

Istanza di rinnovo dell'autorizzazione alla gestione di una discarica per rifiuti inerti

T.A.R. Sardegna, Sez. I 15 marzo 2022, n. 187 - D'Alessio, pres.; Serra, est. - Ditta Scalas Panfilo (avv.ti Rossi, Contu) c. Città Metropolitana di Cagliari (avv.ti Saddi, Melis) ed a.

Ambiente - Istanza di rinnovo dell'autorizzazione alla gestione di una discarica per rifiuti inerti - Rigetto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente ha esposto di aver presentato istanza per il rinnovo, ai sensi dell'art. 208 D.Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente), dell'autorizzazione alla gestione di una discarica di inerti, sita nel Comune di Assemini in Località "Sa Ruina", già in precedenza rinnovata tramite determinazione n. 36 del 3.3.2010 della Provincia di Cagliari.

2. Con il provvedimento impugnato, la Città Metropolitana di Cagliari ha rigettato l'istanza, previa trasmissione del preavviso di rigetto, cui sono seguite osservazioni della ricorrente, per la seguente ragione: *"Ai sensi dell'articolo 208, comma 12, del D.Lgs. 152/2006, la richiesta di rinnovo "semplificata" deve essere presentata "almeno centottanta giorni prima della scadenza dell'autorizzazione" ovvero, nel caso specificato, entro il 3 settembre 2019, restando fissata la scadenza decennale al 2/03/2020.*

Ai sensi dell'articolo 103, comma 2, del D.L. 18/2020, conservano la propria validità tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi...in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, attualmente fissata al 31 luglio 2021.

In questa fattispecie rientra l'autorizzazione in argomento, la cui scadenza decennale, come detto, è fissata al 2/03/2020; inoltre, ai sensi della legge 159/2020, che prevede la proroga della validità delle autorizzazioni ambientali fino a 90 giorni successivi alla cessazione dello stato d'emergenza, tali atti saranno validi fino al 31 ottobre 2021.

Pertanto, alla luce delle citate disposizioni normative, dal 1 novembre 2021 l'attività di cui alla determinazione n. 36 del 3/03/2010 non potrà più essere svolta.

A tal proposito, si informa codesta Ditta che dovrà essere presentata una nuova istanza finalizzata al rilascio di una nuova autorizzazione per poter esercitare con continuità l'attività, cessante il 30 ottobre 2021, a decorrere dal 1 novembre 2021.

Siccome i tempi necessari al rilascio di detta nuova autorizzazione possono arrivare fino a 150 giorni, è necessario presentare detta istanza entro i prossimi giorni".

3. Avverso tale atto, la ricorrente ha dedotto in diritto:

- *Violazione degli artt. 208 d.lgs. 152/2006 e 103 d.l. 18/2020 (ss.mm.ii.). eccesso di potere nelle forme sintomatiche della erronea valutazione dei fatti, irragionevolezza e illogicità della motivazione, carenza di motivazione*, in quanto non può essere accolta la tesi dell'ente per cui vi sarebbe una differenza concettuale tra scadenza dell'autorizzazione e ultrattività della stessa rispetto a quanto previsto dalla normativa emergenziale ex art. 103 D.L. n. 18/2020, per cui, ai fini della verifica del termine a ritroso entro cui richiedere il rinnovo di cui all'art. 208 Codice dell'Ambiente, resterebbe immutato il termine di scadenza dell'autorizzazione.

La tesi sarebbe infatti illogica e in contrasto con la finalità della normativa emergenziale, essendo del tutto contraddittorio che un'autorizzazione ancora valida si possa considerare "scaduta";

- *Violazione dell'art. 208 d.lgs. 152/2006. eccesso di potere nelle forme sintomatiche della erronea valutazione dei fatti, irragionevolezza e illogicità della motivazione, carenza di motivazione, inosservanza di circolari*, poiché, in subordine, anche qualora la tesi dell'ente fosse fondata, tuttavia la ricorrente manterrebbe il diritto di ottenere il rinnovo dell'originaria autorizzazione, senza alcuna necessità di richiederne una ex novo.

Invero, dovrebbe trovare applicazione la circolare prot. n. 413/ALBO/PRES del 6.4.2017 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, per cui *"ove la domanda sia presentata successivamente al suddetto termine di cinque mesi, il rinnovo dell'iscrizione, tenuto conto dei tempi necessari per il relativo procedimento, potrà essere effettuato oltre il termine di scadenza dell'iscrizione. Con la conseguenza che, una volta scaduto detto termine, fino alla notifica del provvedimento di rinnovo le attività oggetto dell'iscrizione non potranno essere svolte"*.

Da essa infatti deriva che il termine per la richiesta di rinnovo sancito dalla citata disposizione ha natura ordinatoria e non essenziale, garantendo all'operatore economico, ove rispettato, unicamente la continuità nell'esercizio dell'attività di gestione dell'impianto e non precludendo, allorché violato, la possibilità di ottenere il rinnovo dell'originaria autorizzazione.

Non è perciò comunque necessario per la ricorrente presentare una nuova istanza per una nuova autorizzazione, iter ben più gravoso, come richiesto dalla Città Metropolitana.



3. Resiste la Città Metropolitana di Cagliari, che ha ribadito la propria tesi, evidenziando come la ricorrente fosse incorsa nella decadenza dalla presentazione dell'istanza di rinnovo già al 2 settembre 2019, dunque prima dell'entrata in vigore dell'art. 103 D.L. n. 18/2020, e perciò ormai insanabile, e non poteva quindi beneficiare della proroga *ex lege* dei termini di scadenza dei provvedimenti.

4. All'udienza pubblica del 16.02.2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Il primo motivo di ricorso è infondato e deve essere rigettato, poiché ritiene il Collegio di non poter accedere alla tesi ermeneutica dell'art. 103 D.L. n. 18/2020 proposta dalla ricorrente.

Nel caso che occupa, è pacifico in causa che l'autorizzazione rilasciata in favore della ricorrente sarebbe dovuta scadere il 2 marzo 2020, dunque, ordinariamente, il termine previsto dall'art. 208, comma 12 del Codice dell'Ambiente per richiedere il rinnovo "semplificato" sarebbe dovuto scadere il 3 settembre 2019; mentre la ricorrente ha presentato la richiesta di rinnovo semplificato solo il 18 novembre 2020 (doc. 3 Città Metropolitana).

5.1. Ciò posto in fatto, la ricorrente ritiene la propria domanda tempestiva in ragione del citato disposto dell'art. 103, comma 2 del D.L. n. 18/2020, che prevede espressamente che *"tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza"*.

5.2. In senso contrario rispetto alla lettura proposta dalla ricorrente però, che potrebbe anche essere sostenibile sulla base del solo criterio ermeneutico letterale, depone il criterio della *ratio legis* della previsione stessa.

Tale *ratio* è evidentemente rinvenibile nell'esigenza di evitare che la pandemia da Covid-19 potesse determinare la scadenza di provvedimenti ampliativi della sfera giuridica del privato già rilasciati, stante l'eventualità che i privati si trovasse, proprio a causa della emergenza epidemiologica, nell'impossibilità di richiedere il rinnovo o le amministrazioni nell'impossibilità di provvedere tempestivamente su tali istanze.

È dunque il nesso inscindibile tra il momento in cui si verifica la possibile decadenza in capo al privato e la esistenza dell'emergenza epidemiologica a giustificare la presenza della norma in esame, da cui discende altresì la copertura circa l'eventuale inerzia dell'amministrazione, anch'essa connessa alla pandemia da Covid-19; perciò il legislatore ha previsto la proroga delle autorizzazioni in scadenza fino alla cessazione dello stato di emergenza.

In altre parole, la norma è volta a salvaguardare le sole conseguenze decadenziali che si verificherebbero per fatti occorsi (omissioni del privato o della pubblica amministrazione) durante il periodo di pandemia o ad esso strettamente connesso e comunque discrezionalmente individuato dal legislatore dal 31 gennaio 2020 alla cessazione dello stato di emergenza, con termine finale mobile ed oggi rinviato al 31 marzo 2022.

5.3. Se così è, la norma non può allora operare, come ritiene la ricorrente, per insussistenza delle ragioni che ne giustificerebbero l'operatività, posto che la ricorrente è incorsa nella decadenza prevista dall'art. 208, comma 12 del Codice dell'Ambiente sin dal 3 settembre 2019, dunque ben prima dell'emersione della pandemia da Covid-19, che dunque non la può aver condizionata in alcuna misura nella presentazione tempestiva dell'istanza di rinnovo.

D'altronde, si è chiarito in giurisprudenza che *"l'art. 12 delle preleggi, laddove stabilisce che nell'applicare la legge non si può attribuire alla stessa altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dall'intenzione del legislatore, non privilegia il criterio interpretativo letterale poiché evidenzia, con il riferimento "all'intenzione del legislatore", un essenziale riferimento alla coerenza della norma e del sistema; di conseguenza il dualismo, presente nell'art. 12, tra lettera «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» e spirito o ratio «intenzione del legislatore», va risolto con la svalutazione del primo criterio, rilevandosi inadeguata la stessa idea di interpretazione puramente letterale"* (Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 giugno 2017, n. 3233; Consiglio di Stato, sez. V, 13 dicembre 2012, n. 6392; Consiglio di Stato, sez. V, 7 ottobre 2013, n. 4920).

Di tal che, il primo motivo di ricorso è infondato e deve essere respinto.

6. Deve allora esaminato il motivo di ricorso subordinato, con cui la ricorrente censura il provvedimento nella parte in cui dispone la necessità di presentazione di una nuova istanza volta al rilascio di una nuova autorizzazione; e ciò anche nell'ipotesi in cui l'istanza di rinnovo presentata il 18 novembre 2020 sia da considerare non tempestiva, come sopra chiarito.

Ciò in quanto, ad avviso della ricorrente, l'eventuale mancato rispetto del termine di cui all'art. 208, comma 12 Codice dell'Ambiente, non determina l'impossibilità *tout court* di richiedere il rinnovo semplificato, ma la sola conseguenza che, posti i tempi necessari all'istruzione della domanda di rinnovo stessa e posta la violazione del termine di 180 giorni a ritroso da parte del privato, laddove l'autorizzazione dovesse scadere prima della conclusione del procedimento di rinnovo, al privato sarà solo precluso lo svolgimento delle attività oggetto di autorizzazione.

7. Il motivo è fondato e deve essere accolto.

7.1. In tal senso infatti, l'art. 208, comma 12 del Codice dell'Ambiente, nel prevedere che *"almeno centottanta giorni prima della scadenza dell'autorizzazione, deve essere presentata apposita domanda alla regione che decide prima della scadenza dell'autorizzazione stessa"*, connette tale previsione alla, subito successiva, proposizione per cui *"in ogni caso l'attività può essere proseguita fino alla decisione espressa, previa estensione delle garanzie finanziarie prestate"*.

È dunque chiaro dalla formulazione della norma che la previsione legislativa è volta ad evitare che i tempi necessari all'istruzione della domanda di rinnovo dell'autorizzazione possano determinare la conseguenza della scadenza dell'autorizzazione stessa, con conseguente impossibilità per il privato di proseguire nell'attività, pur se questi si fosse attivato diligentemente per richiederne il rinnovo; diligenza che viene discrezionalmente valutata dal legislatore nel termine di 180 giorni prima della scadenza, rispettato il quale termine si ritiene che l'amministrazione disponga del tempo sufficiente a provvedere e, perciò, in ipotesi di superamento del predetto termine, il privato potrà proseguire nello svolgimento dell'attività fino alla decisione espressa (non potendo operare nella materia ambientale il meccanismo del silenzio-assenso).

Se così è, la presentazione della domanda di rinnovo oltre il termine di cui all'art. 208, comma 12 del Codice dell'Ambiente impedisce solo al richiedente di avvalersi della possibilità di continuare a svolgere l'attività laddove l'amministrazione non provveda sull'istanza entro il termine di scadenza dell'autorizzazione e fino al provvedimento espresso; ma non comporta anche, come affermato nel provvedimento impugnato, che il privato sia tenuto comunque, in tal caso, a presentare una nuova istanza di autorizzazione.

Tale ultima evenienza si determina solo nel caso in cui il privato trasmetta l'istanza di rinnovo dell'autorizzazione oltre il termine di scadenza della precedente, delineandosi perciò un sistema "scalare" di effetti connessi all'istanza di rinnovo di autorizzazione a seconda del momento in cui essa viene presentata: a) se presentata nel termine di 180 giorni prima della scadenza, si seguirà la procedura semplificata di rinnovo e laddove l'amministrazione non provvedesse entro il termine di scadenza, il privato potrebbe continuare a svolgere l'attività anche dopo tale momento fino all'adozione del provvedimento espresso; b) se presentata oltre il termine di 180 giorni prima della scadenza, ma comunque prima della scadenza stessa, l'istanza di rinnovo sarà comunque validamente presentata, per cui si seguirà la procedura di rinnovo semplificata, ma il privato, laddove l'ente non provveda nel termine di scadenza, non potrà proseguire nella sua attività dal momento della scadenza dell'autorizzazione e sino all'adozione del provvedimento espresso sull'istanza di rinnovo; c) solo nel caso in cui l'istanza di rinnovo sia presentata anche oltre l'intervenuta scadenza dell'autorizzazione, essa sarà *tamquam non esset* e dunque il privato sarà tenuto a presentare una nuova istanza di autorizzazione.

7.2. Di tal che, nel caso di specie, posta la sicura operatività della proroga ex art. 103, comma 2 del D.L. n. 18/2020 sul termine di scadenza della autorizzazione rilasciata in favore della ricorrente, poiché l'autorizzazione sarebbe scaduta il 3 marzo 2020, ma è stata disposta la proroga *ex lege* per le autorizzazioni in scadenza dal 31 gennaio 2020 al 31 marzo 2022, l'istanza di rinnovo presentata dalla ricorrente il 18 novembre 2020 deve essere considerata rientrante nell'ipotesi sub. b) tra quelle sopra citate.

Ciò poiché, pur non potendosi considerare proposta nel termine di cui all'art. 208, comma 12 del Codice dell'Ambiente, poiché al momento della scadenza di quel termine non era ancora entrata in vigore la proroga *ex lege* del D.L. n. 18/2020, tale disposizione era invece operativa al momento della scadenza originaria dell'autorizzazione e, dunque, l'istanza di rinnovo deve ritenersi comunque presentata prima della sua scadenza (prorogata per legge).

Essa perciò deve ritenersi valida, ancorché la sua sola presentazione non abilita il ricorrente a continuare a svolgere l'attività al momento in cui sarà scaduta l'autorizzazione, se l'amministrazione non avrà ancora provveduto sull'istanza di rinnovo.

8. In conclusione, per tutte le superiori ragioni, deve essere rigettato il primo motivo di ricorso, mentre deve essere accolto il secondo e subordinato motivo e, per l'effetto, deve essere annullato il provvedimento impugnato, nella parte in cui prescrive la necessità di presentare una istanza di nuova autorizzazione e non considera presentata l'istanza di rinnovo per la sola omessa osservanza del termine di cui all'art. 208, comma 12 Codice dell'Ambiente.

Consegue da ciò che la ricorrente non sarà tenuta a presentare una nuova istanza di autorizzazione, ma potrà avvalersi della procedura semplificata di rinnovo in relazione all'istanza già presentata, seppure tardivamente, non potendo unicamente svolgere l'attività dopo che verrà a scadenza l'autorizzazione e sino a quando l'amministrazione non abbia provveduto sull'istanza di rinnovo.

9. Stante la novità e peculiarità delle questioni giuridiche esaminate, le spese del giudizio debbono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato nei sensi e limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

(*Omissis*)