge (artt. 10 e 12 della legge regionale del Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24; artt. 3 e 4 della legge regionale n. 7 del 2012); dello Statuto (art. 3 dello Statuto consortile) e della convenzione istitutiva dell'ATO rifiuti novarese (art. 2 e 3), perché nessuno di essi prevedeva obblighi di intervento sostitutivo in capo al Consorzio (quarto motivo);

2.5. la illegittimità dell'atto per difetto di legittimazione passiva della ricorrente, nonché l'eccesso di potere per travisamento dei fatti e dei presupposti di fatto, oltre che lo sviamento funzionale dalla causa e, infine, la violazione del Piano d'Ambito ATO rifiuti novarese 2009-2015 (quinto motivo).

3. Con la sentenza di cui all'epigrafe, il Tar ha respinto il ricorso, non condividendo la prospettazione difensiva secondo la quale la delibera impugnata avrebbe posto in capo al Consorzio, per la prima volta nel corso del rapporto concernente la gestione della discarica, oneri di post gestione rientranti nella competenza dei singoli Comuni consorziati, anziché di quelli statutari dell'Ente consortile.

4. Nell'impugnare la pronuncia, il Consorzio ha lamentato che il giudice di prime cure sarebbe incorso in un grave travisamento dei fatti ed in una errata rappresentazione del contenuto delle convenzioni esistenti tra il Consorzio e la contro-interessata Daneco.

In particolare, la sentenza sarebbe viziata dall'errato postulato secondo cui, nelle convenzioni che hanno regolato i rapporti tra il Consorzio e la contro-interessata Daneco (o la sua dante causa), sia stipulato l'impegno del Consorzio a sostituirsi alla contro-interessata, quale gestore dell'impianto, nel caso di inadempienze di quest'ultima.

Ciò, ad avviso del Consorzio appellante, avrebbe determinato la mancata comprensione dei cinque

motivi di ricorso originario, con loro conseguente riproposizione a confutazione del ragionamento logico-giuridico seguito dal primo giudice.

5. La Provincia di Novara e la contro-interessata Daneco in Liquidazione si sono costituite in giudizio con separate memorie, ed hanno chiesto la reiezione del gravame.

6. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive, mediante il deposito di documenti, memorie integrative e memorie di replica.

7. All'udienza pubblica del 18 novembre 2021, la causa è passata in decisione.

8. La Sezione ritiene che l'appello non sia fondato e che debba essere, di conseguenza, respinto.

Il ragionamento seguito dal primo giudice è esente da vizi logico giuridici, in quanto sul piano procedimentale ha fatto corretta applicazione del principio del *contrarius actus* (l'atto di revoca è stato emanato dal medesimo organo che lo aveva, a suo tempo, rilasciato); mentre, sul piano contenutistico, ha plausibilmente spiegato le ragioni per le quali l'atto amministrativo impugnato non ha 'creato' obblighi *ex novo* a carico del Consorzio, bensì ha legittimamente richiamato l'Ente consortile all'esercizio delle prerogative previste dalla legge e all'adempimento degli obblighi convenzionali.

Più nel dettaglio, sia la previgente legge regionale n. 59 del 1995, sia la successiva legge regionale n. 24 del 2002, hanno improntato l'organizzazione e la gestione dei rifiuti al principio della diversificazione delle funzioni svolte dalla Regione (funzioni di natura sostanzialmente programmatica), dalla Provincia (funzioni di coordinamento e di potere sostitutivo, tramite Commissario *ad acta*), dai Comuni (funzioni di gestione in forma associata, essenzialmente in forma consortile) e dalle loro associazioni o consorzi (funzioni di governo, coordinamento e gestione, anche tramite l'avvalimento degli Uffici dei Comuni aderenti al bacino, la stipula di convenzioni ed il subentro nei rapporti con i terzi).

La funzione di governo e coordinamento implica l'assunzione della relativa responsabilità in capo al Consorzio, sicché non è plausibile sostenere la tesi secondo cui sarebbe stato addossato al Consorzio un compito allo stesso non spettante, ossia l'esercizio di poteri sostitutivi, per la semplice evidenza che detti poteri rientrano nella competenza della Provincia.

Piuttosto, la Provincia, nel legittimo esercizio della propria discrezionalità, ha ritenuto di non provvedere, in via diretta, tramite diffida e nomina di Commissario *ad acta*, ai compiti gestori di chiusura e *post* gestione della discarica, bensì ha deciso di farli eseguire dal livello di governo più vicino ai Comuni che per anni hanno utilizzato la discarica per conferire i propri rifiuti, ovverossia quello consortile.

Più nel dettaglio, sulla base degli atti di causa, è risultato che la convenzione n. 186722 del 21 aprile 2006 stipulata tra il Consorzio di Bacino Medio Novarese, il Consorzio di Bacino Basso Novarese, il Comune di Borgomanero e il Comune di Novara per la costituzione dell'Ambito Territoriale Ottimale, prevedeva (art. 2) *“considerato che le discariche di Ghemme e di Barengo risultano in esaurimento, i rapporti tecnici ed economici e le gestioni interessanti e collegate alle stesse saranno transitoriamente proseguite dai due Consorzi di Bacino (basso e medio novarese) fino al termine di relativi piani gestionali approvati dalla Provincia di Novara.”*

Ciò significa che il Consorzio Medio Novarese è stato individuato fin dall'inizio quale soggetto competente alla gestione delle incombenze relative alla discarica di Ghemme, tra le quali vanno ricomprese anche quelle 'finali' della chiusura e *post* gestione.

Inoltre, ancora sulla base degli atti di causa, è possibile evincere che la discarica era stata autorizzata inizialmente in capo alla società Sirtis e che poi la Regione Piemonte (con provvedimento del 30 settembre 1994) ha ordinato a questa società di continuarne la gestione sotto l'autorità del "Consorzio per lo Smaltimento dei Rifiuti e la Gestione dei Servizi Ambientali con sede a Borgomanero" (divenuto poi il Consorzio Gestione Rifiuti Medio Novarese).

La prima convenzione tra il gestore della discarica ed il Consorzio risale al 1994; poi si sono succedute svariate convenzioni (nel 1999, nel 2008 e nel 2011).

Il conferimento dei rifiuti è terminato in data 30 giugno 2008.

Nel 2010, è stato proprio il Consorzio Gestione Rifiuti Medio Novarese a richiedere la pronuncia di compatibilità per una variante degli interventi di chiusura.

Il progetto è stato materialmente redatto dall'odierna contro-interessata Daneco, ma sotto il governo del Consorzio.

Infine, la Sezione ritiene che il contenuto della determina provinciale non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, attesi i rilevanti interessi pubblici e la necessità, non più procrastinabile, della chiusura e avvio del ciclo di post gestione.

Anche sotto questo profilo, pertanto, si conferma la correttezza del percorso logico seguito dal primo giudice nel respingere il motivo afferente alla mancata comunicazione di avvio del procedimento, dal momento che la natura discrezionale del potere può riguardare l'esercizio in via diretta di poteri sostitutivi, ma non anche i poteri, necessitati e sostanzialmente vincolati, di richiamo dell'Ente consortile all'assunzione delle proprie responsabilità e obblighi.

A termini di convenzione, infatti, il Consorzio ha piani poteri gestori, oltre che di controllo e di coordinamento, potendo dichiarare la decadenza della concessione per inadempimento, revocare la concessione per nuove valutazioni di interesse pubblico, esercitare la sorveglianza sulla gestione e sull'esatto adempimento di tutti gli obblighi.

Pertanto, occorre concludere, se sulla base della legge e delle convenzioni è possibile distinguere tra compiti di gestione e gestione operativa, ciò non implica anche l'ulteriore conclusione – come si prospetta da parte del Consorzio – che lo stesso venga esentato dalle responsabilità derivanti dalla posizione qualificata di soggetto deputato alla sorveglianza, alla verifica e al controllo, 'scaricando' di conseguenza sulla Provincia l'obbligo sostitutivo, che a quel punto non sarebbe più il frutto di una scelta discrezionale, bensì sempre obbligata per rendere conforme a diritto lo stato di fatto in cui versa la discarica.

Piuttosto, è vero il contrario, ovverossia il concessionario è obbligato a tenere indenne il Consorzio da ogni onere che possa derivare al medesimo in relazione all'attività della discarica, sia in corso, sia successiva alla chiusura, anche su richiesta di terzi.

9. In definitiva, l'appello va respinto.

10. La complessità delle questioni trattate suggerisce la compensazione delle spese di giudizio.

(Omissis)