

Procedura di VIA e AIA per un progetto di ampliamento di una discarica di rifiuti non pericolosi

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 23 dicembre 2021, n. 2334 - Pennetti, pres.; Goggiamani, est. - Associazione Legambiente Nazionale Aps Onlus (avv.ti Giudice, Giuliano e Parretta) c. Prefetto della Provincia di Cosenza (n.c.) ed a.

Ambiente - Procedura di VIA e AIA per un progetto di ampliamento di una discarica di rifiuti non pericolosi.

(Omissis)

FATTO

L'Associazione Legambiente Nazionale Aps Onlus si è rivolta al Tar per l'annullamento del provvedimento n. 14284 del 20 novembre 2019 della Regione Calabria, con cui ha rilasciato il provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale e l'Autorizzazione Integrata Ambientale in relazione al progetto presentato dalla società Bieco a r.l. per la realizzazione dell'ampliamento della discarica di rifiuti non pericolosi in località Case Pipino Scala Coeli (interessante le part.lle 68, 157, 156, 51, 70 e porzioni delle particelle 60 e 69 del foglio 62 del Comune di Scala Coeli).

A sostegno della impugnazione ha articolato dodici motivi di ricorso così rubricati I) violazione delle disposizioni del Piano Regionale Gestione Rifiuti, adottato con DGR 497/2016, in quanto la discarica in progetto non rientra nella programmazione regionale dei rifiuti appartenenti al circuito pubblico, non essendo riportata nel nuovo PRGR 2016, II) violazione delle prescrizioni urbanistiche vigenti per carenza di conformità dell'intervento proposto. Violazione dell'art. 51 L.R. n. 19/2002. Contraddittorietà ed incoerenza, in quanto le particelle oggetto dell'ampliamento autorizzato hanno destinazione urbanistica agricola e sono in contiguità con la particella 40 del foglio 62 coltivata con il metodo biologico con produzioni agroalimentari ed in quanto l'atto conclusivo della conferenza dei servizi è da considerare automaticamente variante urbanistica al piano regolatore comunale, ma ne mancava il presupposto dell'approvazione del progetto da parte dell'autorità competente ai fini del rilascio dell'AIA e della verifica della compatibilità urbanistica dell'intervento, atteso che non è stato convocato il Servizio Tecnico Regionale che doveva esprimere parere ai sensi dell'art. 89 del d.P.R. 38/01 ed il Settore 3 Dipartimento Urbanistica ha espresso parere negativo mentre non vi è nelle NTA comunali disciplina della destinazione "Attività Produttive Industria insalubre"; III) mancata sdemanializzazione delle aste demaniali. Contraddittorietà e difetto di motivazione, difetto di istruttoria. Violazione dell'art. 97 Costituzione. Eccesso di potere per travisamento ed omissione di valutazione, violazione del mandato commissariale; IV) eccesso di potere per travisamento delle circostanze di fatto in relazione alle criticità della viabilità di accesso alla discarica. Eccesso di potere per violazione della Ordinanza n. 5 del 31/03/2015 della Provincia di Crotone in merito all'accessibilità del proposto intervento, in quanto il percorso stradale della discarica non era idoneo a soddisfare la condizione di pagina 5 delle prescrizioni A.I.A. allegate al D.D.G. 4180/10 che richiedeva la percorribilità in ogni periodo dell'anno; V) violazione dell'art. 142 d.lgs. n. 42/2004, eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti. Contraddittorietà, posto che Legambiente in conferenza aveva rappresentato la sussistenza di vincolo paesaggistico in quanto nei terreni scorre il corso d'acqua denominato Vallone Pipino che il decreto commissariale aveva, invece, ritenuto insussistente poichè non risultante dalle cartografie ufficiali; VI) violazione di legge per mancata convocazione in conferenza dei servizi del Servizio Tecnico Regionale, eccesso di potere per incoerenza. Violazione dell'art. 97 Costituzione per difetto di acquisizione del parere ex art. 89 d.P.R. n. 380/2001; VII) violazione dell'art. 10 l. n. 241/90. Mancata e carente valutazione delle osservazioni della ricorrente. Violazione del decreto dirigenziale n. 962/2019 del Dipartimento Politiche della Montagna e Foresta Forestazione, Difesa del Suolo, per mancato riscontro della compatibilità dell'intervento con le norme di attuazione valide nelle zone destinate a "Attività Produttive Industria Insalubre"; VIII) violazione dell'art. 14, comma 4, l. n. 241/1990 (nella versione previgente al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104), in quanto si sarebbe dovuto dare conto fattivamente e concretamente ai rilievi dell'Agenzia del Demanio, IX) mancata sottoposizione del progetto rimodulato alle osservazioni del pubblico; X) violazione della deliberazione Giunta Regionale n. 47 del 10/02/2004, all. A, dell' O.P.C.M 3274 del 20 marzo 2003, dell'art. 94 DPR 380/01, dell'art. 4 L.R. n. 37/2015, dell'art. 5 L.R. n. 15/2016, dell'art. 4 l.r. n. 15, dell'art. 20 c. 3 del d.P.R. n. 380/01, essendo il territorio del Comune di Scala Coeli classificato con zona Sismica di Seconda Categoria ed essendo carente la prescritta autorizzazione sismica; XI) violazione dell'art. 1 comma 1 della L.R. n. 14 del 11/08/2014. Violazione del principio comunitario della concorrenza, in quanto la discarica in progetto non rientra nella programmazione regionale dei rifiuti appartenenti al circuito pubblico dell'ATO CS1 e la Comunità d'Ambito non si è ancora dotata del Piano d'Ambito con conseguente affidamento della gestione dei rifiuti appartenenti al circuito pubblico ad un soggetto economico senza il rispetto del principio di libera concorrenza; XII) violazione della normativa che regola le aree percorse da incendio.

Si è costituita la Bieco s.r.l. depositando documenti e svolgendo le specifiche difese nella memoria ex art. 73 c.p.a. Ha, in particolare, eccepito in rito l'inammissibilità del ricorso per difetto di valida notifica all'ente regionale, la sua irricevibilità



per violazione dei termini dimezzati di cui all'art. 119 c.p.a., l'inammissibilità delle censure concernenti interessi dominicali di esclusiva competenza dell'Agenzia del Demanio e nel merito ha sostenuto l'infondatezza dei motivi di ricorso.

Rimessa in termine da parte del Collegio la parte ricorrente per la notifica del ricorso alla Regione Calabria (ordinanza collegiale n. 1326/2021), essa non si è costituita neppure a fronte della rituale notifica rinnovata.

È intervenuta l'Agenzia de Demanio chiedendo che, in accoglimento del ricorso, venisse annullato il decreto n. 14284/19 da lei autonomamente impugnato.

Il Prefetto della Provincia di Cosenza, cui il ricorso è stato ritualmente notificato, non costituito in giudizio.

All'udienza del 10 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. L'eccezione di irricevibilità è priva di fondamento.

Prevede l'art. 119 c.p.a. il c.d. rito abbreviato per i *“provvedimenti relativi alle procedure di occupazione e di espropriazione delle aree destinate all'esecuzione di opere pubbliche o di pubblica utilità e i provvedimenti di espropriazione delle invenzioni adottati ai sensi del codice della proprietà industriale”*.

Nella specie, però, nessun aspetto di occupazione o espropriazione di aree viene in rilievo in relazione all'opera di ampliamento oggetto di autorizzazione.

2. L'intervento della *cointeressata* Agenzia del Demanio – non intimata in giudizio dalla ricorrente (v. notifiche del ricorso) e che, comunque, ha proposto autonomo ricorso – risulta inammissibile per difetto di notifica dell'atto di intervento alle controparti e per mancato rispetto del termine di 30 giorni anteriori all'udienza per come previsto dall'art. 50 co. 2 e 3 c.p.a..

2. La disamina delle censure deve essere preceduta dalla considerazione che, se è certa la legittimazione dell'associazione Legambiente Nazionale Aps o.n.l.u.s, in quanto associazione riconosciuta ai sensi dell'art. 13 della l. n. 349/1986, essa possa agire secondo i dettami dell'art. 100 c.p.c. unicamente per far valere vizi di valenza ambientale tesi cioè ad arrecare utilità all'interesse ambientale protetto (v. in senso analogo TAR Emilia-Romagna, Bologna, sez. I, 10/07/2014, n. 741 e 346/2018; v. TAR Liguria, sez. I, 29 giugno 2012, n. 905), da intendere, tuttavia, secondo la giurisprudenza meno restrittiva anche come vizi strumentali alla tutela ambientale (Cons. Stato, sez. VI, 23 ottobre 2007 n. 5560, e sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760).

3. Con il primo motivo l'associazione ricorrente lamenta che la discarica in progetto non rientra nella programmazione regionale dei rifiuti ed esso va disaminato unitamente all'undicesimo motivo di ricorso ove si deduce il difetto del piano d'ambito da parte del competente ATO CS1.

I motivi sono in parte infondati ed in parte inammissibili.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 199 lett. g) TUamb il piano regionale prevede, tra l'altro, *“il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti”* e gli artt. 201 e 203 TUAMB demandano le competenze relative ad organizzazione, affidamento e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani alle Autorità d'ambito le quali adottano apposito piano d'ambito.

In tale programmazione non rientra, dunque, l'impianto, già autorizzato nel 2010 e da tempo realizzato, il quale è sorto per lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi ed inoltre -) la Regione e la competente Ato hanno positivamente valutato la disponibilità del gestore ad ivi accogliere anche rifiuti indifferenziati in quanto nel territorio cosentino vi sono solo due impianti in saturazione (v. doc. 16 fasc. controinteressata e decreto impugnato che prende atto del parere favorevole dell'Ato e prende atto della disponibilità della società proponente a contribuire con l'impianto al servizio di circuito pubblico di rifiuti al punto 20) -) non vi sono attualmente programmi per l'attuazione del principio di autosufficienza di cui all'art. 182 bis Tuamb (*“Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di: a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali; b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti”*), -) il piano regionale rifiuti prevede la necessità di dotare l'ATO CS1, per far fronte al fabbisogno di smaltimento dei rifiuti residuali riferito all'arco di dieci anni, di discariche con capacità di recepimento pari a 600.000 mc.

D'altra parte, l'undicesimo motivo nella parte in cui fa questione del mancato rispetto del principio di concorrenza nell'affidamento del servizio si rivela inammissibile in quanto questione che esula dagli interessi tutelati da Legambiente.

4. Il secondo motivo con cui si lamentano violazioni dell'assetto urbanistico è infondato.

4.1. Occorre, anzitutto, partire dalla considerazione che, come ha già avuto modo di affermare questo Tar (v. sentenza n. 356/2016 non appellata), “l’AIA e la valutazione di impatto ambientale, [...] producono gli effetti dell’autorizzazione unica ex art. 208 co. 6 del D.Lgs. 152/2006, costituendo, ove occorra, “variante allo strumento urbanistico” in relazione alla destinazione dell’area di localizzazione dell’impianto (cfr. da ultimo Consiglio di Stato, sez. V, 11 dicembre 2015 n. 5658).

Invero l’automatismo tra l’adozione dell’atto autorizzatorio e la modifica del piano urbanistico, espressamente previsto dal cd. Codice dell’Ambiente è facilmente intellegibile se si considera che, come autorevolmente osservato (cfr. ex multis Cons. St., sez. V, 2 ottobre 2014 n. 4298; Cons. St., sez. V, 31 maggio 2012, n. 3254; 22 giugno 2009, n. 4206; sez. IV, 22 gennaio 2013, n. 361; 5 luglio 2010, n. 4246; VI, 17 maggio 2006, n. 2851) la valutazione di impatto ambientale non si sostanzia in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell’opera, ma implica una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all’utilità socio – economica dell’opera da realizzare, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione – zero.

L’atto autorizzatorio - adottato all’esito di una istruttoria complessa che vede il coinvolgimento di diversi enti, portatori di rilevanti interessi pubblici connessi al territorio (urbanistici, naturalistici, paesistici, di sviluppo economico-sociale) comunque incisi dall’opera oggetto di valutazione - si configura invero quale “atto di alta amministrazione”, esercizio di una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura, la comparazione – contestuale perché effettuata in sede di conferenza di servizi - ed il bilanciamento della molteplicità dei interessi coinvolti (Cons. St., sez. V, 27 marzo 2013, n. 1783; sulla natura di “atto di alta amministrazione” attribuito alla VIA, cfr. anche da ultimo Corte Cost. 81/2013)”.

Legittimamente, dunque, il decreto impugnato, a pag. 14, ha dato atto di tale effetto.

4.2. Ne consegue l’irrelevanza della mancanza nel piano urbanistico del Comune di Scala Coeli di precise norme tecniche attuative per la mutata destinazione in zona “Attività produttiva industria insalubre”.

Tale carenza consente, allora, di superare anche la settima censura ove il ricorrente lamenta la mancata verifica della compatibilità, richiesta dall’UOA Forestazione, con le NTA comunali per le zone destinate a “Attività Produttive Industria Insalubre”: l’insussistenza delle disposizioni tecniche rende inefficace la condizione apposta nel parere.

4.4. Quanto alla contiguità dell’impianto alla particella 40 del foglio 62 coltivata con

il metodo biologico con produzioni agroalimentari certificate occorre rammentare che l’allegato 1, punto 2.1 - ubicazione - del d.lgs. n. 36 del 2003 prevede, al quinto capoverso, che per ciascun sito di ubicazione devono essere valutate le condizioni locali di accettabilità dell’impianto in relazione a: distanza dai centri abitati;....collocazione in zone di produzione di prodotti agricoli ed alimentari definiti ad indicazione geografica o a denominazione di origine protetta ai sensi del regolamento n. 2081/92/CEE e in aree agricole in cui si ottengono prodotti con tecniche dell’agricoltura biologica ai sensi del regolamento n. 2092/91/CEE, sicchè il Consiglio di Stato ha in proposito chiarito che “La disciplina normativa di cui si tratta, del resto, non reca il divieto di realizzare discariche in aree agricole votate all’agricoltura biologica (che, certamente, la discarica in oggetto non si colloca in area siffatta), bensì impone agli organi competenti di tenere conto - onde verificarne motivatamente la compatibilità - della vicinanza della discarica ad aziende così caratterizzate” (v. Cons. St. 5626/2006).

È vero che la più restrittiva previsione regionale (art. 51 L.R. n. 19/2002) dispone che nelle zone a destinazione agricola è, comunque, vietata “ogni attività di deposito, smaltimento e lavorazione di rifiuti non derivante dall’attività agricola o da attività ad esse complementari, situate all’interno o in contiguità di zone agricole direttamente investite da coltivazioni di pregio con tutela o marchio di qualità, o da produzioni agroalimentari certificate”, ma nella specie seppur la particella in cui è programmato l’ampliamento (n. 70) è confinante con quella con produzione biologica (v. cartografia nella perizia giurata in doc. 22 fasc. controinteressata) non può dirsi sussistere la contiguità.

Al di là del dubbio della persistenza di tale coltivazione alla luce della aereofotogrammetria, delle foto e delle cartografie prodotte in allegato alla citata perizia, non risulta sussistere il limite della contiguità in virtù dei limiti del progettato ampliamento, delle opere ivi previste e della conformazione del terreno a confine tra le proprietà.

In virtù dei dati offerti dalla perizia non repressibile, dunque, risulta il mutamento di parere da negativo in positivo del Dipartimento agricoltura in sede di conferenza il quale con parere prot. 392824 del 20.11.2018 ha affermato “l’inesistenza dei paventati effetti diretti o indiretti su produzioni biologiche, DOP, IGP, produzioni tradizionali, presenti nella zona” né d’altro canto la ricorrente ha offerto elementi di fatto di segno contrario tesi a dimostrare la illegittimità della conclusione.

5. Con il terzo motivo lamenta Legambiente l’illegittimità dell’autorizzazione all’ampliamento in quanto involgente l’occupazione di aree demaniali e con l’ottavo motivo la erronea considerazione nel seno della conferenza delle obiezioni dell’Agenzia del demanio sulla sdemanializzazione.

Per quanto premesso i motivi *de quibus* risultano inammissibili per carenza di interesse essendo i lamentati vizi di occupazione delle aste espressioni di difesa della proprietà di esclusiva pertinenza dell’Agenzia del Demanio non accompagnate da precipe prospettazioni, anche *latu sensu*, ambientali. La ricorrente, d’altro canto, per quanto di suo interesse ammette che Regione Calabria Settore Gestione Demanio Idrico, aveva espresso il nulla osta idraulico (con nota

prot. 272317 del 03.08.2018).

La questione prospettata dall'ente demaniale, tra l'altro, risulta essere già scrutinata da questo Tar con la sentenza n. 1547/21.

6. La quarta censura concernente la viabilità di accesso alla discarica è infondata posto che, come anche rilevabile a pag. 18 dell'atto impugnato, *“esul[a] dal procedimento di ampliamento in questione”* in quanto non afferente all'autorizzato ampliamento, ma alla sua originaria apertura.

7. Con la quinta critica il ricorso sostiene la mancata considerazione del sussistente vincolo paesaggistico in relazione al Vallone Pipino.

Prevede l'art. 142 co. 1 lett. c) del d.lgs. n. 42/2004 per i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini una fascia di rispetto di 150 metri ciascuna.

Il decreto impugnato ha dato atto in proposito che:

- *nelle certificazioni di destinazione urbanistica emesse dal Comune, ai sensi del DPR 6 giugno 2001 n. 380, articolo 30, commi 2 e 3, non risulta riportato alcun vincolo paesaggistico ai sensi del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42;*

- *durante i lavori della conferenza dei servizi, l'Ufficio provinciale titolare del provvedimento di autorizzazione paesaggistica ha manifestato il proprio difetto di competenza;*

- *dalla verifica effettuata sulle cartografie digitali disponibili sul sito ufficiale dedicato del Ministero dei beni e delle attività culturali (<http://www.sitap.beniculturali.it>), non risultano perimetrazioni di vincolistica paesaggistica;*

- *negli elaborati del documento di pianificazione territoriale regionale, Quadro territoriale regionale a valenza paesaggistica (QTRP), le aree interessanti i beni di natura paesaggistica insistenti nel Comune di Scala Coeli non interessano le aree coinvolte dall'intervento.*

L'assunto ricorsuale, privo di ogni specifica documentazione di supporto, non è idoneo a superare le risultanze documentali e la valutazione dell'Amministrazione di sussistenza del corso d'acqua a distanza inferiore a 150 mt.

Neppure supera il rilievo la circostanza dedotta dalla ricorrente della memoria di replica dell'essere la particella 156 direttamente confinante con il Vallone Pipino, atteso che i confini dell'ampliamento (ben visibile nelle planimetrie allegate alla perizia del dott. Caruso) non si estendono sino a ricomprendere la p.lla 156 (v. anche tavola 5.01 in doc. 33 fasc. controinteressata).

Tali riscontri rendono superfluo ogni ulteriore accertamento istruttorio.

8. La contestata carenza del parere di cui all'art. 89 d.P.R. n. 380/2001 – secondo cui *“Tutti i comuni nei quali sono applicabili le norme di cui alla presente sezione e quelli di cui all'articolo 61, devono richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati prima della delibera di adozione nonché sulle lottizzazioni convenzionate prima della delibera di approvazione, e loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio”* non coglie nel segno.

Riprendendo quanto illustrato al punto 4.1., la variazione della destinazione urbanistica deriva nella specie quale effetto automatico dall'espletamento del peculiare e complesso procedimento autorizzatorio la cui specialità prevale sulla prescrizione generale dell'ordinaria approvazione delle varianti.

9. Il nono motivo con cui si lamenta la mancata sottoposizione alle osservazioni del pubblico del progetto rimodulato non coglie nel segno.

Dalla lettera degli atti emerge che, a seguito di osservazioni critiche delle PPAA., la Bieco abbia provveduto a rimodulare il progetto in termini *riduttivi* rispetto all'originario proposto ampliamento con eliminazione del terzo lotto e della relativa volumetria tanto che il parere positivo del 22.01.2019 ha dato atto della conseguenziale riduzione dell'impatto dell'ampliamento, sicché non era nella specie richiesto nuovo avviso per la nuova sottoposizione del progetto alle osservazioni.

10. La decima contestazione di Legambiente consiste nella carenza dell'autorizzazione sismica, richiesta dall'art. 94 d.P.R. n. 380/2001.

Prevede la norma che *“1. Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche,..... non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione [scritta] del competente ufficio tecnico della regione”*, così chiarendo la sua necessità per eseguire i lavori e non per l'ottenimento del titolo abilitativo.

La costante giurisprudenza afferma, conseguentemente, che il nulla osta sismico non influisce sulla legittimità del provvedimento abilitativo ma impedisce la esecuzione dei lavori (cfr. Cons. Stato Sez. VI, 24 settembre 2010, n. 7128 e 6881/2020 e v. errata citazione del ricorrente a suo favore della sentenza del Tar Salerno n. 366/2020 che, invece, conferma la detta esegesi affermando *“per giurisprudenza consolidata, alla stregua dell'art. 94 del d.p.r. n. 380/2001, l'autorizzazione sismica, sebbene non costituisca presupposto per il rilascio del permesso di costruire (o per la presentazione della SCIA), è pur sempre condizione di efficacia dello stesso, e, quindi, – come, d'altronde, riconosciuto dalla stessa ricorrente – è necessaria per l'inizio dei lavori”*).

Ebbene, essa è stata prodotta dalla Bieco s.r.l. (v. docc. 33 e 34 fasc. controinteressata).

12. Con il dodicesimo motivo rubricato *“Violazione della normativa che regola le aree percorse da incendio”* la ricorrente deduce che *“Nel 2007 l'intera località Pipino del comune di Scala Coeli è stata percorsa da incendio, ma non è stata*

adempita la normativa in materia di incendi che prevede divieti e prescrizioni, né nel caso de quo vi è alcun accenno a tale circostanza”.

La doglianza è inammissibile per palese genericità.

13. Le spese di lite, in ragione della complessiva delle valutazioni amministrative e degli interessi in gioco, devono essere compensate.

(Omissis)

