

# Domanda di modifica sostanziale per permettere l'aumento della capacità di una discarica mediante l'autorizzazione all'innalzamento di un invaso

Cons. Stato, Sez. IV 21 luglio 2022, n. 6406 - Poli, pres.; Conforti, est. - Comune di Viterbo (avv. Cardoni) c. Regione Lazio (avv. Chieppa) ed a.

**Ambiente - Discarica - Domanda di modifica sostanziale per permettere l'aumento della capacità della discarica, mediante l'autorizzazione all'innalzamento dell'invaso - VIA e AIA.**

(Omissis)

## FATTO e DIRITTO

1. Giunge all'esame del Consiglio di Stato l'appello proposto dal Comune di Viterbo avverso la sentenza del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, n. 7681 del 28 giugno 2021.

2. Nel giudizio di primo grado, il Comune di Viterbo ha proposto ricorso ai sensi dell'art. 29 c.p.a. avverso la determinazione "G13577" del 10 ottobre 2019 della Regione Lazio, recante l'autorizzazione alla modifica sostanziale del progetto presentato dalla società Ecologia Viterbo - a suo tempo oggetto dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) "A3919" del 5 novembre 2008 e "G11530" del 3 settembre 2019 - nella parte in cui consente la sopraelevazione dell'invaso "VT3" per una volumetria di rifiuti pari a 275.000 mc.

2.1. Con il ricorso proposto in primo grado, il Comune di Viterbo ha dedotto l'illegittimità dell'AIA e degli atti presupposti, per non aver tenuto conto e adeguatamente motivato del parere comunale, reso nella seduta della conferenza di servizi del 21 giugno 2019, con il quale si sono espresse alcune deduzioni di carattere ambientale in quanto con la *"...relazione IRSA sui valori di fondo (...) è stato fatto il valore di fondo soltanto per arsenico e fluoruri ma non su altri parametri che comunque erano stati oggetto di superamento che non è stato possibile definire in sede di studio da parte dell'IRSA..."*, ritenendosi, sul punto, necessario un approfondimento.

2.2. Si è soggiunto che, con il parere formulato con la nota prot. 62275 del 3 luglio 2019, anche l'A.r.p.a. si è associato alle perplessità del Comune, rilevando come dagli esiti dei campionamenti di acqua sotterranea è emerso che nei vari piezometri esaminati vi era stato il superamento di alcuni valori soglia (le "CSC"; pag. 5 ricorso di primo grado), con riguardo ad alcuni elementi quali ferro, manganese, arsenico, fluoruri e triclorometano (cfr. note A.r.p.a. prot. n. 005591 del 22 gennaio 2013 e prot. n. 0076366 del 3 ottobre 2017).

2.3. In particolare, con il primo motivo di ricorso, il Comune ha allegato i presupposti della sua legittimazione a ricorrere.

2.3.1. Con il secondo motivo di ricorso, il Comune ha censurato gli atti impugnati perché privi di motivazione sul superamento del parere comunale: si afferma che mancherebbe qualsivoglia indicazione nel provvedimento finale delle ragioni per le quali non si era tenuto conto dei pareri negativi espressi sia dal Comune di Viterbo che dall'A.r.p.a..

2.3.2. Con il terzo motivo di ricorso, si è dedotta l'illegittimità degli atti impugnati per violazione del principio di precauzione, rilevandosi che *"il sito de Le Fornaci, ove si trova l'invaso per il quale è stato emesso il provvedimento di modifica sostanziale dell'A.I.A., fosse già caratterizzato da valori di fondo alterati con superamento delle soglie massime, tanto da consigliare alla stessa Regione di disporre un supplemento di indagine teso a definire la composizione geochimica delle acque sotterranee"* e che l'A.r.p.a., ente competente ad esprimersi, da un punto di vista tecnico, sui profili ambientali *"aveva espresso un motivato parere negativo all'autorizzazione della sopraelevazione proprio in ragione della impossibilità di determinare i valori di fondo per tutti i parametri da considerare"*.

2.3.3. Con il quarto motivo di ricorso, l'ente ha censurato la contraddittorietà del provvedimento impugnato, con il contenuto della precedente determina regionale n. "G11530" del 3 settembre 2019, in quanto, un mese prima della determina regionale n. "G11530" del 3 settembre 2019, *"la stessa Regione aveva assentito il rinnovo decennale dell'autorizzazione (fino al novembre 2029) con la fondamentale imposizione a carico di Ecologia Viterbo S.r.l. di un approfondimento della indagine onde verificare le cause degli sforamenti rilevati dei parametri Fe, SO<sub>4</sub> e Mn., sintomo evidente della presenza di preoccupanti fattori inquinanti che richiedevano un opportuno monitoraggio"*.

2.3.4. Con l'ultimo motivo di ricorso, si sono censurati gli atti per la violazione dell'art. 239 e ss. d.lgs. n. 152/2006, *"avendo la Regione sostanzialmente "autorizzato" a non tenere conto delle tabelle previste nel T.U.A. in ordine ai valori soglia dei diversi elementi e, quindi, senza alcuna legittimazione e/o potere, consentendo una immissione che anche superiore a quelle consentite a livello nazionale, con l'effetto di vanificare (di fatto) l'utilità del monitoraggio imposto per ulteriori 18 mesi. L'autorizzazione concessa, inoltre, si porrebbe in forte contrasto anche con le Linee Guida Regionali in tema di bonifica approvate con la recentissima delibera nr. 296 del 21/05/2019"*.

2.4. Si sono costituiti in giudizio, per contrastare il ricorso, la società Ecologia Viterbo e la Regione Lazio, le quali hanno formulato alcune eccezioni pregiudiziali di inammissibilità.

3. Con la sentenza n. 7681/2021, il T.a.r. ha respinto il ricorso e condannato il Comune al pagamento delle spese di lite.

### 3.1. Segnatamente, il Giudice di primo grado:

- a) ha respinto il primo motivo di ricorso, perché ha ritenuto insussistente il difetto di motivazione dell'AIA, che richiama *per relationem* la determina regionale n. "G11545" del 3 settembre 2019, nella quale si dà conto della necessità di sopraelevare l'invaso per soddisfare le esigenze regionali e, altresì, del parere negativo espresso dal Comune;
- b) ha respinto il secondo motivo di ricorso, perché ha ritenuto insussistente il censurato difetto d'istruttoria e la violazione del principio di precauzione, argomentati in ragione dell'emanazione dell'AIA, prima della conclusione dello studio dell'I.s.p.r.a. (*recte*, dell'Istituto di ricerca sulle acque – d'ora in avanti, ISRA). La decisione dell'amministrazione di non attendere la conclusione della relazione tecnica dell'I.s.p.r.a. (*recte*, ISRA) risulta legittima, in quanto l'amministrazione è tenuta soltanto al rispetto delle verifiche ambientali previste dal d.lgs. n. 152/2006 che costituiscono il punto di equilibrio normativamente fissato fra il principio di precauzione in materia ambientale e gli interessi economici antagonisti;
- c) ha dichiarato improcedibili per sopravvenuta carenza d'interesse il terzo e il quarto motivo di ricorso, in ragione del sopravvenuto deposito della relazione finale "dell'I.s.p.r.a." (*recte*, ISRA), nella quale si è escluso il pericolo di danno ambientale riconducibile alla discarica, lamentato da parte ricorrente.

4. Il Comune di Viterbo ha proposto appello avverso la sentenza di primo grado.

4.1. Con il primo motivo di appello, si censura la sentenza per violazione del principio di precauzione.

Il T.a.r. avrebbe errato a dare rilievo al report dell'IRSA-CNR, in quanto sopravvenuto rispetto all'emanazione del provvedimento impugnato e, dunque, ininfluenza ai fini della deliberazione della legittimità del provvedimento, che non ha tenuto conto di questo atto istruttorio.

Inoltre, il T.a.r. avrebbe comunque errato nel valutare la relazione dell'IRSA-CNR, la quale non contenebbe delle valutazioni totalmente positive, come rilevato in primo grado, bensì solleverebbe talune perplessità, confermate dalla perizia prodotta in primo grado dall'ente.

4.2. Con il secondo motivo di appello, il Comune grava il capo della sentenza che ha dichiarato l'inammissibilità dei motivi di ricorso finalizzati a censurare il difetto d'istruttoria che avrebbe reso illegittimo il provvedimento impugnato. Viene stigmatizzato che l'AIA alla sopraelevazione sarebbe stata emanata senza un'istruttoria "*...in grado di dare sufficienti certezze in ordine alla origine del superamento dei parametri soglia fissati dalla legge, e quindi senza accertare (con la sufficiente certezza tale da superare i limiti imposti dal principio di precauzione) se tale superamento fosse ascrivibile a "Valore di Fondo naturale" ovvero dipendesse da interventi antropici*".

4.3. Si sono costituite in giudizio la società Ecologia Viterbo s.r.l. e la Regione Lazio.

4.4. Con la memoria del 2 novembre 2021, la società ha riproposto le eccezioni preliminari di inammissibilità e improcedibilità non esaminate in primo grado, mentre con la memoria dell'11 febbraio 2022 ha compiutamente esposto le sue difese.

4.5. Con la memoria del 13 febbraio 2022, la Regione ha illustrato gli argomenti a sostegno del rigetto dell'appello.

4.6. In vista dell'udienza di discussione dell'appello, il Comune appellante ha depositato una memoria difensiva in data 9 maggio 2022.

4.7. In data 24 maggio 2022 sono state depositate repliche da parte della società Ecologia Viterbo e del Comune appellante.

5. All'udienza del 16 giugno 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Il Collegio ritiene che, in applicazione del criterio della ragione più liquida (cfr. Ad. plen. n. 5 del 2015 § 5.3), tenuto conto della palese infondatezza dei mezzi di gravame e della connessione logica che li avvince:

- a) possa prescindere dall'esame delle eccezioni pregiudiziali riproposte dalle resistenti;
- b) i motivi di appello possano essere esaminati congiuntamente.

6.1. Con giurisprudenza costante questo Consiglio ha statuito che:

- a) in tema di protezione dell'ambiente e autorizzazioni in materia ambientale, la valutazione di impatto ambientale si sostanzia in una complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto rispetto all'utilità socio-economica, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla stessa c.d. opzione-zero. La sua funzione è preordinata alla salvaguardia dell'habitat nel quale l'uomo vive, che assurge a valore primario ed assoluto, in quanto espressivo della personalità umana attribuendo ad ogni singolo un autentico diritto fondamentale, di derivazione comunitaria. Si differenzia dall'AIA che incide sugli aspetti gestionali dell'impianto; sostituisce, con un unico titolo abilitativo, tutti i numerosi titoli che erano invece precedentemente necessari per far funzionare un impianto industriale inquinante, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco (nel caso di specie richiesta di ampliamento di una discarica, cfr. Cons. Stato, sez. II, 12 aprile 2021, n. 2949; sez. V, 21 maggio 2018, n. 3034; sez. IV, 18 luglio 2017, n. 3559; sez. V, 26 gennaio 2015, n. 313 e 17 ottobre 2012, n. 5292; sez. VI, 19 marzo 2012, n. 1541);
- b) il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possano avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che consente (o meglio impone) l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi (Cons. Stato, sez. V, 6 luglio 2016, n. 3000; 26 gennaio 2015, n. 313; 17 ottobre 2012, n. 5299).

6.2. In considerazione dei suesposti precedenti, giova evidenziare, in punto di fatto, che, in data 10 febbraio 2017, la società proponente ha presentato l'istanza per la sottoposizione del progetto di sopraelevazione dell'invaso "VT3" alla

competente Area della Regione Lazio, unitamente all'istanza di rilascio dell'AIA.

6.2.1. Dopo aver ricevuto, in data 14 dicembre 2018, la relazione conclusiva dell'IRSA, la Regione Lazio ha espresso la valutazione ambientale favorevole, con la determinazione n. G17464 del 21 dicembre 2018.

6.2.2. Successivamente, si è svolto il procedimento finalizzato al rilascio dell'AIA, con la convocazione della conferenza di servizi, avvenuta con nota del 27 dicembre 2018 e conclusa con la determinazione n. G11545 del 3 settembre 2019, non impugnata nel presente giudizio.

6.3. Da quanto sinora esposto discende l'infondatezza delle doglianze formulate dal Comune appellante.

6.3.1. Le censure proposte riguardano, infatti, aspetti che non incidono sulla legittima emanazione di un provvedimento di AIA il quale, rinvia, quanto agli aspetti di incidenza ambientale, il suo presupposto nel decreto di VIA favorevole, emanato dagli uffici preposti.

6.3.2. Le censure formulate in primo grado sono finalizzate dunque a evidenziare un difetto d'istruttoria che non vi è stato, considerato che il legislatore ha proceduralizzato questo aspetto, con riferimento alla realizzazione di opere come quella controversa nel presente giudizio, richiedendo quale atto istruttorio relativo ai profili di incidenza ambientale l'esperimento della VIA.

6.3.3. Essendo stato esperito e concluso favorevolmente il relativo procedimento non può prospettarsi alcun difetto d'istruttoria rispetto alla decisione di permettere l'aumento della capacità della discarica, mediante l'autorizzazione all'innalzamento dell'invaso.

6.4. Non merita accoglimento la deduzione di parte ricorrente circa la mancata considerazione, nel procedimento di VIA, del superamento dei valori di fondo riscontrato nel sito in esame e oggetto, successivamente, della relazione dell'IRSA.

6.4.1. Tale tematica, infatti, costituisce, a tutto voler concedere, una mancanza del procedimento istruttorio del procedimento di VIA e, dunque, un vizio di legittimità di quel provvedimento, che andava censurato mediante la tempestiva impugnazione del parere favorevole in questione.

6.5. In considerazione di quanto evidenziato i motivi di appello possono essere respinti.

7. Ritiene il Collegio che i motivi di appello siano insuscettibili di favorevole esame anche per ulteriori concorrenti motivazioni.

7.1. Risulta fondata l'eccezione di inammissibilità formulata dalla società Ecologia Viterbo, la quale, con la memoria del 2 novembre 2021, ha eccepito che l'impugnazione presentata dal Comune di Viterbo avverso il provvedimento n. G13577 del 10 ottobre 2019 sarebbe inammissibile a causa della mancata impugnazione della determinazione n. G11545 del 3 settembre 2019, con la quale si è conclusa favorevolmente la conferenza di servizi prodromica al provvedimento qui impugnato, e nella quale si sono esternate le motivazioni per le quali si è ritenuto autorizzabile il progetto presentato dalla società contro interessata, prendendosi posizione sulle problematiche relative ai valori di fondo geochimico, disponendo un'ulteriore monitoraggio della questione controversa, emersa nel relativo procedimento.

7.2. Il Collegio rileva che, effettivamente, il provvedimento gravato nel presente giudizio trae la sua motivazione sostanziale, circa la non lesività dei valori riscontrati nella falda acquifera sottostante alla discarica, proprio dal precedente provvedimento, nel quale si è dato conto dello studio condotto dall'IRSA-CNR e delle ragioni per le quali si è ritenuto di poter concedere il rinnovo dell'AIA e, al contempo, disporre la prosecuzione del monitoraggio dei suddetti valori, ritenendoli collegati *"alle caratteristiche geochimiche dell'acque sotterranee"*.

7.3. La mancata impugnazione di queste ragioni giustificatrici, poste poi a sostegno del provvedimento qui impugnato, rende il gravame proposto inammissibile, essendo intangibile e non suscettibile di critica quella parte della motivazione che si trae dalla determinazione conclusiva della conferenza di servizi.

7.4. Ad ogni modo, in disparte la superiore declaratoria di inammissibilità, il Collegio rileva che, nella suddetta determinazione n. G11545 del 3 settembre 2019, la Regione Lazio ha offerto una motivazione particolarmente articolata della scelta di autorizzare la sopraelevazione dell'invaso "VT3".

7.5. Con la sua impugnazione il Comune non evidenzia rispetto a questa seconda decisione la sussistenza di errori tecnici da parte dell'ente territoriale, ma si limita a sovrapporre la propria valutazione a quella regionale, invadendo le scelte di opportunità dell'amministrazione procedente.

8. In conclusione, l'appello proposto dal Comune di Viterbo risulta infondato e, per l'effetto, va integralmente confermata la sentenza di primo grado.

9. Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

(Omissis)