

Cessazione dell'attività di un impianto di recupero rifiuti e interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose

Cons. Stato, Sez. IV 2 maggio 2024 n. 4003 - Mastrandrea, pres.; Fratamico, est. - Agiltek s.r.l. (avv.ti Picco e Scaparone) c. Provincia di Vercelli (avv. Martelli) ed a.

Ambiente - Impianto di recupero rifiuti - AIA - Cessazione dell'attività - Interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose.

In base all'art. 29 sexies del d.lgs. n. 152/2006, nell'ipotesi della cessazione dell'attività, l'autorità competente deve garantire che il gestore (detentore), al momento della cessazione definitiva delle attività, esegua gli interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose pertinenti in modo che il sito, tenuto conto dell'uso attuale o dell'uso futuro approvato del medesimo, non comporti un rischio significativo per la salute umana o per l'ambiente a causa della contaminazione del suolo o delle acque sotterranee in conseguenza delle attività autorizzate, tenendo conto dello stato del sito di ubicazione dell'installazione indicato nell'istanza.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dal provvedimento della Provincia di Vercelli del 10 maggio 2017 n. 14158, notificato il 15 maggio 2017, con il quale l'Amministrazione ha revocato l'autorizzazione integrata ambientale AIA n. 435 del 18 febbraio 2013 relativa all'impianto della Agiltek s.r.l. sito in Arborio e ha ordinato alla società di procedere "all'allontanamento di tutti i rifiuti presenti presso l'installazione...ed al completamento delle attività di dismissione dell'installazione come descritte nel piano di dismissione approvato";
- dalla nota della Provincia di Vercelli 27 luglio 2017 di diniego di annullamento in autotutela del provvedimento n. 14158/2017;
- da tutti gli atti presupposti, consequenziali e comunque connessi, tra i quali le note di diffida della Provincia di Vercelli n. 22376 del 3 agosto 2016 e n. 10061 del 29 marzo 2017 e l'Autorizzazione integrata ambientale AIA n. 435 del 18.2.2013, nella parte in cui ha incluso tra i rifiuti in ingresso oggetto delle prescrizioni nn. 21 e 22 i rifiuti in giacenza di proprietà Terraverde s.a.s.
- dalla nota della Provincia di Vercelli 26 marzo 2018 prot. n. 8212, con cui l'Amministrazione ha ritenuto "non ottemperato il piano di dismissione dello stabilimento, in violazione alle prescrizioni impartite con il provvedimento n. prot. 14158 del 10/05/2017 di diffida con revoca dell'AIA n. 435 del 18/02/2013" e ha intimato alla "Ditta Agiltek, in qualità di gestore di attività IPPC cessata, (di)... adempiere, entro 30 giorni ... a tutte le operazioni di dismissione del sito come sopra individuate ..."

2. La Agiltek s.r.l. - che nel 2011 aveva stipulato con la Terraverde s.a.s. un contratto di affitto di ramo di azienda riguardante, tra l'altro, l'impianto di recupero rifiuti di Arborio, con voltura della relativa AIA - pur avendo cessato ormai l'attività presso il suddetto sito, ha ritenuto tali atti pregiudizievoli quanto all'accertamento della sua responsabilità per la violazione delle prescrizioni n. 21 e 22 dell'AIA e al conseguente ordine di allontanamento dei rifiuti in giacenza presso lo stabilimento e li ha impugnati dapprima con ricorso al Capo dello Stato, e poi, a seguito di trasposizione del giudizio, anche con motivi aggiunti dinanzi al T.a.r. per il Piemonte, facendo valere le seguenti censure:

- a) violazione di legge in relazione all'art. 29 decies d. lgs. n. 152 del 2006 ed eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, poiché essa non sarebbe stata responsabile dei rifiuti di proprietà di Terraverde s.a.s. in giacenza nell'impianto di Arborio all'atto della sottoscrizione del contratto d'affitto di ramo d'azienda con quest'ultima;
- b) violazione di legge in relazione agli artt. 29 decies d. lgs. n. 152 del 2006 e 3 l. n. 241 del 1990, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, violazione del principio di ragionevolezza.

3. Con la sentenza n. 64 del 17 gennaio 2019 il T.a.r. per il Piemonte ha dichiarato inammissibile il ricorso e parte dei motivi aggiunti, rigettando per il resto questi ultimi, in quanto infondati.

4. La Agiltek ha chiesto al Consiglio di Stato di riformare la suddetta pronuncia, affidando il proprio appello a due motivi così rubricati:

I - la tempestività dell'impugnazione delle diffide ex art. 29 nonies d.lgs. n. 152 del 2006: le diffide a rimuovere le riscontrate irregolarità non sono autonomamente impugnabili perché hanno il mero valore di comunicazione di avvio del procedimento a norma dell'art. 7 della l.n. 241 del 1990, violazione di legge in relazione agli artt. 29 nonies d. lgs. n. 15

del 20062 e 7 l.n. 241 del 1990;

II – i rifiuti giacenti nell'impianto di Arborio non sono parte del ramo d'azienda oggetto del contratto d'affitto tra la Algitek e la Terraverde s.a.s., ora in fallimento, e ciò implica che: 1) tali rifiuti non possono essere considerati inclusi tra i "rifiuti in ingresso" di cui alle prescrizioni n. 21, 22 e 23 dell'Autorizzazione integrata ambientale AIA relativa all'impianto di Arborio; 2) Agiltek non può essere considerata detentrica di tali rifiuti "giacenti" e quindi non è tenuta al loro smaltimento se non in violazione di legge in relazione agli artt. 6 co. 1 lett. r bis, 29 sexies, 29 decies, 188 e 192 del d. lgs. n. 152 del 2006.

5. Si è costituito in giudizio il Comune di Arborio, già intervenuto ad opponendum in primo grado, eccependo l'inammissibilità, l'improcedibilità e, in ogni caso, l'infondatezza nel merito dell'appello.

6. Con memorie del 15 gennaio 2024 e repliche del 24 e 25 gennaio 2024 le parti hanno ulteriormente sviluppato le loro difese, insistendo nelle rispettive conclusioni.

7. Con note depositate il 6 febbraio 2024 e il 12 febbraio 2024 il Comune di Arborio e la Agiltek hanno chiesto il passaggio in decisione della causa senza previa discussione.

8. All'udienza pubblica del 15 febbraio 2024 la causa è stata, infine, trattenuta in decisione.

9. Con il primo motivo l'odierna appellante, come anticipato, ha contestato la declaratoria di inammissibilità per tardività del suo ricorso per mancata tempestiva impugnazione delle diffide emesse nei suoi confronti dalla Provincia per l'eliminazione delle criticità riscontrate in relazione alla gestione dell'impianto e all'attuazione del piano di sua dismissione. Tali atti sarebbero, infatti, stati, secondo la ricostruzione di Agiltek, privi di immediata lesività, in quanto meramente endoprocedimentali e, in caso di sua inottemperanza alle prescrizioni ivi impartite, avrebbero ben potuto essere impugnati congiuntamente al provvedimento conclusivo del procedimento, potendo assumere, al massimo, la valenza di comunicazioni di avvio ex art. 7 della l.n. 241 del 1990. Sempre secondo tale prospettiva, la revoca dell'AIA, lungi dall'integrare "un atto meramente ricettivo dell'accertamento consacrato negli atti di diffida", come ritenuto dal T.a.r., avrebbe costituito, invece, la definitiva determinazione dell'Amministrazione procedente effettivamente pregiudizievole per le sue ragioni di gestore dello stabilimento.

10. Ad un attento esame di tutti gli elementi emersi in corso di causa, tale censura non può essere accolta, in quanto le diffide della Provincia di Vercelli, e in particolare quelle n. 22376 del 2016 e n. 10061 del 2017, espressamente adottate ai sensi dell'art. 29-decies del d. lgs. n. 152 del 2006, costituiscono, in questo caso, per il loro specifico contenuto, atti immediatamente e concretamente lesivi per la società destinataria, contenenti l'accertamento di violazioni da parte sua degli obblighi su di essa gravanti in forza dell'autorizzazione (inadempimento delle prescrizioni dell'AIA sullo stoccaggio dei rifiuti presi in carico dalla precedente gestione per un periodo non superiore ad un anno e del dovere di prestare idonee garanzie finanziarie per lo svolgimento dell'attività di gestione dei rifiuti) e suscettibili di condurre, in caso di ulteriore inottemperanza, alla sospensione o alla revoca dell'AIA, come, poi, effettivamente accaduto.

11. Da qui la correttezza della sentenza appellata, che ha ritenuto inammissibile il ricorso proposto avverso la revoca del titolo autorizzativo nella parte riguardante le dirette conseguenze degli illeciti accertati con le precedenti diffide, non tempestivamente impugunate e divenute definitive quanto alle valutazioni operate dalla p.a.

12. Con il secondo motivo l'appellante ha inteso ribadire la tesi già esposta in primo grado circa l'estraneità dei rifiuti "giacenti" nell'impianto di Arborio rispetto al ramo d'azienda oggetto del suo contratto d'affitto con la Terraverde s.a.s., successivamente fallita, negando di potersi qualificare come detentrica degli stessi e quindi anche come soggetto responsabile del loro smaltimento.

13. I suddetti rifiuti, qualificati come "rimanenze di magazzino" per distinguerli dai "rifiuti in ingresso" sarebbero, a dire della originaria ricorrente, restati nella piena ed esclusiva disponibilità della Terraverde s.a.s. prima e del suo Fallimento poi, che, trovandosi nella condizione di poterne trarre ancora qualche utilità, sarebbero stati, secondo le disposizioni contrattuali, anche gli unici obbligati al rispetto delle prescrizioni sul loro utilizzo e sul loro trasferimento in altri siti.

14. La sentenza del T.a.r., a parere della Agiltek, sarebbe risultata altresì contraddittoria ed erronea nell'assimilare il suo ruolo di gestore dell'impianto a quello del tutto distinto in questo caso di detentore dei rifiuti in esso presenti e dunque nel confondere due soggetti diversi, gravati da diverse responsabilità e sottoposti al controllo di distinte Autorità secondo la normativa vigente.

15. Anche tali doglianze non colgono nel segno e non possono essere condivise.

16. In quanto gestore dell'impianto subentrato a Terraverde s.a.s. grazie all'affitto di ramo d'azienda e soprattutto alla voltura della medesima AIA, la società appellante risulta infatti tenuta a rispettare tutte le prescrizioni contenute nella predetta autorizzazione e al completo ripristino del sito al momento della cessazione definitiva della sua attività, secondo il piano depositato.

17. Proprio in ragione dell'assunzione da parte di Agiltek della particolare attività in precedenza svolta da Terraverde nell'impianto di Arborio, di recupero e smaltimento di rifiuti compreso lo stoccaggio degli stessi prima dell'avvio al trattamento, i rifiuti in questione esistenti in loco non possono rappresentare dei materiali esclusi dal suo controllo, essendo necessariamente ricompresi nella complessiva materia prima su cui la società avrebbe operato all'interno dello stabilimento.

18. L'annotazione dei rifiuti de quibus nel registro di carico e scarico dell'appellante, evidenziata dal T.a.r. nella sentenza

impugnata, insieme alla possibilità concreta per l'affittuaria di utilizzare nel corso del tempo i materiali stessi costituiscono altro importante elemento di conferma di tale ricostruzione fattuale e giuridica della fattispecie, non consentendo di distinguere ulteriormente, quanto all'adempimento degli obblighi di rimozione dei materiali e di ripristino dei luoghi, tra "rifiuti in ingresso" e rifiuti "giacenti" nell'impianto di cui la Agiltek è divenuta comunque responsabile, senza che neppure l'eventuale assunzione di obblighi da parte di altri soggetti a vario titolo coinvolti nella vicenda o la previsione di particolari condizioni contrattuali possano esonerarla dai relativi doveri.

19. Quanto agli ulteriori obblighi gravanti sul soggetto "gestore" dell'installazione soggetta ad AIA, la giurisprudenza amministrativa è costante, del resto, nel sottolineare che in base all'art. 29-sexies del d. lgs. 152/2006, nell'ipotesi della cessazione dell'attività, l'autorità competente debba garantire che "il gestore (detentore), al momento della cessazione definitiva delle attività, esegua gli interventi necessari ad eliminare, controllare, contenere o ridurre le sostanze pericolose pertinenti in modo che il sito, tenuto conto dell'uso attuale o dell'uso futuro approvato del medesimo, non comporti un rischio significativo per la salute umana o per l'ambiente a causa della contaminazione del suolo o delle acque sotterranee in conseguenza delle attività autorizzate, tenendo conto dello stato del sito di ubicazione dell'installazione indicato nell'istanza."» (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. IV, n. 25 luglio 2017 n. 3672).

20. In conclusione, sulla base di tutte le argomentazioni che precedono, l'appello deve essere integralmente respinto, con conferma della sentenza del T.a.r. per il Piemonte.

21. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

(Omissis)