

Questioni relative ad una discarica per rifiuti non pericolosi e materiali contenenti amianto in matrice compatta

T.A.R. Toscana, Sez. II 20 maggio 2022, n. 702 - Testori, pres.; Giani, est. - Comune di Pietrasanta (avv. Iaria) c. Regione Toscana (avv. Ciari) ed a.

Ambiente - Discarica per rifiuti non pericolosi e materiali contenenti amianto in matrice compatta - Reiezione della richiesta di revisione AIA e avvio VIA ex post.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

- 1 - Nel ricorso r.g. n. 197 del 2022 la società Programma Ambiente Apuane s.p.a espone in fatto quanto segue:
- essa gestisce la discarica per rifiuti speciali non pericolosi e materiali contenenti amianto in matrice compatta sita in località Porta nel territorio dei Comuni di Montignoso (MS) e Pietrasanta (LU); più precisamente la discarica è ubicata per un terzo nel territorio del Comune di Pietrasanta, in provincia di Lucca, e per due terzi nel comune di Montignoso, in provincia di Massa Carrara;
 - essa otteneva le AIA per “discarica per rifiuti speciali non pericolosi” con determinazione dirigenziale n. 8691/2007 della Provincia di Massa Carrara e con determinazione dirigenziale n. 28/2008 della Provincia di Lucca, entrambe aggiornate nel 2009;
 - con istanza ai sensi dell’art. 14 della legge regionale Toscana n. 79/1998 la ricorrente, in data 9 agosto 2008, richiedeva l’avvio del procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale sul “Progetto di completamento Discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita in Loc. Porta, Comune di Montignoso (MS), Comune di Pietrasanta (LU)”, poiché il suddetto progetto rientrava tra quelli da sottoporre a VIA alla luce del contenuto dell’Allegato III, lettera p), della Parte II del d.lgs. n. 152/2006, come modificato dal d.lgs. n. 4/2008; il progetto sottoposto a VIA prevedeva 3 fasi distinte di coltivazione della discarica: partendo da una quota di +25 m s.l.m., la prima fase porta a discarica a +43 m s.l.m., la seconda fase a +68 m s.l.m., la terza a +98 m s.l.m.;
 - con determina dirigenziale n. 656 del 23 febbraio 2011 la Provincia di Massa Carrara rilasciava la valutazione positiva di impatto ambientale (VIA) sul progetto di completamento della discarica di rifiuti speciali non pericolosi sopra richiamato; il suddetto provvedimento specifica che “la presente pronuncia di compatibilità ambientale ha validità 5 anni, secondo le disposizioni dell’art. 18 c. 7 della LR 79/98”;
 - parte ricorrente evidenzia, in funzione delle questioni che emergeranno successivamente, che: a) “il progetto su cui è stata adottata la pronuncia favorevole di compatibilità ambientale aveva inequivocamente ad oggetto il <completamento> della discarica e quindi anche l’individuazione di tre distinte fasi e quote di riempimento del sito fino a un quantitativo complessivo massimo di conferimenti pari a 2.030.000 m³”; b) “entro il termine quinquennale prescritto dal provvedimento di VIA del 2011 è stata completata la realizzazione delle opere di costruzione del fondo e delle arginature laterali a partire dalla quota di +25 m s.l.m. (il dato trova inequivoco riscontro dalle dichiarazioni di inizio lavori e di fine lavori dei lotti C1 e C2, nel territorio di competenza della Provincia di Lucca, e dei lotti da I a V, nel territorio della Provincia di Massa Carrara, tutte comprese nel periodo temporale tra il 30.09.2011 e il 03.12.2015)”;
 - in esito all’ottenimento di VIA nel 2011, la ricorrente otteneva poi il rilascio delle successive AIA di cui alle determinazioni n. 1441 del 26 marzo 2012 della Provincia di Lucca e n. 880 del 26 marzo 2012 della Provincia di Massa Carrara, aventi durata sino al 2 luglio 2022, per la Provincia di Lucca, e al 18 settembre 2022, per la Provincia di Massa Carrara; le suddette AIA, di durata quinquennale poi normativamente portata a decennale, hanno ad oggetto la realizzazione ed esercizio dell’impianto relativamente alla sola fase 1, ossia fino a quota +43 m s.l.m.;
 - in prossimità della scadenza delle autorizzazioni ambientali, essendo raggiunti i conferimenti previsti per la fase 1 ed essendo interesse della società ricorrente di dare seguito alle successive fasi progettuali 2 (+68 m s.l.m.) e 3 (+ 98 s.l.m.), con istanza del giorno 8 ottobre 2021 l’odierna ricorrente ha presentato, ai sensi dell’art. 29-octies, comma 3, lett. b), del d.lgs. n. 152/2006, domanda di riesame con valenza di rinnovo, delle AIA rilasciate per l’esercizio delle fasi 2 e 3 della discarica;
 - la Regione Toscana richiedeva l’integrazione documentale ed emetteva quindi il preavviso di rigetto con nota prot. n. 460451 del 26 novembre 2021, sulla base del parere tecnico reso con nota prot. 0457545 del 24.11.2021; nella sostanza viene evidenziato che la VIA del 2011 aveva validità di cinque anni, che non è stata prorogata e che quindi “il procedimento di VIA deve essere reiterato con riferimento agli interventi non ancora realizzati ed all’attuale contesto ambientale, programmatico e normativo”;
 - in esito alle osservazioni procedurali della ricorrente, con decreto dirigenziale n. 23121 del 29 dicembre 2021 la Regione Toscana, nel confermare sostanzialmente le argomentazioni recepite dal Settore VIA regionale con la nota prot.



n. 457545/ 2021, e ritenendo le osservazioni presentate dalla Società ricorrente “*non idonee a superare i motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza*”, ha decretato di disporre, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 c.1 della L. 241/1990 e s.m.i., l'archiviazione dell'istanza, pervenuta tramite SUAP del Comune di Montignoso, acquisita in atti reg.li prot. n. 392932 del 11.10.21.

1.2 – Nei confronti dei provvedimenti come meglio in epigrafe indicati la ricorrente articola le seguenti censure:

- con il primo motivo evidenzia che la VIA del 2011 non sarebbe scaduta con il decorso del quinquennio (con necessità quindi di richiedere nuova valutazione di impatto ambientale ai fini del rilascio delle nuove AIA) ma conserverebbe tutt'oggi la propria validità ed efficacia (tale quindi da sorreggere le nuove AIA), perché nel termine quinquennale previsto si è in effetti provveduto alla realizzazione del progetto, che non consiste nel definitivo completamento del progetto stesso, ma piuttosto nella messa in esercizio della discarica, in esito alla realizzazione delle opere a ciò necessarie;

- con il secondo motivo rileva la contraddittorietà che ha informato, nell'ultimo decennio, il comportamento della Regione Toscana, con riferimento alla vicenda in esame; negli anni, nonostante il decorso dei cinque anni apposto alla VIA, la Regione non ne ha mai messa in dubbio la perdurante efficacia e validità (e dei successivi provvedimenti autorizzatori); con note del 24 marzo 2017 e del 4 luglio 2018 la Regione Toscana ha espressamente presupposto la sussistenza e la perdurante validità ed efficacia del provvedimento di VIA a suo tempo adottato nel 2011 (doc. 26 e 28); con email del 24 aprile 2018 la Regione escludeva che per l'esercizio delle fasi II e III fosse necessario un nuovo procedimento di VIA, indicando quale adempimento necessario solamente la richiesta di un semplice «nulla osta all'esercizio» (doc. 27);

- con il terzo motivo evidenzia come il provvedimento impugnato non prende in alcun modo posizione in ordine alle articolate argomentazioni offerte dalla società ricorrente in sede di contraddittorio procedimentale.

1.3 – Si sono costituiti in giudizio, per resistere al ricorso, la Regione Toscana, il Comune di Pietrasanta e il Comune di Montignoso. Il Comune di Pietrasanta evidenzia le irregolarità commesse dalla ricorrente nella gestione della discarica, riferisce di aver presentato istanza di riesame dell'AIA e rileva come tale istanza sia stata respinta dalla Regione con atto del 18 marzo 2021, impugnato dal Comune di Pietrasanta con ricorso r.g. n. 709/2021. Il Comune di Montignoso eccepisce la inammissibilità del gravame, sull'assunto che la contestazione andava proposta direttamente avverso la prima VIA, censurando il termine di 5 anni ivi previsto, come risultante letteralmente dall'atto.

1.4 – Con l'ordinanza n. 169 del 2022 la Sezione accoglieva la domanda cautelare “*limitatamente allo svolgimento dell'attività di ordinaria gestione funzionale al mantenimento in esercizio della discarica in considerazione*”.

1.5 – La Regione Toscana con nota n. 90938 del 7 marzo 2022, nel richiamare la pronuncia cautelare sopra evocata, evidenziava altresì che i titoli autorizzatori in possesso della società ricorrente, cioè le AIA rilasciate dalle Province di Massa Carrara e di Lucca del 2012, in esito alla normativa emergenziale di cui al decreto-legge n. 18 del 2020, andrebbero a scadere il 29 giugno 2022.

1.6 – Con motivi aggiunti depositati in data 29 marzo 2022 parte ricorrente ha gravato la nota regionale sopra richiamata, riproponendo nei suoi confronti le tre censure già articolate nel ricorso introduttivo del giudizio e avanzando altresì un'ulteriore doglianza con la quale contesta l'errata individuazione da parte dell'atto gravato del termine di efficacia delle autorizzazioni ambientali rilasciate nel 2012. La ricorrente evidenzia infatti che la durata decennale dei suddetti titoli ha come *dies a quo* il rilascio della polizza fideiussoria, sicché le due AIA hanno rispettiva scadenza il 2 luglio 2022, per la Provincia di Lucca, e 18 settembre 2022, per la Provincia di Massa Carrara, come peraltro attestato, rispettivamente, con nota del 22 settembre 2015 della Provincia di Lucca e con nota del 3 dicembre 2014 della Provincia di Massa Carrara (docc. nn. 37 e 38).

1.7 – La Regione Toscana resiste anche ai motivi aggiunti, evidenziando come l'art. 29 *octies* comma 3 del d.lgs. 152/2006 stabilisce che il riesame con valenza di rinnovo sia disposto “*b) quando sono trascorsi 10 anni dal rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale o dall'ultimo riesame effettuato sull'intera installazione*”; così che il *dies a quo* del termine di dieci anni coincide per espressa ed inequivocabile previsione di legge con la data di rilascio dell'autorizzazione indipendentemente dal fatto che tale autorizzazione sia o meno immediatamente produttiva di effetti.

2 - Nel ricorso r.g. n. 709 del 2021 il Comune di Pietrasanta espone, in fatto, quanto segue:

- esso ha segnalato più volte nel corso degli anni alla Regione Toscana la irregolare gestione dei rifiuti in atto nella discarica condotta dalla Società Programma Ambiente Apuane sita in località Porta nonché numerosi profili di illegittimità dell'AUA rilasciata;

- con nota del 24 aprile del 2018 ha comunicato alla Regione Toscana “*la probabile contaminazione della falda nel sito in oggetto specificando la necessità di procedere ad accertamenti sulla fonte dell'inquinamento*”;

- con nota del 10 maggio 2019 ha chiesto alla Regione Toscana “*il riesame dell'AIA relativa alla discarica sita in loc. Porta*” sulla base di quattro ordini di motivazioni integranti la previsione di cui all'art. 29-*octies*, comma 4, punto e) del d.lgs. n. 152/2006, richiamando la verifica avente esito negativo costituita dalla relazione AIA del 2017, in cui ARPAT aveva rilevato la reiterazione della violazione dei limiti relativi al conferimento di rifiuti contenenti amianto;

- la Regione Toscana respingeva l'istanza in data 17 maggio 2019, invitando il Comune di Pietrasanta a presentare un “*proprio motivato provvedimento, corredato dalla relativa documentazione istruttoria e da puntuali proposte di modifica dell'autorizzazione (...)*”, specificando che “*ai fini dell'avvio d'ufficio del procedimento di riesame ex art. 29 – octies del d.lgs. 152/2006 e s.m.i si resta in attesa della richiesta formulata secondo le modalità definite dalla norma sopra*

richiamata”;

- con nota in data 18 giugno 2020 il Comune ricorrente ha sottoposto alla Regione un’ampia richiesta di riesame dell’AIA con plurimi richiami alla documentazione tecnica ed alle risultanze istruttorie nonché puntuali argomentazioni non solo sulle criticità già segnalate ma soprattutto su nuovi ulteriori elementi, richiedendo un esame dell’AIA non più unicamente ai sensi dell’art. 29 *octies* del d.lgs 152/2006, comma 4, lett. e), bensì anche ai sensi delle lett. a) e c) del medesimo comma;

- la Regione Toscana in data 18 marzo 2021 ha respinto la richiesta del Comune di Pietrasanta, non ritenendo di dover dare seguito alla richiesta di revisione “*non essendo contenuti nella comunicazione del sindaco Pietrasanta elementi novativi rispetto alla corrispondenza precedentemente scorsa*” e ritenendo, pertanto, di dare semplicemente “*atto di quanto già riportato nella nota prot. n. 202657 del 17 maggio 2019, resa in riscontro ad analoga richiesta sempre del comune di Pietrasanta in atti regionale prot. n. 21469 del 15 maggio 2019, non si è ritenuto di dover dare seguito alla richiesta, non rilevando elementi che potessero sostanziare una revisione dell’ufficio ex articolo 29 del decreto legislativo 152/2006*”.

2.1 – Il Comune di Pietrasanta insorge avverso l’atto regionale da ultimo richiamato, formulando nei suoi confronti le seguenti censure:

- “*Violazione dell’art. 3 della legge n. 241 del 1990*”: a) non è sufficiente ai fini motivazionali l’affermazione di non aver rilevato “*elementi che potessero sostanziare una revisione*”, mancando anche qualsiasi approfondimento istruttorio in relazione alle informazioni fornite dall’Arpat a seguito dei propri controlli; b) non può giungersi a diverse conclusioni sostenendo che l’atto di diniego della Regione Toscana del 18 marzo 2021 costituirebbe una mera conferma del precedente atto di diniego del 17 maggio 2019; in realtà il secondo atto di impulso comunale, pur riprendendo alcune argomentazioni contenute nel primo atto, non solo le sviluppa ma soprattutto introduce elementi fattuali e giuridici nuovi, senza contare che il Comune evoca nelle due istanze presupposti normativi diversi; ricevuta l’istanza nel giugno 2020, avrebbe dovuto accertare almeno la situazione della discarica a quel momento disponendo le necessarie misure istruttorie; c) il Comune di Pietrasanta, con la richiesta del 18 giugno 2020, ha puntualmente ottemperato alle istruzioni ricevute dalla Regione Toscana, presentando un atto che presenta una puntuale motivazione circa la richiesta di riesame, corredata da numerosi richiami alla documentazione istruttoria e con precise proposte di modifica dell’autorizzazione, integrando e sviluppando i precedenti motivi addotti con la richiesta del 10 maggio 2019 aggiungendone tuttavia di nuovi ed ulteriori; d) né può ritenersi che le motivazioni del provvedimento del 18 marzo 2021 siano eterointegrate dalle motivazioni addotte dalla Regione Toscana due anni prima con il provvedimento del 17 maggio 2019, giacché in quest’ultimo atto non si rinvergono infatti motivazioni relative ai numerosi profili segnalati per la prima volta dal Comune di Pietrasanta con la richiesta del 18 giugno 2020;

- “*Violazione degli artt. 2 e 3 della Legge n. 241/1990; Violazione per difetto di istruttoria e violazione del termine per provvedere*”: si evidenziano difetto di motivazione, di istruttoria e violazione del termine per l’adozione del provvedimento in esito all’istanza presentata;

- “*Sulla obbligatorietà del riesame dell’Autorizzazione Integrata Ambientale in presenza di segnalazioni ex art. 29, comma 4, D. Lgs. N. 152/2006*”: a seguito della segnalazione del Comune di Pietrasanta del 18 giugno 2020, la Regione Toscana aveva l’obbligo di avviare il procedimento di riesame dell’AIA, non residuando alcun margine discrezionale in merito al suo avvio, trattandosi di attività sotto questo profilo vincolata;

- “*Violazione degli artt. 7, 8 e 9 della Legge n. 241/1990*”: per omessa comunicazione di avvio del procedimento e omessa comunicazione del nominativo del responsabile del procedimento;

- “*Violazione dell’art. 10 bis della Legge n. 241/1990*”, essendo stata omessa la comunicazione dei motivi ostativi.

2.2 – Si sono costituiti in giudizio per resistere al ricorso la Regione Toscana e la Programma Ambiente Apuane s.p.a. La Regione Toscana ha altresì eccepito la improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza d’interesse, stante il mancato rinnovo dell’AIA a favore della controinteressata, che elide l’interesse al riesame del titolo autorizzatorio qui in considerazione. La Programma Ambiente Apuane s.p.a. eccepisce la inammissibilità del gravame in quanto posto in essere nei confronti di un atto meramente confermativo.

3 – Chiamate le cause alla pubblica udienza del 4 maggio 2022 e sentiti i difensori comparsi, come da verbale, le stesse sono state trattenute dal Collegio per la decisione.

4 – Il Collegio, preliminarmente, stante la sussistenza di elementi di connessione soggettiva e oggettiva tra le stesse, dispone la riunione dei due richiamati ricorsi ai sensi dell’art. 70 c.p.a.

5 – Per ragioni di priorità logica lo scrutinio deve essere previamente rivolto al ricorso r.g. n. 197 del 2022, con il quale la società Programma Ambiente Apuane s.p.a. impugna il decreto dirigenziale n. 23121 del 29 dicembre 2021 della Regione Toscana, che ha archiviato l’istanza presentata dalla ricorrente di riesame con valenza di rinnovo dell’AIA relativa alla discarica da essa gestita, ai sensi dell’art. 29-*octies* comma 3 lettera b) D.lgs. 152/2006, e contestuale richiesta di esercizio fasi 2 e 3 alle medesime condizioni di fase 1. Ciò a motivo dell’intervenuta scadenza della VIA relativa alla discarica medesima, rilasciata dalla Provincia di Massa Carrara con determinazione n. 656 del 23 febbraio 2011 e considerando che, ai sensi della normativa vigente, la valutazione di impatto ambientale di un’opera precede il rilascio dell’AIA e ne condiziona il contenuto e che quindi il suo rilascio integra, in sostanza, una condizione di procedibilità

dell'AIA.

5.1 Con il primo motivo la ricorrente contesta nel merito l'assunto motivazionale posto dalla Regione Toscana a fondamento del provvedimento di archiviazione, cioè la circostanza stessa che la VIA relativa al progetto di discarica, rilasciata nel 2011, sia scaduta per decorso del termine quinquennale dal suo rilascio, senza che il progetto sia stato realizzato.

5.1.1 - Parte ricorrente non disconosce che il dato normativo applicabile, vale a dire l'art. 18, comma 7, della legge regionale Toscana n. 79 del 1998, sia nel senso che il progetto, con riferimento al quale viene presentata una domanda di VIA, *“deve essere realizzato, a pena di decadenza”* entro il termine di validità della pronuncia positiva di impatto ambientale (*“La pronuncia positiva ha efficacia per un periodo di tempo limitato, non inferiore in ogni caso a tre anni, da determinarsi di volta in volta, in relazione alle caratteristiche del progetto, entro il quale il progetto deve essere realizzato, a pena di decadenza degli effetti della pronuncia stessa. Ove sussistono motivate necessità, l'autorità competente può prorogare tale termine, per una sola volta, e per un periodo non superiore a quello inizialmente determinato”*). Né contesta che, da un lato, l'istanza di VIA presentata in data 9 agosto 2008 avesse ad oggetto l'intero progetto di ampliamento della discarica, articolato in tre diverse fasi, e, dall'altro, che la determina dirigenziale della Provincia di Massa Carrara n. 656 del 23 febbraio 2011 prevedesse un termine di efficacia di cinque anni. Ritiene tuttavia che non sia corretta la tesi regionale, che ha applicato in termini letterali le richiamate previsioni, giungendo alla conclusione che l'intero progetto non è stato realizzato nel termine di cinque anni, che la VIA del 2011 ha quindi perduto efficacia e che l'AIA necessaria ad autorizzare le fasi 2 e 3 del progetto di ampliamento della discarica (del quale è stata realizzata solo la fase 1) non possa essere assentita, mancando il presupposto costituito da una valida VIA. Per sfuggire a quello che invero appare *prima facie* come una rigorosa e sillogistica applicazione delle previsioni normative evocate, parte ricorrente articola una serie di suggestivi e riccamente argomentati rilievi, che devono essere partitamente scrutinati.

5.1.2 - Il primo argomento è quello della intrinseca contraddittorietà della tesi che richiede la integrale realizzazione dell'opera entro il termine di validità della VIA, la quale deriverebbe dal fatto che il progetto presentato era destinato ad essere realizzato in un ventennio, così che la Provincia *“giammai avrebbe potuto <imporre> – oltretutto senza indicare alcuna ragione giustificativa – un termine di appena cinque anni per il <completamento definitivo> di quel medesimo progetto i cui impatti ambientali potenziali erano stati espressamente valutati su base almeno ventennale”*; si aggiunge che la suddetta contraddittorietà non è superata dalla possibilità di chiedere una proroga della VIA, perché legislativamente limitata ad un secondo periodo di egual durata di quello iniziale, e quindi ad un solo ulteriore, e insufficiente, quinquennio.

Questo primo argomento non convince.

L'art. 18, comma 7, della legge regionale n. 79 del 2018 prevede che la pronuncia positiva di VIA ha efficacia per un periodo di tempo limitato *“non inferiore in ogni caso a tre anni, da determinarsi di volta in volta, in relazione alle caratteristiche del progetto”*; ben può essere che nella specie il termine di efficacia determinato in cinque anni sia stato non correttamente calibrato, ma ciò non può che comportare la non conformità del suddetto termine al parametro normativo (con conseguente illegittimità che doveva essere fatta valere nei confronti della VIA del 2011), ma non può tuttavia giustificare lo snaturamento del significato del termine e della portata decadenziale dello stesso. In altri termini la incongrua determinazione del termine di durata della VIA non può diventare la prova di quale debba essere la corretta interpretazione della disposizione normativa che disciplina quali siano le attività da compiere nel termine di validità della VIA.

5.1.4 - Con un secondo argomento parte ricorrente rileva che il concetto normativo di *“realizzazione del progetto”* deve invero essere letto, non già come integrale realizzazione del progetto stesso, bensì come *“messa in esercizio dell'attività di cui al progetto”*, giustificando tale interpretazione con riferimento al fatto che con l'avvio dei conferimenti di rifiuti nella discarica *“dovrebbe considerarsi definitivamente realizzate le opere funzionali all'esercizio e alla gestione, ovvero, nel caso di specie, all'avvio dell'attività di conferimento dei rifiuti previste nel progetto”*.

Anche questo argomento non convince.

Il Collegio non disconosce che il prototipo di realizzazione retrostante alla disciplina normativa che temporizza la VIA possa essere connotato da una rigida separazione tra fase di realizzazione dell'opera (da effettuarsi nel termine fissato dalla VIA), cui segue la messa in esercizio della stessa (sottoposta ad AIA, il cui termine di efficacia si riferisce appunto alla gestione). In tale prototipo non rientra l'attività di discarica di rifiuti, giacché nella stessa la realizzazione infrastrutturale e il profilo gestorio, lungi dal susseguirsi l'uno all'altro nel tempo, si sovrappongono, la gestione iniziando dopo un primo approntamento strutturale e proseguendo in uno con l'ulteriore sviluppo strutturale dell'opera. Non è da escludere che ciò potrebbe giustificare, in un'ottica *de iure condendo*, una specifica conformazione della VIA, sotto il profilo temporale, per evitare che essa debba più volte essere rinnovata fino alla fine vita della discarica, solo con la quale ha anche termine la edificazione della stessa. Ritiene tuttavia il Collegio che, fermo restando la pregevolezza delle considerazioni in tal ottica svolte dalla ricorrente, la tesi proposta, che mira a correlare la realizzazione del progetto con la messa in esercizio della discarica, ancorché il progetto non sia affatto completamente realizzato, si da non richiedere la rinnovazione della procedura di VIA, non appare sostenibile *de iure condito*.

La tesi non convince, in primo luogo, avuto riguardo alla lettera della legge. È noto che l'interpretazione letterale non è

l'unica praticabile e che può ben l'interprete ricavare dalla disposizione letterale un disposto normativo che sia il frutto della valorizzazione del quadro sistematico in cui la disposizione si colloca o del profilo finalistico perseguito dalla stessa, ovvero dalla necessità di rendere coerente e logico il portato della disposizione. La lettura proposta non può tuttavia comportare una torsione del dato letterale che faccia dire allo stesso qualcosa che non rientra, ed anzi si pone in contrasto, che il dato letterale stesso. L'art. 18, comma 7, della legge regionale Toscana n. 79 del 1998 afferma che nel termine di efficacia della VIA *"il progetto deve essere realizzato"*; l'art. 25, comma 5, secondo periodo d.lgs. n. 152 del 2006 afferma analogamente che il procedimento di VIA deve essere reiterato una volta decorso il termine di efficacia *"senza che il progetto sia stato realizzato"*. Il progetto che deve essere realizzato è nella specie costituito da un consistente sviluppo della discarica in considerazione che, partendo da una quota di 25 m s.l.m. deve giungere ad un livello di 98 m s.l.m. La tesi di parte ricorrente è che la costruzione del fondo e delle arginature laterali relative alla fase 1 (che porta la discarica da 25 m a 43 m s.l.m.), senza che pacificamente si sia messo ancora mano alla fase 2 e 3 del progetto, costituirebbe *"realizzazione del progetto"*, che andrebbe letta come *"avvio dell'attività di conferimento dei rifiuti previste nel progetto"*. Sul piano letterale, sfugge come l'avvio del conferimento possa coincidere con la realizzazione del progetto, con opere strutturali relative alla fase 2 e 3 ancora da iniziare.

Ma la tesi non convince neppure in una lettura più ampia della normativa ambientale applicabile.

In base alla disciplina sopra richiamata (art. 18 della legge regionale n. 79 del 1998 e art. 25 d.lgs. n. 152 del 2006) una VIA valida ed efficace deve coprire e accompagnare tutta la realizzazione del progetto. Per progetto, alla luce anche della normativa comunitaria e secondo l'insegnamento della Corte di Giustizia UE, s'intende ogni modifica alla realtà fisica del sito (sentenze della Corte UE 17 marzo 2011, in causa C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e altri, punto 24; 19 aprile 2012, in causa C-121/11, Pro-Braine e altri, punto 31), con l'effetto che la realizzazione degli interventi strutturali e le modifiche fisiche ad essi connessi (cioè tutte le opere che sono correlate alla significativa crescita della discarica nelle fasi 2 e 3) deve essere coperta da rinnovata VIA.

A ciò si aggiunga, in termini generali, che è connaturata ai provvedimenti autorizzativi in materia ambientale una durata limitata nel tempo dei relativi effetti e, comunque, la rivedibilità delle decisioni in considerazione della natura intrinsecamente dinamica dei fattori che condizionano gli equilibri ambientali e della mutevolezza nel tempo delle condizioni di contesto che devono essere considerate in occasione delle valutazioni rimesse alle amministrazioni coinvolte nelle relative procedure (in termini TAR Umbria, sez. I, 7 marzo 2022, n. 120). La tesi prospettata dalla società ricorrente porta invece al risultato non accettabile che la VIA del 2011, una volta realizzata nel quinquennio le prime opere funzionali alla sua messa in esercizio, risulterebbe idonea a supportare l'intera vita della discarica, e le significative opere da realizzare in seno alla fase 2 e 3 di crescita della stessa, rimanendo quindi valida *sine die*. Si tratta, come detto, di risultato interpretativo non in sintonia con la sistematica della legislazione ambientale e in contrasto con il principio di massima precauzione in materia ambientale. Tant'è che il Consiglio di Stato ha affermato che *"un provvedimento VIA – in qualunque momento adottato e, a maggior ragione, se adottato in epoca remota – debba ontologicamente avere una efficacia temporale limitata e non possa essere ritenuto avere efficacia sine die"*, per cui, se l'efficacia temporale non risulta individuata nel provvedimento *"può presumersi che la stessa debba intendersi di cinque anni e che, in ogni caso, a distanza di molti anni, in un contesto fattuale e normativo necessariamente mutato, sia venuta meno"* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 2020, n. 3937).

Senza considerare che la tesi avanzata da parte ricorrente risulta peccare di indeterminatezza. Una volta disancorata la *"realizzazione del progetto"* dalla esecuzione di tutte le opere in esso previste, non risulta chiaro quali sarebbero le realizzazioni previste in progetto da effettuare nel termine quinquennale e quali quelle invece non correlate al rispetto del suddetto termine, creando problemi e dubbi applicativi di non facile soluzione.

5.2 – Con il secondo motivo parte ricorrente censura l'operato della Regione Toscana, che negli anni non ha mai messo in dubbio la perdurante validità della VIA, nonostante il decorso dei cinque anni, con evidente contraddittorietà della sua condotta.

La censura è infondata.

Osserva in primo luogo il Collegio come il ritardo con il quale la Regione Toscana ha evidenziato l'avvenuta scadenza della VIA del 2011 non si traduca nella illegittimità dell'atto con il quale la Regione in sede di rinnovo delle AIA, facendo corretta applicazione di legge, ha evidenziato che le AIA non possono essere rinnovate in assenza di una valida VIA, che ne costituisce un presupposto di legittimità. D'altra parte gli atti regionali citati dalla ricorrente non appaiono *ex se* idonei a fondare la contraddittorietà evocata, non avendosi in esse pronunce formali circa la non necessità di una rinnovata VIA per poter assentire le autorizzazioni ambientali correlate alle fasi 2 e 3 del progetto.

5.3 – Con il terzo motivo la società ricorrente si duole della circostanza che il provvedimento impugnato non abbia preso in adeguata considerazione le articolate argomentazioni offerte dalla società medesima in sede di contraddittorio procedimentale.

La censura è infondata.

Il provvedimento gravato dà atto delle tesi dell'istante e, con richiamo alle norme applicabili, motiva la decisione assunta evidenziando quale sia la lettura ritenuta corretta delle stesse, in base alla quale *"l'efficacia quinquennale della VIA non può che essere riferita alla realizzazione dell'intero progetto di discarica poiché, come previsto dall'art. 18 LR 79/1998"*

(a norma del quale è stato rilasciato il provvedimento di cui si discute) nonché dall'art. 25, comma 5, del d.lgs. 152/2006, oggi applicabile, la pronuncia di VIA ha efficacia per un periodo di tempo limitato entro il quale il progetto deve essere realizzato a pena di decadenza dagli effetti della pronuncia stessa. Nel caso in esame il progetto comprende oltre ai conferimenti delle fasi 2 e 3 anche le relative opere connesse e funzionali ad oggi non eseguite; si impone pertanto di dover valutare la sussistenza o meno di impatti negativi conseguenti alla realizzazione di tali opere”.

6 – Alla luce dei rilievi che precedono il ricorso r.g. 197 del 2022 deve essere respinto.

7 – Con i motivi aggiunti al suddetto ricorso parte ricorrente impugna poi la nota regionale n. 90938 del 7 marzo 2022, la quale afferma che le AIA rilasciate dalle Province di Massa Carrara e di Lucca del 2012 andrebbero a scadere, tenuto conto della normativa emergenziale, il 29 giugno 2022.

Parte ricorrente, in primo luogo, ripropone nei confronti del suddetto atto le tre censure già formulate nel ricorso introduttivo del giudizio, e che sono già state valutate come infondate.

Ma la stessa ricorrente avanza poi un'ulteriore doglianza, con la quale contesta l'errata individuazione da parte dell'atto gravato del termine di efficacia delle autorizzazioni ambientali rilasciate nel 2012. La ricorrente evidenzia infatti che la durata decennale dei suddetti titoli ha come *dies a quo* il rilascio della polizza fideiussoria, sicché le due AIA hanno rispettiva scadenza il 2 luglio 2022, per la Provincia di Lucca, e 18 settembre 2022, per la Provincia di Massa Carrara, come peraltro attestato, rispettivamente, con nota del 22 settembre 2015 della Provincia di Lucca e con nota del 3 dicembre 2014 della Provincia di Massa Carrara (docc. nn. 37 e 38).

Il motivo aggiunto suddetto è fondato.

Nel provvedimento gravato con i motivi aggiunti la Regione Toscana, partendo dal rilievo che le AIA in considerazione sono state rilasciate dalle Province allora competenti nel mese di marzo del 2012 e che andrebbero quindi a scadenza dieci anni dopo il loro rilascio e quindi nel marzo 2022, in applicazione della disciplina emergenziale di cui al decreto-legge n. 18 del 2020 che proroga di 90 giorni i titoli amministrativi, ridetermina la data di loro scadenza al 29 giugno 2022. Parte ricorrente contesta tuttavia il dato di partenza del ragionamento e cioè che la durata decennale delle AIA debba essere computata dalla data di loro rilascio e lo fa con richiamo a quanto disposto dai titoli stessi, che indicano diversa modalità di computo della durata delle suddette autorizzazioni. Osserva il Collegio che correttamente parte ricorrente evidenzia che si debba guardare a quanto disposto dai titoli assentiti, le cui previsioni fanno stato non essendo state impugnate in sede giurisdizionale o riviste in autotutela. Il titolo rilasciato dalla Provincia di Lucca (determinazione n. 1441 del 26 marzo 2012) stabilisce che “*il presente provvedimento ha validità di cinque anni a decorrere dalla data di notifica*” e la Provincia di Lucca (con nota del 22 settembre 2015) ha precisato che la notifica alla società è avvenuta il 2 luglio 2012, così che la scadenza dell'AIA cadrà il 2 luglio 2022. Il titolo rilasciato dalla Provincia di Massa Carrara (determinazione n. 880 del 14 marzo 2012) stabilisce che “*il presente provvedimento, con validità di 5 anni, è efficace a decorrere dalla data di accettazione della polizza fideiussoria e da essa decorrono i termini per le prescrizioni riportate nell'AIA stessa*”; l'accettazione della garanzia è avvenuta il 18 settembre 2012 (come risulta dall'allegato 38 del deposito di parte ricorrente), così che l'AIA va a scadere il 18 settembre 2022.

8 – Passando allo scrutinio del ricorso r.g. n. 709 del 2021, con esso il Comune di Pietrasanta, che con nota in data 18 giugno 2020 aveva richiesto alla Regione Toscana di riesaminare l'AIA relativa alla discarica sita in loc. Porta, ritenendo che vi fossero motivi per ritirare la stessa, impugna l'atto della Regione assunto in data 18 marzo 2021 che ha respinto la suddetta richiesta, richiamando la propria precedente nota prot. n. 202657 del 17 maggio 2019, con la quale aveva già riscontrato analoga precedente istanza del medesimo Comune. La Regione Toscana, che resiste all'impugnazione, ha altresì eccepito la improcedibilità del gravame per sopravvenuta carenza d'interesse, stante il mancato rinnovo dell'AIA a favore della controinteressata, che elide l'interesse al riesame del titolo autorizzatorio qui in considerazione.

Il ricorso è improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse.

Il Comune di Pietrasanta richiede alla Regione Toscana, che è divenuta *medio tempore* competente in materia, di aprire un procedimento di revisione delle AIA relative alla discarica gestita dalla Programma Ambiente Apuane s.p.a., cioè rilasciate con la determinazione della Provincia di Lucca n. 1441 del 26 marzo 2012 e con la determinazione della Provincia di Massa Carrara n. 880 del 14 marzo 2012. Come rilevato dalla Regione Toscana, le suddette determinazioni sono tuttavia di prossima scadenza e il procedimento volto al loro rinnovo si è concluso con il decreto dirigenziale della stessa Regione n. 23121 del 29 dicembre 2021, che ha archiviato la relativa istanza, stante la mancanza di efficacia VIA, l'impugnazione avverso il quale è stata respinta, come da punto 6 della presente sentenza. Stante il breve periodo residuo di validità delle AIA in considerazione, non può sussistere l'interesse a coltivare il ricorso r.g. n. 709 del 2021, poiché l'eventuale suo accoglimento e l'apertura di un procedimento di revisione delle suddette AIA non riuscirebbe a produrre effetti utili per la parte ricorrente prima della scadenza delle suddette AIA non rinnovate.

9 – Conclusivamente, quindi, il ricorso r.g. 197 del 2022 deve essere respinto, devono essere accolti i motivi aggiunti al suddetto ricorso e deve essere dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza d'interesse, il ricorso r.g. n. 709 del 2021. Le spese di giudizio dei ricorsi riuniti, stante la complessità delle questioni esaminate, devono essere compensate tra tutte le parti.

(*Omissis*)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it