

Pubblicato il 12/07/2018

**N. 01599/2018 REG.PROV.COLL.**  
**N. 02091/2016 REG.RIC.****REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia****(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2091 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da

R.A.P. - Risorse Ambiente Palermo S.p.A, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Salvatore Raimondi e Luigi Raimondi, con domicilio eletto presso lo studio del primo, sito in Palermo nella Via Gaetano Abela n.10;

**contro**

- l'ASSESSORATO REGIONALE DELL'ENERGIA E DEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ, l'ARPA - Struttura Territoriale di Palermo e la PRESIDENZA DELLA REGIONE SICILIANA in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata ex lege in Palermo, via A. De Gasperi 81;

**nei confronti**

- la CURATELA DEL FALLIMENTO AMIA S.p.a, in persona del Curatore pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Maria Beatrice Miceli, Andrea Mozzati e Paolo Momigliano, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Maria Beatrice Miceli, sito in Palermo nella Via Nunzio Morello n.40;

- la CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO, non costituita in giudizio.

**e con l'intervento di**

- il COMUNE DI PALERMO, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Ezio Tomasello e Vincenzo Criscuoli, con domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura Comunale sita in Palermo in Piazza Marina n.39;

**per l'annullamento**

QUANTO AL RICORSO INTRODUTTIVO

1) del decreto dirigenziale dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, n. 804 del 31 maggio 2016, con il quale si stabilisce che "il provvedimento di Autorizzazione Integrata Ambientale n. 1348 del 09/08/2013, è volturato in favore di R.A.P. spa", nella parte in cui non si esclude, come era stato richiesto dalla RAP, la gestione post-operativa delle vasche esaurite di Bellolampo (I, II, III bis, IV, V, Vbis).

2) della disposizione attuativa del Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti n. 17 del 22 giugno 2016 con la quale si dispone che gli organi di controllo individuati in ARPA Sicilia - S.T. Palermo e Città Metropolitana di Palermo qualifichino l'azione che dovrà essere intrapresa ai sensi dell'art. 29, quattordices, del D. Lgs n. 152/06 nella parte in cui si afferma tra l'altro che "risultano a carico del gestore dell'impianto di che trattasi tutti gli adempimenti utili al superamento delle criticità riscontrate nel sopralluogo del 16 giugno 2016" e che risulta a carico del gestore dell'impianto la messa in sicurezza della V vasca.

QUANTO AI MOTIVI AGGIUNTI

**per l'accertamento**

- dell'obbligo dell'amministrazione di regolamentare gli oneri della gestione post mortem delle vasche della discarica di Bellolampo alla I alla V bis;

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, dell'Arpa Sicilia e della Presidenza delle Regione Siciliana; della Curatela del Fallimento Amia S.p.A e del Comune di Palermo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 gennaio 2018 il dott. Sebastiano Zafarana e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1.1. Con il ricorso in epigrafe la ricorrente R.A.P. Spa ha esposto quanto segue.

A) Con deliberazione consiliare n. 476 del 27 settembre 2001 il comune di Palermo trasformava l'AMIA - Azienda Municipale Igiene Ambientale in AMIA s.p.a. ed approvava lo schema del contratto di servizio che veniva stipulato in data 30 novembre 2001 e che contemplava negli allegati tecnici, al punto **“A.12 - Attività di risanamento ambientale e gestione post mortem della discarica”** che le attività di monitoraggio e controllo della discarica (trattamento del percolato ed estrazione e combustione del biogas e monitoraggio delle acque di falda) si protraggono per oltre 30 anni dopo la chiusura della discarica.

L' A.M.I.A. ed il Comune di Palermo prevedevano anche la realizzazione in località Bellolampo del Comune di Palermo di un impianto per il trattamento meccanico e biologico della frazione residuale e della frazione organica dei rifiuti urbani (TMB).

Tuttavia in data 11 aprile 2010, il Tribunale di Palermo – Sezione fallimentare, ammetteva la società AMIA S.p.A. alla procedura di amministrazione straordinaria e con sentenza numero 77 del 28 aprile 2011 dichiarava lo stato di insolvenza e l'estensione della procedura di amministrazione straordinaria nei confronti di AMIA ESSEMME srl.

B) Pertanto con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 luglio 2010, n.3887, il Presidente della Regione Siciliana veniva nominato “Commissario delegato per il superamento della situazione di emergenza nel settore della gestione dei rifiuti in atto nella medesima regione”.

Il nominato Commissario delegato - Presidente della Regione, con disposizione n. 5 del 31 gennaio 2012 disponeva che AMIA spa in amministrazione straordinaria procedesse “alla chiusura definitiva delle vasche I, II, II, IV, V, e V bis della discarica di rifiuti non pericolosi in località Bellolampo – Palermo”.

Peraltro in tale frangente l'impianto di Bellolampo in data 26 febbraio 2013 veniva sottoposto a sequestro preventivo in via di urgenza ex art. 321, comma 3 bis c.p.p., dapprima convalidato dal G.I.P. di Palermo e successivamente dissequestrato il 10/06/2014.

Successivamente, con decreto legge 26 aprile 2013 n. 43, veniva stabilita la protrazione, fino al 31 dicembre 2013, degli effetti delle disposizioni di cui all'ordinanza del Presidente

del Consiglio dei Ministri n. 3887 del 9 luglio 2010, limitatamente agli interventi necessari al completamento della realizzazione della c.d. VI vasca della discarica di Bellolampo.

Conseguentemente, con ordinanza del Commissario delegato per l'emergenza rifiuti n. 7 del 12 giugno 2013, veniva disposto che lo stesso Commissario **“subentra ad AMIA per le competenze relative all'istanza ed al rilascio della procedura di AIA relativa alla piattaforma logistica di Bellolampo”**

C) A seguito del fallimento dell'A.M.I.A., intervenuto con sentenza del Tribunale di Palermo, sez. IV Civile e Fallimentare, del 22 aprile 2013 di conversione in fallimento delle procedure di amministrazione straordinaria, veniva redatto in data 7 maggio 2013 un “verbale di riunione” tra, da una parte, gli ex commissari straordinari di AMIA spa in liquidazione e AMIA ESSEMME srl e dall'altra i curatori fallimentari, avente ad oggetto la formalizzazione di passaggio delle consegne tra gli uni e gli altri (nelle “ANALISI DI BILANCIO (ANNI 2004 – 2012)” è contemplata la voce “Fondi per risan. Vasca e p.m.” (vale a dire post mortem) per € 77.805.086).

D) Frattanto, con atto in Notaio Enrico Maccarone di Palermo, del 18 luglio 2013, Rep. n. 52976, Racc. n. 14551, veniva costituita dal Comune di Palermo, la “Risorse Ambiente Palermo S.p.A., in sigla “RAP S.p.A.”, con socio unico il comune di Palermo.

Pochi giorni dopo, con atto in Notaio Enrico Maccarone di Palermo, del 23 luglio 2013, Rep. n. 52986, Racc. n. 14558, tra, da una parte, la curatela fallimentare della AMIA S.p.A. (anch'essa con socio unico il comune di Palermo) e la curatela fallimentare della AMIA ESSEMME S.r.l., e dall'altra la “Risorse Ambiente Palermo S.p.A., in sigla “RAP S.p.A.”, veniva stipulato un contratto di **affitto di azienda** con il quale venivano concessi alla RAP i beni immobili strumentali ed i rami di azienda, a loro volta costituiti dal personale, dai beni immateriali, dalle certificazioni di qualità, dai sistemi informatici, le procedure, le licenze, i beni mobili, le autorizzazioni e quant'altro necessario alla gestione dell'impresa.

L'affitto avrebbe avuto la durata di sei mesi, e sarebbe scaduto il 22 gennaio 2014 termine prorogabile per una sola volta e per la durata di ulteriori sei mesi.

E) Con D.D.S. del Dipartimento Regionale delle Acque e dei Rifiuti 9 agosto 2013 n. 1348 veniva rilasciata al Commissario ex O.P.C.M. 3887/2010 quale Gestore IPPC (ossia nella qualità di Gestore di Prevenzione e Controllo Integrato dell'Inquinamento),

l'autorizzazione integrata ambientale (in seguito AIA) concernente il progetto "piattaforma logistica di Bellolampo – Palermo" da realizzare in località Bellolampo e nella parte intitolata "Discarica VI vasca", al punto 44 si legge: "In riferimento alle vecchie vasche I, II, III, III bis, IV, V e V bis, il Gestore (vale a dire il commissario) è obbligato ad attenersi a quanto disposto dal provvedimento di chiusura

D.C. n. 1 del 31.01.12, garantendo la messa in opera del capping provvisorio e poi definitivo

ai sensi del D.Lgs. 36/03.

Con ordinanza n. 200 del 3 ottobre 2013, il Commissario Delegato per l'Emergenza Rifiuti disponeva quanto segue **"Nelle more della definitiva individuazione del soggetto gestore ordinario ex D.lgs. n. 36/2003 ed ex art. 208 del D.lgs. n. 152/2006, e comunque non oltre il 31 dicembre 2013** la RAP è individuata quale responsabile della gestione post operativa delle vasche oggetto del provvedimento di chiusura disposizione commissariale n. 5 del 31 gennaio 2012 e responsabile delle attività D15 di cui all'allegato b) della parte IV del D.Lgs. n. 152/2006 effettuate nelle vasche autorizzate ed individuate con DDG n. 245 del 23 febbraio 2012".

F) Alla data del 31 dicembre 2013, come previsto dal D.L. 24 aprile 2013 n. 43 conv. in L. 71/2013, cessava l'emergenza rifiuti nella città di Palermo ma non veniva definito il passaggio all'ordinario della situazione emergenziale.

Ed infatti si susseguivano una lunga sequela di ordinanze contingibili e urgenti del Sindaco di Palermo, emesse ai sensi dell'art. 191 D.lgs. n. 152 del 2006 (ordinanze: n. 421 del 31 dicembre 2013; n. 25 del 24 gennaio 2014; n. 33 del 3 febbraio 2014; n. 72 del 3 marzo 2014; n. 112 dell'1 aprile 2014; n. 151 del 29 aprile 2014; n. 184 del 9 giugno 2014, n. 241 del 13 agosto 2014, n. 276 del 7 ottobre 2014; n. 313 del 26 novembre 2014; n. 19 del 29 gennaio 2015; n. 216 del 12 agosto 2015; n. 254 del 9 settembre 2015; n. 286 del 13 ottobre 2015; n. 6 del 15 gennaio 2016; n. 53 del 23 marzo 2016; n. 86 del 15 aprile 2016) con le quali, in sostanza:

- si è sempre dato atto della necessità della definitiva individuazione del soggetto gestore ordinario delle vasche dismesse;

- nelle more di detta individuazione è stata di volta in volta prorogata l'ordinanza n. 200 del 3 ottobre 2013 del Commissario Delegato per l'Emergenza Rifiuti con affidamento a Rap della gestione provvisoria delle vasche dismesse;

- si è sempre previsto un corrispettivo, con correlativo impiego di spesa per detta attività di gestione straordinaria.

Frattanto, nel lungo periodo di proroga di gestione straordinaria disposto con dette ordinanze (l'ultima è la n. 86 del 15 aprile 2016) si sono dipanate le seguenti ulteriori vicende.

G) Con atto in notaio Enrico Maccarone di Palermo del 28 febbraio 2014, rep. n. 53264, racc. 14709, venivano effettuate le **cessioni di azienda** tra le curatele dei fallimenti delle società A.M.I.A. s.p.a. in liquidazione e A.M.I.A. ESSEMME s.r.l. in liquidazione e la ricorrente R.A.P.

All'art. 2 dell'atto di cessione si legge: **“Per quanto concerne la discarica di Bellolampo, esdusa dal perimetro della cessione, le parti, tenuto conto della situazione materiale e giuridica in atto, in ragione della complessità e delicatezza della questione, si danno reciprocamente atto della necessità di regolare successivamente alla sottoscrizione del presente contratto, i rapporti giuridici (compreso il c.d. contratto ASJA per l'utilizzazione del biogas) connessi alla gestione della discarica di Bellolampo con separato negozio, al quale prenderanno parte tutti i soggetti titolati in ragione delle loro competenze istituzionali ai quali si chiederà di partecipare”**.

H) In data 6 agosto 2014 veniva stipulato tra il Comune di Palermo e la RAP il contratto di servizio, nel quale all'art. 3 -“Oggetto del contratto” – si precisa che rientrano tra i compiti della RAP la **“Gestione operativa, chiusura e gestione post operativa della VI vasca della Discarica di Bellolampo e di quelle ulteriori che venissero successivamente realizzate e messe in funzione”**.

I) In data 30 settembre 2015, veniva effettuata la consegna anticipata dell'impianto TMB dall'ATI appaltatrice alla stazione appaltante Regione Siciliana e contestualmente da quest'ultima al Comune di Palermo. E, con ordinanza sindacale n. 279/O.S. del 30 settembre 2015, veniva disposta la consegna alla RAP e la contestuale presa in gestione, dell'impianto TMB a servizio della VI vasca della discarica di Bellolampo.

L) La R.A.P., con nota del 7 dicembre 2015, chiedeva al Dipartimento Regionale Acque e Rifiuti la voltura con modifiche del decreto dell'Autorizzazione Integrata Ambientale n.

1348 del 2013 per lo svolgimento delle attività rientranti nel contratto di servizio stipulato tra R.A.P. s.p.a. e Comune di Palermo. Contestualmente scriveva: **“Si precisa che non rientra nella presente richiesta la gestione post-operativa delle vasche esaurite di Bellolampo (I, II, III, III bis, IV, V, V bis), considerato che tale attività non rientra tra le competenze di RAP S.p.A., in quanto tali vasche esaurite non ricadono nel perimetro della gestione tra la curatela fallimentare di AMIA S.p.A. e RAP S.p.A. e, ovviamente, le relative attività di gestione post operativa non sono previste dal Contratto di Servizio col comune di Palermo. Vale ricordare che, in attesa dell'approvazione di quanto richiesto, le attività previste nel DDS 1348/2013 e le relative responsabilità ricadono sui soggetti individuati dal decreto stesso”**. All'istanza veniva allegata una relazione di accompagnamento nella quale veniva precisato, tra l'altro, che la richiesta di voltura riguarda: la VI vasca, l'impianto di stoccaggio del percolato, l'impianto di Trattamento Meccanico Biologico (TMB) e la riattivazione dell'impianto di trattamento del percolato esistente

M) Il Dipartimento Regionale delle Acque e dei Rifiuti - dopo avere richiesto alla RAP una integrazione documentale soddisfatta con nota della R.A.P. del 12 gennaio 2016 - con nota del 7 gennaio 2016, prot. n. 356 affermava che le “modifiche richieste” (cioè la voltura dell'autorizzazione limitatamente alla VI vasca come stabilito dalla cessione di azienda e dal contratto di servizio), erano da considerare sostanziali ai sensi dell'art. 5 del D. Lgs. n. 152/06 stante che **“esse comportano il venir meno, nella gestione della Piattaforma impiantistica, di due elementi rilevanti come la post gestione delle discariche esaurite e la non realizzazione del nuovo impianto di trattamento del percolato, con la conseguenza di una diversa occupazione delle aree, una diversa movimentazione dei mezzi di trasporto del percolato ovvero di una variazione delle caratteristiche, delle infrastrutture e del funzionamento integrato della installazione”**.

Quindi considerato che a fronte dell'istanza da parte della R.A.P. di modifiche dell'A.I.A. **“non risulta al momento un gestore I.P.P.C. che abbia richiesto la post gestione delle discariche esaurite (I, II, III, III bis, IV, V, V bis)”**, comunicava che il Dipartimento avrebbe convocato **“a breve una riunione al fine di consentire al competente Servizio 7 di coordinare a livello istruttorio l'eventualità che diverse parti di una installazione siano gestite da gestori differenti”**.

N) Indi veniva convocata per il 18 gennaio 2016 una Conferenza di Servizi avente come oggetto **“Gestione post operativa delle prime cinque vasche dismesse dalla discarica di Bellolampo”**. In data 27 aprile 2016 si riuniva nuovamente la Conferenza di Servizi con lo

stesso ordine del giorno senza però pervenire alla individuazione del soggetto gestore e si disponeva un aggiornamento della conferenza di servizi ad altra data.

O) Con decreto del 31 maggio 2016 n. 804 il Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Servizi, ai sensi dell'art. 29 nonies del D. Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii., volturava "integralmente" l'Autorizzazione integrata Ambientale n. 1348 del 09/08/2013 in favore di R.A.P. s.p.a.

P) RAP Spa presentava istanza di annullamento in autotutela con riferimento alla gestione delle vasche dismesse.

Q) Il Dipartimento, con nota del 15 giugno 2016, prot. n. 26663, in relazione all'istanza di annullamento in autotutela, comunicava alla RAP, e per conoscenza al comune di Palermo, alla Città metropolitana di Palermo, all'ASP 6 ed all'ARPA Sicilia, "che è in corso presso questo Dipartimento l'esame della complessa questione concernente la gestione post operativa delle vasche esaurite di Bellolampo" senza che in realtà sia mai stato comunicato l'esito del riesame.

R) Infine con disposizione attuativa n. 17 del 22 giugno 2016 il Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti disponeva che gli organi di controllo individuati in ARPA Sicilia – S.T. Palermo e Città Metropolitana di Palermo qualificassero l'azione da intraprendere ai sensi dell'art. 29, quattordices, del D. Lgs. n. 152/06, vale a dire che adottassero le gravi sanzioni previste da tale articolo, quali la sospensione dell'attività ed addirittura la revoca dell'autorizzazione. Nella disposizione si afferma che "risultano a carico del gestore dell'impianto di che trattasi tutti gli adempimenti utili al superamento delle criticità riscontrate nel sopralluogo del 16 giugno 2016" e che risulta a carico del gestore dell'impianto la messa in sicurezza della V vasca.

## 1.2. La RAP ha impugnato:

- sia il decreto del 31 maggio 2016, n. 804, con il quale, a richiesta della RAP, è stata disposta la voltura in suo favore dell'autorizzazione integrata ambientale del 9 agosto 2013 nella parte in cui non esclude dalla voltura, come era stato espressamente richiesto dalla RAP, la gestione post operativa delle vasche esaurite di Bellolampo;
- sia la disposizione attuativa n. 17 del 22 giugno 2016 nella parte in cui si afferma che risultano

a carico del gestore dell'impianto gli adempimenti utili al superamento delle criticità riscontrate nel sopralluogo del 16 giugno 2016, e che risulta a carico del gestore dell'impianto la messa in sicurezza della V vasca.

1.3. In data 12/09/2016 si sono costituiti in giudizio l'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, l'Arpa Sicilia e la Presidenza della Regione Siciliana, depositando atto di costituzione di mera forma non contenente difese scritte.

1.4. Con memoria notificata ai sensi dell'art. 50 cod.proc.amm. si è costituito in giudizio il Comune di Palermo spiegando atto di intervento ad adiuvandum con il quale ha condiviso le censure proposte dalla ricorrente RAP ed ha insistito per l'annullamento degli atti impugnati.

1.5. Il 23/09/2016 si è costituita in giudizio la Curatela del Fallimento Amia Spa la quale con memoria del 03/10/2016 ha chiesto la reiezione del ricorso perché infondato.

1.6. Con ordinanza n.1018/2016 del 07/10/2016 questa Sezione ha respinto la domanda cautelare proposta dalla ricorrente.

1.7. In seguito ad appello cautelare, con ordinanza del 16 giugno 2017 n. 411 il CGA si è così pronunciato: **“Considerato che le ragioni della appellante società, non sornite di fumus di fondatezza in ordine ai profili afferenti la mancata ricomprensione nel contratto di servizio inter partes delle prime cinque vasche di trattamento, possono essere adeguatamente tutelate in questa fase con la sollecita fissazione dell'udienza di merito dinanzi al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 55, comma 10, non potendosi per altro verso accedersi all'opzione della sospensione cautelare, in parte qua, dell'impugnato provvedimento di voltura, ciò che determinerebbe una pericolosa vacatio nella gestione delle vasche nelle more della definizione nel merito delle questioni controverse?”.**

1.8. Con atto notificato il 15/11/2017 e depositato il 21/11/2017 la ricorrente Rap Spa ha proposto motivi aggiunti al ricorso riproponendo in sintesi le medesime censure già articolate ed al fine di chiedere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere all'individuazione del soggetto gestore delle vasche dismesse.

1.9. In prossimità dell'udienza di discussione l'Assessorato regionale resistente, la curatela del Fallimento Amia e la ricorrente Rap hanno depositato memorie difensive.

1.10. Alla pubblica udienza del 12 gennaio 2018 dopo discussione delle parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

2. Preliminarmente deve essere esaminata l'eccezione di tardività dell'impugnazione sollevata dal resistente Assessorato regionale.

Assume la difesa erariale che il decreto dirigenziale impugnato è stato trasmesso a mezzo pec il 01/06/2016 e dunque il sessantesimo giorno utile per impugnare sarebbe spirato il 31/07/2016 mentre il ricorso risulta essere stato notificato soltanto il 01/09/2016. Tuttavia deve rilevarsi che il 31/07/2016 cadeva in un giorno festivo (domenica) mentre è principio pacifico che **“Ai sensi dell'art. 155 commi 4 e 5, c.p.c., applicabile anche al processo amministrativo, se il giorno di scadenza è festivo, la scadenza è prorogata di diritto al primo giorno seguente non festivo”** (T.A.R. Ancona (Marche) sez. I 12 gennaio 2018 n. 29; T.A.R. Milano (Lombardia) sez. III 05 dicembre 2017 n. 2312; T.A.R. Lazio (Roma), sez. II 04 aprile 2016 n. 4064). Nel caso in esame il primo giorno seguente non festivo era lunedì 1 agosto 2016 e pertanto, tenuto anche conto del periodo di sospensione feriale dall'1 al 31 agosto, se ne ricava che il termine andava a scadere il giorno 1 settembre 2016.

Poiché il ricorso è stato consegnato per la notifica all'ufficio postale il 31/08/2016 e ricevuto dall'Assessorato il 01/09/2016, l'eccezione è infondata e il ricorso risulta tempestivamente proposto.

3. Sempre in via preliminare deve dichiararsi ammissibile l'atto di intervento ad adiuvandum spiegato dal Comune di Palermo, stante l'evidente legittimazione attiva che ad esso deriva dall'essere socio unico della società ricorrente nonché dalle refluenze che le disposizioni del contratto di servizio in essere con la società ricorrente hanno nella sfera giuridica del Comune.

4. Può adesso essere esaminato il merito della controversia la quale ha ad oggetto:

- il provvedimento del 31 maggio 2016, n. 804, con il quale, a richiesta della RAP, l'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ha disposto la voltura in suo favore dell'autorizzazione integrata ambientale del 9 agosto 2013 nella parte in cui non esclude dalla voltura, come era stato espressamente richiesto dalla RAP, la gestione post operativa delle vasche esaurite di Bellolampo;

- la disposizione attuativa n. 17 del 22 giugno 2016 nella parte in cui si afferma che risultano a carico del gestore dell'impianto gli adempimenti utili al superamento delle

criticità riscontrate nel sopralluogo del 16 giugno 2016, e che risulta a carico del gestore dell'impianto la messa in sicurezza della V vasca.

La società ricorrente ha chiesto l'annullamento, in parte qua, dei provvedimenti impugnati, articolando cinque distinti motivi di ricorso. Può prioritariamente procedersi con l'esame del primo, del terzo e del quinto motivo di ricorso.

4.1. Con il primo motivo di ricorso la società ricorrente censura i provvedimenti impugnati deducendo il vizio di eccesso di potere per errore nei presupposti, ritenendo doversi escludere, sulla base degli atti che interessano la sua costituzione e le vicende successive, che possa essere fatto rientrare tra i compiti della RAP la gestione post-operativa delle vasche esaurite della discarica di Bellolampo (I, II, III, III bis, IV, V, V bis) senza che sia previsto all'uopo alcun corrispettivo.

La censura è fondata.

Sotto un primo profilo rileva che la RAP è stata costituita dal Comune di Palermo, che ne è il socio unico, come società **in house** per lo svolgimento dei servizi e delle attività connesse alla tutela dell'igiene ed alla sicurezza ambientale; dal che ne consegue che le attività che essa può ed è tenuta a svolgere sono quelle previste dallo statuto e dall'apposito contratto di servizio stipulato con il Comune, nessuno dei quali contempla la gestione delle vasche esaurite della discarica di Bellolampo.

Quanto allo statuto, esso stabilisce, all'art. 3, che la società ha per oggetto la gestione "in house" per conto del comune di Palermo dei servizi e delle attività comunque connesse alla tutela dell'igiene e sicurezza ambientale nel comprensorio urbano di Palermo, ed in particolare la gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani nelle varie fasi di raccolta, spazzamento, diserbo, bonifica dei siti degradati, trasporto e smaltimento, non rinvenendosi alcun riferimento alle vasche esaurite della discarica di Bellolampo

Quanto al contratto di servizio stipulato con il Comune di Palermo esso prevede all'art.3 "Oggetto del contratto" che rientrano tra i compiti della RAP la **"Gestione operativa, chiusura e gestione post operativa della VI vasca della Discarica di Bellolampo e di quelle ulteriori che venissero successivamente realizzate e messe in funzione"**; **attività di risanamento e gestione post mortem della discarica"**.

A fronte di siffatte testuali previsioni riferite alla vasca VI (e a quelle che in futuro dovessero essere realizzate), il contratto di servizio non prevede in alcuna parte anche la gestione post-operativa delle vasche esaurite di Bellolampo (I, II, III, III bis, IV, V, V bis). Non può infatti concordarsi con la tesi della Curatela fallimentare dell'Amia che focalizza l'attenzione sull'ultima parte del periodo "attività di risanamento e gestione post mortem della discarica" in modo avulso dal periodo che lo precede, il quale fa espresso riferimento alla VI vasca e a quelle ulteriori che venissero successivamente realizzate e messe in funzione; sia perché la discarica non si identifica soltanto con le vasche che si trovano nel suo interno, sia perché correlativamente alla previsione dell'art.3 che definisce le attività poste a carico di Rap il contratto di servizio (clausola 19, sub A e allegato A6) ha anche previsto per tale attività il corrispettivo di euro 106.600.000,00, oltre iva, il quale **"copre espressamente i costi di smaltimento delle attività gestionali, di chiusura e gestione post operativa, di risanamento ambientale e del tributo speciale della VI vasca della discarica di Bellolampo e di quelle ulteriori che venissero successivamente realizzate"**, ma non copre, invece, la gestione delle vasche esaurite. Sicché il generico riferimento alla gestione post mortem della discarica deve ritenersi riferito alla generale gestione dell'area complessiva sulla quale essa si estende (gestione del traffico e della viabilità all'interno della stessa, la manutenzione, e la pulizia dei piazzali), ma non invece alla gestione post mortem di tutte le vasche esaurite, anche perché in tutti gli atti afferenti alla vicenda contenziosa in esame ogniqualvolta viene fatto riferimento ad esse, queste sono sempre specificamente individuate come vasche esaurite di Bellolampo (I, II, III, III bis, IV, V, V bis).

Se non è rinvenibile nell'atto costitutivo di R.A.P. e nel contratto di servizio stipulato con il comune alcun riferimento alla gestione delle vasche dismesse, tale obbligo nemmeno risulta previsto dall'atto di "cessione di azienda" stipulato tra la Curatela del fallimento A.M.I.A. s.p.a. e la R.A.P. in data 28 febbraio 2014.

Anzi, dall'esame di detto atto si evince, al contrario, che dette vasche sono state espressamente escluse dalla cessione posto che all'art.2 si prevede: **"Per quanto concerne la discarica di Bellolampo, esdusa dal perimetro della cessione, le parti, tenuto conto della situazione materiale e giuridica in atto, in ragione della complessità e delicatezza della questione, si danno reciprocamente atto della necessità di regolare successivamente alla sottoscrizione del presente contratto, i rapporti giuridici**

**(compreso il cd. contratto A SJA per l'utilizzazione del biogas) connessi alla gestione della discarica di Bellolampo con separato negozio, al quale prenderanno parte tutti i soggetti titolati in ragione delle loro competenze istituzionali ai quali si chiederà di partecipare”.**

Risulta quindi evidente la volontà delle parti di regolare soltanto successivamente alla sottoscrizione del contratto di cessione di azienda, e con altro successivo e separato negozio, i rapporti giuridici connessi alla gestione della discarica di Bellolampo.

Ciò posto deve ancora rilevarsi dall'esame degli atti di causa come la gestione post-operativa delle vasche esaurite costituisce un onere che era stato attribuito all'AMIA Spa dapprima in amministrazione straordinaria e poi in fallimento (e ovviamente con previsione di un corrispettivo, come documentato in atti). Infatti all'art. 1 del provvedimento del Commissario Delegato Presidente della Regione n. 5 del 31 gennaio 2012, si disponeva che ai sensi dell'art. 12, comma 1, lett. c) del D.lgs. n. 36/2003, AMIA spa in amministrazione straordinaria procedesse alla chiusura delle vasche I, II, III, III bis, IV, V, V bis mentre tale onere, come sopra già rilevato, non risulta essere stato trasferito con il contratto di cessione di azienda.

Non appare ultroneo rilevare che successivamente al fallimento dell'AMIA, la RAP ha, di fatto, anche svolto la gestione post-operativa delle vasche dismesse, ma che tale onere non le è stato attribuito in virtù di atti che l'abbiano individuata quale gestore ordinario delle vasche dismesse, bensì in esecuzione di provvedimenti contingibili ed urgenti del Commissario Straordinario prima e del Sindaco di Palermo poi (in totale 17), che hanno ovviamente previsto anche il correlativo corrispettivo economico, previo impegno di spesa.

Per quanto fin qui riferito il provvedimento impugnato non resiste alla censura di eccesso di potere per errore nei presupposti non rinvenendosi negli atti di causa – e tantomeno nella motivazione del provvedimento, come si dirà di seguito - la fonte dell'obbligo di R.A.P. di occuparsi, senza la previsione di alcun corrispettivo, della gestione post-operativa delle vasche esaurite della discarica di Bellolampo.

4.2. Parimenti fondato è il terzo motivo di ricorso con il quale la società ricorrente deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della L.R. 30 aprile 1991 n. 10 sotto il profilo del difetto di motivazione.

Premette la società ricorrente che il procedimento amministrativo concluso con l'impugnato provvedimento del 31 maggio 2016 ha avuto inizio con l'istanza della RAP del 7 dicembre 2015 che, nel richiedere la voltura dell'Autorizzazione Integrata ambientale n. 1348 del 2013 per la sola VI vasca, aveva specificamente scritto: "Si precisa che non rientra nella presente richiesta la gestione post-operativa delle vasche esaurite di Bellolampo (I, II, III, III bis, IV, V, V bis) ...." ed a supporto di tale richiesta di voltura parziale aveva diffusamente illustrato le ragioni per le quali tale attività non rientrerebbe tra le competenze di Rap medesima, allegando anche una relazione illustrativa.

A fronte di tale specifica e circostanziata richiesta, il provvedimento del 31 maggio 2016 n. 804 con il quale è stata volturata in favore di RAP l'autorizzazione integrata ambientale del 9 agosto 2013, non soltanto non ha escluso dalla voltura, come era stato espressamente richiesto dall'istante, la gestione post-operativa delle vasche esaurite di Bellolampo, ma non contiene alcuna motivazione - nemmeno sintetica o **per relationem** - in ordine alle ragioni dell'accoglimento della richiesta ma in modo sostanzialmente difforme all'istanza presentata dalla società.

Tale omissione appare particolarmente stridente con la circostanza che a seguito della istanza di voltura parziale, con nota del 7 gennaio 2016, prot. n. 356, il Dipartimento Regionale delle Acque e dei Rifiuti aveva inequivocabilmente preso atto della specificità di detta istanza e, soprattutto, delle problematiche ad essa sottese, tanto che aveva richiesto ulteriori incumbenti alla RAP (l'Azienda avrebbe dovuto trasmettere al Dipartimento domanda di autorizzazione ai sensi dell'art. 29 ter del D.Lgs. 152/06, mentre, per quanto riguarda la V.I.A. o la verifica di assoggettabilità, avrebbe dovuto presentare apposita istanza al competente Dipartimento regionale dell'ambiente), aveva dato atto che "non risulta al momento un gestore I.P.P.C. che abbia richiesto la post gestione delle discariche esaurite (I, II, III, III bis, IV, V, V bis)", e aveva preannunziato anche riunioni istruttorie.

La censura è pertanto fondata, sussistendo la violazione dell'onere motivazionale sostanziatosi nell'omessa indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato l'amministrazione, dapprima a interrompere l'approfondimento istruttorio preannunziato senza alcuna ragione apparente (si sono peraltro tenute anche due conferenze di servizio interlocutorie), e poi a non tenere conto dello specifico

contenuto dell'istanza e delle sottese ragioni giuridiche postulate dalla società richiedente, così volturando **tout court** l'AIA comprensiva anche della gestione post-operativa delle vasche esaurite di Bellolampo.

4.3. Può essere esaminato il quinto motivo di ricorso con il quale la ricorrente lamenta l'illegittimità del decreto che ha disposto la voltura della gestione delle vasche dismesse in capo alla RAP per violazione di diverse norme di legge, ponendo in evidenza come invece il Commissario Delegato per l'Emergenza Rifiuti (OPCM 9 luglio 2010, n. 3887 – D.L. n. 43/2013), con ordinanza n. 200 del 3 ottobre 2013, avesse sì individuato la RAP (subentrata all'AMIA in fallimento) quale soggetto gestore ex D. Lgs. n. 36/03 della fase post gestionale delle vasche denominate I, II, III, III bis, IV, V e V bis della discarica di Bellolampo, ma soltanto **“Nelle more della definitiva individuazione del soggetto gestore ordinario ex D.lgs. n. 36/2003 ed ex art. 208 del D.lgs. n. 152/2006, e comunque non oltre il 31 dicembre 2013”** e dunque a titolo straordinario e temporaneo e non a titolo definitivo.

La censura è fondata atteso che il carattere emergenziale e soltanto temporaneo dell'affidamento in gestione in capo alla Rap delle vasche dismesse (comunque non oltre il 31 dicembre 2013) attesta, una volta di più, che la Rap non è mai stata individuata quale soggetto “gestore ordinario” delle medesime, il che imponeva all'amministrazione regionale, e precisamente al Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti, di effettuare la definitiva individuazione del soggetto “gestore ordinario” alla stregua delle disposizioni invocate dalla ricorrente e in particolare: dell'art. 208 D.lgs. n. 152/2006 (che disciplina l'autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti), dell'art. 29 nonies D.lgs. n. 152/2006 (che disciplina la modifica degli impianti o la variazione del gestore), dell'art. 13 D.lgs. n.36 del 2003 (che disciplina la gestione operativa ex post operativa delle discariche), ed infine dell'art. 2 L. reg. n. 9 del 2010 (che disciplina la gestione integrata dei rifiuti nell'ambito della Regione siciliana).

Sotto questo profilo appare conclamata l'illegittimità del provvedimento impugnato che in totale carenza di motivazione ha volturato per intero l'Autorizzazione Integrata Ambientale in capo a RAP attribuendole unilateralmente la gestione ordinaria delle vasche denominate I, II, III, III bis, IV, V e V bis della discarica di Bellolampo, così obliterando

l'obbligo di previamente individuare il gestore ordinario cui affidarne la gestione post-operativa.

5. Stante la rilevata fondatezza dei motivi di ricorso fin qui esaminati possono ritenersi assorbite le altre censure proposte con il secondo e il quarto motivo del ricorso introduttivo, rispettivamente incentrate sulla violazione dei principi di economicità e di efficacia dell'attività amministrativa e sulla violazione dei principi di ragionevolezza e di legittimo affidamento riposto dalla società in ordine all'accoglimento della domanda di voltura limitatamente alla gestione della VI vasca e dell'impianto di Trattamento Meccanico Biologico.

6. Deve essere, infine, esaminato il ricorso per motivi aggiunti.

Con detto atto la società ricorrente ha sostanzialmente riproposto le medesime censure articolate con il ricorso introduttivo, proponendo però una nuova domanda di accertamento volta a ritenere e dichiarare sussistente l'obbligo dell'amministrazione di provvedere all'individuazione del soggetto gestore delle vasche dismesse, con conseguente ordine all'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità di convocare la conferenza di servizi al fine della conclusione del procedimento iniziato con nota prot. n.861 dell'11/01/2016 di convocazione della stessa.

Rappresenta, infatti, la difesa della Rap che con detta nota il Dipartimento regionale delle acque e dei rifiuti aveva convocato una conferenza di servizi avente ad oggetto la "Gestione post operativa delle prime cinque vasche dismesse della discarica di Bellolampo alla quale hanno partecipato il Comune di Palermo, la Rap, la Curatela del fallimento AMIA, la Città Metropolitana di Palermo, l'ARPA Sicilia Palermo, l'ASP Palermo, l'Avvocatura dello Stato di Palermo e l'Ufficio legislativo e legale della Regione.

E che nel verbale del 18/01/2016 di detta conferenza il Dirigente Generale del Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti aveva dato atto che "c'è la necessità e l'urgenza di definire quali siano i soggetti che assumeranno la titolarità delle prime cinque vasche dismesse della discarica di Bellolampo"; tuttavia, dopo un'ulteriore convocazione della conferenza per il 27/04/2016 veniva fissata un'ulteriore sessione della conferenza di servizi che non si sarebbe in realtà mai tenuta, non pervenendosi così alla formale individuazione del soggetto gestore ordinario delle vasche dismesse.

Rileva il Collegio - come peraltro già rilevato dal CGA nell'ordinanza cautelare n.411 del 16/06/2017 – essere effettivamente sussistente l'obbligo dell'amministrazione regionale di riconvocare la conferenza di servizi affinché si pervenga ad una decisione circa la gestione post operativa delle vasche dismesse della discarica di Bellolampo; a fortiori, considerato che pur avendo l'amministrazione regionale manifestato piena consapevolezza della problematica relativa alla necessità di individuare il soggetto tenuto alla "gestione ordinaria" di dette vasche (come risulta dai verbali della conferenza di servizi del 18/01/2016 e 27/04/2016), non risulta poi aver dato ulteriore impulso alla conferenza di servizi allo scopo di finalmente individuare tale soggetto.

Ciò che peraltro rende palese un'evidente crasi logica nelle determinazioni assunte dall'amministrazione, laddove a fronte di un procedimento amministrativo funzionale a individuare il soggetto gestore delle vasche dismesse mai concluso, il provvedimento di voltura impugnato attribuisce invece, e inopinatamente, tale onere alla Rap Spa senza, peraltro, la previsione di alcun compenso, e senza che - come già rilevato - sia stata ostesa alcuna motivazione in punto di individuazione del soggetto gestore, che allo stato degli atti risulta tuttora non definita.

7. Conclusivamente il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti vanno accolti nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto vanno annullati i provvedimenti impugnati nella parte in cui non escludono dalla voltura, come era stato espressamente richiesto dalla RAP, la gestione post operativa delle vasche esaurite di Bellolampo.

8. Sussistono giustificati motivi, in considerazione della complessità delle questioni trattate, per compensare tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti nei sensi di cui in motivazione, e per l'effetto annulla in parte qua i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del giorno 12 gennaio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Ferlisi, Presidente

Aurora Lento, Consigliere

Sebastiano Zafarana, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Sebastiano Zafarana**

**IL PRESIDENTE**  
**Calogero Ferlisi**

IL SEGRETARIO