

Sulla compatibilità ambientale di una nuova discarica monodedicata per rifiuti contenenti amianto

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 30 giugno 2021, n. 1592 - Di Benedetto, pres.; Cozzi, est. - Comune di Sannazzaro de' Burgondi ed a. (avv. Brambilla) ed a. c. Regione Lombardia - Direzione generale ambiente, energia e sviluppo sostenibile (avv.ti Fidani e Pujatti) ed a.

Ambiente - Progetto di una nuova discarica monodedicata per rifiuti contenenti amianto - Pronuncia di compatibilità ambientale.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

Con l'atto introduttivo del presente giudizio, i Comuni e le associazioni di categoria agricole indicati in epigrafe hanno impugnato il Decreto del Dirigente di Struttura della Giunta Regionale della Regione Lombardia n. 2258 del 17 marzo 2014 n. 2258/2014 con il quale è stato rilasciato parere positivo di compatibilità ambientale riguardante una nuova discarica monodedicata per rifiuti contenenti amianto, da realizzarsi nel territorio del Comune di Ferrera Erbognone al confine con il Comune di Sannazzaro de' Burgondi.

Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, Regione Lombardia e la società Acta s.r.l., soggetto interessato alla realizzazione della suddetta opera.

Con motivi aggiunti depositati in data 23 luglio 2015, i ricorrenti hanno principalmente impugnato l'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata ad Acta s.r.l. ai fini della realizzazione della discarica.

Sono intervenuti ad adiuvandum i sigg. Simone Verni e Cristian Romaniello (entrambi membri del Consiglio Regionale della Lombardia). La Sezione, con ordinanza n. 1133 dell'11 settembre 2015, ha respinto l'istanza cautelare. Con successiva ordinanza n. 2680 del 16 dicembre 2019, è stata disposta verifica.

Nel corso del giudizio le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito all'udienza telematica del 27 aprile 2021.

Con il primo motivo del ricorso introduttivo e con il primo motivo dei motivi aggiunti, gli interessati evidenziano che l'autorizzazione alla realizzazione della discarica di cui si discute è stata rilasciata in assenza del Piano Regionale di Smaltimento, strumento che, in base alle previsioni contenute nell'art. 10 della legge n. 257 del 1992 e dell'art. 4 della legge regionale n. 17 del 2003, avrebbe dovuto dettare i criteri finalizzati alla localizzazione di siti idonei per lo smaltimento dell'amianto. Ciò, a dire dei ricorrenti, comporterebbe già di per sé l'illegittimità degli atti impugnati. Le parti deducono inoltre che – pur ammettendo che la realizzazione di nuove discariche per amianto sia comunque consentita anche in assenza di Piano Regionale di Smaltimento – l'Amministrazione avrebbe quantomeno dovuto sottoporre il progetto assentito a verifica di VAS, e ciò al fine di ovviare alla mancata sottoposizione a VAS del suddetto Piano mai approvato.

In proposito il Collegio osserva quanto segue.

Effettivamente, come rilevano i ricorrenti, l'art. 10, primo comma, della legge n. 257 del 1992 stabilisce che le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano avrebbero dovuto adottare piani di protezione dell'ambiente, di decontaminazione, di smaltimento e di bonifica ai fini della difesa dai pericoli derivanti dall'amianto, piani che, ai sensi del secondo comma, lett. d), del medesimo articolo, avrebbero dovuto provvedere alla individuazione dei siti di smaltimento.

Analoga disposizione è contenuta nell'art. 4, lett. f), punto 2-bis), della legge regionale n. 17 del 2003, il quale prevede che la Regione, in attuazione dei criteri stabiliti dal Piano Regionale Amianto Lombardia (PRAL) di cui al precedente art. 3, avrebbe dovuto approvare un piano regionale di smaltimento (PRS) il quale, a sua volta, avrebbe dovuto individuare le linee guida per la localizzazione di siti idonei per lo smaltimento dell'amianto.

La Regione Lombardia ha provveduto all'approvazione del PRAL che però, avendo assunto efficacia nell'anno 2005, è scaduto prima dell'adozione degli atti impugnati (l'art. 4, ultimo comma, della legge regionale n. 17 del 2003 stabilisce infatti che il PRAL ha durata quinquennale). Il PRS non è invece mai stato approvato.

Occorre dunque stabilire se, come sostengono i ricorrenti, l'assenza di atti di pianificazione che individuino i siti ove collocare le discariche per lo smaltimento dell'amianto (o che dettino perlomeno i criteri per procedere all'individuazione) comporti l'impossibilità di rilascio di autorizzazioni all'apertura di tali discariche.

Ritiene il Collegio che, in mancanza di un esplicito divieto ed in mancanza di specifiche previsioni riguardanti misure sanzionatorie o sostitutive che assicurino l'effettivo rispetto dell'obbligo di emanazione dei suddetti piani, al quesito debba essere data risposta negativa, nel senso che la mancata approvazione del piano non preclude l'apertura di nuove discariche.



Va difatti osservato che l'attività di smaltimento dell'amianto è strettamente correlata a valori costituzionalmente garantiti, primo fra tutti il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., posto che, come noto, la dispersione delle fibre contenute in tale materiale provoca seri danni alla salute umana e che solo la sua rimozione dalle strutture esistenti e la sua collocazione in siti sicuri permette di ovviare ai pericoli insiti nella sua presenza nell'ambiente. Ne consegue che vietare l'apertura di nuove discariche in attesa dell'approvazione del PRS avrebbe come conseguenza quella di ostacolare un'attività connessa ad interessi di primaria importanza, tanto più che, come detto, le norme che impongono l'approvazione del PRS non prevedono misure sanzionatorie o sostitutive funzionali a rendere l'obbligo effettivamente cogente e che, quindi, se si ritenesse che la mancata approvazione del piano sia preclusiva all'emissione di nuove autorizzazioni, si rischierebbe di ostacolare a tempo indefinito l'attività di smaltimento dell'amianto con grave pregiudizio per il diritto alla salute.

Del resto già in passato la giurisprudenza ha ritenuto che la mancata approvazione di piani previsti dalla legge non possa comportare, in assenza di espliciti divieti, la preclusione di attività connesse a diritti costituzionalmente garantiti. Si può citare ad esempio l'orientamento formatosi in materia di piani di commercio di cui agli artt. 11 e 12 dell'abrogata legge n. 426 del 1971, secondo il quale, la mancata approvazione di tali piani da parte dei comuni non avrebbe potuto precludere il rilascio delle autorizzazioni all'apertura di nuovi esercizi commerciali, attività questa correlata alla libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41, primo comma, Cost. (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 28 febbraio 1995, n. 296; id., 13 febbraio 1993, n. 246; T.A.R. Puglia Bari, 7 giugno 1999, n. 389)

Stabilito quindi che la mancanza di PRS non può di per sé precludere il rilascio di autorizzazioni all'apertura di nuove discariche per lo smaltimento dell'amianto, occorre verificare se, come sostengono i ricorrenti, tali autorizzazioni debbano essere sottoposte a verifica di VAS.

A questo proposito si osserva che, come noto, la valutazione ambientale strategica (VAS), di cui alla direttiva comunitaria n. 2001/42/CE, costituisce uno strumento per l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'elaborazione e nell'adozione di taluni piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente. Tale risultato è ottenuto attraverso la previsione di una apposita procedura che garantisce che gli effetti dell'attuazione di tali piani e programmi siano presi in considerazione già durante la fase della loro elaborazione e, comunque, prima della loro adozione.

La VAS consiste dunque in una procedura che deve essere condotta a livello di piani e programmi, e non già a livello di provvedimenti autorizzativi di singoli progetti quali possono essere quelli predisposti per l'autorizzazione all'apertura di nuove discariche.

I ricorrenti sostengono tuttavia che, nel caso concreto, si sarebbe dovuto procedere a verifica di VAS in modo da ovviare alla mancata effettuazione della VAS riguardante il PRS, come detto mai approvato.

Ritiene il Collegio che questa argomentazione non possa essere condivisa.

Va difatti osservato che, come noto, con riferimento alle esigenze di compatibilità ambientale di singoli progetti, è già prevista la diversa apposita procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) di cui alla direttiva comunitaria n. 2011/92/UE (che ha sostituito la direttiva n. 85/337/CEE) la quale, analogamente alla VAS, ha come finalità quella subordinare l'autorizzazione dei progetti che possono avere un impatto rilevante sull'ambiente alla valutazione delle loro probabili ripercussioni sull'ambiente stesso.

Pur avendo in sostanza le due procedure la medesima funzione, la ragione per cui, successivamente alla VIA, è stata introdotta anche la VAS risiede nell'esigenza di assicurare che le considerazioni di carattere ambientale siano svolte già a livello di piani e programmi, in modo da consentire valutazioni di insieme condotte su vasta scala riguardanti l'interazione dei possibili impatti provocati sull'ambiente dalla pluralità degli interventi programmati, e non limitate all'impatto provocato dalla realizzazione della singola opera (cfr. T.A.R. Marche, sez. I, 6 marzo 2014, n.291).

La giurisprudenza, sulla scorta dell'art. 6, comma 12, del d.lgs. n. 152 del 2006 (il quale stabilisce che le varianti localizzative effettuate mediante l'approvazione di singoli progetti non necessitano di VAS) ha stabilito che, in talune particolari ipotesi, la procedura di VAS debba essere attivata anche con riguardo a procedimenti che hanno ad oggetto l'autorizzazione di un singolo intervento; ma tali ipotesi ricorrono quando il singolo intervento non sia conforme alle previsioni di un piano o programma già approvato e sottoposto a VAS, e sia perciò necessario valutare l'incidenza del suo impatto nel contesto già programmato, considerando l'interazione dei suoi effetti sull'ambiente con gli effetti propri degli altri interventi già previsti nel medesimo piano o programma (in questo senso Consiglio di Stato, sez. V, 13 gennaio 2015, n. 263 richiamata da parte ricorrente, riguardante il caso di un progetto in variante ad un piano cave già sottoposto a VAS). L'effettuazione della VAS relativamente ad un singolo progetto ha dunque senso solo in presenza di piani e programmi (di cui il progetto stesso costituisca variante non meramente localizzativa) in cui sia prevista la realizzazione di una pluralità di interventi, onde permettere la sopra illustrata valutazione di insieme.

In assenza di questi piani o programmi la sottoposizione di un singolo progetto a VAS, oltre che a VIA, non avrebbe invece alcun senso e comporterebbe una inutile duplicazione di procedure aventi in sostanza la medesima funzione.

Si deve dunque ritenere che, nel caso concreto, poiché il progetto di cui è causa non ha comportato alcuna variante a piani o progetti già sottoposti a VAS, non si dovesse procedere a verifica di VAS.

Va quindi ribadita l'infondatezza della censura.

Con il secondo motivo del ricorso introduttivo e con il secondo motivo dei motivi aggiunti, viene dedotta la violazione dell'art. 22 del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché dell'allegato VII di tale d.lgs. (richiamato dal citato art. 22), per non aver,

dapprima, il SIA e, successivamente, l'Amministrazione nel proprio parere effettuato la valutazione delle soluzioni localizzative alternative compresa quella relativa alla cd. "opzione zero".

Ritiene il Collegio che anche questa censura sia infondata per le ragioni di seguito esposte.

Stabilisce l'art. 22, terzo comma, lett. d), del d.lgs. n. 152 del 2006 che lo studio di impatto ambientale (SIA), e cioè il documento contenente le valutazioni ambientali che deve essere redatto dal soggetto proponente e che deve essere allegato al progetto dell'opera da sottoporre a VIA, deve fra l'altro contenere una descrizione delle alternative ragionevoli prese in esame dal proponente stesso, adeguate al progetto ed alle sue caratteristiche specifiche, compresa l'alternativa zero, con indicazione delle ragioni principali alla base dell'opzione scelta, prendendo in considerazione gli impatti ambientali. La giurisprudenza ha osservato che questa prescrizione risponde alla finalità di assicurare che la valutazione d'impatto ambientale non si risolva in una generica verifica di natura tecnica circa l'astratta compatibilità ambientale dell'opera, ma in una complessiva e approfondita analisi comparativa di tutti gli elementi incidenti sull'ambiente del progetto unitariamente considerato, al fine di valutare in concreto, alla luce delle alternative possibili e dei riflessi della stessa cd. opzione zero, il sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita. Tale analisi si rende dunque necessaria per evitare che l'intervento proposto cagioni un sacrificio ambientale superiore a quello necessario per il soddisfacimento dell'interesse diverso sotteso all'iniziativa posto che, data la rilevanza del valore ambiente (tutelato dall'art. 9 Cost.), al ricorrere di questa evenienza, l'intervento deve essere senz'altro precluso dovendosi evitare fin dall'inizio inquinamenti ed altre perturbazioni non giustificate da apprezzabili interessi (cfr. Consiglio di Stato, sez. II, 8 marzo 2021, n. 1902; id., sez. IV, 24 marzo 2016, n. 1225; id., sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246).

Ciò premesso si deve però osservare che, contrariamente da quanto sostenuto dai ricorrenti, il SIA redatto dalla controinteressata ed il provvedimento impugnato hanno effettuato una analisi approfondita riguardo alle alternative localizzative possibili, concludendo per l'opportunità di assentire la soluzione allocativa proposta nel progetto sottoposto a verifica.

Si deve invero rilevare che, nell'allegato A al provvedimento impugnato, sono indicati i criteri, individuati dal proponente e condivisi dall'Amministrazione, utilizzati per la localizzazione della discarica. Si precisa, in particolare, in tale documento che, considerata la volontà di procedere in sinergia con il Consorzio Lomellino Incenerimento Rifiuti (C.L.I.R. s.p.a.) di Mortara, sono stati esclusi dal campo di ricerca i siti collocati in comuni della Provincia di Pavia non associati al suddetto Consorzio, e che, all'interno di tale perimetro, sono stati presi in considerazione anche altri siti i quali tuttavia sono stati ritenuti inadatti in ragione di una pluralità di elementi (sussistenza di fattori "escludenti" assoluti come definiti dal P.P.G.R.; ridotta soggiacenza della falda o presenza di falda affiorante; ridotta distanza da centri abitati ecc...). Per quanto concerne poi l'opzione zero, il SIA ha messo ben in risalto i numerosi elementi che depongono per la realizzazione della discarica e i rilevanti interessi che verrebbero invece sacrificati in caso di sua mancata realizzazione, evidenziando, fra l'altro, che l'opera contribuirebbe in maniera determinante all'abbattimento dei costi di smaltimento dell'amianto, incentivando così la sostituzione delle numerose coperture alterate presenti nel territorio.

Si deve pertanto ribadire che, nel caso concreto, le analisi riguardanti le alternative localizzative (compresa l'alternativa zero) sono state adeguatamente condotte. Ne consegue che, come anticipato, la censura in esame non può essere accolta. Con il terzo motivo del ricorso introduttivo e con il terzo motivo dei motivi aggiunti, viene dedotta una pluralità di censure. Rilevano innanzitutto gli interessati che l'avviso pubblicato sul quotidiano "Il Giorno" in data 7 giugno 2011 non possiederebbe i requisiti previsti dagli artt. 5, comma 2, e 7, commi 2 e 4, della direttiva 2011/92/UE nonché dell'art. 24, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Ritiene il Collegio che la censura non possa essere condivisa in quanto i ricorrenti, oltre ad aver fatto riferimento a norme non pertinenti (gli elementi da portare a conoscenza preventiva del pubblico sono in realtà indicati dall'art. 6, par. 2, della direttiva 2011/92/UE), sono stati del tutto generici non avendo essi precisato quali siano specificamente le informazioni non fornite.

Con altra censura, gli interessati sostengono che l'Amministrazione avrebbe dovuto provvedere alla ripubblicazione dell'avviso a seguito delle modifiche progettuali effettuate nel corso del procedimento.

Anche questa censura non può essere condivisa in quanto le modifiche progettuali effettuate in corso di procedimento hanno avuto principalmente ad oggetto l'innalzamento del piano di fondo della discarica; si tratta pertanto di varianti che non hanno determinato alcun impatto sull'ambiente e che, soprattutto, non hanno modificato gli elementi che caratterizzano l'opera e che consentono al pubblico di percepirne qualità e consistenza. Non era perciò necessaria alcuna ripubblicazione.

Con una terza censura, i ricorrenti sostengono che i provvedimenti impugnati sarebbero affetti dal vizio di difetto motivazionale, per non aver l'Amministrazione indicato le ragioni per le quali si è ritenuto di poter superare le osservazioni depositate nel corso del procedimento.

Infine con altra censura sempre contenuta nei medesimi motivi, gli interessati sostengono che il SIA non si sarebbe fatto carico di alcune specifiche problematiche considerate decisive, ed in particolare: la presenza in prossimità della discarica di imprese a rischio di incidente rilevante; la presenza di un notevole flusso veicolare; la presenza di una bonifica in corso di svolgimento; il pericolo dovuto alla possibilità di dispersione dell'amianto.

In proposito si osserva innanzitutto che, a parere del Collegio, in tema di valutazione di impatto ambientale, il principio

di tendenziale completezza dell'istruttoria, che permea il modello di procedimento disegnato in generale dalla legge n. 241 del 1990 e, nello specifico, dall'art. 20, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006, non va inteso in senso formalistico e non richiede dunque l'esplicito riscontro ad ogni eventuale osservazione, essendo sufficiente che la motivazione permetta sostanzialmente di far comprendere le ragioni che hanno permesso di superare i rilievi mossi con gli interventi procedurali, ben potendosi implicitamente dar risposta a questi ultimi nel contesto della motivazione stessa, in particolare ove sia in essa contenuto il riferimento a risultanze documentate e a pareri autorevoli che valgano a giustificare il diverso avviso (cfr. sul punto T.A.R. Abruzzo, sez. I, 18 febbraio 2013, n.158).

Ciò premesso, va osservato che nell'allegato al provvedimento VIA si dà atto che le osservazioni pervenute hanno avuto ad oggetto le problematiche riguardanti: la soggiacenza della falda nell'area di progetto; la prossimità dell'opera con industrie a rischio di incidente rilevante (Raffineria ENI) e con il S.I.C. "Garzaia di Gallia"; il traffico indotto dall'opera e la criticità della viabilità esistente; la vicinanza con abitazioni.

Ritiene il Collegio che, dalla lettura del suddetto allegato e dagli atti dell'istruttoria, sia possibile comprendere il ragionamento seguito dall'Autorità amministrativa per ritenere superate le criticità evidenziate dalle osservazioni: ad esempio, per quanto riguarda il problema della soggiacenza della falda, si è già accennato che, una volta emerso il problema nel corso dell'istruttoria, la controinteressata ha proposto una modifica del progetto originario che prevede l'innalzamento del piano di fondo della discarica. Per quanto riguarda poi il problema riguardante la localizzazione si è già detto che, nel provvedimento VIA e nel SIA, sono stati ben indicati i criteri seguiti per individuare il sito in cui collocare l'opera e le ragioni per le quali si è ritenuto di escludere la possibilità di realizzarla in altro luogo. Il provvedimento si è peraltro fatto carico di valutare anche gli aspetti viabilistici, imponendo a tal fine apposite prescrizioni (punto n. III del par. 5.6. dell'allegato).

Ed infine, per ciò che concerne la questione relativa alla prossimità dello stabilimento ENI, si è provveduto, nel corso dell'istruttoria, a richiedere un parere ai Vigili del Fuoco, i quali hanno escluso la sussistenza di particolari pericoli connessi a tale vicinanza (si veda in proposito la nota della Direzione Regionale dei VV.FF. del 12 marzo 2013).

Queste conclusioni sono state condivise anche dal verificatore il quale nella propria relazione ha evidenziato come "le osservazioni sollevate dai Comuni nelle varie istanze abbiano ottenuto esaustiva risposta da parte della Regione Lombardia in sede di emanazione dei decreti regionali relativi all'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e alla Valutazione di Impatto Ambientale..."

Si deve dunque ritenere, in tale quadro, che contrariamente da quanto sostenuto dai ricorrenti, l'Amministrazione abbia, nella sostanza, fatto comprendere le ragioni che l'hanno indotta a considerare superabili le criticità evidenziate dalle osservazioni. Ne consegue che la censura in esame – peraltro anch'essa generica perché non indica con precisione quali siano le osservazioni non riscontrate – non può essere condivisa.

Questo ragionamento consente anche di superare i rilievi mossi al SIA, posto che tutte le criticità evidenziate dai ricorrenti sono state comunque prese in considerazione nel corso dell'istruttoria. Per quanto concerne le problematiche inerenti la soggiacenza della falda, la prossimità alla raffineria ENI e la localizzazione del sito si è già detto.

Per quanto riguarda invece la problematica relativa alla bonifica in corso (dovuta ad una contaminazione del suolo provocata dalla stessa raffineria ENI), al pericolo di contaminazione della falda e al pericolo di dispersione dell'amianto si osserva, quanto alle prime due questioni, che, nel corso dell'istruttoria, sono stati effettuati diversi approfondimenti tesi a scongiurare il pericolo di interferenze negative. Nel corso dell'istruttoria si sono in particolare effettuate verifiche volte ad accertare la relazione tra la quota del fondo della discarica ed il livello di massima escursione della falda valutata sulla base di un modello di flusso idrodinamico che ha tenuto in considerazione anche gli effetti indotti dalla conclusione delle operazioni di bonifica in corso nonché degli altri eventuali emungimenti industriali presenti nell'area di interesse. E il verificatore, nella propria relazione, ha comunque rilevato che "il cemento amianto non produce percolato di per sé e le acque meteoriche che potenzialmente percolano attraverso i rifiuti in cemento amianto depositati nella discarica non subiscono un aumento del loro grado di acidità".

Per ciò che concerne il pericolo di dispersione si è invece rilevato che lo stoccaggio dell'amianto in discarica è il modo più sicuro per contrastare il fenomeno della dispersione delle sue fibre.

In questo contesto, va osservato, in punto di diritto, che, secondo un pacifico orientamento giurisprudenziale, l'Amministrazione, nel formulare il giudizio sull'impatto ambientale, esercita un'ampissima discrezionalità che non si esaurisce in una mera valutazione tecnica, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa ed istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti (Consiglio di Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n.5379; T.A.R. Umbria, sez. I, 1 febbraio 2021, n.24T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 15 giugno 2020, n.6575); con la conseguenza che il sindacato del giudice amministrativo sulle scelte operate può compiersi entro limiti molto ristretti, laddove cioè ricorrano evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errore di fatto, che nel caso concreto, per le ragioni sopra illustrate, non è dato riscontrare.

Con il quarto motivo, viene dedotta la violazione dell'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 e della DGR n. VIII/8515 del 2008 in quanto, essendo il sito in cui si intende realizzare l'opera prossimo al SIC Garzaia di Gallia e alla Rete Ecologica Regionale, secondo i ricorrenti, sarebbe stato nella fattispecie necessario procedere alla valutazione di incidenza di cui alle citate norme.

In proposito si osserva quanto segue.

Stabilisce l'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43/CEE (direttiva habitat) che qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione dei siti naturalistici presi in considerazione della direttiva stessa ma che possa avere incidenze significative su tali siti deve essere oggetto di una opportuna valutazione di incidenza, tenendo conto degli obiettivi di conservazione delle aree.

La norma è stata recepita in Italia dall'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 il quale precisa, al quarto comma, che, per i progetti assoggettati a procedura VIA, la valutazione di incidenza è ricompresa nell'ambito della stessa procedura VIA.

Secondo la giurisprudenza, l'ampia formulazione del citato art. 6, par. 3, della direttiva 92/43/CEE – che dà rilevanza esclusiva al fatto che l'intervento possa avere incidenza sugli interessi naturalistici da essa protetti indipendentemente dalla sua localizzazione – fa sì che la Valutazione di Incidenza ivi prevista debba riguardare, non solo gli interventi che ricadono all'interno delle aree protette, ma anche quelli che, pur collocandosi all'esterno, possono comportare ripercussioni sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati nel sito (cfr. Corte di Giustizia, sez. II, 10 gennaio 2006 causa C-98/03, paragrafo 51; id. 13 dicembre 2007 causa C-418/04, paragrafi 232, 233; Consiglio di Stato, sez. IV, 13 settembre 2017, n. 4327; T.A.R. Sicilia Catania, sez. II, 6 giugno 2017, n.1323)

La stessa giurisprudenza precisa poi che, in applicazione del principio di precauzione, la valutazione di incidenza può escludersi solo se le autorità nazionali competenti abbiano la certezza che l'intervento non pregiudicherà l'integrità del sito protetto; e che l'amministrazione deve illustrare le ragioni per le quali, nonostante la vicinanza dell'opera progettata ad un'area naturalistica, si sia ritenuto di poter escludere con certezza l'incidenza (cfr. Corte di Giustizia UE causa C-418/04 cit., paragrafo 231).

Ciò premesso, va osservato che, nell'Allegato A al provvedimento VIA impugnato si legge che "...non si rilevano impatti significativi derivanti dalla realizzazione, esercizio e post-gestione della discarica in progetto sul S.I.C. JT2080012 "Garzaia di Gallia" e non si ritiene necessario l'avvio di procedura di "Valutazione d'Incidenza", ai sensi dell'Art. 7, All. e della d.g.r. 4106/2003 e della d.g.r. 9018/2004, in quanto l'area di progetto: è situata in zona già fortemente compromessa dalla presenza della "Raffineria ENI S.p.a., attualmente in fase di ampliamento, ed è interessata dal passaggio di n. 2 linee di oleodotti, un ossigenodotto, un elettrodotti e un metanodotto legati alla presenza della raffineria; è occupata da un impianto di pioppi ad alto fusto dell'età di circa 2/3 anni, il cui valore naturalistico e faunistico risulta essere limitato a causa degli interventi colturali attualmente in atto, finalizzati esclusivamente alla produzione di legname".

L'Amministrazione, nell'ambito del procedimento VIA, si è quindi fatta carico di valutare la necessità di effettuare la valutazione di incidenza, concludendo, motivatamente, in senso negativo.

Si deve dunque ritenere che, nel caso concreto, la stessa Amministrazione si sia uniformata ai principi elaborati in materia dalla giurisprudenza; ne consegue che anche questa censura non può essere condivisa.

Con il quinto motivo del ricorso introduttivo ed il quinto motivo dei motivi aggiunti, i ricorrenti sostengono che gli atti impugnati sarebbero viziati per difetto di coordinamento tra VIA nazionale relativa ad un intervento di ampliamento della raffineria ENI e VIA regionale relativa alla discarica.

In proposito si osserva che non è contestato che, alla data di deposito dell'istanza di VIA riguardante la discarica, la procedura VIA ministeriale relativa all'ampliamento dell'insediamento ENI risultava già conclusa con esito positivo. Non era dunque necessario effettuare alcun coordinamento di procedure, quanto piuttosto, come in concreto avvenuto, prendere atto, in sede di redazione del progetto riguardante la discarica ed in sede di seconda procedura VIA, del quadro fattuale e autorizzativo in essere onde consentire l'armonizzazione del nuovo intervento con il contesto ambientale di riferimento.

Per queste ragioni anche la censura in esame non può essere accolta.

Il sesto motivo del ricorso introduttivo ed il sesto motivo dei motivi aggiunti contengono due censure.

Si rileva innanzitutto, con una prima censura, che l'Amministrazione non avrebbe adeguatamente valutato i pericoli connessi alla vicinanza della nuova discarica ad imprese a rischio di incidente rilevante e ad infrastrutture a rete (in questa censura i ricorrenti evidenziano che la discarica stessa è prossima, oltre che alla Raffineria ENI, agli stabilimenti Air Liquide e Oxon Italia nonché ad un oleodotto, ad un ossigenodotto e ad un metanodotto), trascurando così il rischio dovuto al cosiddetto "effetto domino" che si creerebbe in caso di esplosione/incendio.

In proposito il Collegio deve richiamare quanto sopra già riferito, e cioè che, nel corso dell'istruttoria, si è provveduto, proprio al fine di valutare l'impatto sulla discarica di eventuali incendi/esplosioni derivanti dagli impianti e dalle strutture situati nelle sue vicinanze, a richiedere il parere dei Vigili del Fuoco i quali hanno escluso la sussistenza di una situazione di rischio tale da precludere la realizzazione della discarica stessa.

Contrariamente da quanto sostenuto dai ricorrenti, il rischio di cui discute non è stato affatto trascurato nel corso dell'istruttoria; ne consegue che anche questa censura non può essere condivisa.

Con altra censura, viene dedotta la violazione dell'art. 23 del d. lgs. n. 334 del 1999 per non aver l'Amministrazione dato corso alla consultazione prevista da tale norma.

Stabilisce il primo comma, lett. c), del citato art. 23 del d.lgs. n. 334 del 1999 (norma abrogata dall'art. 33, comma 2, lett. b, del d.lgs. n. 105 del 2015, ma applicabile alla fattispecie di cui è causa *ratione temporis*) che la popolazione interessata deve essere messa in grado di esprimere il proprio parere nei casi di creazione di nuovi insediamenti e infrastrutture

attorno agli stabilimenti esistenti a rischio di incidente rilevante. Il secondo comma dello stesso articolo precisa che il parere di cui si discute è espresso nell'ambito del procedimento di formazione dello strumento urbanistico o del procedimento di valutazione di impatto ambientale.

Nel caso concreto, si è visto che i procedimenti di VIA e di AIA sono stati avviati sulla scorta di un avviso (avviso sul quotidiano "Il Giorno" del 7 giugno 2011) che aveva proprio lo scopo di acquisire il parere della popolazione in merito alla realizzazione della discarica. Si deve dunque ritenere che le prescrizioni di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 334 del 1999 siano state nella sostanza rispettate.

Con il settimo motivo del ricorso introduttivo i ricorrenti sostengono che, nel corso del procedimento che ha condotto all'approvazione degli atti impugnati, non sarebbe stato affrontato lo scenario idrogeologico conseguente alla futura cessazione degli emungimenti attualmente effettuati sul sito in fase di bonifica vicino a quello in cui è collocata la discarica, cessazione che comporterà un innalzamento della falda.

In proposito è sufficiente richiamare quanto sopra riportato circa l'avvenuta effettuazione, nel corso dell'istruttoria, di adeguate verifiche volte ad accertare la relazione tra la quota del fondo della discarica ed il livello di massima escursione della falda valutata sulla base di un modello di flusso idrodinamico che ha tenuto in considerazione anche gli effetti indotti dalla conclusione delle operazioni di bonifica in corso nonché degli altri eventuali emungimenti industriali presenti nell'area di interesse.

Le valutazioni che i ricorrenti ritengono essere state omesse sono, quindi, in realtà state effettuate. E ciò senza considerare che, come rilevato, i problemi di interferenza della discarica con la falda hanno indotto alla riprogettazione dell'opera al fine di prevederne l'innalzamento del fondo.

Anche questa censura non può essere pertanto condivisa.

Con il settimo motivo dei motivi aggiunti, si deduce l'illegittimità degli atti impugnati per mancata effettuazione di indagini epidemiologiche.

Anche questo motivo non può essere condiviso in quanto, a differenza di quanto sostenuto dai ricorrenti, il decreto VIA si è fatto carico delle problematiche relative alle possibili ricadute della discarica sulla salute umana. L'allegato A a tale decreto contiene invero una specifica parte dedicata alla salute pubblica (punto 3.2) dove si precisa, fra l'altro, che sono previsti campionamenti mensili in tre differenti punti di misurazione, individuati sulla base della direzione dei venti dominanti, finalizzati alla verifica del rispetto del limite di esposizione alle fibre di amianto previsto dal d.m. 6 settembre 1994.

Con l'ottavo motivo del ricorso introduttivo (rubricato sub IX), i ricorrenti sostengono che il decreto VIA sarebbe illegittimo in quanto contenente prescrizioni che, in ragione del loro numero e della loro pregnanza, avrebbero in sostanza modificato il progetto originario presentato dal proponente e sarebbero chiaro indice della sua inidoneità a soddisfare i requisiti di rispetto ambientale e sicurezza che dovrebbero essere soddisfatti sin dalla fase di elaborazione.

In proposito occorre anzitutto chiarire, in via generale, che l'apposizione di prescrizioni in sede di VIA non costituisce, di per sé, motivo di illegittimità; ed anzi, tale modalità operativa, espressamente autorizzata dal legislatore ex art. 26, comma 5, prima parte, del d.lgs. n. 152 del 2006 costituisce la caratteristica fisiologica del procedimento, in ossequio ai superiori principi di economicità, collaborazione e non aggravio del procedimento amministrativo.

La presenza di condizioni – anche numerose – alla realizzazione del progetto assentito, non può, pertanto, di per sé, essere causa di illegittimità, dovendosi invece vagliare, in concreto (e nei limiti della sindacabilità giurisdizionale della pronuncia di compatibilità ambientale) se la loro quantità, anche in ragione di altri parametri (tra cui, esemplificativamente, grado di dettaglio e di specificità, complessiva incidenza sui caratteri dell'opera) possa costituire, con riferimento allo specifico progetto esaminato, una sostanziale pretermissione del giudizio (cfr., Consiglio di Stato, Sez. IV, 11 dicembre 2020, n. 7917).

Ciò premesso il Collegio non può che rilevare la genericità della censura in esame posto che i ricorrenti, per le ragioni appena illustrate, avrebbero dovuto chiarire in maniera puntuale in che modo le prescrizioni impartite abbiano comportato una sostanziale modifica del progetto originario presentato dalla controinteressata.

La doglianza non può essere pertanto accolta.

Con l'ottavo motivo dei motivi aggiunti (rubricato sub IX), viene dedotta la violazione dell'art. 5, lett. v-bis) e 29-ter, lett. m) del d.lgs. n. 152 del 2006, nonché della direttiva 2010/75/UE, e ciò in quanto l'istanza di AIA presentata dalla controinteressata non è stata corredata di relazione di riferimento.

La censura è infondata in quanto la relazione di riferimento di cui all'art. 29-ter, lett. m) e art 5, lett. v-bis) del d.lgs. 152 del 2006 – prevista per il caso in cui l'impianto compori l'utilizzo, la produzione o lo scarico di sostanze pericolose e, tenuto conto della possibilità di contaminazione del suolo e delle acque sotterranee nel sito dell'installazione – può essere prodotta, in base alle citate norme, anche in fase esecutiva, prima della messa in esercizio dell'installazione o prima del primo aggiornamento dell'autorizzazione rilasciata; ne consegue che la sua omissione non costituisce causa ostativa al rilascio dell'AIA. Tale conclusione risulta peraltro confacente alla funzione svolta da tale relazione, e cioè, nell'ottica della direttiva 2010/75/UE (si vedano il ventiquattresimo ed il venticinquesimo considerando), consentire un raffronto tra lo stato di contaminazione iniziale del sito e quello risultante al momento della cessazione definitiva dell'attività autorizzata, al fine dell'eventuale adozione di misure ripristinatorie nel caso di peggioramento della contaminazione

stessa.

Infine, con il nono motivo dei motivi aggiunti (rubricato sub X), viene dedotta la violazione dell'art. 13 delle NTA del vigente PRGR, in quanto, contrariamente da quanto previsto da tale norma, la discarica di cui si discute è posta ad una distanza dalle risaie inferiore a trecento metri.

Anche questa censura non può essere accolta per le ragioni di seguito esposte.

Il limite distanziale di trecento dalle risaie per le nuove discariche è stato introdotto dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) approvato con DGR n. 1990 del 2014. Questa delibera prevede che la nuova disciplina riguardante i criteri localizzativi per gli impianti rifiuti si applichi solo alle istanze prodotte successivamente alla sua approvazione, e non per quelle pendenti ed in corso di istruttoria (punto 2 del deliberato).

Ne consegue che il suddetto limite non si applica alla fattispecie in esame, posto che la domanda di autorizzazione della discarica di cui si discute è stata presentata dalla controinteressata prima dell'approvazione della DGR n. 1990 del 2014. A contrario non vale richiamare il principio *tempus regit actum* (secondo cui la disciplina applicabile è quella vigente al momento di adozione del provvedimento finale, anche se diversa da quella vigente al momento di proposizione dell'istanza) atteso che deve comunque riconoscersi all'autorità competente ad emanare la normativa la facoltà di stabilire il momento dal quale questa diviene applicabile; e che, quindi, il suddetto principio trova applicazione solo in assenza di esplicita disposizione contraria.

Va dunque ribadita l'infondatezza della censura.

In conclusione, per tutte le ragioni illustrate, il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti vanno respinti.

La complessità delle questioni affrontate induce il Collegio a disporre la compensazione delle spese di giudizio ad eccezione di quelle relative al compenso del verificatore, liquidato in dispositivo, che sono poste a carico dei ricorrenti in solido fra loro.

(Omissis)

