

Questioni relative alla chiusura di una discarica per lo smaltimento di rifiuti speciali, non tossici e nocivi

T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 21 novembre 2022, n. 462 - Passoni, pres.; Ianigro, est. - Società Meridionale Inerti S.r.l. in liquidazione in concordato preventivo (avv. Di Marco) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Attività di produzione di inerti e calcestruzzo - Autorizzazione alla realizzazione e gestione di una discarica per lo smaltimento di rifiuti speciali, non tossici e nocivi - Chiusura - Piano di chiusura e di gestione post operativa della discarica.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso iscritto al n.374/2018 r.g. parte ricorrente, quale società dedita alla produzione di inerti e calcestruzzo, ed autorizzata - per la durata di anni quattro con delibera G.R. n.2283 del 5.05.1993 - alla realizzazione e gestione di una discarica di II cat. Tipo B per lo smaltimento di rifiuti speciali, non tossici e nocivi, prodotti nei propri stabilimenti ed in conto terzi, premesso che, in assenza di rinnovo, nel 1997 l'attività di discarica veniva dismessa senza il riempimento di tutti i volumi autorizzati, e che la Regione con atto di intimazione prot. 7375 del 26.04.2007 la aveva invitata a presentare entro 60 giorni un piano di chiusura e di gestione post operativa della discarica onde verificare le condizioni di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 36/2003 e formalizzare la chiusura definitiva del sito, instava per l'annullamento dei seguenti atti:

- provvedimento del 10.08.2018 con cui la Regione Abruzzo, Dipartimento Opere Pubbliche, Servizio Gestione Rifiuti, le comunicava avvio del procedimento e contestuale diffida, ai sensi dell'art. 29 decies comma 9 lettera a) del d.lgs. n. 152/2006, per non aver presentato il Piano di chiusura e di Gestione post operativa della discarica situata nel Comune di Rocca San Giovanni, località Fontanelli;

- nota del 27.07.2018 con cui il Sottosegretario alla Presidenza della Regione Abruzzo con delega all'Ambiente ed Ecologia, invitava il Servizio Gestione Rifiuti ad esprimere parere negativo sulla proposta progettuale in argomento, attivando le procedure necessarie alla chiusura della discarica, al recupero dell'area ed alla verifica delle condizioni ambientali della stessa, nonché sollecitava il Comitato CCR-VIA ad adottare provvedimento di rigetto nella prima seduta utile;

- diffida del 25.09.2018 prot. n. 5910 con cui il Sindaco del Comune di Rocca San Giovanni intimava alla ricorrente di adottare le misure necessarie per impedire l'ulteriore diffusione dell'inquinamento da rifiuti non tossici e nocivi di sua proprietà.

A sostegno del ricorso deduceva i seguenti motivi di diritto:

1) Relativamente al provvedimento del Dipartimento opere pubbliche, Governo del territorio e politiche ambientali-Servizio gestione dei rifiuti Regione Abruzzo emanato in data 10.08.2018:

A) Violazione e falsa applicazione dell'art. 29 decies- comma 9, lett. a), d.lgs n. 152/2006, nonché degli artt. 12 e 17, d.lgs n. 36/2003;

L'attività di smaltimento dei rifiuti speciali, non tossici e nocivi, era stata dismessa a seguito della delibera della Giunta Regionale n.1047 del 26 maggio 1999 con cui la Regione Abruzzo aveva deciso di non rinnovare l'autorizzazione precedentemente concessa, per cui non ricorrono le condizioni di applicabilità dell'art. 29 decies lettera a) del d.lgs. 152/2006 rappresentate dall'inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio dell'attività in assenza di autorizzazione.

All'epoca della presentazione dell'istanza nel 1990 la materia era disciplinata dal d.p.r. n. 915/1982, ove il sistema di smaltimento non contemplava alcuna valutazione in termini di riciclo o di riutilizzo, propria solo del successivo d.lgs. 22/1997. Tuttavia l'istanza di autorizzazione era stata corredata da un progetto tecnico approvato con la delibera di autorizzazione che prevedeva un piano post chiusura della durata decennale con attività di controllo e sorveglianza puntualmente poste in essere come comunicato dall'istante in riscontro alla nota SGR prot. 7375 del 26.04.2017, e risultante dai successivi sopralluoghi dell'Arta nel 2015.

La normativa di cui all'art. 12 del d.lgs. 36/2003 in tema di linee guida per la procedura di chiusura di una discarica, e l'art. 13 relativo alla successiva fase post chiusura, in assenza di disposizioni transitorie, non sono applicabili alla fattispecie in esame relativa ad una discarica dismessa e non più autorizzata all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 cit..

Pertanto la diffida impugnata è priva di qualsiasi valore giuridico e prescrittivo.

2) Eccesso di potere per illogicità manifesta, per aver il SGR, impropriamente ed illegittimamente, nell'ambito del medesimo provvedimento prima diffidato e successivamente comunicato l'avvio del procedimento amministrativo nei confronti della S.M.I. s.r.l. Violazione degli artt. 7 e 8, L. n. 241/1990, nonché dell'art. 97 Cost.;

La comunicazione di avvio del procedimento deve pervenire al destinatario entro un termine congruo e ivi devono essere

indicati l'ufficio e la persona responsabile del procedimento, l'ufficio ove possa prendersi visione degli atti, la data entro cui deve concludersi il procedimento ed i rimedi esperibili in caso di inerzia.

Nella specie la comunicazione di avvio del procedimento è illegittima perché contiene al contempo una diffida ed un atto conclusivo del procedimento prima dell'espletamento di un'istruttoria, nonché a distanza di 11 anni dalla precedente nota del SGR e su sollecitazione da parte di un organo politico dell'esecutivo regionale in violazione dell'art.97 Cost.

C) Eccesso di potere per illogicità e manifesta contraddittorietà per aver il Servizio Gestione Rifiuti adottato il provvedimento impugnato in pendenza di altro procedimento autorizzativo unico regionale volto a valutare la domanda di Autorizzazione Integrata Ambientale presentata dalla RSG s.r.l.;

La diffida impugnata è affetta da contraddittorietà intrinseca perché emanata in costanza di istruttoria avviata sulla domanda di Autorizzazione Integrata Ambientale presentata dalla RSG s.r.l. ai sensi dell'art. 29 ter d.lgs n.152/2006, quale società interessata all'acquisto degli immobili sede della discarica.

2.Relativamente alla nota del 27.07.2017, Prot. N. RA/SOT-PE/0071, del Sottosegretario alla Presidenza della Regione Abruzzo, con delega all'Ambiente e all'Ecologia, Arch. Mario Mazzocca, membro dell'Esecutivo Regionale:

A) Difetto di competenza relativa: illegittimità della nota diramata dal Sottosegretario alla Presidenza della Regione Abruzzo agli organi del medesimo plesso organizzativo "Ambiente ed Ecologia" nell'esercizio di funzioni non spettanti al suo ufficio. Ingerenza dell'organo politico sull'apparato amministrativo;

La comunicazione del 27.07.2018 a firma del Sottosegretario alla Presidenza della Regione Abruzzo con delega all'Ambiente ed all'Ecologia con cui il Servizio Gestione Rifiuti veniva invitato ad esprimere parere negativo e il Comitato CCR Via a adottare provvedimento di rigetto del progetto presentato da RSG s.r.l. di chiusura della discarica, è viziata da incompetenza relativa poiché costituisce evidente violazione della norma di delega, ed indebita ingerenza sull'operato degli organi amministrativi competenti per cui se ne chiede la valutazione sul piano penalistico al fine della eventuale trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica competente.

3) Relativamente alla diffida del 25.09.2018 emanata dal Comune di Rocca San Giovanni, in persona del Sindaco p.t., prot. al n. 5920 del 26.09.2018:

A) Difetto di competenza assoluta, per aver il Comune di Rocca San Giovanni adottato un atto di diffida in assenza di una norma attributiva del relativo potere;

La diffida comunale è nulla ai sensi dell'art. 21 septies della legge n.241/1990 perché emanata in difetto di competenza e di attribuzione.

Le difformità dell'impianto scaturite dalle verifiche Arta e del Corpo Forestale sono riferibili alla delibera di Giunta Regionale n.1190 del 23.11.2007 di individuazione dei siti strategici per la gestione delle emergenze rifiuti e non è giammai riferibile ad un impianto inattivo.

Sulla base di tali motivi concludeva per l'accoglimento del ricorso con vittoria di spese di giudizio.

La Regione Abruzzo si costituiva con atto del 30.11.2018 per opporsi al ricorso chiedendone il rigetto.

Costituitosi il Comune di Rocca San Giovanni con memoria del 20.09.2022 deduceva l'infondatezza del ricorso sul rilievo che, dal considerando 25 della direttiva 1999/31 si ricava che solo le discariche chiuse anteriormente alla data di recepimento della direttiva o al più tardi prima del 16 luglio 2001 non sono interessate dagli obblighi derivanti da tale direttiva, e dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'art. 14 della direttiva istituisce un regime transitorio derogatorio per rendere conformi le discariche già autorizzate ed in funzione, ai nuovi requisiti in materia ambientale, e comunque la mera chiusura di una discarica e la sua copertura con terra e detriti non è sufficiente per adempiere agli obblighi della direttiva rifiuti. Aggiungeva quindi che la discarica che abbia cessato i conferimenti prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 36/2003 ma di cui non sia stata disposta la chiusura, non è una discarica chiusa, ma solo un impianto che non può ricevere ulteriori rifiuti, per cui è chiaro che la discarica in argomento deve essere chiusa secondo i tempi e le modalità di cui all'art. 17 comma 5 del d.lgs. 36/2003 che richiama la conformità all'art. 12 comma 1 lett.c) del d.lgs. n. 36/2003. Pertanto precisava che rispetto alla diffida del 2007 inoltrata per la presentazione di un piano di chiusura e di gestione post operativa della discarica, stante la perdurante inerzia della società, con la diffida impugnata ai sensi dell'art. 29 decies comma 9 lettera a) del d.lgs. 152/2006 la Regione contestava la mancata presentazione del piano di chiusura e del piano di gestione operativa sul presupposto che anche per le discariche non più attive permane l'obbligo in capo al titolare della corretta gestione dell'impianto nel rispetto di tutta la normativa ambientale (Cons. St.sez. V n.3585 dell'11 giugno 2018; sez. IV 31 gennaio 2020 n.803). Evidenziava inoltre le criticità sulla matrice ambientale determinate dallo stato di abbandono della discarica emerse dai sopralluoghi Arta e del Corpo Forestale sottolineando che ai sensi del d.lgs. 36/2003 art. 2 lettera o) il gestore della discarica si identifica con il soggetto responsabile fino al termine della gestione post operativa compresa anch'essa soggetta ad autorizzazione. Concludeva quindi per la reiezione del ricorso.

Con istanza depositata il 17.10.2022 in vista della udienza straordinaria di discussione, cui aderiva l'amministrazione comunale intimata, parte ricorrente chiedeva il rinvio della causa in ragione del prossimo deposito da parte della società RSG s.r.l. potenziale acquirente di un nuovo progetto stante il rigetto del precedente ricorso con sentenza T.a.r. L'Aquila n.29/2019 su cui pende appello in Consiglio di Stato.

Alla pubblica udienza straordinaria di smaltimento del 21.10.2022 il ricorso veniva discusso ed introitato per la decisione.

2. Preliminarmente va respinta l'istanza di rinvio della udienza di discussione in presenza di un ricorso di primo grado

ultratriennale rientrante negli obblighi di definizione prescritti dalla normativa europea per il rispetto dell'art. 6 Cedu nonché del termine ragionevole di durata del processo sancito dall'art. 11 Cost. la cui inosservanza è sanzionata ai sensi della legge n.89/2001.

Inoltre, le ragioni addotte a sostegno dell'istanza di rinvio della discussione a data da destinarsi attengono circostanze meramente eventuali relative alla definizione di un ipotetico procedimento amministrativo ancora da attivarsi, i cui termini di definizione non sono preventivamente quantificabili e non sono comunque compatibili con le esigenze di celere definizione dei giudizi testè rappresentate.

A ciò aggiungasi che ai sensi dell'art. 73 del c.p.a. il rinvio della trattazione dell'udienza pubblica può essere disposto solo in casi eccezionali e le ragioni rappresentate non possono integrare un impedimento oggettivo alla definizione del presente giudizio rispetto al quale l'istante ha comunque manifestato interesse in sede di udienza di discussione.

L'istanza di invio va pertanto disattesa.

2.1 Il ricorso è infondato e va respinto come di seguito argomentato.

Destituito di fondamento è il primo motivo con cui parte ricorrente contesta l'applicabilità alla fattispecie della normativa di cui al d.lgs. 152 del 2006 in quanto sopraggiunta alla scadenza dell'autorizzazione quadriennale all'esercizio della discarica rilasciata nel 1993.

Innanzitutto non può accedersi alla prospettazione secondo cui la scadenza dell'attività autorizzata di conferimento dei rifiuti equivarrebbe alla chiusura dell'impianto dal momento che l'efficacia ultrattiva dell'autorizzazione rispetto alla insorgenza di vincoli giuridici ed obblighi legati alle attività di chiusura dell'impianto erano già contemplate dallo stesso titolo abilitativo con cui, come riconosciuto dalla stessa ricorrente, era stato approvato un progetto che conteneva uno specifico capoverso intitolato "Descrizione modalità e durata controllo e chiusura impianto" per un periodo di tempo di almeno dieci anni decorrenti dalla data di chiusura effettiva della stessa. Non può quindi sostenersi che all'epoca di adozione degli atti impugnati la fattispecie avesse esaurito i suoi effetti in mancanza di dimostrazione da parte ricorrente di aver ottemperato alle originarie prescrizioni dell'autorizzazione, e stanti i contrari rilievi dell'Arta e del Corpo Forestale all'esito dei sopralluoghi effettuati non contestati se non genericamente da parte ricorrente.

2.1 A ciò si aggiunga che la società istante non può opporre l'inapplicabilità della normativa sopravvenuta al rilascio dell'autorizzazione ed alla cessazione dell'attività di conferimento dei rifiuti anche in ragione dell'acquiescenza prestata alla pregressa diffida del 26.04.2007 con cui il Servizio regionale Gestione Rifiuti le intimava di presentare entro il termine improrogabile di sessanta giorni un piano di chiusura della discarica onde soddisfare tutte le condizioni "introdotte" con l'art.12 del d.lgs. 36/2003 e formalizzare la chiusura. La diffida in questione, che costituisce atto presupposto di quella oggetto del presente ricorso con cui se ne addebita l'inadempimento, non è stata gravata in sede giurisdizionale tant'è che l'istante ha dedotto di averla contestata con una memoria endoprocedimentale, sicché, in assenza di una formale impugnativa volta a farne accertare l'illegittimità quanto all'irrogazione delle nuove condizioni introdotte dal d.lgs. 36/2003, non è possibile far valere in questa sede per la prima volta l'illegittimità di un atto con cui si contesta l'inadempimento ad un obbligo formalizzato con un provvedimento che non è stato impugnato.

A ciò si aggiunga che, come correttamente eccepito dal Comune, ai sensi dell'art. 2 lettera "o" del d.lgs. n. 36/2003, per "gestore" si intende il soggetto responsabile di una qualsiasi delle fasi di gestione di una discarica, che vanno dalla realizzazione e gestione della discarica fino al termine della gestione post-operativa compresa; tale soggetto può variare dalla fase di preparazione a quella di gestione successiva alla chiusura della discarica. Sicché sulla base del progetto autorizzato e della sopravvenuta normativa di cui al d.lgs. n. 36 cit. nell'ambito della gestione della discarica rientra altresì la fase di chiusura che segue la cessazione dell'attività di conferimento, con i conseguenti obblighi di adeguamento previsti dall'art. 17 del d.lgs. n. 36 cit. In tal senso depone l'art. 13 della direttiva Ce 1999/31 recepita dal d.lgs. 36 cit. a tenore del quale una discarica o una parte della stessa è considerata definitivamente chiusa solo dopo che l'autorità competente abbia eseguito un'ispezione finale sul posto, abbia valutato tutte le relazioni presentate dal gestore ed abbia comunicato a quest'ultimo l'approvazione della chiusura, cui segue la gestione post operativa alla chiusura della discarica. Il motivo va quindi disatteso.

3. Del pari va esclusa l'illegittimità del provvedimento adottato dalla Regione per contraddittorietà rispetto all'avvio di un procedimento in itinere per il rilascio di autorizzazione integrata ambientale da parte di una società terza interessata ad acquisire gli immobili sede della discarica in questione, dal momento che contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, con l'atto gravato l'amministrazione regionale intimata ha sospeso ogni determinazione in ordine al procedimento ambientale predetto. Di qui l'inefficacia e la sopraggiunta improcedibilità della censura di incompetenza della presupposta nota del 20.07.2018 del Sottosegretario alla Presidenza della Regione con delega all'Ambiente rispetto all'esito del procedimento in itinere la cui sospensione in ragione della diffida qui gravata rende privo di effetti l'atto di indirizzo gravato. Né la circostanza che con un atto di indirizzo siano state fornite prescrizioni di dettaglio al di fuori delle prerogative dell'organo politico, in assenza di ulteriori elementi indiziari significativi atti a caratterizzare la natura penalmente rilevante della condotta denunciata, può di per sé giustificare la chiesta trasmissione degli atti alla Procura competente.

4. Da ultimo destituita di fondamento si appalesa l'eccezione di incompetenza del Comune dal momento che l'art. 191 del d.lgs. 152/2006 riserva al Sindaco la competenza in presenza di situazioni di pericolo per la tutela della salute pubblica

e dell'ambiente, sicché la diffida impugnata con cui il Sindaco sollecitava l'adempimento delle prescrizioni utili a rendere conforme l'impianto non esula dalle prerogative riconosciute in subiecta materia. Peraltro la normativa di cui al d.lgs. 152 cit. riserva agli enti locali un ruolo di partecipazione all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo, dal momento che, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale e amministrativa, la tutela dell'ambiente, lungi dal costituire un autonomo settore d'intervento dei pubblici poteri, riveste il ruolo di momento unificante e finalizzante le distinte tutele giuridiche predisposte a favore dei beni della vita che nell'ambiente si collocano, e pertanto il governo del territorio ed il bilanciamento tra tutti gli interessi incisi da questo legame, richiedono il coinvolgimento di tutti i livelli territoriali di governo che hanno una responsabilità condivisa nell'approntare una tutela razionale ed efficace dell'ambiente. All'intreccio di competenze amministrative consegue difatti una condivisione delle responsabilità di tutela che necessariamente porta all'adozione di un modello organizzativo di coordinamento delle scelte da effettuare.

In definitiva, per quanto sopra esposto, il ricorso va respinto e stante la peculiarità delle questioni trattate ricorrono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

(Omissis)

