

Progetto di modifica non sostanziale dell'autorizzazione per un impianto di recupero e smaltimento rifiuti e assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale

T.A.R. March, Sez. I 21 marzo 2022, n. 179 - Morri, pres. f.f.; Capitanio, est. - Cavallari S.r.l. (avv.ti Calzolaio e Mattiacci) c. Provincia di Ancona (avv.ti Domizio, Basso) ed a.

Ambiente - Trattamento di rifiuti pericolosi e non pericolosi - Progetto di modifica non sostanziale dell'autorizzazione per un impianto di recupero e smaltimento rifiuti - Verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale.

(Omissis)

FATTO

1. La ditta Cavallari S.r.l., nel ricorso introduttivo e nell'atto di motivi aggiunti, espone quanto segue.

1.1. Essa ricorrente è un'azienda che da anni opera nel settore del trattamento dei rifiuti. Nel Comune di Ostra, zona industriale ZIPA, è situato uno dei suoi stabilimenti, in cui l'azienda è autorizzata ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 al trattamento di rifiuti pericolosi e non pericolosi. L'autorizzazione è stata rinnovata fino al 2027 con determina della Provincia di Ancona n. 161 del 7 febbraio 2017.

Nel settembre 2019 la ditta aveva avviato un procedimento di valutazione preliminare ai sensi dell'art. 6, comma 9, del D.Lgs. n.152/2006 in relazione ad un progetto di modifica non sostanziale dell'autorizzazione, conclusosi con la nota tecnica trasmessa con il foglio prot. n. 40827 del 4 novembre 2019, con cui la competente Provincia di Ancona segnalava la necessità di assoggettare il progetto a *screening* di V.I.A., allo scopo di approfondire una serie di aspetti ritenuti sensibili sotto il profilo ambientale.

Cavallari presentava una prima istanza di *screening* a febbraio 2021, seguita dalla nota provinciale n. 7440 del 12 febbraio 2021, recante la richiesta di integrazioni documentali, e da una seconda nota prot. n. 9698 del 1° marzo 2021, con cui si disponeva l'archiviazione del procedimento per inutile decorso del termine assegnato alla ditta per le integrazioni.

1.2. In data 10 marzo 2021 la società ha presentato una nuova istanza di verifica di assoggettabilità a V.I.A. per il suddetto progetto. Con note prot. n. 11701 del 19 marzo 2021 e prot. n. 14340 dell'8 aprile 2021 la Provincia ha chiesto ulteriori integrazioni, fornite da Cavallari S.r.l. con nota inviata il 2 aprile 2021 e con il deposito dello Studio Preliminare Ambientale aggiornato.

In tale ultima documentazione è stato individuato l'oggetto della istanza di modifica non sostanziale, che consiste in un aumento dei quantitativi annui dei rifiuti trattati (operazioni di recupero R3-R4-R5) inferiore al 30% della potenzialità autorizzata in sede di *screening* di V.I.A. effettuato nel 2012, passandosi da 67.880 tonnellate/anno a 88.200 tonnellate/anno, senza modifiche alle strutture né alla capacità di trattamento e stoccaggio giornaliera.

Con nota prot. 14781 del 13 aprile 2021 la Provincia di Ancona ha avviato il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA e richiesto i contributi istruttori a tutte le amministrazioni che ha ritenuto di coinvolgere nel procedimento. Nella determinazione impugnata e nella allegata istruttoria tecnica si legge che sono stati acquisiti i seguenti contributi: nota prot. n. 88431 del 20 maggio 2021 di A.S.U.R. Marche; nota prot. n. 17477 del 27 maggio 2021 di A.R.P.A.M.; Certificato di Assetto Territoriale rilasciato dal Comune di Ostra prot. n. 5681 dell'8 giugno 2021; nota prot. n. 21057 del 24 maggio 2021 dell'Area Tutela e Valorizzazione dell'ambiente, rifiuti, suolo – UO Gestione dei Rifiuti della stessa Provincia di Ancona; nota prot. 24076 del 16 giugno 2021 dell'Area Governo del Territorio – UO Pareri Tecnici Urbanistici della stessa Provincia di Ancona. Tali contributi istruttori non sono allegati al documento istruttorio annesso alla determinazione impugnata, ma i relativi contenuti sono ivi riportati in ampi stralci. La ricorrente ha chiesto copia di tali atti con istanza di accesso presentata in data 6 ottobre 2021, non ancora evasa alla data di notifica del ricorso (per la qual cosa la ricorrente si era riservata la proposizione di motivi aggiunti).

1.3. Alla luce dei contributi acquisiti e dell'istruttoria tecnica espletata dagli uffici interni, la Provincia ha adottato la determinazione n. 933 del 12 luglio 2021, recante l'assoggettamento a procedura di Valutazione di Impatto Ambientale di quella che è una mera modifica non sostanziale dell'autorizzazione al trattamento dei rifiuti, non comportante alcuna modifica fisica dello stabilimento.

L'unica motivazione riportata nell'istruttoria tecnica che ha determinato l'assoggettamento a V.I.A. consiste nel fatto che gli elementi forniti non consentirebbero di escludere un rischio idraulico connesso all'intervento (in verità, non c'è alcun "intervento" ma solo una modifica gestionale) e dunque non sarebbe possibile escludere la presenza di potenziali impatti significativi rispetto al contesto idraulico: di qui l'esigenza di approfondimento in sede di V.I.A. Nell'istruttoria tecnica la Provincia più volte riferisce di aver chiesto un contributo anche all'Autorità di Bacino del distretto idrografico

dell'Appennino Centrale e all'Autorità Idraulica della Regione Marche, senza ricevere riscontri in merito ai profili idraulici.

Nell'istruttoria emergono ulteriori profili suscettibili di approfondimento (quanto alla matrice rumore e alle richieste dell'A.S.U.R.) che però non hanno concorso a fondare il giudizio conclusivo di assoggettamento a V.I.A.

Successivamente alla determina n. 933, è pervenuta alla ricorrente la nota rif. prot. n. 0877048 del 15 settembre 2021 della PF Tutela del Territorio di Ancona e Gestione del Patrimonio della Regione Marche, recante la sintesi di un colloquio tra l'ufficio regionale e il tecnico di fiducia di Cavallari S.r.l. Nella nota viene precisato che l'autorità idraulica non è chiamata a esprimere pareri e comunque l'intervento proposto da Cavallari non comporta neanche il consumo di ulteriore suolo.

Anche alla luce della nota regionale, in data 30 settembre 2021 essa ricorrente, a mezzo dei suoi legali, ha inviato alla Provincia di Ancona una istanza di riesame e di ritiro/revoca/annullamento in autotutela della determina impugnata, adducendo una serie di motivazioni di ordine giuridico e fattuale.

Alla data di notifica del ricorso introduttivo la Provincia non aveva fornito riscontro alla citata istanza, anche se ha inviato alla Regione Marche e al tecnico di fiducia di essa Cavallari (dott. geol. Stronati) la nota prot. n. 36894 del 5 ottobre 2021, controdeducendo rispetto ad alcuni argomenti esposti dalla Regione, invero secondari, e affermando che il mancato invio del contributo istruttorio da parte della stessa Regione avrebbe concorso alla formulazione del giudizio di assoggettamento a V.I.A.

1.4. Dopo la notifica del ricorso introduttivo, effettuata l'11 ottobre 2021, la Provincia ha adottato il provvedimento prot. n. 37840 del 12 ottobre 2021, limitandosi ad affermare che *"...nel riscontrare il contenuto della nota assunta al. ns. prot. n. 36348 del 30.09.2021 (...) si conferma il contenuto della propria Determinazione n. 933 del 12.07.2021 di Assoggettamento del progetto in oggetto alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale e delle valutazioni poste a fondamento della adozione del provvedimento provinciale"*.

Questo atto è stato impugnato con i motivi aggiunti depositati in data 13 dicembre 2021.

2. Queste le censure svolte nel ricorso introduttivo:

a) violazione di legge. Violazione e falsa applicazione art. 57 e 66 del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione artt. 4 e 7 delle N.T.A. del P.A.I. Marche. Violazione e falsa applicazione par. 12 del P.R.G.R. 2015. Violazione e falsa applicazione artt. 16, 17 e 17-bis della L. n. 241/1990. Eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, contraddittorietà, palese travisamento, carenza di motivazione, sproporzione.

Con questo primo gruppo di motivi la società ricorrente evidenzia, in sintesi, che la modifica non sostanziale proposta non varia la capacità di stoccaggio istantanea, le dimensioni, la modalità e le volumetrie delle aree di stoccaggio e quindi non incide sul rischio idraulico.

Più in dettaglio Cavallari S.r.l. evidenzia che:

- la modifica non sostanziale per cui è causa ha ad oggetto un aumento dei quantitativi annui dei rifiuti trattati (operazioni di recupero R3-R4-R5) inferiore al 30% della potenzialità autorizzata nel 2012, il che avviene semplicemente incrementando sia il numero dei giorni annui di funzionamento dell'installazione sia, soprattutto, la velocità di rotazione dei rifiuti trattati. Come descritto nello studio preliminare ambientale, non viene modificata la capacità di stoccaggio istantanea; non sarà necessario installare nuovi macchinari, né implementare nuove tipologie di lavorazione; non subiscono variazioni i quantitativi complessivi autorizzati per lo stoccaggio istantaneo dei rifiuti non pericolosi; non verrà superato il 30% del valore massimo autorizzato; l'unico cambiamento rilevante riguarda i camion in transito, per cui dagli attuali 70 camion/giorno si passerebbe a circa 80 camion/giorno. Ciò significa che la modifica non comporta una maggiore occupazione di suolo per l'aumento degli stoccaggi e per nuove strutture o macchinari, bensì solo una maggiore rotazione dei rifiuti trattati;

- risulta pertanto evidente la illogicità della decisione di assoggettamento a V.I.A., la quale, a fronte di una modifica di tale portata, si fonda sull'argomento per cui *"...gli elementi forniti dal proponente non consentono di escludere un rischio idraulico connesso all'intervento in oggetto..."*, di talché non sarebbe possibile *"...escludere la presenza di potenziali impatti significativi del progetto rispetto allo specifico contesto idraulico, che pertanto necessitano di approfondimento in sede di valutazione di impatto ambientale"*. Questi argomenti, a cominciare dalla questione del rischio idraulico, sono però infondati, anche alla luce di precedenti atti autorizzativi adottati dalla stessa Provincia di Ancona;

- infatti l'impianto in questione ricade nella ZIPA di Casine di Ostra, la quale, a seguito della esondazione del fiume Nevola avvenuta nel maggio 2014, è stata perimetrata a rischio idraulico R4 in sede di aggiornamento del P.A.I. adottato dall'Autorità di Bacino della Regione Marche con delibera n. 68 dell'8 agosto 2016. In pari data, con deliberazione della Giunta Regionale n. 982/2016, sono state approvate le misure di salvaguardia, valide per il triennio successivo all'adozione (con scadenza quindi l'8 settembre 2019, visto che l'aggiornamento del P.A.I. e le misure di salvaguardia sono stati pubblicati l'8 settembre 2016), le quali prevedevano l'immediata applicabilità, nelle aree di nuova perimetrazione, di alcune disposizioni delle N.T.A. del PAI, tra cui l'art. 7, che pone vincoli alla trasformazione delle aree assoggettate al medesimo rischio idraulico assegnato alla ZIPA di Ostra. In data 18 novembre 2019 la Conferenza Istituzionale Permanente di quella che nel frattempo è diventata Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Centrale (di seguito AdB) ha deliberato la definitiva adozione dell'aggiornamento del P.A.I. Tale aggiornamento, tuttavia, per

acquisire efficacia, avrebbe dovuto essere approvato, ai sensi degli artt. 57, comma 1, let. a), n. 2, e 66, comma 6, del D.Lgs. n. 152/2006, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Ad oggi, però, l'approvazione non è ancora intervenuta, per cui, in data 8 settembre 2019, hanno cessato di avere efficacia le misure di salvaguardia, e pertanto alle aree di nuova perimetrazione (come la ZIPA dove ricade l'impianto Cavallari) non si applicano le N.T.A. del P.A.I., ed in particolare l'art. 7;

- da ciò discendono specifici effetti anche per quanto concerne la pianificazione del ciclo dei rifiuti. Infatti il par. 12.8.1 del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti della Regione Marche approvato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 128/2015 (P.R.G.R. 2015) assoggetta a vincolo di tutela integrale per l'insediamento di impianti di rifiuti la fascia di territorio inondabile assimilabile a piene con tempi di ritorno fino a 200 anni come identificata dall'art. 7 delle N.T.A. del P.A.I. Stante la inapplicabilità dell'art. 7 alla ZIPA di Casine di Ostra, è da ritenersi inefficace anche il vincolo di tutela integrale previsto dal P.R.G.R. Per le medesime ragioni, non si applica neppure la delibera del Consiglio Provinciale di Ancona n. 38 del 5 settembre 2017, attuativa dei criteri localizzativi del P.R.G.R. 2015, ove la ZIPA risulta classificata con un livello di tutela integrale (la ricorrente aggiunge che la inapplicabilità dei criteri localizzativi di cui al P.R.G.R. discende anche da un ulteriore profilo, su cui si tornerà nel prosieguo);

- in ogni caso, stante il venir meno delle misure di salvaguardia e la inapplicabilità delle N.T.A. del P.A.I., l'Autorità di Bacino si è fatta carico di dettare, con nota prot. 7252 del 21 ottobre 2019, alcune indicazioni operative per il periodo successivo all'8 settembre 2019 e valide fino all'adozione del D.P.C.M. di approvazione dell'aggiornamento del P.A.I. In particolare l'Autorità ha preliminarmente richiamato il principio di precauzione, osservando come vadano comunque garantite le azioni ritenute opportune per la prevenzione del rischio, e ha dettato alcune indicazioni di metodo alle amministrazioni competenti a rilasciare titoli autorizzativi, quali: i) fornire informazioni ai soggetti che richiedono un titolo abilitativo per eseguire interventi di "trasformazione"; ii) richiedere, per ogni procedimento, un adeguato livello di approfondimento della pericolosità mediante una verifica tecnica in base alla quale le condizioni di pericolosità e rischio devono risultare almeno inalterate (tale verifica, *"...elemento sostanziale" per la fattibilità degli "interventi..."*, *"...può essere finalizzata all'individuazione di misure e di azioni in grado di rendere compatibile la prevista edificazione/trasformazione edilizia..."* tramite prescrizioni); iii) richiamare il rispetto delle vigenti norme statali in materia di costruzioni. In questo modo, l'AdB ha realisticamente considerato la situazione creatasi con il venir meno delle misure di salvaguardia ed ha dettato indicazioni operative e di metodo (puntualmente rispettate dalla ditta ricorrente) che rispondono appieno al principio di precauzione. Peraltro, a ben vedere l'AdB valorizza i concetti di "intervento", "edificazione", "trasformazione edilizia", ossia fa sempre riferimento ad interventi che implicano una trasformazione materiale dello stato di fatto, il che vuol dire che tali prescrizioni, in sé anche condivisibili, non si applicano in ogni caso al progetto presentato da Cavallari, che consiste in una modifica non sostanziale di tipo gestionale e che dunque non comporta alcun intervento né edificazione, né trasformazione edilizia, né nuova occupazione di suolo rispetto all'autorizzato;

- peraltro essa ricorrente, in sede di redazione del progetto e dello Studio Ambientale, si è attenuta alle indicazioni dell'AdB ed ha dimostrato la compatibilità della modifica progettuale con il rischio idraulico, dedicandovi il cap. 3.6, in cui si evidenzia chiaramente che la variante non modifica le modalità e le volumetrie degli stoccaggi. E' stata inoltre richiamata e confermata la perizia giurata presentata nel 2016 nell'ambito del procedimento di rinnovo dell'autorizzazione culminato con la summenzionata determina provinciale n. 161 del 7 febbraio 2017, in cui, sulla base dei dati a disposizione in quel momento, si attestava la compatibilità dell'impianto Cavallari rispetto allo scenario di rischio idraulico. A questo riguardo va inoltre sottolineato che nel 2016 essa ricorrente, contestualmente al rinnovo del titolo, aveva richiesto anche una modifica non sostanziale implicante l'aumento dei quantitativi massimi di rifiuti in stoccaggio, da 67.880 tonnellate/anno assentite nel 2012 a 77.130 tonnellate/anno; tale modifica, in piena vigenza delle misure di salvaguardia del P.A.I., è stata assentita dalla Provincia proprio sulla base delle risultanze della perizia giurata e della considerazione che quello di Cavallari è un impianto esistente. E anche in quella sede, peraltro, Autorità di Bacino e Regione Marche erano state interpellate ed avevano espressamente escluso di dover fornire qualsivoglia parere in quanto non previsto dalla normativa di riferimento. Ciò che rileva, dunque, è che nel 2017 la Provincia ha assentito il rinnovo e l'aumento della capacità di stoccaggio dell'impianto senza alcun problema e senza neppure assoggettare la variante a *screening* di V.I.A.;

- ma poiché la odierna modifica non comporta alcuna variazione impiantistica e di stoccaggio rilevante per la capacità di invaso, le valutazioni espresse nella perizia giurata valgono tutt'oggi a confermare la compatibilità idraulica dell'intervento. In più lo Studio Ambientale presentato nell'ambito del presente procedimento ha fornito alla Provincia ulteriori elementi atti a fugare eventuali dubbi residui in merito al rischio idraulico, ossia informazioni in merito agli interventi di manutenzione straordinaria del torrente Nevola approvati dalla Regione Marche con decreto n. 185 del 1° dicembre 2020 ed avviati a febbraio 2021. In particolare, alle pagg. 65 e 66 viene illustrato lo scenario esondativo che le modellazioni idrauliche prevedono una volta che i suddetti interventi saranno ultimati; tali studi mostrano che anche negli scenari esondativi più gravosi l'area su cui insiste l'impianto Cavallari non verrà interessata dalle onde di piena. Nel frattempo, ovviamente, i lavori sono proseguiti e, alla data di notifica del ricorso, erano vicini alla conclusione;

- per quanto sopra, può sicuramente concludersi nel senso che essa ricorrente, ancorché ciò non fosse dovuto, ha

pienamente adempiuto alle prescrizioni transitorie emanate dall'AdB nelle more dell'entrata in vigore dell'aggiornamento del P.A.I., depositando un elaborato tecnico da cui emerge la non alterazione delle condizioni di rischio idraulico e tanto bastava ai fini delle valutazioni che l'amministrazione provinciale era chiamata a svolgere ai fini della favorevole conclusione del procedimento di *screening*;

- la Provincia, al contrario, non ha ritenuto tali documenti sufficienti ad escludere un rischio idraulico connesso all'intervento proposto. Peraltro, evidenzia la ricorrente, il convincimento della Provincia era in qualche modo già preannunciato, visto che sin dalla verifica preliminare avviata nel 2019 l'amministrazione aveva sempre menzionato il rischio idraulico, e ciò nonostante i plurimi approfondimenti ed elementi forniti da Cavallari nel corso delle varie fasi del procedimento. In particolare, nello Studio ambientale depositato ad aprile 2021, Cavallari ha risposto punto per punto alle osservazioni formulate dalla Provincia nella nota del 12 febbraio 2021, ma nel provvedimento impugnato si afferma che *"...da un punto di vista formale si è risposto a tutti i quesiti posti nelle ns. precedenti osservazioni, ma rimangono tuttavia inalterate le perplessità relative alla fattibilità dell'intervento sia in merito alle compatibilità del progetto con i criteri localizzativi del Piano di Gestione Rifiuti Regionale che con le previsioni del PAI..."*. La Provincia, però, non indica mai le motivazioni per cui tali "perplessità" (non meglio identificate) non sarebbero superate né quali sarebbero gli elementi che potrebbero far ritenere sussistente una qualche criticità. Da questo punto di vista, la motivazione è palesemente generica e carente, dunque insufficiente a sorreggere la decisione di assoggettamento a V.I.A.;

- il provvedimento, inoltre, viola il principio di proporzionalità, perché, a fronte di un rischio puramente teorico, non vengono adottati elementi oggettivi che contraddicano la "seria verifica" richiesta dall'AdB e incontestatamente svolta da Cavallari. A tal riguardo non è certo sufficiente la considerazione per cui, aumentando la capacità di stoccaggio annua e la potenzialità giornaliera di recupero, la modifica *"...va sicuramente a incidere sulla capacità di invaso del corso d'acqua in quanto aumenta la probabilità che il sito, in un determinato lasso di tempo, possa risultare occupato sempre con la massima capacità di stoccaggio prevista"*. Tale affermazione, infatti, è in primo luogo generica e apodittica, giacché non viene dimostrato perché l'eventuale occupazione più frequente con la massima capacità di stoccaggio prevista possa costituire un aggravio del rischio idraulico rispetto allo stato attuale. In secondo luogo, essa è il frutto di una lettura travisata del progetto presentato dal proponente e non tiene conto (né peraltro smentisce) di quanto lo stesso proponente dichiara nello Studio Preliminare Ambientale, in particolare che:

- i) *"l'aumento della potenzialità di recupero giornaliera, comunque contenuta entro il 30% del valore massimo autorizzato, non modifica le modalità e le volumetrie degli stoccaggi che permangono invariati e rispondenti all'attestazione contenuta nella perizia giurata sopra citata"* (pag. 61);

- ii) *"la capacità di stoccaggio istantaneo di ciascuna tipologia di rifiuti non viene modificata, ma l'aumento dello stoccaggio annuale deriva esclusivamente dal massimo sfruttamento del rendimento degli impianti esistenti"* (sempre a pag. 61);

- iii) *"ad oggi il numero di mezzi pesanti addetti al trasporto dei rifiuti è di 70 camion/giorno in entrata/uscita (...), mentre nello scenario futuro si prevede il transito di circa 80 camion/giorno"* (a pag. 3).

Se modalità e volumetrie degli stoccaggi restano invariate e sono irrilevanti per il rischio idraulico (come dimostrato dal fatto che in occasione del precedente rinnovo dell'autorizzazione la Provincia non ha sollevato alcuna obiezione rispetto ai dati emergenti dalla perizia giurata prodotta da Cavallari) non si vede come l'aumento della frequenza di stoccaggio possa assumere rilevanza con riguardo a tale rischio;

- ma anche dal punto di vista sostanziale la preoccupazione della Provincia è infondata. Infatti quel che rileva ai fini del rischio idraulico è se e quanti ostacoli trova l'acqua nel suo deflusso, per cui l'unico dato a tal fine rilevante è la capacità di stoccaggio istantanea dell'impianto, cioè quanto spazio fisico è occupato momento per momento, mentre la frequenza di occupazione è del tutto indifferente a fini idraulici. Ebbene, come il proponente ha chiarito in più occasioni, la capacità di stoccaggio istantanea resta invariata, così come restano invariati la potenzialità oraria di lavorazione dei macchinari e il volume (quindi l'ingombro) degli stoccaggi. Quella che varia è solo la rotazione nella produzione, tanto che si prevede un aumento del numero di camion che trasportano rifiuti in entrata e in uscita dallo stabilimento (fattore neutro rispetto al profilo idraulico, giacché è evidente che i camion non costituiscono ostacolo all'eventuale deflusso delle acque, essendo muniti di ruote di dimensioni ragguardevoli). In sostanza, aumenta la rotazione dei rifiuti in ciascuna ora, ma non il loro stoccaggio (se fosse un'azienda produttiva, si parlerebbe di magazzino). Come si vede, si tratta di un fatto completamente neutro in relazione alle valutazioni sul rischio idraulico. La Provincia, invece, continua a fraintendere la natura della modifica, ritenendo che l'aumento della potenzialità comporti un maggiore stoccaggio e quindi più ostacoli fisici al deflusso delle acque;

- ma se le precedenti considerazioni sono corrette, ne discende altresì l'inutilità pratica della V.I.A., in quanto il proponente non potrebbe proporre alcuna misura di mitigazione del rischio, considerato che non vengono variati in alcun modo gli ingombri che potrebbero costituire ostacolo al deflusso delle acque;

- altro profilo di illegittimità del provvedimento impugnato risiede nel fatto che la Provincia non ha attribuito alcuna rilevanza all'ampia descrizione che il proponente ha svolto nello Studio Ambientale degli interventi in corso sull'argine del fiume Nevola, che producono un oggettivo miglioramento idraulico dell'intera zona. La Provincia, infatti, che nella nota del 12 febbraio 2021 affermava di non avere notizie in merito alla tempistica di tali interventi, nel provvedimento

impugnato valuta poi non sufficienti le informazioni fornite dal proponente né ritiene possibile confidare sulla futura realizzazione di tali interventi. *In parte qua* l'operato dell'amministrazione è illegittimo sia perché la Provincia non smentisce le modellazioni prospettate da Cavallari nello Studio Ambientale (le quali, come detto, dimostrano che, una volta eseguiti i lavori, anche in caso di un'onda di piena come quella del 2014, l'area su cui insiste l'impianto non sarebbe raggiunta dall'acqua), sia perché non ha tenuto conto che alla data di adozione della determina n. 933 i lavori erano in corso e sarebbero stati ultimati entro pochi mesi (come è poi in effetti accaduto), e sia perché non ha svolto un'autonoma istruttoria al riguardo, disponendo, anzi, l'assoggettamento a V.I.A. anche in ragione della opportunità di acquisire il contributo dell'autorità idraulica regionale sulla tempistica di realizzazione di tali interventi. A quest'ultimo riguardo Cavallari evidenzia che una tale richiesta, ritenuta decisiva, non è mai stata formulata dalla Provincia alla Regione Marche in questi termini, giacché nella nota di avvio del procedimento (prot. n. 14781 del 13 aprile 2021) si limitava a chiedere "...*gli apporti istruttori di competenza...*", senza ulteriori specificazioni. E non a caso la Regione, non essendo chiamata a esprimersi da nessuna norma di legge, non ha fornito alcun contributo, e questo anche perché da un lato già lo Studio Ambientale di Cavallari conteneva le informazioni sufficienti sui lavori sul torrente Nevola, dall'altro, come evidenziato nella stessa nota regionale del 15 settembre 2021, "...*nel caso specifico non vi è neanche uso di ulteriore suolo rispetto allo stato già autorizzato e non sono previsti interventi...*";

- tutti questi elementi sono stati però minimizzati dalla Provincia, la quale afferma che le opere eseguite sul fiume Nevola non sono mitigazioni dirette dell'intervento proposto da Cavallari e che esse peraltro sembrerebbero superare la proposta iniziale di mitigazione del rischio idraulico avanzata dal Comune di Ostra con la deliberazione consiliare n. 29 del 6 giugno 2018. Tali osservazioni non sono pertinenti, sia perché il rafforzamento degli argini costituisce un obiettivo miglioramento idraulico dell'intera ZIPA (per cui si tratta di un elemento che andava comunque considerato in sede istruttoria), sia perché non si vede quale altro intervento il proponente avrebbe potuto realizzare in relazione ad una modifica meramente gestionale e non "fisica". Ma in ogni caso, già in sede di *screening* la Provincia avrebbe potuto prescrivere le misure mitigative e le condizioni gestionali ritenute idonee a ridurre il presunto rischio idraulico;

- inoltre, il provvedimento impugnato attribuisce una rilevanza aprioristica alla perimetrazione della ZIPA operata in sede di aggiornamento del P.A.I., svincolata dall'effettivo contenuto della modifica e dalle risultanze delle verifiche effettuate dalla ricorrente. In questo modo la Provincia, pur non facendo formalmente applicazione delle misure di salvaguardia e dei vincoli del P.R.G.R., nella sostanza attribuisce al rischio idraulico il medesimo effetto ostativo automatico che discenderebbe dalla applicazione di dette disposizioni (che peraltro non sarebbero neppure ostative). Questa conclusione emerge nella parte dell'istruttoria tecnica, dove:

i) viene evidenziato che l'area a rischio idraulico ricadente nel campo di applicazione dell'art. 7 delle N.T.A. del P.A.I. comporta un livello di tutela integrale ai sensi del P.R.G.R. 2015, il che osta sia alla realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti sia all'ampliamento e alla modifica sostanziale degli impianti esistenti (pag. 16, ove è riportato il contributo dell'Area Governo del Territorio della Provincia);

ii) viene specificato che "...*l'art. 7 delle NTA del PAI non consente in tali aree nessun nuovo intervento che comporti l'occupazione temporanea di materiali qualificabili come rifiuti...*" e che "...*si ritiene che la particolare procedura prevista dalla lett. e), c. 6 dell'art. 7 NTA del PAI non può essere estesa al presente procedimento...*" (pag. 19, nella citazione del contributo dell'Area Governo del Territorio e pag. 21 nelle valutazioni dell'Autorità competente);

iii) si legge che il progetto non contiene indicazione degli interventi volti a mitigare gli impatti generati dall'impianto da realizzare, così come previsto dal par. 12.5 del P.R.G.R., e che sussisterebbe la necessità di acquisire maggiore conoscenza dall'AdB "...*in merito all'eventuale successiva eliminazione e/o modifica parziale del perimetro dell'area a rischio idraulico in questione a seguito della realizzazione...*" dei lavori di miglioramento del rischio idraulico approvati dalla Regione Marche (pag. 20, nel medesimo contributo dell'Area di Governo del Territorio e pag. 23-24 nelle valutazioni dell'Autorità competente).

Tali considerazioni si fondano su una lettura sviata del P.A.I. e del P.R.G.R. 2015, oltre che su un palese travisamento. Infatti, la circostanza per cui la Provincia ritiene che la partecipazione dell'AdB alla fase istruttoria sia decisiva al fine di conoscere le determinazioni che la stessa Autorità assumerà in merito alla eliminazione/modifica del perimetro di rischio idraulico (e la mancanza del relativo contributo istruttorio ha costituito una delle principali ragioni che hanno determinato l'assoggettamento a V.I.A., come riferisce la Provincia nella nota prot. n. 36894 del 5 ottobre 2021) conferma che, in realtà, l'amministrazione intimata considera l'intervento di Cavallari incompatibile con l'attuale perimetrazione della zona con rischio idraulico 4, e questo nonostante ad oggi le N.T.A. del P.A.I. siano inapplicabili per avvenuta decadenza delle misure di salvaguardia adottate nel 2016. La non applicabilità dei vincoli del P.A.I. (e dei conseguenti criteri localizzativi del P.R.G.R. 2015) implicava dunque che la Provincia verificasse in concreto se il progetto proposto comporti o meno un aggravio dal punto di vista idraulico;

- è invece palesemente errato il richiamo al par. 12.5 del P.R.G.R., visto che esso disciplina l'ipotesi del rinnovo dell'autorizzazione di impianti esistenti, fattispecie differente dalla presente che consiste in un aumento della potenzialità di trattamento. Inoltre il par. 12.5 si applica solo nelle aree in cui è esclusa la localizzazione di impianti di rifiuti, esclusione che non sussiste nel caso di specie stante la inapplicabilità dei criteri localizzativi del P.R.G.R. 2015 (la quale, a sua volta, discende dall'inapplicabilità dell'art. 7 delle N.T.A. del P.A.I.). In ogni caso i criteri localizzativi del PRGR

2015 non sono applicabili in ragione della non sostanzialità della modifica, riconosciuta dalla stessa Provincia nel provvedimento impugnato;

- a identiche conclusioni si perviene anche laddove si volessero per ipotesi ritenere applicabili le N.T.A. del P.A.I. Infatti, e ribadito che la modifica proposta da essa ricorrente non varia la consistenza edilizia dell'impianto né implica l'installazione di ulteriori macchinari, l'art. 7 delle N.T.A. del P.A.I. si applica solo alle nuove occupazioni, giacché il precedente art. 4 delle stesse N.T.A. esclude l'applicazione dell'art. 7 agli interventi già autorizzati ed eseguiti (come è per l'impianto di Cavallari);

- tale travisamento ha portato la Provincia a conclusioni errate e contraddittorie anche nella valutazione della documentazione prodotta dalla società, laddove ad esempio non si è data alcuna rilevanza alla perizia giurata depositata da Cavallari, ritenendo che la procedura prevista dall'art. 7, comma 6, let. e), delle N.T.A. del P.A.I. sia inapplicabile perché essa riguarda solo le attività preesistenti già autorizzate. *In parte qua*, infatti, emerge la palese contraddittorietà rispetto all'autorizzazione rilasciata con la determina n. 161/2017, con cui la Provincia ha accordato non solo il rinnovo dell'autorizzazione ma anche l'aumento dei quantitativi in stoccaggio proprio facendo espressa applicazione della procedura prevista dall'art. 7, comma 6, let. e), delle N.T.A. del P.A.I. L'unica giustificazione legittima per non applicare oggi tale procedura è il venir meno (per l'intervenuta decadenza delle misure di salvaguardia) del vincolo di cui all'art. 7 delle N.T.A., il che significa però che la compatibilità idraulica poteva essere verificata senza limitazioni formali o procedurali, e dunque anche basandosi sulla perizia giurata prodotta nel 2016, giacché l'attività di Cavallari è tuttora un'attività preesistente rispetto all'aggiornamento del P.A.I. e regolarmente autorizzata e il profilo che maggiormente assume rilievo ai fini della capacità di invaso, cioè essenzialmente l'occupazione di suolo, non subisce alcuna variazione rispetto a quanto già autorizzato. Per questo la perizia giurata assume grande rilevanza, in quanto essa dimostra che l'occupazione di suolo derivante dall'attività non reca danni sotto il profilo idraulico, non solo perché, contrariamente a quanto ritenuto dalla Provincia, rientra nel paradigma previsto dall'art. 7, comma 6, let. e), delle N.T.A. del P.A.I., ma soprattutto perché fornisce elementi tecnici utili a dimostrare la non rilevanza della modifica proposta sotto il profilo idraulico;

- un ultimo profilo di illegittimità dell'operato provinciale consiste nel travisamento in ordine ai contributi istruttori richiesti all'Autorità di Bacino e all'autorità idraulica regionale per verificare la compatibilità idraulica del progetto. Infatti, come ha correttamente evidenziato la Regione nella nota del 15 settembre 2021, queste due autorità non sono chiamate a esprimere pareri obbligatori nel procedimento in esame, in quanto la modifica richiesta non è soggetta a vincoli derivanti dalle N.T.A. del P.A.I.

Non vi era dunque alcun parere obbligatorio da acquisire (ma al più contributi istruttori "volontari"), il che è confermato peraltro da quanto accaduto in occasione del rinnovo dell'autorizzazione richiesto da Cavallari nel 2017. Infatti anche in quel caso, e pur essendo all'epoca vigenti le misure di salvaguardia, sia la Regione che l'AdB avevano espresso il medesimo concetto e si erano astenute per identici motivi dal formulare pareri. Ad ogni modo, a fronte del silenzio delle due amministrazioni, la Provincia avrebbe dovuto applicare le disposizioni degli artt. 16, 17 e 17-bis della L. n. 241/1990, per cui, anche se i pareri in questione fossero stati ritenuti obbligatori, decorsi i termini assegnati essi dovevano darsi per acquisiti in senso favorevole (visto che la Regione aveva già evidenziato che "*...nel caso specifico non vi è neanche uso di ulteriore suolo rispetto allo stato già autorizzato e non sono previsti interventi*");

b) violazione di legge. Violazione e falsa applicazione dell'art. 19 D.Lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 della L. n. 241/1990. Eccesso di potere per contraddittorietà, irragionevolezza, carenza di motivazione, indeterminazione, sproporzione, sviamento.

Con questo secondo gruppo di censure Cavallari evidenzia che l'assoggettamento a V.I.A. del progetto è contraddittorio con le precedenti autorizzazioni e sproporzionato per il fine perseguito, violando il divieto di aggravio procedimentale. Tale convincimento discende dalle seguenti considerazioni:

- la Provincia afferma che non sarebbero state superate le perplessità inerenti la compatibilità del progetto con i criteri localizzativi previsti dal P.R.G.R., dimenticando però che l'U.O. Gestione dei rifiuti della medesima Provincia ha affermato che nel caso di specie tali criteri localizzativi non si applicano perché la modifica non è sostanziale ai sensi dello stesso P.R.G.R. e che non vi erano particolari osservazioni in merito agli altri aspetti illustrati nello Studio Preliminare;

- la Provincia, inoltre, non ha considerato i precedenti atti autorizzativi rilasciati per il medesimo impianto, adottati peraltro in un momento in cui erano in vigore le misure di salvaguardia del P.A.I. Al riguardo, oltre alla citata determina n. 161/2017, rilevano in particolare le autorizzazioni n. 9/2018 e n. 24/2019, quest'ultima avente ad oggetto la ricollocazione delle aree di stoccaggio e quindi, a differenza di quella odierna, comunque incidente sull'occupazione fisica di spazi diversi rispetto a quelli autorizzati in precedenza. In quei casi non sorte le perplessità che solo oggi, ed in maniera immotivata, sono state opposte per disporre l'assoggettamento del progetto a V.I.A.;

- il provvedimento impugnato è illegittimo anche per indeterminazione, in quanto, non essendo stati indicati specifici profili da approfondire, è impedito al proponente di predisporre lo Studio Ambientale necessario per la V.I.A.;

- la scelta di assoggettare il progetto a V.I.A. è in contrasto con l'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 152/2006, il quale, nella versione vigente *ratione temporis*, prevede che per particolari ragioni istruttorie l'autorità competente possa prorogare il

termine di conclusione del procedimento ed eventualmente chiedere chiarimenti e integrazioni al proponente “...finalizzati alla non assoggettabilità del progetto al procedimento di VIA...”. Pertanto, sebbene il legislatore abbia ritenuto di introdurre anche in *subiecta materia* termini procedurali più stringenti, ciò non preclude all’amministrazione competente di richiedere i chiarimenti e le integrazioni idonei ad evitare il più oneroso procedimento di valutazione di impatto ambientale. Nella specie, peraltro, la Provincia avrebbe dovuto attivare anche i suoi poteri officiosi, avendo ritenuto necessari i contributi istruttori di altre pubbliche amministrazioni (Regione e AdB);

- lo svolgimento della V.I.A. costituisce per essa ricorrente un enorme quanto inutile aggravio gestionale ed economico, visto che entro il 15 novembre 2021 si prevede di esaurire la capacità annuale di trattamento (dal che deriverebbero il blocco dell’attività aziendale e la interruzione del conferimento dei rifiuti provenienti dal bacino territoriale di riferimento);

- in realtà, e a ben vedere, l’argomento di fondo usato dalla Provincia per assoggettare la modifica progettuale a V.I.A. (ossia che “...gli elementi forniti dal proponente non consentono di escludere un rischio idraulico connesso all’intervento in oggetto”), alla luce dello sviluppo del procedimento, delle obiezioni mosse di volta in volta nonostante i plurimi documenti e argomenti esposti da Cavallari e dell’indeterminatezza dell’obiezione formulata, prelude ad diniego di carattere sostanziale all’autorizzazione della modifica progettuale in sé, manifestata però sotto l’apparenza di un atto di carattere procedimentale (assoggettamento a V.I.A.). Sotto questo profilo viene dunque in rilievo uno sviamento di potere.

2.1. Nell’atto di motivi aggiunti da un lato vengono sostanzialmente reiterate le censure dedotte nel mezzo introduttivo (con l’aggiunta di un ulteriore argomento tratto da giurisprudenza sopravvenuta), dall’altro lato viene dedotta l’illegittimità derivata della nota prot. n. 37840 del 12 ottobre 2021, la quale viene altresì censurata in ragione della sua natura meramente confermativa della determinazione n. 933 (nonostante la ricorrente, nell’istanza di riesame, avesse introdotto argomenti che la Provincia era tenuta ad esaminare ed eventualmente confutare nel merito).

L’argomento nuovo introdotto nell’atto di motivi aggiunti si fonda sulla recente sentenza del Consiglio di Stato, n. 7408/2021, relativa anch’essa ad un impianto di trattamento di rifiuti, in cui si afferma che l’amministrazione competente deve concludere il procedimento di *screening* tenendo conto dei criteri di cui all’allegato V alla Parte Seconda del T.U. n. 152/2006, laddove si prevede che ogni progetto sia valutato in base alle sue caratteristiche, alla localizzazione e alla tipologia di impatti che esso è idoneo a produrre.

Ebbene, trasportando tali principi al caso in esame, la ricorrente evidenzia che:

- nella determina n. 933/2021 la Provincia ha fatto riferimento ai predetti criteri attingendo all’allegato C della L.R. n. 11/2019 (che *in parte qua* recepisce la norma statale), giungendo a ritenere rilevante ai fini dell’assoggettamento a V.I.A. il solo profilo del rischio idraulico;

- essa ricorrente, nell’istanza di riesame, ha contestato le conclusioni della Provincia ed in particolare le valutazioni sul rischio idraulico, con argomenti poi sviluppati come censure nel ricorso introduttivo;

- ciononostante, nel provvedimento di riesame non viene svolta alcuna valutazione in merito né vengono presi in esame gli argomenti di Cavallari in rapporto ai criteri di assoggettabilità a V.I.A.;

- ciò da un lato avvalorare le censure di indeterminatezza dei motivi che hanno portato all’assoggettamento del progetto a V.I.A. e di carenza di motivazione; dall’altro lato implica la falsa applicazione dell’allegato V del D.Lgs. n. 152/2006 (e dell’allegato C della L.R. n. 11/2019), visto che il provvedimento di riesame non contiene alcun riferimento ai citati criteri di valutazione.

3. Per resistere al ricorso e ai motivi aggiunti si è costituita in giudizio la Provincia di Ancona.

Con ordinanza n. 336/2021 il Tribunale ha fissato per la trattazione del merito l’udienza pubblica del 23 febbraio 2022, all’esito della quale (e dopo ampia discussione) la causa è passata in decisione.

DIRITTO

4. Il ricorso è fondato e va dunque accolto, per le seguenti ragioni.

5. Nella parte in fatto il Collegio ha volutamente riportato per esteso le dettagliate doglianze della ditta Cavallari in quanto tali doglianze, riferite per lo più ad aspetti fattuali non contestati dalla Provincia, costituiscono il presupposto delle considerazioni di ordine giuridico che il Tribunale ritiene di porre a base della propria decisione.

5.1. Va però fatta una doverosa premessa, utile a sgombrare il campo da qualsiasi dubbio circa la condivisione da parte del T.A.R. dei principi fondamentali a cui si ispira la normativa sulla valutazione di impatto ambientale per come gli stessi sono declinati in giurisprudenza, ed in particolare l’assunto per cui si deve ritenere, con un’espressione colorita ma efficace, che “...nel dubbio è preferibile svolgere la procedura di V.I.A...”.

Tali principi sono stati del resto ribaditi da questo T.A.R., da ultimo, nella sentenza n. 642/2021, in cui, in maniera del tutto condivisibile, si chiarisce che “...questo Tribunale, conformandosi alla più recente e condivisibile giurisprudenza (si veda Cons. Stato, II n. 5379 del 17 settembre 2020) si è soffermato sulla natura del provvedimento di sottoposizione a VIA e sui limiti del sindacato del giudice. I presupposti per la VIA sono oggettivi, e riposano nel ricadere o meno di un certo progetto fra le tipologie per le quali la normativa contenuta nel D.lgs. n. 152 del 2006, o nelle leggi regionali, contempla la verifica ambientale, obbligatoriamente, ovvero facoltativamente, imponendo il legislatore la preliminar

verifica di assoggettabilità (sul punto Cons. Stato. IV, 12 maggio 2014, n. 2403). Quanto detto rende evidente la peculiarità dell'autonomia del procedimento di screening, che non si conclude mai con un diniego di VIA, bensì con un giudizio di necessità di approfondimento. Il rapporto tra i due procedimenti (screening e VIA) appare configurabile graficamente in termini di cerchi concentrici caratterizzati da un nucleo comune rappresentato dalla valutazione della progettualità proposta in termini di negativa incidenza sull'ambiente, nel primo caso in via sommaria e, appunto, preliminare, nel secondo in via definitiva, con conseguente formalizzazione del provvedimento di avallo o meno della stessa. La “verifica di assoggettabilità”, come positivamente normata, anticipa sostanzialmente la valutazione di impatto, delibandone l'opportunità, sulla base della ritenuta sussistenza prima facie dei relativi presupposti, «con la conseguenza che l'attività economica, libera sulla base della nostra Costituzione, non possa che svolgersi nel pieno rispetto delle normative di tutela ambientale» La decisione di sottoposizione a valutazione di impatto ambientale presuppone quindi il giudizio, solo ipotetico, di nocività per l'ambiente sotteso alla procedura di assoggettabilità. Se è vero, infatti, che essi non possono essere intesi nel senso della meccanicistica imposizione della V.I.A. ogniqualevolta insorga un -peraltro immotivato - dubbio sulla probabilità di danno all'ambiente, con ciò vanificando la portata della specifica disciplina; lo è egualmente che la logica di tutela dell'ambiente, e non certo di punizione, sottesa all'assoggettamento a VIA, non può non orientare verso la stessa in tutti i casi in cui si ritenga necessario un approfondimento progettuale ben più pregnante della mera integrazione e chiarimento richiedibile in fase di screening. Ne consegue che, in presenza di dubbi sulla sostenibilità e sull'impatto ambientale dell'intervento, l'amministrazione può cautelare la collettività e quindi, in senso più ampio, l'ambiente - non impedendo la realizzazione dell'intervento, ma semplicemente imponendo l'approfondimento dei suoi esiti mediante la sottoposizione a VIA.

1.1 Per quanto sopra, la decisione ben può conseguire a una scelta di cautela, seppur adeguatamente motivata in relazione a fattori di oggettiva pericolosità rivenienti dagli indici di cui all'Allegato V al Codice ambientale, stante che ciò implica solo il rinvio ad un più approfondito scrutinio della progettualità proposta, che dalle ragioni dello stesso non risulta comunque in alcun modo condizionata. Il sindacato del giudice amministrativo in materia, necessariamente limitato alla manifesta illogicità ed incongruità, al travisamento dei fatti o a macroscopici difetti di istruttoria o difetto di motivazione risulta ancora più limitato in riferimento alla fase di screening, connotata da una sostanziale sommarietà, e, conseguentemente, doverosamente ispirata a più rigorose esigenze di cautela: in pratica, la soglia di negatività ed incisività dell'impatto può paradossalmente essere ritenuta travalicabile con margini più ampi in sede di deliberazione preliminare, proprio perché di per sé non preclusiva degli esiti della successiva VIA (Cons Stato 5379/2020 cit., Tar Marche 14 giugno 2021 nn. 481 e 482)...”.

5.2. Peraltro, come sempre accade, i principi generali debbono essere calati nella concreta vicenda procedimentale, non riconoscendo l'ordinamento diritti che, per usare un'espressione che sta diventando di moda, possano essere considerati “tiranni”.

E allora vanno operate due puntualizzazioni utili a comprendere il senso della richiamata decisione del T.A.R., la quale, come si è visto, rimandava ad altre due coeve decisioni pubblicate il 14 giugno 2021, la n. 481 e la n. 482.

Anzitutto queste tre decisioni riguardano impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (una un impianto fotovoltaico e le altre due impianti a biomasse) di nuova costruzione, i quali, dunque, erano idonei a produrre sulle matrici ambientali sensibili effetti rilevanti ma non “consolidati” (come invece accade nella specie, essendo l'impianto di Cavallari già operante da anni). In particolare, nel caso deciso dalla sentenza n. 642/2021 gli effetti rilevanti afferivano all'impatto paesaggistico cumulativo con altri impianti analoghi di prevista realizzazione nel medesimo areale, di talché lo svolgimento della V.I.A. si rendeva opportuno anche in relazione al fatto che durante il procedimento avrebbero potuto essere individuate misure di mitigazione reciproca fra gli impianti *de quibus*. Le altre due sentenze riguardano invece vicende di cui questo Tribunale si è occupato in numerose decisioni, vicende collegate alla declaratoria di incostituzionalità, per violazione della direttiva 2011/92/UE, della L.R. n. 3/2012 (sentenza della Corte Costituzionale n. 93 del 2013), da cui era disceso l'annullamento di tutte le autorizzazioni ex art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003 rilasciate *medio tempore* dalla Regione Marche in assenza di V.I.A. Come è noto, ciò ha posto il problema dell'ammissibilità della c.d. V.I.A. postuma, ritenuta possibile dalla Corte di Giustizia U.E. (si veda la sentenza 26 luglio 2017, in cause riunite C-196/19 e C-197/16, pronunciata su ordinanze di rinvio pregiudiziale di questo Tribunale).

Come si può vedere, dunque, in quei casi esistevano oggettivamente i presupposti per la sottoposizione dei progetti a V.I.A., anche e soprattutto per il fatto che si trattava di impianti di nuova costruzione.

Peraltro, nella sentenza n. 642/2021 il Tribunale ha avuto anche modo di osservare che i suesposti principi generali che presidiano la materia “... non possono essere intesi nel senso della meccanicistica imposizione della V.I.A. ogniqualevolta insorga un - peraltro immotivato - dubbio sulla probabilità di danno all'ambiente, con ciò vanificando la portata della specifica disciplina...”, e proprio questo inciso consente all'odierno Collegio di addivenire nel caso di specie alla conclusione per cui la determina n. 933/2021 non è adeguatamente motivata dal punto di vista sostanziale e si fonda su alcuni presupposti giuridici erronei quanto agli aspetti procedurali, di talché la pur ampia discrezionalità di cui l'amministrazione dispone in sede di screening non è stata correttamente esercitata.

6. Partendo proprio dai profili procedurali, il Tribunale osserva quanto segue.

In primo luogo, è indiscutibile che, alla data di adozione del provvedimento impugnato, le misure di salvaguardia imposte

dalla Giunta Regionale contestualmente all'aggiornamento del P.A.I. erano decadute da circa due anni, il che rendeva inutile il coinvolgimento nel procedimento sia dell'AdB sia dell'autorità idraulica regionale (la quale ultima ha comunque chiarito la propria posizione nella nota del 15 settembre 2021, evidenziando di non ravvisare profili di proprio specifico interesse in ragione della invarianza idraulica del progetto, il quale non dà luogo ad alcun "intervento" fisico sull'impianto).

In secondo (e conseguente) luogo, il fatto che non fossero applicabili le disposizioni procedurali di cui all'art. 7 delle N.T.A. del P.A.I. non significa che il proponente non potesse comprovare l'invarianza idraulica della modifica non sostanziale richiamando la perizia giurata depositata nell'ambito del procedimento di rinnovo dell'autorizzazione conclusosi con la determina n. 161/2017 (perizia di cui non è stata né eccepita né comprovata dall'amministrazione l'inattualità dal punto di vista tecnico), integrata da ulteriori modellazioni che muovono dallo scenario determinato dall'esecuzione delle opere di manutenzione straordinaria degli argini del fiume Nevola (pagg. 58-67 del S.I.A., in particolare pag. 66).

In terzo luogo, seppure è vero che il procedimento di *screening* è connotato da termini particolarmente serrati e di per sé incompatibili con lo svolgimento di approfondimenti tecnici complessi (i quali sono propri della procedura di V.I.A.), non si deve dimenticare che tali termini sono stati previsti dal legislatore soprattutto a favore del proponente, il quale, salvo casi particolarissimi, è l'unico soggetto legittimato a contestarne la violazione, sia ai fini dell'annullamento del provvedimento finale, sia, soprattutto, nell'ottica della proposizione di una domanda di risarcimento del danno da ritardo. Ma se il proponente, al fine di evitare lo svolgimento della V.I.A., si rende disponibile a fornire integrazioni anche dopo la scadenza del termine previsto dall'art. 19, comma 6, del T.U. Ambiente, l'amministrazione non può essere "più realista del re" e chiudere forzatamente il procedimento solo perché è decorso il termine di legge.

In quarto luogo, appare abbastanza singolare che una pubblica amministrazione pretenda che sia il proponente privato a fornire notizie in merito ad interventi che incidano in qualche modo sul progetto sottoposto a *screening* ma che siano finanziati con fondi pubblici, della stessa o di altra amministrazione. Il riferimento va ovviamente alla questione relativa ai lavori di manutenzione straordinaria degli argini del fiume Nevola, che alla data di adozione del provvedimento impugnato erano in corso di esecuzione e che nelle more del giudizio sono stati ultimati. *In parte qua* l'operato della Provincia è davvero incomprensibile, anche in ragione del fatto che l'ente non poteva non essere a conoscenza di tali importanti lavori di mitigazione del rischio idraulico, e che, in ogni caso, era ben possibile richiedere in merito notizie e aggiornamenti al competente ufficio regionale che ha progettato e affidato i lavori *de quibus*.

Ai sensi della L. n. 241/1990, infatti, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad acquisire *ex officio* da altre P.A. documenti che queste detengono e che sono rilevanti nel procedimento, mentre al privato è addossato solo l'onere di segnalare all'autorità procedente l'esistenza di tali documenti.

7. Nel merito, invece, si possono svolgere le seguenti osservazioni.

7.1. Come ampiamente dedotto dalla ditta Cavallari, la modifica per cui è causa non implica anzitutto alcuna trasformazione fisica dell'impianto, né la modifica dei quantitativi di rifiuti che momento per momento stazionano nei settori adibiti allo stoccaggio temporaneo.

Al riguardo va peraltro aggiunto che, mentre nel caso di modifiche fisiche dell'impianto (quali ad esempio, la costruzione di nuovi capannoni o l'ampliamento di quelli esistenti; la realizzazione di baracche di servizio o di altri manufatti analoghi; e così via) la valutazione dell'invarianza idraulica andrebbe sicuramente approfondita in sede di V.I.A., laddove le modifiche riguardassero invece solo i quantitativi di rifiuti stoccati momento per momento la conclusione non sarebbe altrettanto perentoria, visto che andrebbe comunque dimostrato che i quantitativi aggiuntivi di rifiuti rivestono un'autonoma efficacia – rispetto ai quantitativi già autorizzati – nell'ostacolare il regolare deflusso delle acque esondate. Questi discorsi, peraltro, nella specie sono puramente accademici, stante il fatto che Cavallari non ha previsto modifiche fisiche nei sensi dianzi chiariti.

Alla luce di ciò, davvero non si comprende da cosa derivi il rischio potenziale che nell'idea della Provincia giustifica lo svolgimento della V.I.A.

Peraltro, da ciò discende un ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento impugnato, in quanto, *rebus sic stantibus*, il proponente non saprebbe quali specifici profili idraulici sarebbero da approfondire nel S.I.A. da predisporre per la V.I.A. (se non quelli già esaminati nella perizia giurata prodotta e nello Studio Ambientale presentato in sede di *screening*), e né quali modifiche progettuali prevedere al fine di ridurre a zero il rischio idraulico. Questo vuol dire che in sede di V.I.A. si ripeterebbe il medesimo copione che ha caratterizzato la fase di *screening*, il che va contro la *ratio legis* che informa di sé l'art. 19 del T.U. n. 152/2006. Infatti, la V.I.A. è finalizzata a risolvere le questioni più complesse che non sono affrontabili in sede di *screening*, ma ciò implica per necessità logica che i due procedimenti abbiano ad oggetto livelli diversi di approfondimento progettuale, il che nella specie non accadrebbe.

7.2. Infatti, l'unico parametro che subisce una modifica è il numero di camion che giornalmente affluiscono nell'impianto di Casine di Ostra, ma al riguardo è agevole osservare che già in sede di *screening* sarebbe stato possibile per la Provincia – in un'ottica massimamente cautelativa – impartire a Cavallari una prescrizione in base alla quale l'afflusso (o perfino l'avvicinamento) dei camion all'impianto deve essere bloccato ogni qualvolta la Protezione Civile o l'analoga struttura regionale diramino allerta meteo relativi a possibili esondazioni dei corsi d'acqua che interessano la zona. I camion,

infatti, anche a prescindere dalle considerazioni difensive svolte sul punto dalla ricorrente, non costituiscono in ogni caso un ostacolo permanente al deflusso delle acque, visto essi non stazionano in maniera continuativa all'interno dell'impianto.

7.3. Queste considerazioni sono ovviamente rafforzate dal fatto che la stessa Provincia, nel vigore delle misure di salvaguardia del P.A.I., ha rinnovato l'autorizzazione in forza della quale Cavallari esercisce l'impianto di Casine di Ostra ed ha altresì approvato due successive ulteriori varianti, senza sollevare mai alcuna problematica inerente il rischio idraulico. È vero che la P.A. non deve perseverare negli errori eventualmente commessi in passato, ma questo si può affermare solo se la stessa amministrazione dia conto di tali errori, il che nella specie non è accaduto, non avendo la Provincia avanzato il benché minimo dubbio circa la legittimità delle precedenti autorizzazioni.

7.4. Peraltro, e con questo si passa ad esaminare le ricadute sostanziali dei lavori di manutenzione straordinaria del fiume Nevola, dal 2014 la situazione è sicuramente migliorata, sia perché, fortunatamente, non si sono più verificati eventi alluvionali, sia perché la Regione ha finanziato le opere *de quibus*, le quali sono finalizzate proprio a ridurre il rischio di esondazioni del torrente.

Ora, è vero che tali opere non sono specificamente finalizzate a proteggere l'impianto di Cavallari, ma è altrettanto vero che:

- la ditta ricorrente risentirà comunque dei benefici dell'intervento eseguito a carico della finanza pubblica, il che costituisce peraltro l'essenza stessa delle opere e dei lavori pubblici, i quali sono in fondo destinati proprio a vantaggio della collettività, ed in particolare di quei soggetti che risiedono o lavorano nella zona dove viene eseguito l'intervento pubblico;

- Cavallari, peraltro, da un lato non sarebbe legittimata a realizzare in proprio lavori di manutenzione dell'alveo fluviale (perché si tratta di aree demaniali), dall'altro lato non potrebbe essere obbligata a sostenere da sola gli oneri di un intervento che ha una finalità di interesse pubblico e quali destinatari tutte le famiglie e le imprese che risiedono e operano nella zona.

7.5. Tornando alla questione relativa alla partecipazione al procedimento dell'AdB e della Regione Marche, oltre ai profili formali evidenziati nel precedente § 6., dal punto di vista sostanziale va aggiunto che:

- dall'esame degli atti di causa sembra emergere la preoccupazione della Provincia dovuta al mancato contributo istruttorio delle due autorità idrauliche, che l'amministrazione resistente ritiene recuperabile in sede di V.I.A.;

- ora, in disparte il fatto che l'ordinamento prevede ben precisi meccanismi finalizzati a superare il silenzio inadempienza delle P.A. in sede procedimentali (e si tratta di meccanismi previsti proprio per evitare aggravati procedurali dovuti alla, a volte maliziosa, inerzia di una o più delle amministrazioni coinvolte nel procedimento), nella specie la mancata partecipazione è discesa da ragioni giuridiche oggettive, legate al fatto che allo stato attuale la perimetrazione della ZIPA operata in sede di aggiornamento del P.A.I. non è efficace, e dunque l'AdB, a parte le disposizioni transitorie di cui si riferisce in ricorso, non può dire altro. Lo stesso vale per l'autorità idraulica regionale, la quale ha tuttavia anche reso note alla Provincia le ragioni sostanziali per le quali la modifica per cui è causa è irrilevante dal punto di vista della valutazione del rischio idraulico.

8. Se invece si volesse ritenere, come pure adombra la ricorrente, che in realtà la Provincia ritiene la modifica contrastante tanto con l'art. 7 delle N.T.A. del P.A.I. quanto con i criteri localizzativi di cui al P.R.G.R. 2015 (e dunque non autorizzabile in ogni caso), allora lo svolgimento della V.I.A. sarebbe doppiamente inutile, visto che, da un lato Cavallari non potrebbe, in sede procedimentale, opporre al riguardo alcuna ragione di ordine giuridico diversa da quelle già esposte nel presente ricorso, dall'altro lato sarebbe per la ricorrente del tutto impossibile adeguare in qualche modo il progetto (fermo restando che ciò comunque impossibile stante l'indeterminatezza dei rilievi mossi dalla Provincia nel provvedimento impugnato).

In questo caso, quindi, il procedimento di *screening* avrebbe dovuto concludersi semmai con l'esclusione dalla V.I.A., motivato dal contrasto della modifica con i suddetti atti pianificatori.

Peraltro, come risulta dal documento istruttorio allegato alla determina n. 933/2021, il contrasto con il P.R.G.R. viene solo accennato, visto che la struttura provinciale competente in materia (U.O. Gestione Rifiuti) sul punto non ha formulato osservazioni.

Pertanto il Tribunale, stante il divieto di cui all'art. 34, comma 2, c.p.a., non può pronunciarsi su un potere (quello di denegare l'autorizzazione alla modifica) non ancora esercitato.

9. Per tutte queste ragioni il ricorso e i motivi aggiunti vanno accolti, con conseguente annullamento dei provvedimenti impugnati.

Le spese del giudizio si possono però eccezionalmente compensare, vista la particolarità della vicenda.

(Omissis)