

Giudizio di compatibilità ambientale e di autorizzazione integrata ambientale per una discarica di rifiuti pericolosi e non pericolosi

Cons. Stato, Sez. IV 23 aprile 2021, n. 3279 - Maruotti, pres.; Di Carlo, est. - S.r.l. Maio Guglielmo (avv.ti Di Trani e Pasqualone) c. Regione Calabria ed a. (n.c.) ed a.

Ambiente - Giudizio di compatibilità ambientale e di autorizzazione integrata ambientale per una discarica di rifiuti pericolosi e non pericolosi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La S.r.l. Maio Guglielmo ha proposto due autonomi ricorsi e un ricorso per motivi aggiunti dinanzi al T.a.r. della Calabria, Sede di Catanzaro, per ottenere l'annullamento, rispettivamente:

a) con il ricorso n. 414/2016, del provvedimento con cui la Regione Calabria ha disposto la sospensione del procedimento VIA/AIA per la realizzazione del progetto di discarica di rifiuti pericolosi e non pericolosi, da ubicarsi in località Giammiglionne, nel Comune di Crotone;

b) con il ricorso n. 126/2018, del decreto con cui la medesima Regione ha denegato il rilascio del giudizio di compatibilità ambientale e di autorizzazione integrata ambientale per la discarica in questione;

c) con il ricorso per motivi aggiunti, invece, ha supportato le domande di annullamento già proposte, attraverso l'allegazione di un'ulteriore ragione di illegittimità degli atti impugnati, sub specie di eccesso di potere per disparità di trattamento in senso relativo.

2. Più in particolare, a sostegno del ricorso n. 414/2016, la società ricorrente ha dedotto:

a) l'illegittimità del provvedimento di sospensione del procedimento per la VIA e la pretesa all'ottenimento dell'AIA sul presupposto che la legge regionale n. 8/2016, di cui l'atto impugnato costituisce applicazione, sarebbe costituzionalmente illegittima;

b) l'illegittimità dei chiarimenti resi dalla Struttura tecnica di valutazione, perché contrastanti con il piano regionale per la gestione dei rifiuti, nella misura in cui il piano in questione non prevede che la discarica realizzabile in località Giammiglionne debba essere dedicata allo smaltimento dei rifiuti provenienti dalle sole opere di bonifica dell'area S.I.N. denominata "Crotone – Cassano - Cerchiara".

3. A sostegno del ricorso n. 126/2018, la società ha articolato, invece, quattro articolati motivi di censura.

4. Il T.a.r., con la sentenza impugnata di cui in epigrafe:

a) ha preliminarmente riunito i ricorsi, per ragioni di connessione soggettiva e oggettiva;

b) ha respinto l'azione di annullamento di cui al ricorso n. 414/2016 avverso l'atto di sospensione del procedimento VIA/AIA, in considerazione della natura doverosa e vincolata dell'atto medesimo alla luce della previsione contenuta nelle legge regionale della Calabria n. 8/2016, passata indenne al vaglio di costituzionalità (la Corte costituzionale, con la sentenza n. 150/2018, ha giudicato non fondata la questione);

c) ha assodato la natura endoprocedimentale dei chiarimenti resi dalla Struttura tecnica di valutazione, il cui contenuto è confluito nel provvedimento finale di diniego impugnato con il ricorso n. 126/2018, ed ha dunque stabilito che la seconda domanda di annullamento contenuta nel ricorso n. 414/2016 andasse scrutinata unitamente al ricorso n. 126/2018;

d) ha respinto entrambi i ricorsi, non ravvisando fondato alcun profilo della dedotta illegittimità, sia avverso i chiarimenti, sia avverso l'atto definitivo che li ha recepiti;

e) ha respinto anche il ricorso per motivi aggiunti, non reputando perpetrata l'asserita disparità di trattamento tra gli operatori economici;

f) ha compensato tra le parti le spese di lite.

5. La S.r.l. Maio Guglielmo ha impugnato la sentenza, deducendo:

5.1. ERROR IN PROCEDENDO E JUDICANDO. MOTIVAZIONE CONTRADDITTORIA E PERPLESSA. DISAPPLICAZIONE DA PARTE DEL G.A. DEL PRGRS DELLA REGIONE CALABRIA. ERRORE DI FATTO. OMESSA VALUTAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA IN GIUDIZIO. DIFETTO DI MOTIVAZIONE. VIOLAZIONE DELL'ART. 21 SEPTIES DELLA L. N. 241/1990 E S.M.I. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 196, 199 E 208 DEL D.LGS. N. 152/2006. VIOLAZIONE DEL PRGRS. ILLOGICITA'. VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 3, 41 E 120 COST..

La sentenza sarebbe contraddittoria e erronea nella parte in cui, muovendo dalla premessa della condivisione dei motivi di illegittimità dedotti in punto di coerenza dell'intervento programmato dalla società Maio rispetto allo strumento di pianificazione generale che ha individuato il sito di Giammiglionne come idoneo alla realizzazione di un impianto di

smaltimento rifiuti anche a servizio della bonifica del SIN, conclude con il rigetto dei motivi di impugnazione, sostanzialmente disapplicando le previsioni contenute nello stesso piano regionale dei rifiuti.

5.2. ERROR IN PROCEDENDO E JUDICANDO. MOTIVAZIONE CONTRADDITTORIA E PERPLESSA. ELUSIONE DEL GIUDICATO. ERRORE DI FATTO. OMESSA VALUTAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA IN GIUDIZIO. DIFETTO DI MOTIVAZIONE.

La sentenza sarebbe erronea e contraddittoria anche nella parte in cui non esamina la legittimità dei pareri espressi nel corso della rinnovata istruttoria, avuto riguardo anche al fatto che il medesimo T.a.r. aveva già in due precedenti occasioni annullato atti di dinieghi, dai quali erano sorti specifici effetti conformativi di approfondimento dell'istruttoria e della motivazione, di cui si sarebbe dovuto dare conto nella fase di rinnovazione del procedimento.

5.3. ERROR IN PROCEDENDO ET JUDICANDO PER VIOLAZIONE DELL'ART. 10-BIS DELLA L. N. 241/1990. DIFETTO DI MOTIVAZIONE. ERRORE DI FATTO.

La sentenza sarebbe erronea, altresì, nella parte in cui non ha tenuto conto del fatto che alcuna valutazione è stata svolta dall'Amministrazione regionale sulle osservazioni presentate dalla società Maio, che riscontravano, punto per punto, il preavviso di diniego e che, successivamente, hanno costituito motivo di impugnazione.

5.4. ERROR IN PROCEDENDO ET JUDICANDO. MOTIVAZIONE CARENTE E PERPLESSA. ERRORE DI FATTO. OMESSA VALUTAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE DEPOSITATA IN GIUDIZIO.

La sentenza sarebbe erronea, infine, per non avere adeguatamente considerato che, nel corso del giudizio di primo grado, la società ricorrente è venuta a conoscenza che la Regione Calabria ha autorizzato nel territorio crotonese a pochi km dall'area di interesse per l'appellante, e precisamente a soli 2 km, l'apertura di una nuova discarica in favore della società Ecosystema, senza imporre le limitazioni previste, invece, per l'odierna appellante.

6. Il Ministero dell'ambiente e la Soprintendenza provinciale si sono costituite in resistenza.

7. La Regione Calabria, la Provincia di Crotone, l'A.R.P.A. della Calabria, l'Azienda Sanitaria Provinciale di Crotone e il Comune di Crotone, invece, non si sono costituiti nel presente grado d'appello, benché ritualmente intimati (la sentenza è stata pubblicata in data 13 febbraio 2020 e l'atto di appello è stato notificato via pec in data 7 settembre 2020, nel rispetto del regime della sospensione feriale dei termini processuali).

8. La S.p.a. Eni Rewind si è costituita in resistenza ed ha eccepito il difetto della propria legittimazione passiva.

9. All'udienza pubblica del 4 marzo 2021, la causa è passata in decisione ai sensi dell'art. 25 del d.l. n. 137/2020.

9. La Sezione ritiene preliminare lo scrutinio dell'eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dall'intimata S.p.a. Eni Rewind, dovendosi previamente stabilire tra quali parti si instaura il rapporto processuale.

9.1. L'eccezione non è fondata.

9.2. La società in questione è il soggetto proprietario delle aree da bonificare e pertanto, seppure sia vero che la stessa potrebbe in astratto vantare un generale interesse, sempre di segno positivo, a che la Regione Calabria autorizzi la realizzazione e la messa in esercizio di quante più discariche possibile, perché ogni relativo progetto implica la necessaria bonifica o risanamento del sito d'interesse, è anche vero che la stessa vanta un interesse concreto a contraddire rispetto allo specifico progetto che costituisce l'odierna materia del contendere.

9.3. In definitiva, l'eccezione va respinta.

10. Nel merito, la Sezione ritiene che l'appello sia fondato e che vada, pertanto, accolto.

11. Al fine di comprendere le vicende che hanno preceduto l'emanazione degli atti impugnati, è opportuno riepilogare brevemente i fatti principali.

12. Tra le odierne parti del giudizio si era svolto un pregresso contenzioso, avente il medesimo oggetto di quello ora in esame, e cioè la realizzazione e la messa in esercizio di una discarica di rifiuti in località Giammigione, auspicata dalla società Maio e invece denegate dalla Regione Calabria.

13. Il contenzioso in questione si era concluso con una sentenza di annullamento del diniego da parte del medesimo T.a.r. con la sentenza del 28 marzo 2011, n. 403, in accoglimento della censura concernente la violazione dell'obbligo di comunicazione del preavviso di rigetto.

14. A seguito della rinnovazione del procedimento, era intervenuto un nuovo provvedimento di diniego per incompatibilità ambientale del progetto.

15. All'esito di nuovo gravame, il medesimo T.a.r. con la sentenza dell'8 ottobre 2012, n. 998, aveva annullato anche il secondo diniego, questa volta per difetto di motivazione.

16. Ad avviso della Sezione, anche il nuovo diniego qui impugnato va annullato, perché illegittimo.

17. La Sezione ritiene decisive le censure concernenti l'asserita non sostenibilità ambientale del progetto presentato rispetto alle obiettive condizioni territoriali e la contestazione della limitazione del trattamento assentibile ai soli rifiuti provenienti solamente dalla vicina area SIN.

18. La Sezione, contrariamente a quanto ritenuto dal giudice di primo grado, ritiene che la legittimità della determinazione della Regione Calabria vada esaminata alla luce delle previsioni contenute nel piano regionale dei rifiuti.

19. In altre parole, ad avviso della Sezione, non è qui in discussione l'esercizio della discrezionalità amministrativa da parte della Regione Calabria in tema di valutazione dell'impatto ambientale e di rilascio del titolo autorizzatorio, trattandosi – come è evidente – di competenze tipicamente previste dalla legge.

20. Parimenti, non è qui in discussione il principio della cd. inesauribilità del potere amministrativo, che si manifesta all'esterno, soprattutto in relazione alle funzioni fondamentali della pianificazione e della programmazione del territorio, nel potere di riesaminare e rivedere le proprie precedenti decisioni, senza particolari vincoli per il futuro, tranne quelli derivanti dalle statuizioni del giudice amministrativo.

21. Ciò premesso, la Sezione ritiene, tuttavia, che nel caso concreto siffatta discrezionalità non sia stata legittimamente esercitata dall'Amministrazione regionale, perché non si è dato adeguatamente conto delle ragioni per le quali si è deciso di applicare (*rectius*, di prevedere) una regola del caso concreto più severa o, comunque, più restrittiva sul piano oggettivo di efficacia, rispetto a quella prevista in generale e astratto dal pianificatore regionale.

22. In altri termini, si vuole significare che:

- a) l'esercizio della discrezionalità da parte del pianificatore regionale è passata indenne al giudizio di costituzionalità;
- b) la stessa rappresenta, nell'ambito delle fonti di governo del territorio, un obiettivo, certo e predeterminato parametro di giudizio dei progetti che i singoli hanno interesse a presentare, per soddisfare le proprie legittime aspettative di esercizio dell'attività d'impresa;
- c) la stessa realizza, dal punto di vista del contemperamento dei contrapposti interessi, una ragionevole sintesi e un accettabile punto di caduta tra l'attività d'impresa del privato e la tutela dell'ambiente, essendo stata programmata dallo stesso pianificatore regionale;
- d) qualora, come è avvenuto nel caso di specie, si intenda istruire o decidere i singoli procedimenti amministrativi relativi al rilascio dei titoli in questione, secondo regole non previste in generale e in astratto dal pianificatore, bensì ispirate a ragioni specifiche di tutela del territorio, l'Amministrazione decidente, nell'esercizio della sua connaturata e inesauribile discrezionalità, può certamente discostarsi, ma può fare ciò specificamente motivando le ragioni del discostamento;
- e) nel caso di specie, il limite del trattamento dei rifiuti provenienti dalla sola vicina area SIN non è stato oggetto di specifica e puntuale motivazione in ordine alle ragioni per le quali si è resa necessaria una interpretazione così restrittiva del principio di prossimità (addirittura, più stringente della regola prevista dallo stesso pianificatore regionale), sia in senso assoluto (rispetto, cioè, al progetto presentato dalla S.r.l. Maio), sia in senso relativo (in relazione, cioè, al nuovo progetto assentito in favore di altro operatore economico, sempre all'interno del territorio crotonese, di cui la Maio ha dato conto nel ricorso per motivi aggiunti).

23. In definitiva, l'appello va accolto e, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento del diniego impugnato.

24. Dall'accoglimento del ricorso, va precisato, non deriva il riconoscimento alla spettanza del bene della vita, trattandosi di poteri amministrativi non ancora esercitati e ostandovi il chiaro disposto di cui all'art. 34 c.p.a.

Tuttavia, dal presente giudicato sorgono a carico dell'Amministrazione regionale precisi vincoli conformativi in sede di riesercizio del potere, i quali si aggiungono a quelli già stabiliti nel corso dei due precedenti annullamenti giurisdizionali di cui sopra si è dato conto.

Pertanto, continuano ad avere rilievo le statuizioni già passate in giudicato con le sentenze del medesimo T.a.r. e di questo Consiglio di Stato, sopra menzionate, secondo cui:

- *“l'impugnato provvedimento non si (n.d.r. era) adeguatamente soffermato ad esplicitare le ragioni per le quali abbia espresso una valutazione difforme rispetto a quella resa con Dec.//VIA/6087 del 8.5.2001 del Ministero dell'Ambiente, di concerto con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali, inerente parere favorevole, con prescrizioni, in ordine alla realizzazione di una discarica di rifiuti tossici e nocivi proprio nella medesima località Giammigione del Comune di Crotone, prendendo atto: a) del Protocollo di Intesa del 12.5.1998 tra Regione Calabria, C.N.I. e Comune di Crotone per la realizzazione di una discarica di II° Cat. Tipo “B” per lo smaltimento dei rifiuti prodotti in gran parte nell'are industriale di Crotone; e b) del parere favorevole della competente Regione Calabria. Inoltre, dall'impugnato provvedimento non emergono adeguate esplicitazioni circa le ragioni per le quali si è ritenuto di esprimere contrario avviso rispetto all'Ordinanza del Commissario Straordinario per l'Emergenza Ambientale n. 6294/2007, con cui, in tema di “Aggiornamento e rimodulazione del piano regionale di rifiuti”, è stato individuato un “sito utilizzabile per la realizzazione della discarica per rifiuti speciali pericolosi derivanti dalla bonifica dell'area del SIN denominato Crotone-Cassano – Cerchiara”, imponendo il criterio*

dell'autosufficienza per ambiti territoriali ottimali. La dedotta contraddittorietà viene altresì evidenziata dal rilievo secondo cui, con atti del 23.3.2010 e del 31.3.2010 del nucleo VIA VAS-IPPIC, la Regione ha assentito l'Autorizzazione Integrata Ambientale, per la realizzazione di una

discarica per rifiuti speciali nel limitrofo Comune di Scandale, cioè in un contesto ambientale non particolarmente differenziato. Non emerge, quindi, dalla motivazione dell'impugnato provvedimento alcuna esplicitazione in ordine alle ragioni per le quali si è assunta una determinazione differente rispetto ad altre situazioni almeno in apparenza similari, tenendo altresì

conto che l'istanza di parte ricorrente appare astrattamente riconducibile alle previsioni di cui al Piano Regionale Rifiuti”;

- “a pareri favorevoli rilasciati dalla Regione stessa in procedimenti che, anche se differenti da quello in esame e condotti da Autorità diverse dalla Regione, avevano ad oggetto la realizzazione di una discarica per rifiuti speciali proprio nella stessa località “Giammigione” in cui è situato il progetto della Maio Guglielmo s.r.l. e da cui si evinceva che l’area era idonea alla realizzazione della discarica. A nulla vale che essi procedimenti fossero relativi a periodi temporali pregressi, dal momento che proprio per la situazione di degrado del rimanente territorio del Comune di Crotone, molto risalente negli anni (come può evincersi dal tenore del decreto ministeriale n. 468 del 2001, che ha assegnato all’area industriale del Comune la qualifica di sito di interesse nazionale per la bonifica), era stata prescelta detta località, che, peraltro, anche nel più recente anno 2007 era stata riconosciuta idonea alla realizzazione di una discarica con ordinanza del Commissario Straordinario per l’Emergenza Ambientale. Sussisteva pienamente, quindi, la contraddittorietà rilevata dal T.A.R.”.

L’Amministrazione, oltre a dover tener conto di tali statuizioni, dovrà motivare, al di là del generale principio di prossimità e tenuto conto della necessaria proporzionalità che deve corredare l’imposizione di misure restrittive particolari oltre quello che è generalmente previsto per tutti i consociati, le ragioni specifiche, concrete ed effettive:

- a) della compromissione ambientale del territorio crotonese e dell’impossibilità di sostenere ulteriori pressioni ambientali;
- b) del fatto che alla discarica in questione possano essere destinati i rifiuti provenienti dall’area SIN, ma che non possano essere destinati anche altre tipologie di rifiuti, pur se il piano regionale dei rifiuti in astratto lo preveda;
- c) del fatto che risulta che, a distanza di 2 Km dal sito per cui è causa, è stata autorizzata un’analoga attività d’impresa, senza tuttavia l’averla limitata al trattamento dei soli rifiuti provenienti dal SIN (tale circostanza, peraltro, può essere riscontrata e può essere oggetto di valutazione, in sede di rinnovazione del procedimento susseguente al deposito della presente sentenza).

25. Le spese del doppio grado tra la S.r.l. Maio Guglielmo e la Regione Calabria sono liquidate come in dispositivo, secondo i parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e s.m.i., mentre il pagamento del contributo unificato del doppio grado è posto a carico, in via definitiva, della Regione Calabria.

26. Le spese di lite sono compensate, invece, tra le altre parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull’appello n. 7221/2020, come in epigrafe proposto:

accoglie l’appello;

in riforma della sentenza impugnata, accoglie i ricorsi introduttivi del giudizio e i motivi aggiunti;

restano salvi gli ulteriori provvedimenti dell’Amministrazione, da emanare nell’esercizio della sua discrezionalità, nei limiti dell’effetto conformativo derivante dal presente giudicato, illustrato come in motivazione e, in particolare, nei punti 22 e 24 della motivazione stessa;

condanna la Regione Calabria a rifondere in favore della S.r.l. Maio Guglielmo le spese del doppio grado, liquidate in complessivi euro 3.500,00, oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A. come per legge, nonché a restituire il contributo unificato del doppio grado;

compensa le spese di lite tra le altre parti in causa.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

(Omissis)