

Ambiente, rifiuti, energia. I pregiudizi oppositivi riguardano pure l'ampliamento degli impianti

In linea di sostanziale continuità, verrebbe da dire ad esaminare attentamente le vicende recate nelle sentenze in commento, che continuano a non trovar pace, non solo i nuovi impianti da realizzare per lo smaltimento dei rifiuti bensì anche gli impianti esistenti. È una riflessione che si trae dalle pronunce di cui trattasi le quali, nella sterminata proliferazione di posizioni che, a vario titolo, trattano le vaste materie nei settori in questione, con i connessi profili ambientali e territoriali, mettono in evidenza [sulla scia, peraltro, di precedenti nello stesso senso ⁽¹⁾] il fatto che, laddove ricorra la necessità di smaltire rifiuti in eccesso, sarebbe preferibile potenziare discariche già esistenti, ampliandole, piuttosto che costruirne di nuove occupando territorio ancora vergine.

Bene, direbbe più di qualcuno, ma una tale affermazione, logica e condivisibile in linea di principio, non è immune tuttavia da sempre più ricorrenti opposizioni pregiudiziali da parte di chi, a motivo della vicinanza più o meno reale all'impianto [la c.d. *vicinitas* ⁽²⁾, o «stabile collegamento» con la zona], ma non solo per tale ragione, sottolinea, le incidenze negative dell'esistenza di qualsiasi impianto sulle matrici ambientali e sull'uomo, anche laddove ad essere attinta, secondo le previsioni contenute nella strumentazione programmatica relativa alla gestione dei rifiuti, è una porzione di territorio già in buona parte sfruttata ai medesimi fini antropici.

Nello specifico, tuttavia, se è vero da un lato, che il problema dello smaltimento dei rifiuti costituisce, a livello planetario, una esigenza primaria per ogni Governo, nessuno ignora, dall'altro lato, che lo sfruttamento del territorio, debba trovare dei limiti attraverso una regolamentazione accurata e un coinvolgimento sinergico di tutte le istituzioni coinvolte, elementi questi imprescindibili nella gestione delle risorse ambientali. E ciò anche quando, a dirla con un termine di moda, si fa il *restyling* ⁽³⁾ di un qualcosa che già esiste e ha già inciso, a volte non poco, sull'ambiente.

Invero, lo si evidenzia da subito, la normativa in materia ambientale, almeno in linea teorica, non sembra portare differenza sotto il profilo delle garanzie procedurali, come vedremo meglio appresso, tra la realizzazione *ex novo* di una discarica e l'ampliamento della stessa, non potendosi esimere né la P.A. dal porre in essere, nell'un caso e nell'altro le procedure di verifiche ambientali dell'intervento, e né il giudice – quando al medesimo si approda e ciò accade sempre più di frequente – dall'esame sulla legittimità dell'azione della P.A. L'indagine verte dunque sui profili autorizzativi connessi alla costruzione, all'ampliamento e/o all'esercizio del singolo impianto, e così sulle singole problematiche squisitamente ambientali; il tutto con l'intento di dare completezza alla disciplina di uno dei settori oggi più dinamici – anche troppo, in qualche caso – della nostra economia: lo smaltimento dei rifiuti.

Pregio di queste pronunce, e di altre analoghe ⁽⁴⁾, è quello di essere entrate nel merito, delineandone criticamente i contorni, degli interessi, soprattutto oppositivi (e spesso non giustificati), che muovono la contesa sulla realizzazione di una discarica/impianto o di un suo ampliamento. Per non

¹ (") Cfr. Cons. Stato, Sez. IV 15 febbraio 2012, n. 784, in *Foro amm. C.D.S.*, 2012, 2, 274; ma anche Cons. giust. amm. Reg. sic. 19 marzo 2014, n. 145, in www.giustizia-amministrativa.it.

² () Nozione non definibile in astratto ma troppo «elastica» nel concreto delle varie situazioni: riferimenti tra le altre, oltre al T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 23 gennaio 2013, n. 31, in *Riv. giur. agr. al. amb.*, 2013, 343, con nota di V. PERILLO, anche in Cons. Stato, Sez. IV 16 aprile 2013, n. 2108, in *Foro amm. C.D.S.*, 2013, 4, 966 e T.A.R. Piemonte, Sez. I 16 giugno 2011, n. 635, in www.giustizia-amministrativa.it.

³ (") Il rimodellamento di cui parlano, in senso atecnico, gli operatori: Cons. Stato, Sez. IV 15 febbraio 2012, n. 784, cit.

⁴ () In via generale, di particolare interesse Cons. Stato, Sez. IV 17 settembre 2012, n. 4926, in *Riv. giur. agr. al. amb.*, 2013, 191, con nota di SCIALÒ; T.A.R. Toscana, Sez. II 20 aprile 2010, n. 986, in *Riv. giur. amb.*, 2011, 3-4, 534.

perdersi nella specificità di tali interessi, che all'interno di una qualsiasi contesa giudiziale prendono le forme di puntuali profili di doglianza, e volendo tentare un approccio più ordinato ad essi, si potrebbe sussumarli all'interno di aree d'ambito più estese sebbene strettamente interconnesse l'una all'altra.

Così ragionando potremmo dunque avere interessi attinenti:

a) ai *Presupposti programmatici dell'intervento e alla relativa conformità urbanistica*.

Al riguardo, si rammenta che ai sensi dell'art. 199 del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., la Regione, o nel caso di delega di funzioni, la Provincia individua (fra l'altro) nel Piano di gestione dei rifiuti il deficit delle strutture esistenti e i criteri per provvedere a colmare tali occorrenze; a volte mediante la realizzazione di nuovi impianti ma, il più delle volte, attraverso il potenziamento di quelli esistenti.

Si può registrare tuttavia una certa difficoltà a rintracciare nelle leggi regionali o nei Piani di settore e in quelli urbanistici generali, prescrizioni precise che chiariscano in modo preciso dove, quando e come realizzare un intervento. Può accadere, infatti, come dimostrano le lamentele di ogni ricorrente, che il presupposto previsionale sia messo in forte dubbio dalla contraddittorietà, oppure dalla indeterminatezza delle disposizioni rinvenibili nella strumentazione esistente.

È forse in questo ambito che il pregiudizio oppositivo tenta di rinvenire una sponda più solida alle proprie ragioni. Ciò lo si deve proprio alla possibilità di scorgere nelle pieghe degli atti amministrativi esistenti amnesie, più o meno casuali, o incongruenze che minano dal basso la legittimità delle scelte localizzative dell'impianto. Può accadere ad esempio che nel Piano di gestione del rifiuto sia prevista l'ubicazione della localizzazione di una discarica nelle zone industriali e poi, di fatto, l'impianto venga ubicato altrove, ad esempio su aree agricole perché più lontane dal centro abitato. Oppure, soprattutto nel caso esaminato dal T.A.R. Toscana, mancando una precisa individuazione della localizzazione di una discarica, si decida, nell'urgenza, di ampliare un impianto già esistente, potenziandone il carico di rifiuti, sul presupposto che l'originaria individuazione dei limiti di accettabilità della stessa discarica non costituisca caratteristica inderogabile dell'impianto ma solo «*la capacità residuale dello stesso alla data del 2009, senza che sia esclusa una ulteriore implementazione del sito alla luce del fabbisogno e degli obiettivi stimati dal Piano provinciale prima, e da quello straordinario poi (...)*». È questo un passaggio significativo attraverso il quale il giudice toscano corre in soccorso dell'amministrazione dei procedente e suoi strumenti, andando di fatto e in via del tutto logica (pena in caso contrario l'impossibilità di smaltire rifiuti), ad interpretare come «possibile» ciò che nelle carte non risulta (così chiaramente) «impossibile» e comunque non vietato.

Né può apparire dirimente – come opinano i giudici – la circostanza che gli impianti contrastino con le disposizioni contenute nei Piani territoriali provinciali secondo cui gli stessi possano collocarsi in quella determinata zona allo scopo adibita: ad esempio, per infrastrutture ecologiche. Problematica questa che ha visto prevalere in diverse sentenze le Province (e il privato proponente) sulla base dell'assunto che non può essere negata la qualificazione ecologica ad un ampliamento che non solo, e non necessariamente, apporti un sistema di funzionamento più innovativo del precedente ma, in ogni caso, che abbia un minor impatto rispetto ad una nuova costruzione (sovente, come nella vicenda esaminata dal T.A.R., quest'ultima ipotesi sarebbe «peggiorativa»: in termini urbanistici, economici, ambientali, etc.). Senza contare che potrebbero poi essere coinvolti altri Piani ambientali, come quelli relativi all'aria o all'acqua, ma anche qui l'Ente competente – ossia il soggetto che emette i provvedimenti autorizzatori – ha la facoltà di arginare le critiche mosse per lo più dalle associazioni ambientaliste con la previsione di adeguate misure compensative, difficilmente smentibili sul piano della prova contraria.

Ma nell'ottica qui in esame, i contrasti che sorgono a livello programmatico quando si parla di previsione e localizzazione di una discarica o di un suo ampliamento non possono, sul piano concreto degli effetti che ne derivano, sottacere le differenze che tra le due ipotesi permangono. Da quanto sin qui esposto, sembra possa evincersi come le amministrazioni, pur se riscontrano negli atti la necessità di costruire un nuovo impianto di discarica (con non poca fatica si individuano gli spazi del territorio occorrenti a tale realizzazione) preferiscano, invece, razionalmente privilegiare

l'ampliamento di una discarica esistente e adottare un provvedimento – avente, ove occorra, valenza di variante allo strumento urbanistico e comportando la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori – da cui far discendere l'approvazione del progetto (e la conseguente apposizione del vincolo espropriativo per la sua realizzabilità).

Accertatane, quindi, la compatibilità con gli strumenti amministrativi programmatori/pianificatori, si può aprire la fase per l'esame e l'approvazione dello specifico progetto che concerna la discarica (o il suo ampliamento). È noto come, con l'emanazione del d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36, di recepimento della direttiva 1999/31/CE del Consiglio del 26 aprile 1999 relativa alle discariche di rifiuti, sono state introdotte una serie di specifiche prescrizioni progettuali, funzionali e gestionali finalizzate al rilascio del titolo autorizzativo per la discarica. Da subito, al fianco della specifica normativa di settore, che funge da primo riferimento tecnico per la costruzione e la gestione della discarica, o di un suo ampliamento, si è posto – come noto – il T.U.A. (Testo Unico sull'ambiente, d.lgs. n. 152/2006) che, nel fissare le regole per il raccordo istituzionale di pareri, nulla-osta e autorizzazioni degli enti competenti, si preoccupa delle ricadute ambientali di un intervento mettendone in evidenza i rischi e fissando le misure per contrastarli. Il tutto sino a giungere all'emissione del provvedimento finale, che il più delle volte, quando trattasi di rifiuti RSU, si identifica o è racchiuso, quali sempre in tema di ampliamento, nella c.d. «AIA» o autorizzazione integrata ambientale (di cui all'art. 29 *bis*, d.lgs. n. 152/2006 sopracitato).

Ma allora – è questo l'insegnamento che tutta la giurisprudenza sembra impartire – si vada ad esaminare nel concreto il contesto progettuale degli interventi previsti nelle due pronunce in argomento, per valutarne i riflessi positivi che possono quindi derivarne, tenuto presente che anche il non fare nulla (la c.d. «opzione zero») a volte può essere più dannoso. In altri termini, dice con nettezza, il Consiglio di Stato in esame, si vada a guardare nel concreto l'utilità pratica di chi contesta l'intervento la cui istanza di annullamento dell'atto (autorizzativo dell'ampliamento) potrebbe determinare, ove si propendesse da parte del giudice per l'annullamento, quei rischi che si è inteso fronteggiare con la decisione autorizzatoria dell'intervento.

b) agli Aspetti tecnici e funzionali dell'impianto.

Sotto tale profilo, in particolare, con gli artt. 8-10 del d.lgs. n. 36/2003, il soggetto richiedente deve presentare, sotto forma di piani, il documento per la gestione operativa, la sorveglianza e il controllo, nonché quello di ripristino ambientale del sito e chiusura della discarica. Ma ciò viene fatto anche in caso di ampliamento, come suggerisce la vicenda in esame.

E lo stesso vale per l'autorizzazione integrata ambientale ⁽⁵⁾, prevista per questi impianti e per i relativi ampliamenti/potenziamenti [un provvedimento che, al fianco della valutazione di impatto ambientale – ma anche autonomamente se le modifiche ad un impianto già esistente possono ritenersi non sostanziali ⁽⁶⁾], in verifica della prevenzione e della riduzione dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui trattasi (ricomprese nell'allegato VIII alla parte II del d.lgs. n. 152/2006) e prevedendo misure intese a evitare, ove possibile, o a ridurre le emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente e garantire le soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 4, comma 4, lett. c) dello stesso decreto. Conseguentemente l'AIA non è tanto lo strumento specifico per valutare la compatibilità (assicurata in sede programmatica) di un impianto con il territorio in cui è collocato, quanto piuttosto la sede in cui verificare che l'esercizio autorizzato sia compatibile con le condizioni tecniche (fissate dalla VIA o dalle pianificazioni di qualità ambientale) atte a garantire la sua compatibilità con l'ambiente.

Con queste cautele, difficilmente trovano giustificazione e perciò non si comprendono, salvo la disamina dei casi concreti, le opposizioni pregiudiziali ad un ampliamento che «costa» meno

⁵ () Dall'entrata in vigore del d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128, che ha introdotto in Italia gli artt. 29 *bis* e ss. del d.lgs. n. 152/2006 – come modificato dal d.lgs. 4 marzo 2014, n. 46 – l'autorizzazione integrata ambientale sostituisce in particolare le seguenti autorizzazioni settoriali: autorizzazione alle emissioni in atmosfera, fermi restando i profili concernenti aspetti sanitari (titolo I della parte V del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152); autorizzazione allo scarico (capo II del titolo IV della parte III del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152); autorizzazione unica per nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (art. 208 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152).

⁶ () Cfr. T.A.R. Abruzzo - Pescara, Sez. I 23 gennaio 2013, n. 31, cit.

dell'inerzia totale o di una nuova costruzione.

I detrattori dell'intervento cosa potrebbero, ad esempio, evidenziare: che il progetto non reca le puntuali misure per prevenire rischi d'incidenti causati dalla localizzazione e dal funzionamento della discarica, nonché per limitare le conseguenze dell'ampliamento, sia in fase operativa che *post-operativa*, con particolare riferimento alle precauzioni adottate a tutela delle matrici ambientali come le acque, proteggendole dalle ulteriori infiltrazioni di percolato in falda, o come l'aria, cercando di limitare nell'atmosfera l'emissione di metano. Critiche all'intervento potrebbero essere mosse ad esempio in ragione della instabilità morfologica del sito, anche in presenza di un vincolo idrogeologico oppure perché il progetto di ampliamento (che riguarda una discarica che già incide su tale precarietà), non preveda i c.d. provvedimenti di stabilizzazione che devono essere messi in atto per far fronte alle problematiche di erodibilità, franosità e instabilità del sito.

Ma è agevole replicare che la legge non esonera le amministrazioni, come detto, dallo specifico esame di tutti i profili tecnici e poi ambientali e dall'imporre, all'occorrenza, approfondimenti e prescrizioni, come avvenuto nelle vicende in commento.

c) ai Profili ambientali.

Ed è proprio a tale ultimo riguardo che appaiono – quasi sempre – deboli e pretestuose le opposizioni di principio tenuto conto che ogni valutazione ambientale, sin dalla fase di *screening* ⁽⁷⁾ viene corredata da tante e tali prescrizioni da far spesso pensare che l'operatore debba fare quasi un nuovo progetto (migliorativo, proprio per tali ragioni).

L'esame sulla struttura, sul funzionamento e sulle implicazioni che la gestione dell'impianto può avere sull'ambiente non prescinde mai dallo studio e dalle valutazioni sull'impatto ambientale dell'intervento. In tale contesto, la giurisprudenza presente e soprattutto quella citata in nota, ribadisce che è proprio la sede dell'autorizzazione integrata ambientale – nel caso, pienamente svolta – a offrire le garanzie di tutela dell'ambiente quando si tratti di ampliare un intervento esistente (anche con rafforzamento della garanzia *post operam*, cioè dopo la chiusura della discarica).

Volendo tirare le somme di quanto sin qui espresso, nel contrapposto gioco degli interessi, si fronteggiano, da un lato, quelli (oppositivi) che tendono ad ostacolare l'intervento, fatti valere, ad esempio, dalle associazioni o enti asseritamente preposti alla tutela dell'ambiente e della salute, o dai singoli privati che ritengono di subire comunque un pregiudizio solo per la loro vicinanza all'intervento, senza la prova di alcun danno.

Ma è del tutto lecito, dall'altro lato, non ignorare ovviamente gli interessi pretensivi del proponente e della maggior parte della collettività (spesso non adeguatamente rappresentata) che spingono a favore della realizzazione. A parte il soggetto richiedente, anche le stesse amministrazioni sensibili alle problematiche ambientali non ignorano il problema, economico e gestionale, del doveroso smaltimento del rifiuto prodotto dall'uomo. E se è vero che la predetta contrapposizione di interessi la si rinviene ogni volta che si tocca il territorio, è altrettanto vero che quando ad essere realizzata è una discarica, o anche solo un suo ampliamento, si registra – come accade nella fattispecie – un fermento particolare, che parte dal singolo cittadino e arriva ai massimi vertici istituzionali. Ma, a meno di non arrestare ogni dinamica socio/economica, preferire l'ampliamento di un impianto esistente si rivela quasi sempre la migliore strada perseguibile sotto ogni profilo e segnatamente sotto quello, in senso lato, ambientale.

Piero Tamburini

⁷ (7) Cfr. Cons. Stato, Sez. V 17 gennaio 2011, n. 220, in *Riv. giur. agr. al. amb.*, 2011, 636, con nota di ROMANELLI.