

TAR di Lecce, n. 88/11: Barriera geologica e barriera artificiale

La disposizione dell'art. 2.4.2.- Barriera geologica dell'Allegato I al d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 non detta un principio di piena alternatività e indifferenza tra barriera geologica e barriera artificiale, ma si limita solo a prevedere il "completamento" delle eventuali insufficienze tipologiche del terreno, ai fini che ci occupano, tramite l'intervento dell'uomo; siamo pertanto certamente in presenza di un sistema che continua a mantenere prevalenza alle caratteristiche geologiche del terreno circostante la discarica, sia pure prevedendo la possibilità di interventi artificiali integrativi. In un sistema di questo tipo non può certamente essere considerata irrazionale una previsione di fonte regionale che, in determinate circostanze eccezionali (quelle poste a base della deroga ex art. 10 del d.m. 3 agosto 2005), preveda una disciplina più restrittiva, costituita dalla limitazione ai soli casi in cui sia presente una tipologia geologica del territorio circostante (quella argillosa) che offra maggiori garanzie, sotto il profilo degli indici di permeabilità, degli indici previsti dal citato art. 2.4.2.-Barriera geologica dell'Allegato I al d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36.

(Nella specie, il Collegio ha evidenziato che è la stessa eccezionalità della deroga ex art. 10 del d.m. 3 agosto 2005 – che, a differenza di quanto prospettato da parte ricorrente, continua ad essere prospettata dal nostro ordinamento come possibilità derogatoria ed eccezionale, non potendo essere considerata attinente alla "normalità" del funzionamento della discarica – a rendere legittima la previsione regionale che prevede che, in questi casi, il terreno circostante la discarica debba dare le maggiori garanzie, sotto il profilo della permeabilità, proprie dei suoli argillosi, certamente presenti anche nella Regione Puglia, come desumibile dalla stessa documentazione geologica depositata da parte ricorrente).

N. 00088/2011 REG.PROV.COLL.

N. 00524/2010 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia
Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 524 del 2010, proposto da:

Soc Cisa Spa, rappresentata e difesa dagli avv. Luigi Quinto, Pietro Quinto, con domicilio eletto presso Pietro Quinto in Lecce, via Garibaldi 43;

contro

Regione Puglia, rappresentato e difeso dall'avv. Tiziana Colelli, con domicilio eletto presso Regione Puglia Ufficio Regionale Contenzioso in Lecce, viale Aldo Moro;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Regionale Pugliese n.2668 del 28 dicembre 2009, con la quale è stato approvato "l'aggiornamento del Piano di Gestione dei rifiuti speciali nella Regione Puglia", pubblicata sul BURP n.16 del 26 gennaio 2010, nei limiti dell'interesse della ricorrente; nonché di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti, ancorché sconosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2010 il dott. Luigi Viola e uditi altresì, l'Avv. Luigi Quinto per la società ricorrente e l'Avv. Colelli per la Regione Puglia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente opera nel settore della gestione di impianti di smaltimento rifiuti ed è proprietaria dell'impianto sito nel Comune di Statte (TA), località Gravinola, autorizzato con determinazione 3 novembre 2005 n. 174 (impugnata dai Comuni contermini con ricorsi respinti dalla Sezione con le sentenze 19 giugno 2009 n.1587-1589) e ormai prossimo ad entrare in esercizio.

Con deliberazione 28 dicembre 2009 n. 2668, la Giunta Regionale Pugliese approvava l'"aggiornamento del Piano di gestione dei rifiuti speciali nella Regione Puglia"; l'art. 15 del nuovo strumento programmatico prevedeva una disposizione dal seguente tenore: "per le discariche di nuova realizzazione autorizzate e non in esercizio o da autorizzare all'esercizio successivamente alla data di approvazione del presente piano, si dispone che: Le deroghe richieste ai sensi dell'art. 10 del DM 3 agosto 2005 possono essere concesse solo nelle ipotesi di siti caratterizzati da litologia argillosa".

Ritenendo la disposizione lesiva della propria attività imprenditoriale (e, soprattutto, praticamente impeditiva dell'attivazione di nuovi impianti nella Regione Puglia), la ricorrente presentava la presente impugnazione, sulla base di censure di: 1) violazione e falsa applicazione del d.lgs. 36/2003, illogicità manifesta; 2) violazione e falsa applicazione degli artt. 195 e 199 del d.lgs. 152/1996, violazione artt. 117 e 118 Cost.; 3) violazione direttiva 1999/31/CE; 4) irrazionalità manifesta.

Si costituiva in giudizio l'Amministrazione regionale, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso.

All'udienza del 15 dicembre 2010 il ricorso passava quindi in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, la Sezione deve rilevare come l'infondatezza meritoria del ricorso

permetta di prescindere dall'esame di eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse sollevata dalla difesa della Regione Puglia.

Il primo e il secondo motivo di ricorso sono poi caratterizzati da importanti connessioni logiche e possono pertanto essere trattati unitariamente.

La previsione del punto 2.4.2.- Barriera geologica dell'Allegato I al d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 (attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti), dopo aver individuato le caratteristiche fondamentali di permeabilità e spessore del "substrato della base e dei fianchi della discarica" con riferimento alle diverse tipologie dei rifiuti pericolosi e non pericolosi, reca una disposizione tesa a regolamentare le ipotesi in cui il suolo e il sottosuolo circostanti la discarica non raggiungano le dette caratteristiche: "la barriera geologica, qualora non soddisfi naturalmente le condizioni di cui sopra, può essere completata artificialmente attraverso un sistema barriera di confinamento opportunamente realizzato che fornisca una protezione equivalente" (terzo comma della disp. cit.).

Nella prospettazione posta a base del ricorso, la previsione in discorso è considerata espressione di un principio di piena equivalenza tra barriera geologica e barriera di confinamento artificiale ("la normativa nazionale.....ha sancito l'equivalenza tra barriera geologica naturale e barriera artificiale, riconoscendo come quest'ultima assicuri livelli di permeabilità equivalenti rispetto alla prima e quindi analogo livello di protezione ambientale") che renderebbe sostanzialmente inutile e irrazionale il riferimento alle caratteristiche geologiche del suolo circostante la discarica, atteso che dette caratteristiche potrebbero, in ogni caso, essere surrogate da idonea barriera artificiale; da cui la prospettata illegittimità della previsione impugnata che opera un riferimento solo alle caratteristiche geologiche del suolo circostante la discarica, senza considerare, in alcun modo, la possibilità di realizzare una barriera di contenimento artificiale ad effetti equivalenti.

A ben guardare, però, la disposizione dell'art. 2.4.2.-Barriera geologica dell'Allegato I al d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 non detta certamente un principio di piena alternatività e indifferenza tra barriera geologica e barriera artificiale, ma si limita solo a prevedere il "completamento" delle eventuali insufficienze tipologiche del terreno, ai fini che ci occupano, tramite l'intervento dell'uomo; siamo pertanto certamente in presenza di un sistema che continua a mantenere prevalenza alle caratteristiche geologiche del terreno circostante la discarica, sia pure prevedendo la possibilità di interventi artificiali integrativi.

In un sistema di questo tipo non può certamente essere considerata irrazionale una previsione di fonte regionale che, in determinate circostanze eccezionali (quelle poste a base della deroga ex art. 10 del d.m. 3 agosto 2005), preveda una disciplina più restrittiva, costituita dalla limitazione ai soli casi in cui sia presente una tipologia geologica del territorio circostante (quella argillosa) che offra maggiori garanzie, sotto il profilo degli indici di permeabilità, degli indici previsti dal citato art. 2.4.2.-Barriera geologica dell'Allegato I al d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36; in buona sostanza, pertanto, è la stessa eccezionalità della deroga ex art. 10 del d.m. 3 agosto 2005 (che, a differenza di quanto prospettato da parte ricorrente, continua ad essere prospettata dal nostro ordinamento come possibilità derogatoria ed eccezionale, non potendo essere considerata attinente alla "normalità" del funzionamento della discarica) a rendere legittima la previsione regionale che prevede che, in questi casi, il terreno circostante la discarica debba dare le maggiori garanzie, sotto il profilo della permeabilità, proprie dei suoli argillosi (certamente presenti anche nella Regione Puglia, come desumibile dalla stessa documentazione geologica depositata da parte ricorrente).

Il primo motivo di ricorso è quindi infondato e deve essere respinto.

La ratio della previsione dell'art. 15, ult. comma della deliberazione 28 dicembre 2009 n. 2668 della Giunta Regionale Pugliese è poi agevolmente enucleabile dallo stesso riferimento alla natura argillosa del terreno sottostante la discarica; appare, infatti, di tutta evidenza come il riferimento alla natura argillosa del terreno appaia finalizzato ad assicurare maggiori garanzie di sicurezza, con riferimento a problematiche di eventuale permeabilità della barriera geologica e, quindi, alla possibile dispersione ed al passaggio nelle falde idriche di componenti nocivi per la salute.

Una volta individuata la ratio della previsione nella tutela della falde idriche e della salute dei cittadini, l'infondatezza del secondo motivo di ricorso (relativo alla competenza statale ad emanare disposizioni come quella impugnata) appare evidente.

Affrontando la problematica del sistema di competenze in materia di gestione del ciclo dei rifiuti, la Corte costituzionale (Corte cost. 5 marzo 2009, n. 61) ha richiamato una serie di principi, già più volte affermati, che disegnano una sistematica, secondo la quale:

"a) i rifiuti rientrano nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela

dell'ambiente (da ultimo sentenza n. 10 del 2009; vedi, anche, sentenze nn. 277 e 62 del 2008) e, conseguentemente, non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente (vedi sentenze nn. 10 del 2009, 149 del 2008 e 378 del 2007);

b) le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse competenze attribuite alle Regioni, al fine della loro esplicazione" (Corte cost. 5 marzo 2009, n. 61; nello stesso si veda anche la successiva 24 luglio 2009, n. 249).

Nella vicenda che ci occupa, siamo proprio in presenza di una previsione (quella dell'art. 15, ult. comma della deliberazione 28 dicembre 2009 n. 2668 della Giunta Regionale Pugliese) che indubbiamente incide sul ciclo di gestione dei rifiuti (e sull'attività economica svolta dai gestori), ma sulla base della finalità di raggiungere "livelli di tutela più elevati" di quelli previsti dalla normativa statale in una materia sicuramente e tipicamente di competenza regionale, come la tutela della salute, finalità evidenziata dal fatto che i più elevati livelli di tutela riguardano specificamente i corpi idrici.

Anche il secondo motivo di ricorso deve pertanto essere rigettato.

Per quello che riguarda il terzo motivo di ricorso, deve innanzitutto rilevarsi come la previsione del punto 2.2. dei "Criteri e procedure per l'ammissione dei rifiuti nelle discariche" approvati con dec. 19 dicembre 2002, n. 2003/33/CE del Consiglio dell'Unione Europea ("nel presente allegato i valori limite sono stabiliti solo per i rifiuti non pericolosi collocati in discarica nella stessa area destinata a rifiuti pericolosi stabili e non reattivi"), non escluda certamente il potere degli Stati Membri e delle Amministrazioni di dettare eventualmente una disciplina più restrittiva che estenda eventualmente i valori limite anche ai rifiuti non pericolosi non "collocati in discarica nella stessa area destinata a rifiuti pericolosi stabili e non reattivi".

A prescindere da ogni considerazione in ordine alla rilevanza della censura (che appare più

attinente alla fase della gestione della discarica e dell'eventuale richiesta di deroga ex art. 10 del d.m. 3 agosto 2005), la Sezione non può mancare di rilevare come l'accoglimento della censura sia del tutto precluso da quanto sopra rilevato in ordine alla possibilità per le Amministrazioni competenti di dettare eventualmente livelli di tutela più restrittivi e stringenti di quelli previsti a livello comunitario.

L'accoglimento della quarta censura di ricorso (irrazionalità manifesta derivante dalla mancata considerazione delle esigenze imprenditoriali delle aziende titolari di discariche già autorizzate, ma non ancora entrate in funzione al momento di entrata in vigore della disposizione impugnata) è poi precluso dalla più generale considerazione relativa alla sostanziale mancanza, nel nostro ordinamento, di una norma che preveda l'impossibilità di prevedere, in corso di esercizio di determinate attività, criteri più restrittivi che modifichino anche radicalmente il quadro economico avuto presente al momento di richiesta degli atti autorizzativi, ma che appaiano giustificati, come nel caso che ci occupa, da preminenti esigenze di tutela della salute dei cittadini.

Il ricorso deve pertanto essere respinto; sussistono ragioni per procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge, come da motivazione.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2010 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Carlo Dibello, Primo Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/01/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)