

Progetto di ampliamento in verticale di una discarica per rifiuti non pericolosi adiacente ad una zona agricola

T.A.R. Marche, Sez. I 6 novembre 2015, n. 800 - Bianchi, pres.; De Mattia, est. - Podgornik ed a. (avv.ti B. e G. Brusciotti) c. Provincia di Pesaro e Urbino ed a. (avv. Miranda) ed a.

Ambiente - Zona agricola in prossimità di una discarica per rifiuti non pericolosi - Effetti nefasti dovuti alla vicinanza con l'impianto - Procedimento di ampliamento in verticale dell'impianto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

I. Gli odierni ricorrenti assumono di essere residenti in una zona agricola in prossimità della discarica già esistente in località Cà di Lucio del Comune di Urbino, che sorge su area di proprietà della Comunità Montana dell'Alto e Medio Metauro, e riferiscono di subire da svariati anni gli effetti nefasti dovuti alla vicinanza con l'impianto, sia in termini di deterioramento della qualità della vita, sia per il deprezzamento dei propri beni immobili.

Essi, pertanto, con il presente ricorso, integrato da motivi aggiunti, impugnano gli atti di assenso emessi dalle autorità competenti in relazione al progetto di ampliamento in verticale di detto impianto, destinato ad accogliere un quantitativo di mc 680.000 di rifiuti in un periodo superiore a venti anni, vale a dire per un volume quasi doppio rispetto a quello inizialmente autorizzato.

A sostegno del gravame i ricorrenti lamentano:

- violazione e falsa applicazione della direttiva 85/337/CEE, degli artt. 20 e ss. del d.lgs. n. 152/2006, degli artt. 3 e ss. della legge regionale n. 7/2004, delle linee guida regionali per l'attuazione della disciplina in materia di VIA, degli artt. 29 ter e ss. del d.lgs. n. 152/2006, nonché eccesso di potere per difetto di istruttoria, falso presupposto in fatto e in diritto, illogicità e irrazionalità manifeste, sviamento; sostiene parte ricorrente che nel procedimento VIA – AIA coordinato dalla Provincia di Pesaro e Urbino si sarebbe omessa la valutazione di ipotesi alternative, ivi compresa quella “zero”, così come previsto dall'art. 21, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 152/2006 e dall'art. 14 bis della legge n. 241/1990, e che l'atto di assenso sarebbe stato adottato senza che fosse stata data agli enti coinvolti la possibilità di valutare compiutamente aspetti essenziali del progetto;
- violazione e falsa applicazione dell'art. 14 bis della legge n. 241/1990 e dell'art. 3 della medesima legge, eccesso di potere per falso presupposto in fatto e in diritto e sviamento, data l'insufficienza delle integrazioni fornite dalla controinteressata in merito alla non praticabilità di soluzioni alternative, compresa quella “zero”;
- violazione e falsa applicazione del principio di gerarchia di cui alla direttiva CEE 98/2008 e agli artt. 179 e 182 del d.lgs. n. 152/2006, eccesso di potere per falso presupposto in fatto e in diritto, sviamento, dal momento che nella scelta della miglior opzione ambientale non sarebbero stati tenuti presenti i criteri secondo cui deve avvenire la gestione dei rifiuti, indicati in ordine di gerarchia, dove lo smaltimento in discarica è l'ultima delle opzioni possibili;
- violazione e falsa applicazione dell'art. 182 del d.lgs. n. 152/2006 in relazione al principio di autosufficienza, eccesso di potere per falso presupposto in fatto e sviamento, poichè non sarebbero state valutate le reali esigenze dell'ambito territoriale atte giustificare l'ampliamento della discarica in questione, anche in relazione alla presenza, nella medesima provincia, di altre due discariche operanti (quella di Cà Asprete a Tavullia e quella di Monteschiantello a Fano), con una disponibilità complessiva di oltre 2 milioni di metri cubi di rifiuti e quindi con capacità a riceverli per circa 10 anni;
- difetto assoluto di istruttoria, carenze progettuali e procedurali, con particolare riferimento alla matrice acqua e alla matrice suolo e sottosuolo.

Si sono costituite in giudizio, per resistere al ricorso, la Provincia di Pesaro e Urbino, la Comunità Montana dell'Alto e Medio Metauro e la società Marche Multiservizi s.p.a.

Con atto depositato in data 14 gennaio 2014 la ricorrente Staffoggia Eleonora ha comunicato di non avere più interesse al ricorso.

Con atti depositati in data 18 marzo 2014 anche le sig.re Angelini Marta e Rusciadelli Nives hanno dichiarato il venir meno del proprio interesse alla decisione.

In data 4 giugno 2014 si sono, altresì, costituiti in giudizio, per resistere, il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali e il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

Con ricorso per motivi aggiunti depositato in data 21 luglio 2014, proposto solo da alcuni degli originari ricorrenti (Ligi Bruno, Sperandio Lorianò, Contu Giorgetta, Rossi Gianfranco, Clini Amilcare, Podgornik Roberto, Mari Francesco, Contu Gian Piera, Paoli Roberto, Nociolino Gabriele, Duranti Vilma, Magnanelli Silvano, Duranti Elena, Paradisi Aurelio, Sperandio Luigi, Paoli William, Bravi Massimo, Sabbatini Marianna e Guidi Luca), è stato impugnato il nulla osta alla realizzazione di modifiche non sostanzialmente relativamente alla coltivazione del nuovo lotto funzionale per l'abbancamento dei rifiuti nella fase operativa dell'anno 2014, datato 20.02.2014, a firma del dirigente del Servizio 13 della Provincia di Pesaro e Urbino, Ambiente – Agricoltura – Fonti Rinnovabili – Pianificazione Ambientale. I ricorrenti ne lamentano l'illegittimità sia in via derivata, per i medesimi vizi già censurati avverso gli atti impugnati con l'atto

introduttivo del giudizio, sia per vizi propri; sotto tale ultimo profilo, essi adducono violazione e falsa applicazione degli artt. 20 e ss. e 29 nonies del d.lgs. n. 152/2006 e della legge regionale n. 7/2004, eccesso di potere per contraddittorietà, falso presupposto in fatto e in diritto, irrazionalità manifesta e sviamento, dal momento che il nulla osta rilasciato dalla Provincia non sarebbe stato preceduto dalla presentazione, da parte di Multiservizi s.p.a., del progetto esecutivo dell'ampliamento, necessario per contenere e recepire le ben 55 prescrizioni riportate nel provvedimento di compatibilità ambientale – AIA n. 182/2013.

Tutte le parti, anche in vista della trattazione di merito del ricorso, hanno depositato memorie difensive e documenti. Alla pubblica udienza del 7 maggio 2015 la causa è stata trattenuta per la decisione.

II. Preliminarmente occorre dichiarare l'improcedibilità del ricorso introduttivo nei confronti delle sig.re Staffoggia Eleonora, Angelini Marta e Rusciadelli Nives, le quali hanno comunicato, con atto depositato agli atti del giudizio, di non avere più interesse alla decisione.

II.1. Il ricorso introduttivo va invece esaminato, nel merito, nei confronti di tutti gli altri ricorrenti.

Esso è infondato e va respinto per le ragioni di seguito evidenziate; si può quindi prescindere dalle eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti resistenti.

III. Appare opportuna una breve ricostruzione dei fatti che hanno portato all'adozione degli atti impugnati.

III.1. Con il Piano regionale per la gestione dei rifiuti allegato alla deliberazione di Consiglio regionale n. 284 del 15.12.1999, approvato in armonia con la legge regionale n. 28/1989, sono stati stabiliti i criteri per il dimensionamento dei bacini di recupero e smaltimento dei rifiuti e il numero massimo degli stessi per ogni ambito territoriale (ATO); tra i criteri, il Piano ha privilegiato quello dell'ottimizzazione degli impianti principali già esistenti, anche mediante completamento ed ampliamento, rispetto all'apertura di nuovi siti, favorendo la chiusura degli impianti minori.

In attuazione delle linee regionali è stato approvato il Piano provinciale di gestione dei rifiuti (delibere del Consiglio provinciale n. 6 del 14.1.2002 e n. 107 del 20.7.2002) e sono stati individuati tre bacini di smaltimento, scelti tra i siti che rispettano maggiormente i criteri di baricentricità, economicità, disponibilità di superfici e volumi, sia per l'adeguamento degli impianti sia per la realizzazione delle discariche, tra cui, appunto, il bacino n. 3 in località Cà Lucio di Urbino.

E' quindi sulla scia di tale attività di pianificazione a livello regionale e provinciale che la Comunità Montana dell'Alto e Medio Metauro ha presentato, nel 2003, un Piano di adeguamento della discarica in argomento, che è stato approvato dalla Giunta provinciale con delibera n. 417 del 18.11.2005.

Nel 2009 le autorizzazioni alla gestione dell'impianto, inizialmente rilasciate in favore della Comunità Montana dell'Alto e Medio Metauro, sono state volturate alla società Marche Multiservizi s.p.a., odierno gestore.

In data 8.11.2011 quest'ultima ha presentato, alla Provincia di Pesaro e Urbino, domanda per l'avvio del procedimento coordinato di Valutazione di Impatto Ambientale e Autorizzazione Integrata Ambientale rispetto al progetto di ampliamento della discarica di che trattasi.

Dopo un lungo ed articolato iter procedimentale, volto all'acquisizione di tutti i necessari pareri, con deliberazione provinciale n. 182 dell'1.8.2013 è stata rilasciata una valutazione positiva di compatibilità ambientale, con prescrizioni a carico di Multiservizi.

III.2. Tanto premesso, va subito evidenziato che la scelta di autorizzare l'ampliamento della discarica di Cà Lucio appare sostanzialmente coerente rispetto agli atti di pianificazione regionale e provinciale, peraltro non oggetto di contestazione; questi ultimi, come innanzi precisato, tra i criteri stabiliti per il dimensionamento dei bacini di recupero e smaltimento dei rifiuti presenti nell'ambito territoriale, in ossequio ai principi comunitari di autosufficienza e prossimità e per evitare il più possibile gli impatti sull'ambiente circostante, privilegiano quello dell'ottimizzazione degli impianti principali già esistenti, anche mediante completamento ed ampliamento. Nel territorio provinciale sono tre i bacini di smaltimento individuati, tra i quali quello dove sorge la discarica in questione.

III.3. Ciò posto, passando nello specifico alla disamina dei motivi di ricorso, essi si rivelano infondati, dal momento che:

- dall'esame della documentazione relativa all'iter procedimentale che ha condotto all'adozione degli atti impugnati emerge che il procedimento è stato alquanto articolato e complesso; esso si è svolto in più fasi e ha visto la partecipazione dei diversi enti interessati, anche in sede di conferenze di servizi appositamente convocate, in seno alle quali è stato dato riscontro alle numerose richieste di chiarimenti e di integrazioni provenienti dai soggetti coinvolti;

- l'atto conclusivo del procedimento (valutazione positiva di compatibilità ambientale del progetto) è stato quindi frutto di tale complessa attività istruttoria, della quale si dà abbondantemente conto nella relazione del Servizio Urbanistica - Pianificazione Territoriale - VIA - VAS della Provincia di Pesaro e Urbino, richiamata nella deliberazione n. 182/2013;

- in particolare, per quel che interessa, occorre evidenziare che i criteri elencati nell'art. 179 del d.lgs. n. 152/2006, in base ai quali è prioritario il recupero (in senso lato) rispetto allo smaltimento nella gestione dei rifiuti, sono comunque finalizzati all'individuazione della "migliore scelta ambientale"; la priorità del recupero, quindi, non costituisce un principio cogente (T.A.R. Umbria, 15 ottobre 2013, n. 497; T.A.R. Veneto, Sez. III, 23 dicembre 2009, n. 3810), ma "il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica" (comma 2 della citata disposizione);

- il principio dell'autosufficienza di cui all'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006, implica, inoltre, che la realizzazione o comunque l'ampliamento di una discarica deve corrispondere alle esigenze dell'ambito territoriale sul quale è collocata (T.A.R. Umbria, n. 497/2013 cit.; T.A.R. Piemonte, Sez. II, 26 maggio 2008, n. 1217);

- considerati i suesposti principi e nei limiti della manifesta irragionevolezza, in cui una siffatta scelta può essere sindacata in sede giurisdizionale, giova evidenziare che il progetto di cui si discute tiene comunque conto dell'obiettivo principale di conseguire il 65% di raccolta differenziata nel 2016, destinando a smaltimento solo la parte di rifiuto non differenziabile, ivi compresi quelli speciali non pericolosi e i fanghi biologici provenienti da impianti di depurazione, potendo la discarica contare sulla presenza, in sito, di impianti per l'estrazione e la valorizzazione del biogas e per il trattamento del percolato e del compostaggio. Esso prevede l'ampliamento in elevazione piuttosto che in estensione, in quanto considerato meno impattante dal punto di vista della superficie di suolo da sfruttare e anche per la possibilità di utilizzo delle strutture impiantistiche esistenti, mentre l'esigenza di ampliamento è rinvenibile nel previsto incremento demografico della popolazione residente nell'ambito territoriale servito dalla discarica, nell'allargamento del bacino di conferimento ad altri comuni, nonché nella quasi saturazione della discarica esistente, elementi che hanno evidentemente escluso la praticabilità dell'opzione zero invocata dai ricorrenti;
- è stata oggetto di valutazione da parte dell'Autorità competente al rilascio dell'autorizzazione ambientale anche il contesto dove è ubicata la discarica, a destinazione principalmente rurale, caratterizzato da una scarsa densità abitativa e lontano dai centri abitati più prossimi;
- sotto il profilo istruttorio, il fatto che, nel corso dell'iter procedimentale, gli enti preposti alla tutela ambientale abbiano evidenziato talune criticità del progetto denota che la partecipazione di detti interlocutori sia stata attiva e propositiva e le 55 prescrizioni che la Provincia ha raccolto nel corso del procedimento e successivamente imposto al gestore all'atto del rilascio della valutazione di compatibilità ambientale (a cui attenersi nella progettazione esecutiva, molte delle quali relative all'attività di monitoraggio che dovrà essere assolta e garantita in fase di gestione) sono appunto sintomatiche di un fattivo apporto collaborativo da parte di tutti gli enti preposti, nell'ottica di contemperare l'interesse pubblico alla realizzazione del progetto con la maggiore tutela ambientale possibile; l'imposizione di tali numerose ed articolate prescrizioni, quindi, non è indice di non autorizzabilità del progetto, ma, oltre ad essere uno strumento possibile, esso si rivela utile, per ragioni di economicità dell'azione amministrativa e di leale collaborazione dei soggetti coinvolti nel procedimento di VIA-AIA, a superare le ipotesi di dissenso e gli elementi di criticità emersi in sede valutativa, nonché a dettare i parametri cui l'Amministrazione dovrà attenersi nella successiva fase di controllo e vigilanza;
- quanto alle lamentate carenze progettuali (relative alla matrice acqua, alla matrice suolo e sottosuolo e ad altri aspetti, ivi compreso quello inerente alla stabilità geotecnica del sito), si osserva che tutte le criticità sono state superate mediante le dovute integrazioni fornite da Multiservizi all'esito dei chiarimenti richiesti, opportunamente e minuziosamente valutati dall'ARPAM, dalla Provincia e dagli altri enti preposti, anche con l'imposizione di puntuali prescrizioni che il gestore dovrà scrupolosamente e rigorosamente osservare, al fine di prevenire e monitorare i possibili fenomeni di contaminazione e di consentire interventi adeguati e tempestivi (cfr., tra i documenti versati in atti, relazione istruttoria richiamata nella delibera n. 182/2013 contenente l'elenco delle prescrizioni impartite, richieste di integrazioni formulate dall'ARPAM, riscontri alle predette richieste forniti dal gestore, pareri positivi rilasciati dai diversi enti preposti); d'altro canto, oltre al predetto riscontro documentale, la stessa partecipazione dell'ARPAM al procedimento è indice del fatto che le problematiche relative agli impatti sulle matrici sensibili (acque, suolo, aria, etc.) sono state esaminate e ritenute non ostative al rilascio dei successivi provvedimenti autorizzatori (TAR Marche, 6 marzo 2014, n. 291).

III.4. Alla stregua di quanto esposto, il ricorso introduttivo deve essere respinto.

IV. Le argomentazioni che precedono valgono altresì a disattendere le censure contenute nei motivi aggiunti, che, si ribadisce, sono stati proposti solo da 19 degli originari ricorrenti e hanno ad oggetto l'impugnazione del nulla osta alla realizzazione di modifiche non sostanziali relativamente alla coltivazione del nuovo lotto funzionale per l'abbancamento dei rifiuti nella fase operativa dell'anno 2014, datato 20.02.2014, a firma del dirigente del Servizio 13 della Provincia di Pesaro e Urbino, Ambiente – Agricoltura – Fonti Rinnovabili – Pianificazione Ambientale.

In particolare, prescindendo anche qui dalle eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti resistenti, il ricorso è infondato sia nella prospettiva dell'illegittimità derivata che dei vizi propri, per le ragioni già esposte in riferimento al ricorso introduttivo e per quanto ulteriormente si espone:

- il nulla osta prot. 12291 del 20.2.2014 è stato rilasciato dalla Provincia di Pesaro sulla base del progetto esecutivo presentato da Multiservizi per il primo lotto funzionale dell'intervento di ampliamento per il quale è stata rilasciata l'AIA ed è finalizzato a consentire l'abbancamento dei rifiuti per l'anno 2014 e, comunque, per un arco temporale di circa 12-18 mesi;
- le modifiche contenute nel suddetto progetto sono state ritenute dall'Amministrazione non sostanziali (e la circostanza non pare essere stata puntualmente contestata dai ricorrenti), in quanto non interferiscono con le procedure gestionali dell'impianto stesso e non determinano una modificazione tecnologica tale da alterare il ciclo interno di lavorazione (le modifiche sostanziali, infatti, sono solo quelle descritte all'art. 5, comma 1, lettera l bis), del d.lgs. n. 152/2006); come tali, anche in applicazione dei criteri contenuti nella delibera di Giunta regionale n. 1547 del 5 ottobre 2009, esse non comportano la necessità di aggiornamento dell'autorizzazione integrata ambientale già in possesso dell'impianto (cfr. nulla osta prot. n. 12291 del 20.2.2014);
- l'impugnato nulla osta è stato rilasciato sul presupposto che, dalla coltivazione del lotto nel periodo considerato, adottando i necessari accorgimenti gestionali, progettuali ed operativi per la messa in sicurezza della massa dei rifiuti, non sarebbero derivati effetti negativi diversi ed ulteriori rispetto a quelli già valutati in sede di rilascio del

provvedimento positivo di compatibilità ambientale, il che significa, evidentemente, che il progetto ha rispettato, in parte qua, le prescrizioni impartite con l'AIA;

- gli interventi sottoposti al vaglio della Provincia per la coltivazione del lotto in questione sono stati illustrati nei punti da 1) a 5) del nulla osta medesimo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, le censure dei ricorrenti contenute nel ricorso per motivi aggiunti, oltre ad apparire generiche, si rivelano destituite di fondamento.

V. In conclusione, sia il ricorso introduttivo che i motivi aggiunti devono essere disattesi in quanto infondati.

V.1. La complessità della vicenda amministrativa costituisce giusto motivo per compensare tra tutte le parti le spese di giudizio.

(Omissis)