

# Illegittimo diniego dell'istanza di provvedimento autorizzatorio unico regionale per la realizzazione e l'esercizio di una discarica per rifiuti non pericolosi

T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, Sez. I 14 marzo 2022, n. 132 - Settesoldi, pres.; Sinigoi, est. - Gesteco S.p.A. e Inerti Cividale S.r.l. (avv. Pellegrini) c. Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia (avv. ti Iuri e Croppo) ed a.

**Ambiente - Diniego dell'istanza di provvedimento autorizzatorio unico regionale per la realizzazione e l'esercizio di una discarica per rifiuti non pericolosi - Illegittimità.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

Oggetto del ricorso ora in esame è il provvedimento regionale in epigrafe compiutamente indicato, con cui è stata denegata alla Gesteco s.p.a. l'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 27-bis del D.lgs. 152/2006 per la realizzazione e l'esercizio di una discarica per rifiuti non pericolosi in Comune di Cividale del Friuli (UD), località "Murà", su un sito di proprietà della Inerti Cividale s.r.l., in quanto, come rilevato dal Servizio geologico nel parere prot. n. 14205 del 11/03/2021, "l'intervento proposto, nel suo insieme, risulta incompatibile con gli obblighi di riassetto ambientale ancora presenti sull'area e (...) tale vincolo è superabile unicamente mediante la predisposizione di un progetto di riassetto ambientale da autorizzarsi a cura dell'Ufficio competente in materia di attività estrattive, ai sensi e secondo i limiti definiti dell'art. 9 comma 2 della L.R. 3/2018". Inoltre, "l'area oggetto di intervento ricade all'interno del perimetro del programma <Firmano Pulita 2000>, approvato con DGR n. 3909 del 17/12/1999, la quale al punto 1 prescriveva il divieto di realizzazione o di ampliamento di cave e discariche".

Le società Gesteco s.p.a. e Inerti Cividale s.r.l. l'hanno, infatti, collettivamente impugnato, invocandone l'annullamento sulla scorta dei seguenti motivi di diritto:

1. "Violazione e falsa applicazione di legge. Violazione e falsa applicazione della LR n. 35/1986, della LR n. 12/2016 e della LR n. 3/2018. Violazione del D.Lgs. n. 36/2003. Violazione del Decr. Pres. Reg. 19.3.2018 n. 58/Pres. Erroneità nella motivazione", con cui denunciano l'erroneità della motivazione addotta a sostegno del diniego opposto, laddove postula che la deducente (soggetto diverso da quello autorizzato alla realizzazione dell'attività di cava e destinatario, vent'anni fa, del provvedimento di decadenza dell'autorizzazione alla cava e delle prescrizioni connesse) non potrebbe proporre all'interno della ex-cava "Murà" un intervento di recupero ambientale attraverso la costruzione e gestione di una discarica per rifiuti non pericolosi (ovviamente, se autorizzabile in esito ad una compiuta istruttoria).

Ugualmente privo di pregio ritiene il richiamo in motivazione all'art. 9 c. 2 l.r. n. 3/2018, in quanto trattasi di norma "di favore" ("...è ammessa, anche in presenza della garanzia fideiussoria, la presentazione di domande di autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva in aree interessate da attività estrattive cessate, da parte di soggetti diversi da quelli di cui al comma 1, al fine del completamento dell'attività estrattiva cessata"), non certo di una norma che introduce un obbligo diretto ad escludere qualsivoglia altra ipotesi, consentita dalla legge, di ricomposizione di un sito dismesso.

Ritiene, dunque, che le norme di legge vigenti non consentissero alla Regione di rigettare pregiudizialmente l'istanza di autorizzazione, omettendo la doverosa istruttoria sulla sussistenza o meno dei presupposti di sostenibilità tecnica per procedere al recupero ambientale del sito dismesso mediante la realizzazione del progetto di discarica di rifiuti non pericolosi e ricomposizione ambientale finale, come consentito dalle disposizioni statali e regionali in materia di localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, che incoraggiano e promuovono proprio la realizzazione di impianti di smaltimento rifiuti all'interno di siti abbandonati e degradati, quale è pacificamente quello di "Murà".

2. "Violazione e falsa applicazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 c. 40 LR n. 4/1999 e della DGR n. 3909/1999. Violazione e falsa applicazione del Decreto Pres. Reg. n. 058/2018/Pres. recante i <Criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti>(CLIR). Eccesso di potere per travisamento, erronea valutazione dei fatti e contraddittorietà", con cui lamentano l'erroneità della motivazione, anche laddove fa riferimento alla circostanza che "l'area oggetto di intervento ricade all'interno del perimetro del programma <Firmano Pulita 2000> approvato con DGR n. 3909 del 17/12/1999, la quale al punto 1 prescriveva il divieto di realizzazione o ampliamento di cave e discariche". Al riguardo, hanno, infatti, osservato che "Il <programma> – non avendo natura pianificatoria né costituendo applicazione di una disposizione di legge diretta ad introdurre una disciplina sulla localizzazione degli impianti o sulle caratteristiche tecniche delle stesse – è (...) pacificamente privo di efficacia precettiva e non può in alcun modo essere assunto a parametro escludente di un intervento come quello in esame, qualora esso non debba ovviamente accedere (come in effetti nel caso di specie non accade) al contributo finanziario introdotto dalla norma di legge e del quale il programma costituisce (prima e insufficiente) attuazione".



Hanno dedotto, inoltre, anche la contraddittorietà del provvedimento opposto rispetto alle risultanze istruttorie, in quanto il parere del servizio geologico dell'11.3.2021 – citato nel medesimo provvedimento impugnato e assunto a supporto motivazionale – afferma che il programma “*Firmano pulita*” non sarebbe ostativo alla realizzazione di attività di cava. Sicché, non dovrebbe essere nemmeno ostativo a quella di discarica.

La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, costituita, ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso, in quanto proposto in forma collettiva in assenza dei presupposti legittimanti e, in ogni caso, per difetto di legittimazione e interesse a ricorrere in capo alla Inerti Cividale s.p.a.

Ha, poi, controdedotto alle censure *ex adverso* svolte a difesa della legittimità dell'azione amministrativa posta in essere e insistito per la reiezione del ricorso.

Dopo la rinuncia di parte ricorrente all'istanza cautelare, è stata fissata per la trattazione del ricorso l'udienza pubblica del 26 gennaio 2022, in vista della quale le parti hanno dimesso brevi memorie ex art. 73 c.p.a..

La Regione ha, in particolare, fatto sinteticamente rinvio agli assunti difensivi già svolti, nel mentre le società ricorrenti hanno contestato la fondatezza dei rilievi preliminari di rito sollevati dalla prima e delle difese dalla medesima svolta.

La Regione ha, poi, brevemente replicato.

L'affare è stato, quindi, chiamato e discusso come da sintesi a verbale all'udienza su indicata e, poi, introitato per essere deciso.

Vanno, innanzitutto, disattese le eccezioni preliminari sollevate dalla difesa della Regione.

Ad avviso del Collegio, ricorrono, invero, i presupposti sostanziali e processuali (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045) per l'ammissibilità del ricorso collettivo, atteso che:

a) sul piano soggettivo, le società ricorrenti si trovano tutte nella medesima posizione, indistintamente, in quanto la Inerti, proprietaria del sito ove insiste la ex-cava dismessa, ha concesso alla Gesteco la disponibilità dell'area affinché quest'ultima procedesse alla redazione e presentazione del progetto alle autorità competenti per l'ottenimento delle autorizzazioni di legge. Entrambe vantano, dunque, il comune interesse ad impugnare innanzi a questo TAR il provvedimento regionale di rigetto della domanda e ciò al fine di consentire il proseguimento del procedimento valutativo ed autorizzativo ed ottenere l'autorizzazione alla realizzazione del progetto de quo per la ricomposizione del sito. La circostanza è, peraltro, pacifica e documentata agli atti del procedimento e, come tale, nota alla Regione, come risulta dalla “*Dichiarazione di disponibilità del bene*” allegata ai documenti a corredo della domanda di PAUR, in particolare all'allegato 11.B dell'elaborato R.1 “*Relazione generale*” e dalla stessa premessa introduttiva della detta Relazione, ove viene, per l'appunto, precisato che “*L'area oggetto dell'intervento è di proprietà della Inerti di Cividale srl (cfr. allegati alla R.1 Relazione generale) che, con accordo quadro del 28.4.2016 (successivamente modificato in con scrittura privata del 29.1.2020: cfr. allegati alla R.1 Relazione generale), ha autorizzato la società Gesteco spa a chiedere ed ottenere le autorizzazioni di legge necessarie per la costruzione e la gestione della discarica succitata. Il presente progetto viene pertanto presentato dalla Gesteco Spa, quale soggetto proponente*” (all. 8B – fascicolo doc. parte ricorrente);

b) sul piano oggettivo, le società impugnano il medesimo provvedimento sulla base di motivi identici e comuni alle posizioni di entrambe.

Per analoghe ragioni sussistono in capo alla Inerti Cividale s.r.l. l'interesse e la legittimazione a ricorrere.

Nel merito, il ricorso è fondato.

S'appalesano, invero, favorevolmente apprezzabili le deduzioni delle ricorrenti, laddove appuntano l'attenzione sull'impropria lettura delle norme di riferimento che ha portato la Regione a denegare alla società GESTECO s.p.a. il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale per la realizzazione, in Comune di Cividale del Friuli, di una discarica per rifiuti non pericolosi.

La Regione pare, infatti, incorsa in un errore prospettico nel ritenere insussistente la possibilità di adibire l'area in questione ad una nuova tipologia di attività al di fuori di quella estrattiva, che l'aveva connaturata sino a circa venti anni fa, allorché era cessata presso la stessa l'attività di escavazione.

Ciò non sta a significare che le esigenze di ripristino ambientale vengano meno, ma solo che le stesse possono trovare adeguata considerazione anche nell'ambito di un progetto diverso da quello estrattivo.

Il fatto che il sito in questione sia quello di un ex cava, gravato da un vincolo di ripristino ambientale sino ad oggi disatteso e tale deputato verosimilmente a rimanere, non implica, infatti, necessariamente che il recupero deve seguire la disciplina dettata dalla legge 12/2016, cui rinvia, tra l'altro, anche l'art. 9, comma 2, della l.r. 6 febbraio 2018, n. 3.

Ad avviso del Collegio, nulla vieta, infatti, che l'intervento di recupero ambientale possa passare attraverso una diversa iniziativa progettuale, come, ad esempio, la costruzione e gestione di una discarica per rifiuti non pericolosi.

Limitare le possibilità di intervento alle sole esecuzione degli interventi di recupero dell'area interessata dall'attività estrattiva cessata e/o riattivazione dell'attività di escavazione al fine del completamento dell'attività estrattiva cessata s'appalesa, infatti, riduttivo e finanche contrario allo scopo che si prefiggono le disposizioni eccezionali di cui all'art. 9 della l.r. n. 3/2018 e, in particolare, quella di cui al comma 2 (“*In deroga alle disposizioni di cui all'articolo 37, comma 1, lettera c), della legge regionale 12/2016, come modificato dall'articolo 6, comma 1, lettera t), punto 1, è ammessa, anche in presenza della garanzia fideiussoria, la presentazione di domande di autorizzazione all'esercizio dell'attività estrattiva in aree interessate da attività estrattive cessate, da parte di soggetti diversi da quelli di cui al comma 1, al fine*”).

*del completamento dell'attività estrattiva cessata*”), che è proprio quello di riuscire ad attuare in qualche modo quel risanamento, che è fallito secondo le procedure ordinarie.

Vi è, invero, il concreto rischio che l'area – come, di fatto, avvenuto nel caso in esame – rimanga perennemente soggetta all'obbligo di risanamento (e senza concrete possibilità di venire effettivamente risanata) a causa del concorrente inadempimento dei soggetti, privati e/o pubblici, che sono, a vario titolo, giuridicamente tenuti a farlo o per mancanza di soggetti che intendano fruire della possibilità dianzi citata.

In definitiva, l'ipotesi prefigurata dall'art. 9, comma 2, l.r. n. 3/2018 è una delle possibilità previste dall'ordinamento, ma non l'unica.

In tal senso, è, infatti, eloquente anche la stessa forma letterale usata dal legislatore regionale “*è ammessa*”, su cui hanno opportunamente appuntato l'attenzione le ricorrenti. Pur costituendo, infatti, ipotesi derogatoria nell'ambito della disciplina dettata per l'attività escavatoria, non vale ad escludere la sussistenza di altre ipotesi di intervento, con previo risanamento ambientale.

Ciò che rileva (o dovrebbe rilevare) è, piuttosto, il rispetto di standard qualitativi ambientali minimi da parte della specifica iniziativa progettuale intrapresa, qualunque essa sia.

Non può trascurarsi, infatti, di considerare, come sottolineato dalle ricorrenti anche nella memoria dimessa in vista dell'odierna udienza, che il sito, ove la Gesteco, in accordo con la Inerti, intende realizzare ed esercire una discarica per rifiuti non pericolosi, è quello di una (ex) cava dimessa che:

*“- non è mai stata completata;*

*- è priva di fidejussione, la quale è stata lasciata <impropriamente> scadere dal Comune (così si legge a pag. 20 della memoria della Regione);*

*- nell'imminenza dell'abbandono, la (nuova) proprietaria di allora (Inerti di Cividale) non ha potuto proseguire a causa del diniego opposto dalla Regione;*

*- a oltre vent'anni dall'abbandono non è mai stata oggetto di interventi di ripristino da parte degli Enti preposti secondo legge (Comune e Regione). Trattasi dunque di un chiaro caso di sito dismesso e degradato, abbandonato sia dal soggetto obbligato a ricomporlo secondo legge, sia dagli Enti pubblici tenuti alla ricomposizione dello stesso in via sostitutiva secondo legge.*

*La circostanza che oggi una norma di legge regionale ammetta la possibilità di riattivare l'attività di una ex cava dismessa non significa che ciò costituisca un obbligo, confondendo la Regione una facoltà con un obbligo che invece non sussiste”.*

E', dunque, condivisibile quanto osservato dalle medesime ovvero che pur potendosi convenire che “*l'interesse pubblico al ripristino di una cava dismessa possa essere perseguito anche attraverso la riattivazione della cava medesima, ciò non significa (...) che il recupero ambientale di una cava dismessa debba essere realizzato solo ed esclusivamente attraverso il rilascio di una nuova autorizzazione alla cava, quasi che quest'ultima costituisca l'unica possibilità giuridica per perseguire l'interesse pubblico al riassetto ambientale di un'area abbandonata e degradata*”.

A nulla può, poi, rilevare che nell'ambito della gerarchia per la gestione dei rifiuti stabilita dall'art. 179, comma 1, del d.lgs. 152/2006 lo “*smaltimento*” occupa l'ultimo posto, atteso che il d.lgs. n. 36/2003 prevede, all'allegato 1 §2.1, proprio che nell'individuazione dei siti di ubicazione degli impianti di discarica per rifiuti pericolosi e non pericolosi “*sono da privilegiare le aree degradate da risanare o da ripristinare sotto il profilo paesaggistico*”, fermo restando, ovviamente, la valutazione della sussistenza in concreto dei presupposti per poter colà ubicare l'impianto.

Analogamente la pianificazione regionale di settore.

I Criteri localizzativi regionali (CLIR) degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, approvati con decreto del Presidente della Regione 19 marzo 2018, n. 058/Pres, strumento che definisce i criteri per l'individuazione delle aree idonee e non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o degli impianti idonei allo smaltimento, prevede, quale criterio preferenziale per la localizzazione di discariche per rifiuti non pericolosi, le “*aree compromesse e degradate dal punto di vista paesaggistico*”, precisando che “*la condizione di compromissione o di degrado può essere determinata da eventi naturali, da fenomeni di abbandono o da interventi antropici di trasformazione che hanno alterato gli aspetti ed i caratteri identitari dei luoghi*” e che ai fini dell'applicazione di tale criterio “*si considerano le tipologie di trasformazione che determinano la presenza di insediamenti produttivi inutilizzati o sotto utilizzati, di cave e insediamenti generati da pianificazione attuativa inutilizzati, incongrui, incompleti nonché la presenza di aree infrastrutturali sottoutilizzate e dismesse*” (v. CLIR n. 10D). Considerazioni similari possono essere svolte anche con riguardo al “*Programma Firmano Pulita*”, atteso che questo Tar, sulla scorta di considerazioni da cui non si ravvisano validi motivi per discostarsi, si è già espresso nel senso che “*il programma di recupero ambientale Firmano Pulita approvato con DGR n. 3909 del 17/12/1999 rappresenta un mero criterio di attenzione istruttoria e non un vincolo di carattere (immediatamente) escludente applicabile a tutti i progetti di impianti per la gestione di rifiuti che ricadono nel relativo ambito territoriale*” (TAR FVG, sez. I, 22 aprile 2015, n. 192, passata in giudicato).

Non può, quindi, che farsi rinvio a questo precedente.

Ad avviso del Collegio, la Regione, anziché opporre aprioristico diniego alla realizzazione dell'impianto di interesse delle

ricorrenti, avrebbe dovuto, dunque, valutare nel merito il progetto, anche alla luce delle esigenze di risanamento del sito. Il ricorso va, pertanto, accolto e, per l'effetto, annullato il provvedimento impugnato. Sussistono, in ogni caso, giusti motivi per compensare per intero le spese di lite tra le parti, atteso che la decisione poggia su un'opzione interpretativa. La Regione sarà, però, tenuta a rimborsare alle ricorrenti (all'atto del passaggio in giudicato della sentenza), ai sensi dell'art. 13, comma 6 bis.1, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, come modificato dall'art. 21 della L. 4 agosto 2006, n. 248, il contributo unificato nella misura versata.

*(Omissis)*

