

Pubblicato il 14/11/2022

N. 07051/2022 REG.PROV.COLL.
N. 03833/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3833 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Comune di Montesarchio, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pellegrino Cavuoto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Marzocchella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di Benevento, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Renato Milone, Giuseppe Marsicano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta, Samte s.r.l., in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

nei confronti

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Campania, A.S.L. Benevento, Autorità Bacino Distrettuale Dell'Appennino Meridionale, Ente Idrico Campano - Distretto Calore Irpino, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

I) con il ricorso introduttivo:

- del provvedimento finale, emesso dalla Regione Campania, quale ente procedente della conferenza di servizi indetta con atto del 21 aprile 2021, comprensivo della prima seduta del 10 maggio 2021 e di quella decisoria del 7 giugno 2021, come da decreto dirigenziale n. 45, comunicato l'8/6/2021, e di tutti gli atti presupposti e consequenziali;

II) con i motivi aggiunti:

- del provvedimento finale, emesso dalla Regione Campania, quale ente procedente della conferenza di servizi indetta con atto del 3 dicembre 2021, tenutasi il 16 dicembre 2021 e comunicata il 7 gennaio 2022 nonché di tutti gli atti presupposti e consequenziali.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e della Provincia di Benevento;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 novembre 2022 il dott. Gianluca Di Vita e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato il 6.9.2021 e depositato il 21.9.2021 è impugnato il provvedimento conclusivo della conferenza di servizi recante approvazione del piano di caratterizzazione relativo alla discarica "Tre Ponti" utilizzata nel periodo di emergenza del 2006 per il conferimento dei rifiuti provenienti da impianti di lavorazione CDR della Campania.

Poiché venivano accertati ripetuti episodi di fuoriuscita di percolato che coinvolgevano l'antistante rete di sottoservizi, il piazzale e alcune aree esterne al sito (cfr. parere Arpac del 10.10.2019 sulla esecuzione del piano di caratterizzazione), la Regione Campania avviava il procedimento ex art. 242 del Codice dell'Ambiente e, con decreto dirigenziale n. 45/2021 gravato nel presente giudizio, approvava le risultanze del piano di caratterizzazione condotto dal Comune di Montesarchio e l'analisi di rischio per la discarica consortile, con le prescrizioni formulate dall'Arpac (individuazione del percorso della trincea drenante realizzata nel corso del primo intervento di messa in sicurezza in emergenza e dei pozzetti lungo la trincea, nonché esecuzione della corretta aspirazione delle acque e gestione per la messa in sicurezza della discarica).

In particolare, l'impugnazione ha ad oggetto la parte in cui, con il predetto decreto, si dispone che, ai sensi dell'art. 242, comma 7, del Codice dell'Ambiente, l'ente locale è tenuto a trasmettere il progetto operativo degli interventi di bonifica e di messa in sicurezza operativa e le ulteriori misure di riparazione e ripristino ambientale, al fine di minimizzare il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito.

Il Comune di Montesarchio contesta la legittimità del provvedimento e deduce violazione della L. n. 241/1990, eccesso di potere, carenza di istruttoria, violazione del D.Lgs. n. 152/2006 e del D.Lgs. n. 36/2003.

Con un primo motivo, lamenta che il provvedimento, nella sua parte conclusiva e decisoria (cioè la determinazione in ordine agli interventi di bonifica e di messa in sicurezza operativa e permanente e, ove necessario, alle ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale) non rientrerebbe nell'oggetto della nota di convocazione della conferenza di servizi del 21.4.2021 che, viceversa, riguardava esclusivamente l'approvazione delle risultanze del piano di caratterizzazione e l'analisi del rischio; sussisterebbe quindi la violazione dell'art. 14 bis della L. n. 241/1990, secondo cui l'amministrazione procedente comunica alle altre amministrazioni interessate,

tra l'altro, l'oggetto della determinazione da assumere, palesandosi le ulteriori decisioni lesive come estranee all'ordine del giorno.

Con il secondo motivo, il Comune lamenta l'illegittimità della decisione assunta in quanto carente dei presupposti di legge, dal momento che il piano di caratterizzazione approvato nella seduta della conferenza di servizi del 10.5.2021 non avrebbe individuato, come richiesto dal comma 7 dell'art. 242, alcuna concentrazione di contaminanti superiori alla soglia di rischio (CSR) tale da richiedere il progetto operativo degli interventi di bonifica o messa in sicurezza da sottoporre all'approvazione della Regione Campania, ma esclusivamente una inadeguata gestione della manutenzione del sito (cfr. parere Arpac sulla necessità di realizzare un percorso della trincea drenante realizzata nel corso del primo intervento di messa in sicurezza in emergenza e i pozzetti lungo la trincea, nonché la corretta aspirazione delle acque e la messa in sicurezza della discarica).

Con il terzo profilo di illegittimità il Comune sostiene la propria carenza di legittimazione passiva ex art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006 per non aver mai gestito il sito né concorso alla individuazione dello stesso, la cui apertura è conseguita ad un accordo di programma nel 2006 nel contesto della situazione emergenziale dei rifiuti, tra il Commissario di Governo, la Regione Campania e la Provincia di Benevento, ente al quale l'art. 11, comma 7, del D.L. n. 195/2009 convertito dalla L. n. 26/2010 ha attribuito la gestione dei siti anche mediante società provinciali. Pertanto, assume di non essere tenuta all'attuazione delle misure di bonifica ai sensi dell'art. 242, comma 7, del D.Lgs. n. 152/2006 il cui obbligo grava, per l'appunto, sul soggetto "responsabile" dell'inquinamento.

Unica amministrazione obbligata sarebbe la Provincia di Benevento, in qualità di affidataria dei compiti in materia di ciclo integrato dei rifiuti e la Sannio Ambiente e Territorio s.r.l. - alla quale la Provincia affidava la titolarità del sito con delibera di Giunta n. 29/2010 - richiamato anche l'accordo del 6.3.2019, tenutosi presso la sede della Provincia di Benevento, in cui veniva stabilito che

“Tutte le responsabilità gestionali riguardanti il sito della discarica ‘Tre Ponti’ di Montesarchio saranno assunte dalla Provincia di Benevento, e per essa dalla Samte Srl, senza ulteriore formalità”.

Sussisterebbe anche violazione dell’art. 12 del D.Lgs. n. 36/2003 secondo cui, dopo la chiusura definitiva della discarica, la manutenzione, sorveglianza e il controllo della gestione post - operativa per tutto il tempo durante il quale la discarica può comportare rischi per l’ambiente fa carico al gestore.

Costituitasi in giudizio la Regione Campania eccepisce la tardività del ricorso in quanto notificato tardivamente oltre il termine di cui all’art. 29 c.p.a. dalla conclusione in via decisoria della conferenza di servizi e, nel merito, chiede il rigetto del gravame.

Resiste in giudizio anche la Provincia di Benevento che assume la legittimità della gravata attività provvedimentale rilevando, in sintesi, come il Comune ricorrente si sia da tempo attivato per la esecuzione delle indagini preliminari e la redazione del piano di caratterizzazione, attività propedeutiche al progetto di messa in sicurezza /bonifica ex art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006; tanto troverebbe formale conferma anche nel Decreto n. 603/2015 con cui la Regione Campania ha ammesso il Comune ricorrente al finanziamento del progetto per le “indagini preliminari” della discarica consortile.

Con ordinanza n. 1955 del 17.11.2021 il T.A.R. accoglieva la domanda cautelare ai fini del riesame con la seguente traiettoria motivazionale: *“...il ricorso non appare sfornito di fumus, con specifico riferimento alla seconda e alla terza censura con cui, rispettivamente, si contesta: - la carenza dei presupposti di cui all’art. 242, comma 7, del Codice dell’Ambiente che subordina la redazione del progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza e le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale alla dimostrazione – nella specie, oggetto di contestazione - che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito risulti superiore alla soglia di rischio; - la violazione degli artt. 242 comma 7 e 244 del D.Lgs. n. 152/2006 in ragione della dedotta carenza in capo al Comune ricorrente della qualità di responsabile dell’inquinamento sul quale grava la redazione dei predetti interventi”.*

La Regione Campania procedeva all'incombente e, con verbale conclusivo della conferenza di servizi del 16.12.2021 ribadiva l'obbligo del Comune di Montesarchio di procedere alla presentazione del progetto di messa in sicurezza del sito ai sensi dell'art. 245 del Codice dell'Ambiente (*"Obblighi di intervento e di notifica da parte di soggetti non responsabili della potenziale contaminazione"*). Ciò in quanto, come riportato nel nuovo provvedimento, il Comune di Montesarchio si sarebbe attivato per dare formale avvio alla procedura di verifica e, come si è visto, per tale attività avrebbe ottenuto anche un finanziamento.

Avverso tale atto il Comune di Montesarchio ha proposto motivi aggiunti notificati il 14.2.2022 e depositati il 22.2.2022 ribadendo le censure che attengono alla insussistenza del presupposto oggettivo di cui all'art. 242, comma 7, e a quello soggettivo, per non ricoprire la qualità di "responsabile dell'inquinamento" ed escludendo l'operatività dell'art. 245 del Codice dell'Ambiente.

Dopo ulteriore scambio di memorie, all'udienza del 4.11.2022 la causa è stata trattenuta in decisione

DIRITTO

Preliminarmente, non ha pregio l'eccezione di irricevibilità del ricorso sollevata dalla Regione Campania.

In senso contrario, rileva il Collegio che il gravame risulta tempestivamente proposto (con atto notificato il 6.9.2021) nel termine decadenziale di legge - considerata anche la sospensione feriale dei termini - in relazione al decreto dirigenziale n. 45 del 7.6.2021, comunicato l'8.6.2021, atto conclusivo della conferenza di servizi e ritenuto lesivo del Comune ricorrente.

Passando al merito, è infondato il primo motivo del ricorso introduttivo.

In via generale è noto che l'indicazione, nell'avviso di convocazione, dell'elenco degli argomenti da trattare ha la duplice funzione di rendere edotti i soggetti coinvolti circa i punti sui quali essi dovranno deliberare, per consentire la loro partecipazione con la necessaria preparazione ed

informazione, e di evitare che sia sorpresa la buona fede degli assenti a seguito di deliberazione su materie non incluse nell'ordine del giorno. A tal fine, tuttavia, non è necessaria un'indicazione particolareggiata, ma è sufficiente una informazione sintetica, purché chiara e non ambigua, la quale consenta la discussione e l'adozione da parte degli enti partecipanti anche delle eventuali deliberazioni accessorie.

Come rilevato dalla Provincia di Benevento, l'oggetto di convocazione della conferenza di servizi richiamava l'art. 242 D.Lgs. n. 152/2006 con riferimento alla approvazione delle risultanze del piano di caratterizzazione e dell'analisi di rischio e, rispetto a tali profili, in astratto non può ritenersi estranea la deliberazione in ordine alle questioni strettamente connesse e consequenziali di cui all'art. 242, commi 5 o 7 afferenti, rispettivamente, le ipotesi di concentrazioni di contaminanti presenti sul sito.

E' viceversa fondato il secondo profilo di illegittimità.

L'art. 242, comma 7, subordina il progetto operativo degli interventi di bonifica, messa in sicurezza e ripristino ambientale – che deve essere sottoposto alla Regione dal “soggetto responsabile” – alla dimostrazione che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito risulti superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR).

Tuttavia, nella fattispecie in trattazione non è stato documentato il superamento di tali parametri e nella nota pec del 27.8.2021 emessa da Arpac a riscontro della istanza di autotutela, si dava atto che *“Non si dichiarano superamenti dei limiti di legge per la matrice suolo; - non si rileva nel sottosuolo investigato alcuna falda acquifera per cui non può dichiararsi alcun superamento dei limiti di legge di cui alla Tabella 2 All. 5, Titolo V, P. Quarta del D.lgs 152/06. Piuttosto le eccedenze riscontrate nei campioni di acqua prelevati dalla rete piezometrica sono state associate alle acque subsuperficiali (acque di dilavamento superficiale/acque di scarico) che transitano e lisciviano le scarpate, il corpo dei rifiuti ed il piazzale più volte interessato dalla fuoriuscita di percolato di discarica; - non si rilevano superamenti dei limiti di legge né per i sedimenti*

né per le acque superficiali esterne al sito di discarica, - la discarica è in fase attiva per quanto riguarda la produzione del biogas”.

Colgono nel segno anche la terza censura del gravame introduttivo e i motivi aggiunti proposti avverso gli esiti della nuova conferenza di servizi in esecuzione dell’ordinanza cautelare di questo T.A.R..

Non persuade l’argomentazione della Provincia di Benevento che, in sintesi, fonda l’obbligo di dare corso alle attività di bonifica e di ripristino ambientale sul contegno collaborativo del Comune che da tempo si sarebbe attivato per la esecuzione delle indagini preliminari e per la redazione del piano di caratterizzazione, attività propedeutiche al progetto di messa in sicurezza/bonifica ex art. 242 del D.Lgs. n. 152/2006, risultando anche ammesso ad un finanziamento regionale con decreto n. 603/2015.

Al riguardo, giova rilevare che la formulazione testuale della richiamata disposizione è univoca nell’ascrivere unicamente al “soggetto responsabile” le attività ivi previste, qualità che il Comune non riveste, stante anche l’assenza di contestazioni sul punto (*“Qualora gli esiti della procedura dell’analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile sottopone alla regione, nei successivi sei mesi dall’approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito”*).

L’argomentazione della Provincia rischia poi di sovrapporre due profili procedurali distinti, il primo che attiene allo svolgimento delle attività “preliminari” sul rispetto dei parametri oggetto di inquinamento (comma 1) e del piano di caratterizzazione da sottoporre alle amministrazioni competenti (comma 3), il secondo che viceversa riguarda la concreta adozione – in caso di superamento delle soglie di concentrazione – degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori

misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito (comma 7).

Dall'esame del decreto dirigenziale n. 603 del 18.9.2015 emerge che il Comune di Montesarchio presentava istanza di accesso al finanziamento indetto con delibera di Giunta regionale n. 57 del 16.2.2015 che, tuttavia, riguardava solo il primo segmento sopra citato ("indagini preliminari della discarica consortile in località Tre Ponti") con importo finanziabile di € 50.000. alcuna manifestazione di impegno è stata, di contro, formulata dal suddetto ente in ordine alla fase esecutiva di cui si controverte - che verosimilmente avrebbe richiesto l'appostamento di ulteriori importi oggetto di finanziamento - disciplinata dall'art. 242, comma 7, sicché non è predicabile l'assunzione volontaria ad opera dell'amministrazione ricorrente di uno specifico atto di impegno.

Si palesa illegittimo anche il deliberato della conferenza di servizi del 16.12.2021 in quanto l'art. 245 del D.Lgs. n. 152/2006 - richiamato a sostegno della legittimazione passiva del Comune in ordine all'esecuzione dell'intervento di bonifica e ripristino ambientale – sotto due distinti profili.

In primo luogo, tale previsione subordina gli interventi di messa in sicurezza, bonifica e ripristino ambientale al "*superamento o il pericolo concreto e attuale del superamento della concentrazione soglia di contaminazione (CSC)*" che, come si è visto, nel caso specifico non è stato accertato e, pertanto, la nuova deliberazione è illegittima per carenza del presupposto di legge.

Peraltro, la traiettoria motivazionale sottesa al reiterato ordine di bonifica si fonda su un assunto destituito di giuridico fondamento, cioè che il Comune abbia avviato *sua sponte* l'attività di ripristino ambientale per il quale avrebbe ricevuto apposito finanziamento dalla Regione con la conseguenza che, come sostenuto dalla conferenza di servizi riconvocata in sede di riesame, la finalità di tale erogazione sarebbe vanificata dalla mancata esecuzione del progetto di messa in sicurezza. Al riguardo, vanno ribadite in questa sede le

considerazioni svolte in ordine all'oggetto del decreto dirigenziale regionale n. 603/2015 di ammissione a finanziamento del Comune di Montesarchio (*"indagini preliminari della discarica consortile in località Tre Ponti"*) che non ricomprendeva la fase esecutiva di bonifica e messa in sicurezza in relazione alla quale non è dato rinvenire, dall'esame degli atti di causa, una specifica manifestazione di interesse dell'ente locale o volontaria assunzione di impegno.

In conclusione, il ricorso e i motivi aggiunti vanno accolti con conseguente annullamento degli atti impugnati.

La peculiare natura delle questioni esaminate ed il rilievo pubblicistico dei soggetti processuali giustificano la compensazione delle spese processuali tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 4 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

Fabio Maffei, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Gianluca Di Vita

IL PRESIDENTE
Maria Abbruzzese

IL SEGRETARIO