

Diniego alla realizzazione di una nuova discarica monodedicata per rifiuti contenenti amianto (CER 17.06.05)

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 6 maggio 2022, n. 1034 - Nunziata, pres.; Arrivi, est. - Risorse Future s.r.l. (avv. Pinto) c. Regione Lombardia (avv. Pujatti) ed a.

Ambiente - Diniego alla realizzazione di una nuova discarica monodedicata per rifiuti contenenti amianto (CER 17.06.05).

(Omissis)

FATTO

1. Con il ricorso introduttivo Risorse Future s.r.l. ha impugnato, domandando altresì il risarcimento dei danni, il decreto con cui la Regione Lombardia ha espresso una valutazione di impatto ambientale (VIA) negativa sul progetto di discarica per rifiuti speciali monodedicata all'amianto, da realizzarsi nel Comune di Cava Manara, nella Provincia di Pavia.

La VIA negativa poggia su tre criticità, che la Regione ha ritenuto insuperabili:

- a. "atmosfera" – in sede di controdeduzioni al preavviso di rigetto, Risorse Future s.r.l. avrebbe presentato uno studio sulle ricadute delle fibre di amianto incompleto, perché la direttrice dei venti dominanti è stata stabilita prendendo come riferimento solo l'anno 2015 e non il quinquennio, come invece richiesto dal punto 2.1. dell'All. 1 al d.lgs. 36/2003;
- b. "viabilità" – il progetto non assicurerebbe la effettiva realizzabilità delle opere necessarie a creare la viabilità di accesso alla discarica, tenuto conto dei pareri sfavorevoli espressi dagli enti territoriali in sede di conferenza di servizi;
- c. "paesaggio" – la soluzione progettuale comporta un mutamento paesaggistico, dovuto alla sopraelevazione dal piano campagna, che costituirebbe un fattore di criticità rispetto ai caratteri paesaggistici dell'ambito di intervento e in relazione al consumo di suolo agricolo.

2. Con successivo atto di motivi aggiunti la società ha esteso l'impugnazione ai decreti regionali che, in conseguenza della VIA negativa, hanno disposto l'archiviazione dell'istanza di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e della procedura di autorizzazione paesaggistica.

3. Si sono costituiti, per resistere ai gravami, la Regione Lombardia e i Comuni dell'area circostante il luogo di futuro insediamento della discarica. Si è costituito altresì il Parco del Ticino, deducendo la propria estraneità alle contestazioni mosse dalla ricorrente, nonché le amministrazioni statali.

4. La causa è passata in decisione all'udienza di smaltimento del 28 aprile 2022.

DIRITTO

5. Con il ricorso introduttivo la società ricorrente chiede l'annullamento della VIA negativa formulando, in sintesi, le seguenti doglianze:

(I) la criticità relativa al fattore "atmosfera" sarebbe insussistente, poiché lo studio integrativo presentato in sede di controdeduzioni al preavviso di rigetto, ancorché basato sui dati anemometrici dell'anno 2015, andrebbe a integrare lo studio originariamente presentato, che dava conto delle direttrici dei venti dominanti stimate per il quinquennio 2008-2012; il modello "Calpuff", utilizzato nello studio integrativo, permetterebbe comunque di stimare le ricadute in atmosfera indipendentemente dalla direzione dei venti; lo stesso modello, parimenti fondato su una rilevazione annuale, sarebbe stato accolto per altra discarica gestita dalla società Acta s.r.l. nella Provincia di Pavia; infine, la Regione si sarebbe limitata a effettuare rilievi formali senza valutare la circostanza che lo studio, come integrato, attesta una potenziale concentrazione di inquinanti in atmosfera ben al di sotto degli standard di riferimento;

(II) la "viabilità" avrebbe dovuto formare oggetto di approfondimento in sede di AIA e non potrebbe ostacolare il rilascio di una VIA positiva; in ogni caso, gli enti locali non si sarebbero espressi negativamente sulla soluzione "B" (una delle tre alternative proposte dalla ricorrente per la creazione della viabilità di accesso), che sarebbe pertanto realizzabile;

(III) il rilievo negativo sul fattore "paesaggio" sarebbe illogico, perché non considererebbe le mitigazioni proposte in sede di controdeduzioni al preavviso di rigetto, e contraddittorio, giacché la ricorrente ha dovuto progettare una sopraelevazione dal piano di campagna per adeguarsi alle prescrizioni dettate dalla stessa Regione al fine di garantire la sicurezza della discarica; il rilievo, comunque, non terrebbe conto dell'assenso rilasciato dalla Provincia in sede di conferenza di servizi e pretenderebbe un utopico "impatto zero" della discarica sul paesaggio, senza effettuare un adeguato bilanciamento degli interessi;

(IV) stante la superabilità delle suddette criticità, la Regione avrebbe potuto rilasciare una VIA positiva con prescrizioni, tenuto conto che la realizzazione della discarica soddisfa un interesse pubblico rilevante, che avrebbe dovuto essere valorizzato nel giudizio di bilanciamento dei valori in gioco;



(V) il provvedimento sarebbe stato emesso in violazione dell'art. 10 bis d.p.r. 241/1990, perché la Regione non avrebbe permesso alla ricorrente di controdedurre agli specifici rilievi fondanti la VIA negativa;

(VI) il provvedimento sarebbe stato assunto oltre il termine di centocinquanta giorni previsto dall'art. 26 d.lgs. 152/2006. Un'ulteriore censura alla VIA viene sviluppata nell'atto di motivi aggiunti, ove si contesta (al motivo B2) che la Regione avrebbe obliterato i pareri positivi sulle emissioni in atmosfera formulati in sede di conferenza di servizi dalle autorità preposte alla tutela della salute ambientale (ATS Pavia e ARPA Lombardia), valorizzando invece il "Parere Rifiuti" del 23 settembre 2016, espresso da un organo della medesima Regione privo di competenze specialistiche in materia.

6. Il gravame così proposto avverso la VIA negativa deve essere respinto, poiché la criticità rilevata dalla Regione in relazione al fattore "atmosfera" è insuperabile.

6.1. Il punto 2.1. dell'All. 1 al d.lgs. 36/2003 stabilisce che *«per le discariche di rifiuti pericolosi e non pericolosi che accettano rifiuti contenenti amianto, la distanza dai centri abitati in relazione alla direttrice dei venti dominanti deve essere oggetto di specifico studio, al fine di evitare qualsiasi possibile trasporto aereo delle fibre verificando che la direttrice dei venti dominanti sia chiaramente indirizzata verso zone differenti da quelle di ubicazione del centro abitato. Tale direttrice è stabilita sulla base di dati statistici significativi dell'intero arco dell'anno e relativi ad un periodo non inferiore a 5 anni»*. La legge è chiara nell'imporre la predisposizione di uno studio meteo-diffusionale attestante che le fibre di amianto non siano trasportate dai venti ai centri abitati: a tal fine è indispensabile individuare la direttrice dei venti sulla base di dati anemometrici non inferiori all'ultimo quinquennio, perché in base ad essi vengono identificati i ricettori sensibili, ossia i centri abitati potenzialmente intaccati dalla dispersione delle fibre, sui quali lo studio meteo-diffusionale deve prevalentemente focalizzarsi. Non può condividersi la tesi attorea secondo cui la legge riferirebbe il quinquennio alla sola rilevazione delle direttrici, mentre lo studio delle ricadute potrebbe prendere in considerazione un periodo inferiore. La caratterizzazione dei venti non è un dato a sé stante, dovendo essere integrato all'interno dello studio meteo-diffusionale per verificare se i centri abitati più esposti al trasporto delle fibre siano o meno pregiudicati dalla lavorazione dell'amianto. Ove si accedesse all'interpretazione della ricorrente, la rilevazione quinquennale dei venti sarebbe del tutto superflua, mentre invece essa costituisce la base dell'analisi delle ricadute.

6.2. Nel caso di specie, lo studio integrativo, presentato dalla ricorrente nel 2016 in sede di controdeduzioni al preavviso di rigetto, si basa su dati anemometrici insufficienti, poiché relativi al solo anno 2015. Il riallineamento alla previsione di legge sarebbe stato possibile ove tali dati fossero stati in continuità con quelli utilizzati per lo studio originario, relativi al periodo dal 2008 al 2012. Tale continuità, tuttavia, è insussistente, non solo per il salto temporale degli anni 2013 e 2014, ma soprattutto poiché il primo studio individuava la direttrice dei venti dominanti nella direzione Est - Nord Est, mentre il secondo nella direzione Ovest - Sud Ovest. L'incompatibilità dei due dati, visibile anche dal raffronto grafico delle "rose dei venti" contenute nei rispettivi studi, non permette di considerare il secondo studio una integrazione del primo e, di conseguenza, impedisce di ritenere rispettato il disposto della legge. In altri termini, lo studio del 2016 è stato compiuto su una caratterizzazione dei venti inidonea a fungere da base dell'analisi delle ricadute, ciò impattando non solo sul rispetto della legge, ma anche sull'attendibilità dei risultati. Invero, nel corso del giudizio la ricorrente ha depositato uno studio integrativo (cfr. doc. 47 e 48 ricorrente) che, da un lato, estende la caratterizzazione meteorologica e la simulazione agli anni 2013 e 2014 e, dall'altro lato, attesta che la direttrice prevalente dei venti per tutto il periodo (2015 incluso) è Est-Nord Est (come certificato nel primo studio). Tuttavia questa integrazione, oltre a destare qualche perplessità in ordine all'attendibilità dello studio del 2016 (che poggia sulla rilevazione di una direttrice diversa), è ininfluente, poiché successiva all'adozione del provvedimento.

6.3. A diverse conclusioni non conduce la circostanza che nello studio del 2016 la ricorrente abbia utilizzato il modello diffusionale "Calpuff": tale modello, pur permettendo di simulare gli effetti derivanti anche da condizioni meteorologiche variabili e di illustrarle a raggiera (in tal senso essendo più preciso dei modelli gaussiani), non prescinde dall'analisi preliminare delle direttrici di vento. In altri termini, il Calpuff incide sugli *output* dello studio, ma presuppone comunque la corretta inserzione dei dati di *input*. A riprova può citarsi un passaggio della relazione illustrativa prodotta dalla società Acta s.r.l. nel procedimento che ha condotto all'autorizzazione di un'altra discarica di amianto nella Provincia di Pavia. In tale relazione, esplicativa del modello Calpuff, viene espressamente attestato, al punto 10.2, che *«affinché i valori di concentrazione stimati dal modello siano significativi, è necessario che la valutazione sia effettuata su un periodo temporale sufficientemente lungo da essere rappresentativo delle diverse possibili situazioni meteorologiche in grado di influenzare il trasporto e la diffusione delle sostanze emesse in atmosfera»* (doc. 42 ricorrente). In ogni caso, la caratterizzazione quinquennale delle direttrici di vento è imposta direttamente dal punto 2.1 dell'All. 1 al d.lgs. 36/2003 e i modelli tecnici impiegati per lo studio non possono di certo derogare alla legge.

6.4. Proprio rispetto alla società Acta s.r.l., la ricorrente deduce che il suo studio meteo-diffusionale, egualmente basato su una rilevazione annuale dei venti, non abbia ostacolato il rilascio della VIA per un'analogha discarica. Tuttavia, poiché la caratterizzazione quinquennale delle direttrici è fissata rigidamente dalla legge, non rilevano gli atteggiamenti più permissivi asseritamente adottati dall'amministrazione in favore di terzi: la disparità di trattamento, quale figura sintomatica dell'eccesso di potere, è difatti ipotizzabile unicamente rispetto ai tratti discrezionali del potere amministrativo. Resta fermo che l'identità delle due fattispecie, di cui è onere di parte ricorrente fornire una prova rigorosa (Cons. Stato, Sez. IV, 22 luglio 2021, n. 5508; Id., Sez. III, 2 novembre 2019, n. 7478), è rimasta indimostrata. Per

converso, la Regione ha obiettato che Acta s.r.l. aveva integrato lo studio inizialmente basato solo su dati del 2009 con un aggiornamento che dimostrava la corrispondenza tra la direttrice principale dei venti dell'anno 2009 con quella basata su rilevamenti quinquennali per gli anni 2007-2012.

7. Stante il carattere plurimotivato del provvedimento, il rigetto del primo motivo di ricorso rende superfluo l'esame dei motivi secondo e terzo, incentrati sui diversi fattori "viabilità" e "paesaggio" (*ex multis*, Cons. Stato, Sez. IV, 24 gennaio 2022, n. 436; Id., 27 settembre 2021, n. 6470; Id, Sez. V, 22 luglio 2017, n. 5473).

8. Sono infondati anche gli ultimi tre motivi del ricorso introduttivo.

8.1. L'adottabilità di una VIA positiva con prescrizioni è da escludere poiché l'insufficienza dello studio meteo-diffusionale non permette di appurare la compatibilità ambientale del progetto.

8.2. Inoltre, la società era stata preavvisata che il suo studio sulle ricadute in atmosfera non era esaustivo rispetto a quanto indicato dal d.lgs. 36/2003, sicché l'amministrazione non ha violato l'art. 10 bis l. 241/1990.

8.3. Infine, la violazione del termine di conclusione del procedimento di VIA (*ratione temporis* fissato in centocinquanta giorni dall'art. 26 d.lgs. 152/2006) dà luogo, secondo le regole generali, al silenzio-inadempimento dell'amministrazione, perciò non incide sulla legittimità del provvedimento tardivo.

9. Deve essere da ultimo respinta la censura contenuta nei motivi aggiunti. Da un lato, non emerge che l'ARPA Lombardia e l'ATS Pavia si siano espresse favorevolmente sullo specifico profilo della caratterizzazione infra-quinquennale delle direttrici dei venti. Dall'altro lato, il giudizio sulla compatibilità ambientale del progetto è rimesso alla Regione e non è circoscritto ai soli rilievi sollevati dalle altre autorità partecipanti alla conferenza di servizi.

10. Rispetto ai decreti di archiviazione dell'AIA e della procedura di autorizzazione paesaggistica la ricorrente deduce, oltre all'illegittimità derivata, che:

- le eventuali criticità del progetto avrebbero potuto essere superate in seno a questi due ulteriori procedimenti, eventualmente mediante prescrizioni;
- l'archiviazione dell'autorizzazione paesaggistica (diversamente dall'AIA) non è stata preceduta dal preavviso di rigetto, con conseguente violazione dell'art. 10 bis l. 241/1990.

11. Le doglianze sono infondate.

11.1. L'AIA e l'autorizzazione paesaggistica sono titoli abilitativi della specifica attività e delle opere ad essa connesse, perciò – come tra l'altro chiaramente si evince dall'art. 29, co. 1, d.lgs. 152/2006 – presuppongono il rilascio di una VIA positiva. Poiché diversi sono gli accertamenti e le finalità delle autorizzazioni, è possibile che l'AIA (come del resto l'autorizzazione paesaggistica) sia negata anche in presenza di una VIA positiva, ma «una valutazione d'impatto ambientale negativa preclude senz'altro il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale» (Cons. Stato, Sez. IV, 18 luglio 2017, n. 3559; Id., Sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000).

11.2. Stante l'esito vincolato di queste due procedure dal giudizio negativo di compatibilità ambientale, la loro archiviazione non deve essere preceduta dal preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis l. 241/1990.

12. L'infondatezza dei gravami impone di respingere altresì la domanda risarcitoria, per insussistenza dell'imprescindibile presupposto dell'ingiustizia del danno (art. 2043 cod. civ.).

13. La novità e la complessità delle questioni affrontate giustificano la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)