

Richiesta di modifica sostanziale di autorizzazione AIA relativa a un complesso di impianti per il trattamento, il recupero e la valorizzazione dei rifiuti non pericolosi

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I *quater* 15 novembre 2021, n. 11740 - Mezzacapo, pres.; Andolfi, est. - Ecoambiente S.r.l. (avv.ti Abbamonte e Presutti) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

Ambiente - Sito contaminato - Richiesta di modifica sostanziale di autorizzazione AIA relativa a un complesso di impianti per il trattamento, il recupero e la valorizzazione dei rifiuti non pericolosi - Diniego.

(*Omissis*)

FATTO

Con ricorso notificato il 19 aprile 2021 alla Regione Lazio, alla provincia di Latina, all'Agenzia regionale per la protezione ambientale e al Comune di Latina, depositato il 20 aprile 2021, la società ricorrente impugna la determinazione regionale del 17 febbraio 2021 relativa alla modifica sostanziale dell'autorizzazione integrata ambientale chiesta dalla ricorrente presso il sito di Borgo Montello.

La Regione Lazio, con il provvedimento impugnato, preso atto della relazione istruttoria allegata allo stesso provvedimento, ha concluso negativamente il procedimento di modifica sostanziale all'autorizzazione integrata ambientale già rilasciata alla ricorrente, mediante abbancamento di ulteriori volumetrie all'interno dell'invaso già autorizzato con determinazione numero 1217 del 2015 e ha disposto che la società interessata provveda alla realizzazione del "capping" sulla discarica, chiedendo la presentazione di un aggiornamento del progetto sulla base della situazione derivante dalla mancata approvazione della modifica proposta.

La società ricorrente chiede l'annullamento del provvedimento impugnato per 4 motivi, sostenendo che l'inserimento dell'impianto in un sito inquinato non dovrebbe inibire varianti agli impianti già esistenti, che i pareri contrari confonderebbero le problematiche relative alla bonifica con l'istanza di variante presentata dalla ricorrente, che l'istruttoria tecnica avrebbe dovuto tenere conto della coerenza del progetto di modifica con il piano regionale dei rifiuti e, infine, che, sul piano tecnico, la proposta di modifica sostanziale sarebbe giustificata dalla necessità di utilizzare un volume di rifiuti compatti al fine di rendere omogenee le altezze dell'impianto e poter così procedere alla copertura dell'invaso mediante la stesura di un telo, operazione impossibile qualora le altezze dei rifiuti presenti in discarica continuassero a risultare non omogenee e a presentare un profilo irregolare, incompatibile con il "capping".

Si costituiscono in giudizio, per resistere al ricorso, la Regione Lazio, il Comune di Latina e la Provincia di Latina.

In fase cautelare questo Tribunale amministrativo regionale, con ordinanza numero 2739 dell'11 maggio 2021 accoglie l'istanza di sospensione del provvedimento impugnato, nella parte in cui impone la copertura dell'invaso, valorizzando la impossibilità tecnica di realizzare la copertura finale del sito perché, per effetto dei cedimenti del corpo della discarica, lo stesso non sarebbe omogeneo ed il telo costituente il "capping" non potrebbe essere correttamente posizionato su un corpo con altezze differenti.

Nel contraddittorio precedente la trattazione di merito la Regione Lazio rappresenta che la società ricorrente, con nota dell'8 maggio 2021, ha trasmesso una proposta di aggiornamento del progetto sulla base della situazione attuale. Ad avviso della Regione la presentazione del nuovo progetto da parte della società ricorrente dimostrerebbe che esistono alternative tecniche per l'effettuazione della copertura finale. Infatti nel nuovo progetto sarebbe prevista la copertura dell'invaso non necessariamente con rifiuti bensì anche con materiali aventi peso dell'unità di volume comparabile ai rifiuti.

Il ricorso è trattato, nel merito, all'udienza del 9 novembre 2021, per essere deciso.

DIRITTO

La società ricorrente è titolare di una autorizzazione integrata ambientale rinnovata con determinazione regionale numero 1217 del 12 febbraio 2015 relativa a un complesso di impianti per il trattamento, il recupero e la valorizzazione dei rifiuti non pericolosi e per l'impianto di discarica di rifiuti non pericolosi sito in località Borgo Montello – Latina. L'autorizzazione aveva ad oggetto la realizzazione di un nuovo impianto di trattamento meccanico-biologico dei rifiuti e di un impianto di compostaggio, oltre l'ampliamento degli invasi della discarica. L'esercizio dell'attività è stato subordinato alla prosecuzione degli interventi di bonifica, trattandosi di un sito contaminato per il quale è in corso l'esecuzione del progetto di bonifica, approvato con determinazione dirigenziale del Comune di Latina numero 205 del 7 febbraio 2014.

Il procedimento amministrativo che si è concluso con il provvedimento impugnato è stato introdotto da una istanza, presentata dall'attuale ricorrente, di modifica sostanziale dell'autorizzazione integrata ambientale vigente, mediante abbancamento di ulteriori rifiuti all'interno dell'invaso già autorizzato.

L'istanza era motivata con la disponibilità di queste ulteriori volumetrie nell'ambito delle quote massime già autorizzate, essendosi verificato l'assestamento dei rifiuti a causa della mineralizzazione della sostanza organica che ha prodotto biogas e percolato, sistematicamente rimossi dall'invaso nel corso degli anni.

L'istanza è stata esaminata in conferenza di servizi, nell'ambito della quale sono stati acquisiti il parere tecnico dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente e i pareri contrari del Comune di Latina e della Provincia di Latina. La conferenza di servizi si è conclusa con la decisione adottata nel provvedimento impugnato.

La Regione Lazio, con il provvedimento impugnato, preso atto della relazione istruttoria allegata allo stesso provvedimento, ha concluso negativamente il procedimento di modifica sostanziale all'autorizzazione integrata ambientale già rilasciata alla ricorrente, mediante abbancamento di ulteriori volumetrie all'interno dell'invaso già autorizzato con determinazione numero 1217 del 2015 e ha disposto che la società interessata provveda alla realizzazione del "capping" sulla discarica, chiedendo la presentazione di un aggiornamento del progetto sulla base della situazione derivante dalla mancata approvazione della modifica proposta.

Per quel che in questa sede rileva, la relazione tecnica allegata al provvedimento impugnato contiene le seguenti considerazioni e conclusioni:

"Ai fini della programmazione dei quantitativi di rifiuti in smaltimento si conferma la necessità di volumetrie di smaltimento nell'ATO di Latina e la proposta della società Ecoambiente è coerente con le necessità di smaltimento e le previsioni dell'aggiornamento del Piano di Gestione Rifiuti DCR 4/2020;

- Ai fini del posizionamento dei volumi proposti questi coincidono con il profilo già approvato per il lotto in questione e non costituiscono variante ai fini dell'invaso in esercizio;

- Ai fini dell'art. 5 comma I lettera I bis costituiscono variante sostanziale superando la soglia di 25.000 ton.

- L'elaborato di adeguamento al D.lgs. 36/2003 così come modificato dal D.lgs. 121/2020 presentato dalla società Ecoambiente S.r.l. fornisce le informazioni richieste;

- Il sito è oggetto di procedimento di bonifica;

- L'art. 242, comma 9, del D.lgs. 152/2006 prevede che la messa in sicurezza operativa, riguardante i siti contaminati, garantisce una adeguata sicurezza sanitaria ed ambientale ed impedisce un'ulteriore propagazione dei contaminanti. I progetti di messa in sicurezza operativa sono accompagnati da accurati piani di monitoraggio dell'efficacia delle misure adottate ed indicano se all'atto della cessazione delle attività si renderà necessario un intervento di bonifica o un intervento di messa in sicurezza permanente. Possono essere altresì autorizzati interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di messa in sicurezza degli impianti e delle reti tecnologiche, purché non compromettano la possibilità di effettuare o completare gli interventi di bonifica che siano condotti adottando appropriate misure di prevenzione dei rischi;

- Tutti i pareri negativi espressi dagli enti sono motivati dal procedimento di bonifica in corso, soprattutto alla luce delle ultime rilevazioni effettuate da Arpa;

- Preso atto della nota inviata nell'ambito del procedimento di bonifica di Arpa Lazio n. 28219 del 7/5/2020 in cui è stato comunicato che non è possibile la conclusione del procedimento amministrativo di bonifica ritenendo necessaria una rimodulazione dell'analisi di rischio nella simulazione del calcolo che includesse anche le tre sostanze inquinanti (Cromo esavalente, 1,2,3 - Tricloropropano e 1,2 - Dibromoetano) per le quali non era mai stata definita una CSR;

Conclusioni:

In base alle previsioni del D.lgs. 36/2003 che costituisce BAT di settore la proposta di modifica rispetta le previsioni normative. Con riferimento all'art. 242 comma 9, secondo quanto richiamato da Arpa circa la necessità di una nuova analisi di rischio per le tre nuove sostanze inquinanti rilevate (Cromo esavalente, 1,2,3, - Tricloropropano e 1,2 - Dibromoetano) non è possibile autorizzare la modifica proposta ed oggetto della conferenza."

Avverso il provvedimento impugnato la ricorrente deduce 4 motivi di impugnazione.

Con il 1° motivo la ricorrente precisa che, sotto un profilo strettamente tecnico, la richiesta di variante sostanziale formulata da Ecoambiente per la apposizione sul Lotto B del proprio impianto – coltivato sino a giugno 2016 – di ulteriori 38.000 mc. avrebbe una semplice spiegazione tecnica, come risulterebbe dalla perizia giurata del Geologo Pasquale Manara versata in atti.

Le riduzioni di quota scaturenti dal drenaggio di percolato e biogas operate dalla Ecoambiente negli ultimi 3 anni hanno creato delle depressioni sul corpo della discarica, che ne rendono il profilo sommitale irregolare: tale abbassamento non è naturalmente omogeneo, come si evince dai grafici allegati alla perizia Monara.

Al fine della realizzazione del "capping" finale – copertura con biomembrana del corpo della discarica – sarebbe necessario procedere alla "ricomposizione" di tale volume, per la regolarizzazione dello stesso: non si potrebbe apporre una membrana su una discarica con altezze tecnicamente disomogenee.

Al fine di comporre il nuovo corpo della discarica, in coerenza con il progetto già autorizzato dalla Regione Lazio, sarebbe necessario utilizzare materiale omogeneo e cioè ulteriori rifiuti.

Pertanto, la ricorrente deduce violazione del decreto legislativo 36 del 2003 in connessione con l'articolo 242 del testo

unico ambientale; eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti e falsa motivazione; gli assestamenti dell'impianto avrebbero provocato una volumetria residua pari a 38.000 m³ che andrebbe riempita per la sistemazione della copertura del lotto B. Gli interventi proposti dalla ricorrente sarebbero coerenti con le previsioni del decreto legislativo 36 del 2003 e con il piano rifiuti regionale, come riconosciuto espressamente nella relazione istruttoria allegata al provvedimento impugnato, essendo conformi alle prescrizioni di cui agli articoli 8 e 9 del decreto legislativo 36 del 2003, in particolare agli allegati tecnici 1 e 2 al suddetto decreto legislativo. L'istruttoria condotta dalla Regione sarebbe viziata per travisamento dei fatti. La bonifica del sito inquinato di Borgo Montello non dovrebbe impedire l'autorizzazione. L'istruttoria positiva definita dagli Uffici Regionali, con la stessa relazione allegata al diniego del 17.2.2021, non dovrebbe essere caducata con il mero richiamo alle risultanze negative – che tali non sarebbero – di alcuni profili dell'attività di bonifica dell'intero sito di Borgo Montello emersi in sede di analisi di alcuni parametri ambientali. Il Comune di Latina vorrebbe impedire in ogni caso la variante proposta dalla ricorrente. Ad avviso della ricorrente, in sostanza, il progetto da essa presentato avrebbe dovuto essere valutato unicamente alla luce del decreto legislativo 36 del 2003 e del piano rifiuti regionale, senza alcuna commistione con il procedimento di bonifica in corso che la ricorrente starebbe curando nel migliore dei modi.

Il motivo è infondato.

Dall'istruttoria tecnica condotta nella conferenza di servizi risulta che il conferimento di ulteriori rifiuti nella discarica è conforme alle necessità di smaltimento dei rifiuti nell'ambito territoriale di Latina ed è compatibile con il piano regionale dei rifiuti.

Infatti non è questa la ragione del rigetto della variante all'autorizzazione integrata ambientale proposta dalla ricorrente che determinerebbe un ulteriore conferimento di rifiuti nella discarica di cui si tratta.

La motivazione del provvedimento negativo risiede, con un espresso richiamo all'articolo 242, comma 9, del codice ambientale, nella necessità di eseguire una nuova analisi del rischio presente nel sito inquinato che impedisce, allo stato, l'ulteriore conferimento di rifiuti.

Questa nuova analisi del rischio si è resa necessaria in quanto, nonostante l'attività di bonifica condotta dalla società ricorrente, l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ha eseguito dei prelievi in 8 punti ubicati nell'area in cui è situato l'impianto ed ha rilevato la presenza di 3 nuove sostanze inquinanti, in precedenza non osservate: cromo esavalente, tricloropropano e dibrometano.

A causa di questi inquinanti non è stato possibile concludere il procedimento di collaudo della bonifica in senso favorevole alla società che gestisce l'impianto.

Di conseguenza, legittimamente, si è ritenuto che il conferimento di nuovi rifiuti nell'invaso potesse aggravare la contaminazione già presente nel sito, in applicazione dei principi di precauzione e prevenzione recati dalla normativa ambientale.

Il fatto che i risultati delle analisi tecniche siano stati contestati dalla società ricorrente non dimostra la inattendibilità di essi.

In materia di bonifica di siti inquinati l'autorità amministrativa, trattandosi di risolvere questioni tecniche di particolare complessità, dispone di una discrezionalità molto ampia nell'individuare le soluzioni applicabili, sindacabile in sede giurisdizionale solo nel caso di risultati abnormi, o comunque manifestamente illogici (Cons. Stato, Sez. IV, 26/02/2021, n. 1658).

Pertanto la proposta di conferire ulteriori rifiuti nella discarica, seppure compatibile con le esigenze regionali e locali di smaltimento dei rifiuti e seppure contenuta nei volumi autorizzati, a causa dell'assestamento dei rifiuti già presenti in discarica, è stata, legittimamente, ritenuta in contrasto con l'articolo 242, comma 9 del D.lgs. 152/2006 per cui la messa in sicurezza operativa, riguardante i siti contaminati, deve garantire una adeguata sicurezza sanitaria ed ambientale e impedire una ulteriore propagazione dei contaminanti; possono essere autorizzati interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di messa in sicurezza degli impianti e delle reti tecnologiche, purché non compromettano la possibilità di effettuare o completare gli interventi di bonifica che siano condotti adottando appropriate misure di prevenzione dei rischi.

Ne consegue l'infondatezza del 1° motivo di ricorso.

Con il 2° motivo la ricorrente deduce che, nelle conferenze di servizi, sarebbe emersa la validità tecnica della proposta della ricorrente, per cui il provvedimento impugnato sarebbe viziato da una motivazione errata e non sorretto da istruttoria tecnica adeguata.

Il motivo è infondato per le considerazioni in precedenza esposte e anche perché l'istruttoria condotta nella conferenza di servizi dà atto di tutti gli elementi rappresentati dalla ricorrente, ma si conclude in senso negativo alla luce della situazione di contaminazione del sito.

Con il 3° motivo la ricorrente afferma che il collegamento tra l'impianto Ecoambiente e le attività di bonifica del sito inquinato di Borgo Montello, pur non essendo strettamente rispettoso delle previsioni del D.lgs. 36/2003, è stato condiviso dalla Ecoambiente che ha, per l'effetto, attivato le attività di sua competenza, inerenti alla bonifica di un'area vasta, non ascrivibile alle attività di Ecoambiente in senso stretto, sulla falsariga delle indicazioni tecniche provenienti dal Piano di monitoraggio e controllo predisposto dal Comune di Latina sin dal 2014. La bonifica sarebbe stata condotta correttamente e l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente non avrebbe chiarito quali elementi tecnici funzionali siano ostativi

alla variante. Nella bonifica sarebbero emersi ulteriori elementi di rischio per cui la ricorrente avrebbe chiesto una nuova campagna di verifica. La ricorrente non avrebbe violato alcuna prescrizione della precedente autorizzazione con riferimento ai punti 12 e 13.

Il motivo è infondato perché non si discute sul rispetto, da parte della ricorrente, delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione regionale del 12 febbraio 2015. Correttamente ed efficacemente la ricorrente ha eseguito la demolizione chimica ossidativa dei rifiuti collocati nella discarica. Nella relazione istruttoria si dà atto delle analisi eseguite dalla ricorrente che dimostrano che le acque della falda sottostante sono risultate prive dei contaminanti organici prima presenti, con valori inferiori alle concentrazioni soglia di rischio e anche ai valori delle concentrazioni soglia di contaminazione. Tuttavia sono stati rinvenuti nuovi contaminanti, precedentemente non rilevati, che hanno reso non più attuale l'analisi di rischio precedentemente approvata.

Sulla base di questa evidenza è stato ritenuto imprudente il conferimento di ulteriori rifiuti in discarica.

Con il 4° motivo la ricorrente deduce che, per la chiusura dell'impianto, la Regione dovrebbe verificare le caratteristiche morfologiche dell'invaso. L'assestamento del profilo del lotto B sarebbe necessario per procedere alla stesura della copertura. Sarebbe impossibile oggi il "capping" definitivo del lotto, fatto travisato dalla Regione Lazio, a causa di una disomogeneità nell'altezza variabile tra i 30 m e i 33 m. Inoltre la Regione non avrebbe considerato la violazione del piano economico finanziario che non prevede la copertura dei costi di chiusura della discarica. Solo l'autorizzazione alla variante consentirebbe di rendere sostenibile la gestione nonché le attività di bonifica ulteriori presso il sito di Borgo Montello ma il comune di Latina si opporrebbe all'accordo di programma necessario.

Anche l'ultimo motivo è infondato.

Il provvedimento negativo impugnato non impone alla ricorrente di procedere alla realizzazione del "capping" della discarica così come essa si presenta allo stato attuale, con evidenti disomogeneità nelle altezze dei rifiuti che rendono impossibile la stesura di un telo a copertura integrale degli stessi.

Nel provvedimento si chiede alla società interessata di presentare un aggiornamento del progetto, al fine della copertura della discarica, aggiornamento resosi necessario per la mancata approvazione della modifica proposta.

Dunque la Regione, legittimamente, sulla base di quanto si è accertato in precedenza, ha rifiutato la proposta di rendere omogeneo il profilo dell'invaso mediante il conferimento di rifiuti ed ha invitato la ricorrente a presentare un progetto alternativo.

Progetto che effettivamente risulta essere stato presentato dopo la proposizione del presente ricorso e che prevede il riempimento dei vuoti mediante materiali compatibili per peso e per volume con rifiuti pretrattati. La proposta è all'esame dell'autorità regionale, ma dimostra che tecnicamente è possibile rimodellare il profilo della discarica attraverso materiali diversi dei rifiuti, in particolare utilizzando quei materiali che non possono più essere considerati rifiuti, in seguito al trattamento eseguito su di essi e, di conseguenza, evitano il rischio di ulteriore contaminazione dell'area.

La censura sui profili tariffari e di compatibilità economica della gestione dell'impianto esula dalla presente controversia, trattandosi di questione estranea al procedimento che si è concluso con il provvedimento impugnato.

Il ricorso, in conclusione, deve essere respinto per la infondatezza di tutti i motivi di impugnazione.

Le spese processuali, in considerazione della complessità delle questioni dibattute, devono essere interamente compensate tra le parti costituite.

(Omissis)