

Riprofilatura della copertura finale di una discarica di II categoria di tipo B per rifiuti speciali non pericolosi mediante l'abbancamento di ulteriori rifiuti

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. I 9 febbraio 2017, n. 127 - Scafuri, pres.; Zonno, est. - Comune di Canosa di Puglia (avv. Di Donna) c. Regione Puglia (avv. Liberti) ed a.

Ambiente - Riprofilatura della copertura finale di una discarica di II categoria di tipo B per rifiuti speciali non pericolosi mediante l'abbancamento di ulteriori rifiuti - Procedura di VIA e modifica sostanziale dell'AIA - Giudizio favorevole di compatibilità ambientale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La società Bleu Srl gestisce la discarica di rifiuti speciali non pericolosi sita nel territorio del Comune di Canosa, loc. Tufarelle.

Ha chiesto, con iniziale istanza del 30.7.2015, di essere autorizzata a modificare il profilo della copertura, trasformandolo da piatto a "schiena d'asino o panettone", con conseguente variazione morfologica dell'abbancamento dei rifiuti e aumento (seppur non particolarmente cospicuo) della volumetria degli stessi.

La società ha evidenziato, peraltro, l'utilità della modifica sotto il profilo del miglior deflusso delle acque meteoriche e della stabilità della discarica.

La procedura coordinata per ottenere la necessaria Via/Aia (ovverosia per ponderare, in ultima analisi, l'impatto ambientale della modifica richiesta) si è avvalsa di una prima conferenza di servizi, convocata il 18.11.2015, nel corso della quale sono emerse alcune criticità progettuali, per superare le quali l'istante ha presentato nuova soluzione progettuale (più contenuta sotto il profilo della capienza dei rifiuti), in data 22.12.2015.

La nuova conferenza di servizi, convocata il 27.4.2016, ha coinvolto, come la prima:

Il Comune di Canosa (nel cui territorio la discarica è situata);

l'Arpa;

l'Azienda Sanitaria Locale Barletta Andria Trani (Asl Bat);

l'Autorità di Bacino per la Puglia;

la Soprintendenza per i beni architettonici e paes. delle province di Ba, Fg, Bat;

la Provincia di Barletta Andria Trani;

la Regione Puglia, attraverso i vari organi competenti (Comitato regionale Via; Servizio regionale Gestione Rifiuti; Servizio Via e Vinca; Sezione foreste; Servizio Attuazione Pianificazione Paesaggistica; Servizio risorse idriche).

In seno alla conferenza, il Comune di Canosa ha espresso parere sfavorevole, evidenziando la vicinanza della discarica ad altro impianto (della Solvic srl) ove sono stoccati reflui di vario tipo e ad altra discarica esausta della Cobema, con conseguenti possibili difficoltà di individuare il responsabile di fenomeni di inquinamento e applicazione del principio "chi inquina paga".

L'Arpa ha giudicato la riprofilatura della discarica sostenibile sotto l'aspetto dell'impatto ambientale (v. parere prot. 4445 del 22.1.2016), specificando che:

- la configurazione a panettone *"risulta ottimale per la gestione delle acque meteoriche incidenti sul corpo della discarica"*;

- non si rilevano effetti significativi sotto l'aspetto visuale e panoramico;

- *"la modifica sostanziale proposta non incide sulla tipologia e gestione dei rifiuti, non modifica l'impronta della discarica e la sua gestione, non modifica, in particolare la gestione del percolato e del biogas rispetto al progetto approvato"* e *"gli unici aspetti incidenti riguardano gli effetti visivi"*.

L'Agenzia ha, tuttavia *"rilevato"* che *"essendo la discarica BLEU srl ubicata in adiacenza alla piattaforma per il trattamento di reflui liquidi pericolosi e non pericolosi della società Solvic srl la quale, pur non essendo qualificata come discarica, detiene stoccate in vasche interrate migliaia di metri cubi di reflui liquidi pericolosi e non pericolosi e che detta posizione non consente di individuare il responsabile dell'eventuale inquinamento delle acque sotterranee, sussiste contrasto con il Piano di gestione dei rifiuti speciali della Regione Puglia. Art. 15 – localizzazione impiantistica. Stante detto contrasto per quanto al richiamato Piano non sono consentiti ampliamenti o varianti sostanziali degli impianti esistenti"*.

Tutti gli altri partecipanti hanno espresso parere favorevole all'intervento (in alcuni casi con prescrizioni o considerazioni), motivando puntualmente in relazione alle ragioni dell'assenso (che, in questa sede, per esigenze di sintesi, non vengono puntualmente indicate, rinviandosi al prosieguo per la illustrazione in dettaglio).

La conferenza si è conclusa con un complessivo giudizio di compatibilità ambientale favorevole alla realizzazione dell'intervento, cui è seguita la determinazione dirigenziale impugnata con motivi aggiunti che ha rilasciato l'Autorizzazione integrata ambientale, previo giudizio positivo di compatibilità ambientale.

Prima dell'adozione del provvedimento finale, il Servizio Regionale Via e Vinca ha chiesto all'Arpa, con nota prot. 70017 del 9.6.2016, di chiarire la natura del parere espresso, se favorevole o sfavorevole all'intervento.

L'Agenzia, in pari data, ha così replicato: *“atteso quanto espresso con parere prot. 4445 del 22.1.2016, circa la ravvisata “incoerenza” della modifica sostanziale proposta dalla società con il Piano di gestione dei rifiuti speciali nella Regione Puglia. Art. 15 – localizzazione impiantistica, con la annotazione “Stante detto contrasto per quanto al richiamato Piano non sono consentiti ampliamenti o varianti sostanziali degli impianti esistenti”, appare implicito, in “coerenza” con il citato piano regionale e per le competenze di istituto, il parere non favorevole all'autorizzazione in oggetto emarginata”*. Successivamente alla chiusura dei lavori della conferenza,

- in data 16.6.2016 il Servizio Regionale Gestione Rifiuti replicava alla nota del Comune di Canosa del 24.5.2016 ribadendo le proprie funzioni, evidenziandone la strumentalità alla valutazione di compatibilità degli interventi al PGRS (con esclusione di valutazioni tecnico-scientifiche in materia ambientale). Esplicava ulteriormente quanto già indicato nel parere assunto in sede di lavori della conferenza (cioè quello del 5.2.2016), ribadendo la diversità tra discarica e impianto Solvic ai fini del criterio escludente previsto nel PGRS attualmente in vigore.

- 29.6.2016, il Comitato VIA con propria nota rispondeva alla nota trasmessa via mail dal Sindaco del Comune di Canosa il precedente 14.6.2016, indirizzata ai singoli componenti, con cui veniva criticata la posizione assunta dal Comitato, favorevole all'intervento. Nell'occasione l'organo ribadiva la natura delle proprie competenze di amministrazione consultiva e non attiva e confermava le conclusioni cui era già giunto in sede di conferenza.

Contro il parere favorevole della conferenza di servizi ed il provvedimento finale del Servizio Via- Vinca insorge il Comune di Canosa, affidando le proprie doglianze a tre motivi di ricorso principale e per motivi aggiunti.

La Regione e la società Bleu srl si sono difesi nel merito, evidenziando la correttezza dell'operato degli Uffici regionali e la ponderata valutazione della posizione espressa dall'Arpa.

La controinteressata ha spiegato, altresì, ricorso incidentale avverso la già citata nota dell'Arpa del 9.6.2016, evidenziandone la contraddittorietà rispetto al contenuto del parere rilasciato il 22.1.2016. Ne ha censurato anche la erroneità in punto di fatto.

Le altre Amministrazioni costituite hanno spiegato le proprie difese nel merito, con argomentazioni di cui si darà conto nel prosieguo per esigenze di maggiore chiarezza e sinteticità motivazionale.

All'udienza del 25.1.2017, la causa è stata, infine, tratta in decisione.

I ricorsi non sono fondati.

Con il primo motivo dei ricorsi principali e per motivi aggiunti, parte ricorrente si duole dell'esito della conferenza di servizi e del successivo provvedimento che ha rilasciato l'Autorizzazione integrata ambientale, lamentando, in estrema sintesi, che non si sia tenuto nel debito conto la posizione dell'Arpa che – a suo dire- avrebbe espresso parere sfavorevole all'intervento.

La posizione dell'Agenzia avrebbe dovuto indurre la Regione, in primo luogo, a formulare un giudizio conclusivo negativo di compatibilità ambientale, negando, di conseguenza, l'autorizzazione.

In secondo luogo, laddove l'Amministrazione procedente non intendesse conformarsi al dissenso qualificato dell'Arpa, avrebbe dovuto, in ossequio alla disposizione di cui all'art. 14 quater, co 3, L. n.241/90, vigente *ratione temporis*, rimettere la decisione conclusiva ad altro e superiore livello di governo.

Il chiaro assunto da cui muove parte ricorrente risiede, dunque, nella natura sfavorevole del parere emesso dall'Arpa, come, peraltro, esplicitamente indicato dalla stessa Agenzia con la nota del 9.6.2016, di cui si è già dato conto nella parte narrativa.

Lo scrutinio della doglianza, pertanto, richiede, in via preliminare la valutazione del contenuto della posizione dell'Arpa e del ricorso incidentale con cui si contesta proprio la nota del 9.6.2016 che ha esplicitato in senso sfavorevole il parere precedentemente emesso in data 22.1.2016.

A tal fine giova brevemente ricordare che nel primo parere l'Agenzia ha formulato motivato e articolato giudizio di sostenibilità ambientale della riprofilatura, esprimendo un rilievo di incompatibilità dell'intervento con le prescrizioni dell'art. 15 del PGRS, che impedirebbe gli ampliamenti delle discariche in ipotesi di possibili interferenze con altre discariche già esistenti (nel caso di specie con le vasche di stoccaggio reflui della Solvic srl).

Nel parere del 22.1.2016 l'Arpa non ha esplicitamente dichiarato il proprio giudizio né favorevole né sfavorevole.

Solo con la successiva nota del 9.6.2016, formulando una sorta di interpretazione autentica, si è dichiarata sfavorevole, (evidentemente) ritenendo prevalente la incompatibilità dell'intervento con le prescrizioni del PGRS.

Alla luce di tali particolari elementi di fatto vanno in primo luogo scrutinate le eccezioni di inammissibilità e tardività del ricorso incidentale formulate dalla difesa del Comune ricorrente.

Esse sono infondate.

Il Comune di Canosa sostiene, in primo luogo, che difetterebbe l'interesse ad impugnare il parere sfavorevole in quanto esso è stato completamente superato in seno sia alla conferenza sia nel provvedimento finale.

L'eccezione non è fondata.

Infatti, è proprio sulla ritenuta natura sfavorevole del parere formulato che si fonda la prima doglianza dei ricorsi, sicché è del tutto evidente l'interesse fatto valere con il ricorso incidentale a dimostrare l'erroneità delle conclusioni cui è giunta l'Arpa.

Analoga sorte merita l'eccezione di tardività.

Sostiene il Comune che il ricorso incidentale, proposto solo dopo la notifica del ricorso per motivi aggiunti, sia intempestivo rispetto al ricorso principale.

Tuttavia, deve rilevarsi che solo con l'adozione del provvedimento finale, si è dato conto della nota dell'Arpa del 9.6.2016 che ha esplicitato il parere in senso sfavorevole. Prima dell'emissione di tale nota esplicativa, il parere espresso dall'Agenzia, in difetto di un esplicito giudizio positivo o negativo, si prestava a rilievi di forte ambiguità, tanto da non palesarsi affatto come negativo.

Pertanto, solo con il gravame del provvedimento conclusivo che ha dato conto della predetta nota del 9.6.2016, può dirsi sorto l'interesse a ricorrere incidentalmente.

Nel merito il ricorso incidentale è fondato, benché non tutte le censure meritino scrutinio favorevole, come di seguito precisato.

La società Bleu ha, in primo luogo, contestato la possibilità dell'Arpa di essere interpellata in seno alla conferenza di servizi.

Ha basato la propria censura sul disposto dell'art. 6, co 6, L.R. n. 11/2001 che dispone *“L'autorità competente per l'esame e l'istruttoria tecnica dei progetti sottoposti alle procedure di VIA può avvalersi, tramite convenzione onerosa, delle strutture dell'Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA) della Puglia. L'ammontare dei compensi dovuti all'ARPA è definito dalla Giunta regionale in misura forfetaria con riferimento alle diverse tipologie di interventi e opere.”*.

L'assenza di una convenzione onerosa tra Arpa e Regione escluderebbe, a detta della ricorrente incidentale, la possibilità di avvalersi dell'Agenzia.

La doglianza non è fondata e va, quindi, considerato pienamente legittimo l'intervento dell'Arpa nel procedimento.

La convenzione onerosa, infatti, non può ritenersi requisito per l'esercizio delle funzioni consultive (tecnico - scientifiche), ma solo strumento per regolare i rapporti patrimoniali tra le parti.

Tanto alla luce di un criterio interpretativo della disposizione invocata logico-razionale e ispirato al criterio di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa che non può che dirsi tanto più corretta quanto maggiori sono le garanzie di tutela ambientale (che l'Arpa assicura con il proprio intervento).

Ritenuta, pertanto, legittima la funzione svolta in seno alla conferenza ed al procedimento in generale, deve passarsi all'esame delle doglianze che censurano la correttezza delle conclusioni cui l'Agenzia è giunta.

Coglie nel segno, in primo luogo, la parte della seconda doglianza incidentale con cui si deduce l'erroneità della posizione dell'Arpa con riferimento alla ritenuta incoerenza dell'intervento con il PGRS.

Come rilevato, infatti, anche dalla Regione, sia attraverso i propri organi nella fase procedimentale (v. nota del Servizio Gestione rifiuti del 5.2.2016, ulteriormente approfondita con la successiva nota del 16.6.2016), sia nelle difese processuali (v. memorie depositate il 30.9.2016 e repliche del 4.1.2017), l'Arpa ha sostenuto l'incompatibilità con il PGRS, ritenendo che l'impianto della Solvic sia equiparabile ad una discarica, pur trattandosi di una piattaforma per il trattamento dei rifiuti.

Deve, invece, rilevarsi che -già in sede di conferenza - il Servizio Regionale Gestione Rifiuti ha escluso l'equiparazione a fini del criterio escludente contenuto nel PGRS.

Tale distinzione tra discarica e impianto di trattamento (che, in base alle affermazioni regionali, rimanda ad una distinzione sostanziale, anche in termini di incidenza ambientale), non risulta in alcun modo contestata dal Comune ricorrente, sicché può ritenersi acquisita.

In aggiunta a tale rilievo, la Regione, anche attraverso il Servizio Gestione rifiuti nelle proprie note endoprocedimentali, ha evidenziato che la disposizione cui ha fatto riferimento l'Arpa (art. 15 PGRS) risulta modificata dalla DGR 1023/2015 che ha integrato e modificato il previgente PGRS, disciplinando la “Localizzazione impiantistica” non più a mezzo dell'art. 15 (erroneamente richiamato dall'Arpa), bensì dell'art. 16 che, pur prevedendo come criterio escludente per la localizzazione degli impianti la vicinanza ad altra discarica, ne ha contemplato l'applicazione alle sole modifiche che comportano mutamenti catastali ovvero modifiche tecniche che implicano un aumento nella produzione di emissioni nelle diverse componenti ambientali (indipendentemente dalla capacità di trattamento), ipotesi che non risultano ricorrere nel caso di specie.

Le argomentazioni fin qui espresse, sono state espone in primo luogo nelle note endoprocedimentali già citate (del 5.2.2016 e 16.6.2016) del Servizio Gestione Rifiuti (organo specificamente deputato e competente a valutare la compatibilità con il PGRS) che escluso la contrarietà al PGRS (evidenziando, peraltro, – v. nota del 5.2.2016- che, trattandosi di impianti già esistenti, la possibile interferenza di inquinamento tra la discarica e la piattaforma Solvic, non

risulterebbe incisa dall'intervento oggetto di autorizzazione, essendo possibile già all'attualità, pur in assenza dell'intervento, con conseguente sua ininfluenza ai fini di possibili interferenze).

Tale conclusione non è stata in alcun modo contestata dalla parte ricorrente né dall'Arpa.

Tale specifico aspetto assume un rilievo dirimente, in quanto consente di ritenere ormai pacifico che non sussiste la riscontrata contrarietà con il PGRS.

Conclusivamente, deve ritenersi che l'intervento di modifica sia congruente con il PGRS, come ritenuto dal competenze Servizio Gestione Rifiuti e che, per converso, erroneo sia stato il parere dell'Arpa nella parte in cui evidenzia la contrarietà dell'intervento con il PGRS.

Il precipitato logico di tali conclusioni consiste nel ritenere che l'unica ragione di contrarietà della posizione dell'Arpa, in considerazione della sua erroneità, vada espunta, restando fermo solo il giudizio di compatibilità ambientale della modifica.

Il parere Arpa, dunque, non può che essere considerato positivo.

Da tanto consegue la reiezione della prima doglianza principale e per motivi aggiunti, fondata sulla natura sfavorevole del parere.

Analoga sorte meritano le ulteriori doglianze.

Con il secondo motivo di ricorso principale e per motivi aggiunti, il Comune ricorrente denuncia la violazione della normativa di settore e l'eccesso di potere per violazione del principio "chi inquina paga", per irragionevolezza, illogicità e sviamento.

Il Comune ricorrente censura, in particolare i tre diversi pareri favorevoli espressi da:

- 1) 1) Comitato VIA;
- 2) 2) Provincia Bat;
- 3) 3) SISIP presso l'Asl Bat.

Il Comitato VIA avrebbe di fatto abdicato i propri compiti (consistenti nella complessiva analisi di tutti gli elementi incidenti sulla qualità ambientale del progetto), limitandosi a prendere atto della posizione espressa dal Servizio Regionale Gestione Rifiuti con parere del 5.2.2016, con cui è stata sostenuta la compatibilità dell'intervento con il PGRS, senza compiere un'autonoma attività valutativa. Il Comitato non avrebbe verificato, né valutato "anche cumulativamente" gli effetti determinati dall'aumento di volumetria della discarica.

La doglianza non è fondata.

Il Comune ricorrente, nell'evidenziare "la presa d'atto" del Comitato rispetto al parere del Servizio Regionale Gestione Rifiuti, pone in rilievo solo una parte assai ridotta del giudizio espresso.

Deve, invece rilevarsi, che la lettura del parere in esame rende convinti che si tratti di una valutazione articolata e complessiva, in cui la parte evidenziata dal ricorrente (che si trova a pag. 5 del parere suddetto) rappresenta solo una porzione delle complessive conclusioni cui il Comitato è pervenuto, sulla scorta di una ponderata valutazione delle posizioni espresse anche dagli altri organi competenti, primo tra tutti l'Arpa che ha manifestato un giudizio tecnico di sostenibilità ambientale.

In ordine al parere della Provincia Bat, il ricorrente contesta, in primo luogo la competenza di quest'ultima a occuparsi della VIA, in quanto riservata, ex lege alla Regione, restando di competenza della Provincia la materia dell'AIA. Nel merito ne contesta il contenuto, atteso il ritenuto acritico rinvio alle valutazioni espresse dal Comitato VIA e Servizio Regionale Gestione Rifiuti, con una sorta di effetto "domino". Deduce, poi, che la Provincia avrebbe ingiustificatamente modificato la propria posizione in ordine all'intervento sulla discarica, in un precedente procedimento, valutato in modo negativo.

Anche tale censura è infondata.

In primo luogo, va sgomberato il campo dalla suggestiva ma fuorviante allegazione in ordine al denunciato cambio di posizione rispetto all'ampliamento della discarica in esame.

Deve, infatti, rilevarsi che la precedente posizione negativa, espressa con il diniego, da parte della Provincia, di autorizzazione all'ampliamento della discarica (impugnato con ricorso n.805/2013, definito con sentenza di questo Tar n.1164/2014, il cui ricorso in appello è stato definito con la sentenza del CdS n.3000/2016) riguardava un diverso progetto, ben più impattante.

La denunciata incompetenza non sussiste atteso che quello attivato dall'istanza della Bleu srl è un procedimento coordinato di VIA/AIA e, a tal proposito, la Provincia ha espresso il proprio nulla osta a che il provvedimento di VIA faccia luogo dell'AIA.

Quanto, infine, al lamentato effetto "domino", deve rilevarsi che, dal punto di vista ambientale, l'intervento è stato valutato positivamente da tutti gli organi tecnici, sicché, a fronte della pluralità di pareri positivi, tutti congruamente motivati, non emergono profili di irragionevolezza (e difetto di istruttoria) dell'operato della Provincia.

Il parere dell'Asl Bat viene, infine, censurato per contraddittorietà atteso che, nella prima seduta della conferenza del 18.11.2015, l'Azienda si era pronunciata in modo contrario, evidenziando possibili impatti negativi sull'ambiente, mentre nella successiva conferenza del 27.4.2016, il parere era stato positivo.

Anche tale censura non coglie nel segno. Non deve, infatti, tralasciarsi la circostanza che all'esito della seduta del 18.11.2015, la Bleu srl, preso atto delle criticità evidenziate dalle autorità partecipanti alla conferenza, ha inteso, proprio al fine di superarle, presentare delle modifiche progettuali che hanno tenuto conto dei rilievi espressi. Dunque, il superamento della precedente posizione ben si spiega con le variazioni contenutistiche del progetto, proposte nella prospettiva di ridurre l'impatto ambientale della modifica.

Con il terzo motivo del ricorso per motivi aggiunti, il ricorrente lamenta che alcuni pareri siano stati resi al di fuori della conferenza di servizi (conclusasi il 27.4.2016), facendo in particolare riferimento alla nota del Servizio Regionale Gestione Rifiuti datata 16.6.2016 ed alla nota del Comitato VIA del 29.6.2016, di cui il provvedimento conclusivo tiene conto, dandone atto nella parte motiva. Sostiene il Comune di Canosa che tali contributi istruttori, resi al di fuori della conferenza, avrebbero dovuto imporre la riconvocazione della stessa, per la valutazione in quella sede.

Anche tale doglianza è infondata.

Le note intervenute dopo la chiusura della conferenza (di cui quella del Comitato VIA, peraltro, sollecitata dal Comune di Canosa dopo la conferenza), infatti, come emerge agevolmente dalla loro lettura, non sono innovative rispetto alle posizioni già espresse dagli organi in questione, ma sono meramente esplicative delle valutazioni già confluite nella conferenza.

Per le ragioni suesposte i ricorsi non possono trovare accoglimento e vanno dunque respinti.

Le spese derogano alla soccombenza in considerazione della natura pubblica delle parti coinvolte, nonché per la particolarità della situazione esaminata.

(Omissis)