

Progetto di ampliamento di una discarica con ammissione di 106 categorie di rifiuti espressi in codici EER

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I 14 novembre 2022, n. 3213 - Veneziano, pres.; Girardi, est. - A&G S.r.l. (avv. Miceli) c. Regione Sicilia - Assessorato Energia e Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento Acqua e Rifiuti e Assessorato del Territorio e dell'Ambiente (Avv. distr. Stato).

Sanità pubblica - Progetto di ampliamento di una discarica con ammissione di 106 categorie di rifiuti espressi in codici EER - AIA.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso ritualmente proposto, la A&G s.r.l. ha impugnato, tra gli altri, il D.D.G. n. 980 datato 3 settembre 2021, del Dirigente del Servizio 8 - Autorizzazioni impianti gestione rifiuti - A.I.A. - del Dipartimento Acqua e Rifiuti dell'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, con il quale è stata rilasciata l'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) ai sensi dell'art. 29-sexies del D.lgs. n. 152/2006 in relazione al progetto di ampliamento della discarica, nella parte in cui non sono stati ammessi a discarica 106 categorie di rifiuti espressi in codici E.E.R. per i quali la società ricorrente aveva pure presentato domanda di A.I.A.

In fatto la ricorrente deduce di operare già dal 2009 nel settore dello smaltimento dei rifiuti in base ad Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) rilasciata con D.R.S. n. 139 del 17 febbraio 2009 dal Servizio 2 del Dipartimento dell'Ambiente per un impianto di discarica per rifiuti non pericolosi in c.da Principe del Comune di Camastra (AG).

Con D.D.G. n. 760 del 21 dicembre 2012 la società ricorrente ha ottenuto un primo ampliamento della discarica. Nel mese di luglio 2017 la A&G s.r.l. ha poi presentato al competente ufficio dell'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente istanza tendente all'avvio di procedura di V.I.A. per il progetto di ampliamento lato est della detta discarica e realizzazione di una nuova vasca per complessivi mc. 221.077.

Il 10 agosto 2017, in considerazione dell'entrata in vigore di normativa sopravvenuta, la società ha chiesto l'avvio del procedimento per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (P.A.U.R.) ai sensi dell'art. 27/bis del D.lgs. n. 152/2006, introdotto dall'art. 16, comma 1, del D.lgs. n. 104/2017.

Di seguito, il Servizio 1 dell'A.R.T.A., con nota prot. n. 66712 del 25 settembre 2017, ha comunicato la procedibilità dell'istanza.

Nel corso del procedimento, la società proponente ha ridotto l'elenco dei rifiuti da conferire in discarica, originariamente comprensivo di 309 categorie fino a 169, adeguandosi al parere istruttorio intermedio n. 108 del 15 aprile 2020 della Commissione Tecnica Specialistica (CTS).

In data 1° aprile 2021, è stato emesso il D.A. n. 49/Gab, recante giudizio positivo di compatibilità ambientale ai sensi dell'art. 25 del D.lgs. n. 152/2006.

Con nota n. 33880 del 6 settembre 2021, è stato infine trasmesso il D.D.G. n. 980 del 3 settembre 2021, contenente Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) ai sensi dell'art. 29-sexies del D.lgs. n. 152/2006 con cui l'Amministrazione procedente ha escluso dal provvedimento abilitativo 106 codici EER.

Il ricorso è assistito da quattro censure così sintetizzabili:

I. Parte istante lamenta che la determinazione gravata sarebbe stata assunta dall'Amministrazione Regionale in ragione di un evidente travisamento del parere definitivo espresso dalla CTS. In particolare, l'Assessorato avrebbe erroneamente preso in esame il parere istruttorio intermedio n. 108 del 15 aprile 2020 della CTS in luogo del successivo parere definitivo n. 154 del 20 maggio 2020 dello stesso organo tecnico;

II. Con un secondo motivo la ricorrente lamenta il difetto di istruttoria e di motivazione per avere l'amministrazione erroneamente ritenuto alcuni rifiuti ancora recuperabili e non avviabili allo smaltimento in discarica. Così come, la A&G s.r.l. ritiene che l'autorizzazione per tutti i codici richiesti sarebbe assolutamente imprescindibile per la corretta gestione della discarica, che deve vedere la (pressoché) contemporanea presenza di frazioni smaltite di diverso peso specifico e consistenza, per assicurare la stabilità della massa smaltita gestendo opportunamente sia rifiuti molto leggeri che rifiuti con più elevato peso specifico e consistenza;

III. Ancora, poiché il D.A. n. 147/GAB, (di adozione della determinazione motivata favorevole di conclusione della conferenza di servizi convocata ai sensi dell'art. 27/bis, co.7, per il rilascio del P.A.U.R.) afferma che la determinazione è stata assunta sulla base delle posizioni favorevoli e unanimi espresse dalle Amministrazioni partecipanti, a dire dell'istante, dovrebbe intendersi realizzato l'effetto dell'intervenuta acquisizione dell'assenso sul progetto presentato (con tutti i codici richiesti), e ciò in contrasto con quanto previsto nel D.D.G. n. 980/2021 che, invece, contiene la riduzione dei codici dei rifiuti;



IV. In ultimo, la ricorrente lamenta che il procedimento di autorizzazione ha avuto una durata di circa quattro anni, in violazione dei termini perentori previsti dall'art. 27/bis del d.lgs. n. 152/06.

Resistono in giudizio l'Assessorato Regionale Energia e servizi di pubblica utilità e l'Assessorato Regionale Territorio ed Ambiente con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato di Palermo che ha chiesto il rigetto del ricorso perché infondato. Con ordinanza n. 200 del 25 marzo 2022, è stata disposta la celere fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a. e, contestualmente, richiesto il deposito di documenti da parte delle amministrazioni intimite.

In vista dell'odierna udienza le parti hanno depositato i richiesti documenti e presentato ulteriori memorie a difesa ai sensi dell'art. 73 c.p.a.

All'udienza pubblica del 10 novembre 2022 la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

1. Come chiarito in narrativa, il ricorso ha ad oggetto il D.D.G. n. 980 del 3 settembre 2021, con il quale l'Assessorato dell'Energia e dei servizi di pubblica utilità - Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti - ha escluso dall'Autorizzazione Integrata Ambientale, costituente titolo abilitativo all'esercizio dell'impianto della ricorrente, 106 categorie di rifiuti identificati dai relativi codici EER (Elenco Europeo dei Rifiuti), nonostante la società ricorrente, già in sede di rimodulazione della domanda resasi necessaria a seguito di parere negativo espresso dalla Commissione Tecnica Specialistica in data 15 aprile 2020, avesse ridotto le categorie di rifiuti da conferire in discarica, da 309 (quelle richieste con la domanda iniziale) a 169.

2. Il ricorso merita accoglimento per le ragioni che seguono.

3. Fondati sono i primi tre motivi di ricorso che possono essere esaminati insieme attesa la loro contiguità.

3.1. La CTS, con il parere istruttorio intermedio n. 108 del 15 aprile 2020, aveva rappresentato, quanto all'elenco dei rifiuti da conferire in discarica, che alcune tipologie di rifiuti non risultavano ammissibili ai sensi dell'art. 6 del D.lgs. n. 36/2003.

In sede istruttoria, la società ricorrente ha proceduto con una rimodulazione dell'elenco dei codici EER escludendo da esso quelle categorie di rifiuti che avevano dato luogo alla determinazione negativa della CTS.

Di tale evidenza ne dà atto la stessa CTS nel parere definitivo n. 154 del 20 maggio 2020 che così si esprime: *“Considerato e Valutato che: - In sede di osservazioni ex art. 13 della L.R. n. 7/2019, il proponente recepisce quasi integralmente le questioni riportate nel parere non favorevole della C.T.S. alla realizzazione dell'ampliamento della discarica in argomento (n. 108/2020), predisponendo, altresì, la revisione degli elaborati progettuali oggetto di criticità; - Nell'ambito del procedimento partecipativo attivato con la nota prot. ARTA n. n. 21196 del 23/04/2020, alla luce delle produzioni documentali da parte del proponente, possono aggiornarsi, ed in buona parte superarsi, i motivi di diniego precedentemente espressi con il parere negativo della C.T.S. n. 108 del 15/04/2020, ferma restando, in ogni caso, l'ottemperanza alle condizioni ambientali di seguito riportate; [...] - Con riferimento ai rifiuti identificati dal codice CER 01.01.02, si rileva una contraddizione tra quanto riportato nelle osservazioni del proponente (pag. 16), in cui si comunica la rinuncia a trattare detti rifiuti, e quanto riportato, invece, nell'elaborato A03-Vers. 02 del 27/04/2020 (Elenco dei codici CER), in cui detta categoria (rifiuti da estrazione di minerali non metalliferi) viene mantenuta”*.

Nel dispositivo del suddetto parere, infatti, la CTS esprime parere favorevole all'ampliamento della discarica ponendo quale unica condizione, d'interesse ai nostri fini, la *“Modifica dell'elenco dei codici CER ammessi in discarica predisposto dal proponente mediante esclusione dei rifiuti da estrazione di minerali non metalliferi (codice 01.01.02)”*. Pertanto, è inequivoca la volontà della CTS di superare il precedente parere negativo, confermando che il proponente si è adeguato alle condizioni ivi poste, ed espressamente richiedendo quale nuova condizione la sola espunzione dei rifiuti con codice 01.01.02, non altro.

Di converso, si legge nel D.D.G. n. 980 impugnato, alla pagina 12, che la decisione di autorizzare soltanto 63 dei 169 codici EER richiesti è stata assunta tenendo presenti le considerazioni rese dalla CTS nel parere definitivo n. 154/2020. Ma in realtà, a ben vedere, l'amministrazione richiama testualmente il parere intermedio, portante il n. 108/2020, che è stato trascritto quasi integralmente nel corpo del parere definitivo al solo fine di ricostruire l'iter procedurale svolto in precedenza. Si legge nel provvedimento impugnato, infatti: *“che anche il CTS nel parere reso con il provvedimento numero 154/20 alla pagina 18 e successive ha stigmatizzato la questione rappresentando che “In forza delle superiori osservazioni, si rileva che il progetto, nonostante la rimodulazione dei codici CER da smaltire, contempla, comunque, alcune categorie di rifiuti non ammissibili in discarica, mentre per altre tipologie che necessitano di preliminarare trattamento non viene fornita alcuna notizia anche relativamente alle fonti di approvvigionamento, con conseguente impossibilità di alcuna tracciabilità dei rifiuti stessi. Sul punto si rileva, altresì, che i documenti progettuali non fanno cenno ai “dati reali di flusso dei rifiuti in entrata per l'impianto esistente” richiamati nella nota dell'Assessorato regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità prot. n. 14998 del 04/04/2019. Parimenti non vengono fornite notizie in merito ai metodi di campionamento ed analisi preliminarare dei rifiuti, necessari per accertare l'ammissibilità dei rifiuti in discarica”*.

Quindi, l'amministrazione, convinta di stare richiamando il parere definitivo n. 154/20, in realtà non si è avveduta che



stava invece richiamando il solo preambolo di quel parere che conteneva un estratto del parere intermedio n. 108/20, superato *expressis verbis* dal successivo parere definitivo dello stesso organo tecnico.

Pertanto, l'affermazione secondo la quale la CTS avrebbe manifestato parere negativo in ordine all'ammissibilità dei codici EER è stata espressa dall'amministrazione sulla base di un presupposto travisato che comporta l'accoglimento della censura.

A riprova di quanto detto, si richiamano nuovamente le conclusioni a cui perviene la CTS che concretamente indica un ulteriore unico codice di rifiuto da estromettere dall'elenco presente nell'istanza del proponente come rivista in seguito al parere intermedio.

3.2. Inoltre, il D.D.G. n. 980/2021 esclude i codici EER in riferita applicazione delle richiamate norme di settore volte al recupero del rifiuto prima del suo definitivo abbandono in discarica, senza però fornire una chiara motivazione che permetta di comprendere la ragione dell'esclusione riferita al singolo codice. Questa la motivazione addotta dall'amministrazione che, in relazione ai rifiuti inerti con codice 17.XX.XX, ritiene che *"possono trovare collocazione nelle discariche di inerti"*. Per tutti gli altri codici, invece, l'amministrazione genericamente, oltre a richiamare erroneamente il parere definitivo della CTS, così motiva in ordine all'esclusione: *"rispetto alla richiesta dei codici EER – da abbancare in discarica ai sensi dell'operazione D1 dell'allegato B alla parte IV del d.lgs. 152/06 - di cui all'elaborato "A03 elenco dei codice CER – rev 2 del 02.05.2020" un congruo numero di questi rientra tra i requisiti di cui al decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio 05 febbraio 1998 ai fini dell'"Individuazione dei rifiuti non pericolosi sottoposti alle procedure semplificate di recupero, ai sensi degli articoli 31 e 33 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22"*.

Ora, l'amministrazione indica *"un congruo numero di questi"* (ndr codici rifiuti) che rientrerebbe negli elenchi di cui al D.M del 5 febbraio 2018 del Ministero dell'Ambiente (rifiuti non pericolosi da sopporre alle procedure semplificate di recupero), senza però chiarire adeguatamente, codice per codice, la propria decisione di escluderli che, lo si ripete, si pone in evidente in contraddizione con quanto invece dichiarato dal CTS nel parere definitivo 154/20.

Come correttamente osservato da parte ricorrente, ancora, alcune tipologie di rifiuti, pur ritrovandosi all'interno degli elenchi previsti dal suddetto D.M. del 2018, non risultano recuperabili in caso di superamento dei limiti imposti dallo stesso decreto. Pertanto, alcune tipologie di rifiuto (si veda ad esempio il punto 12.1.3. lett. f) del D.M citato relativo ai fanghi da industria cartaria cfr: *"f) utilizzo e per recuperi ambientali (la percentuale di fango utilizzabile in miscela con il terreno non dovrà essere superiore al 30% in peso per fanghi al 27% di sostanza secca. I fanghi dovranno avere le seguenti caratteristiche: Hg totale <= 1,5 mg/kg SS, Cd totale <= 1,5 mg/kg SS, Cr VI <= 0,5 mg/kg SS, Ni totale <= 30 mg/kg SS, Pb totale <= 40 mg/kg SS, Cu totale <= 150 mg/kg SS, Zn totale <= 500 mg/kg SS (il recupero è subordinato all'esecuzione del test di cessione sul rifiuto tal quale secondo il metodo in allegato 3 al presente decreto) [R10] [con esclusione dei rifiuti 030303]"* se presenti in concentrazioni superiori ai limiti individuati non sono ulteriormente recuperabili e vanno quindi in discarica, contrariamente all'assunto dell'amministrazione.

Da ciò discende la necessità di un supporto motivazionale del provvedimento gravato rinforzato, non solo volto a superare il parere definitivo della Commissione Tecnica, che aveva invece dato il proprio benestare al progetto del proponente, ma anche atto a chiarire, codice per codice, le ragioni dell'ulteriore esclusione di 106 codici di rifiuti (dall'iniziale richiesta di 309 codice si è arrivati infine ai 63 autorizzati).

3.3. Ad ogni modo, il Collegio rileva che agli atti sono depositati dei documenti che manifestano l'intenzione dell'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica utilità di rivedere la propria decisione, e ciò a riprova della fragilità della motivazione a supporto del provvedimento gravato. Nella specie, si legge nella nota n. 10153 del 21.03.2022, a firma del Dirigente responsabile del servizio 8 del Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti, l'auspicio di una modifica in autotutela del D.D.G. 980/2021. Contestualmente *"per la rilevanza della vicenda, il Dirigente generale ha ritenuto di chiedere un parere al gruppo di esperti assegnati a questo servizio 8, che risulta essere stato prodotto e fascicola con prot. 6189 del 21 febbraio 2022 [...] al fine di valutare in autotutela, l'eventuale riesame del provvedimento A.I.A., in accoglimento delle osservazioni proposte dalla Ditta A&G, prima dell'udienza fissata dal T.A.R."*.

Il gruppo di esperti così conclude nella propria relazione: *"Si è invece registrata l'ulteriore riduzione, a n. 63, dei Codici CER autorizzati con il provvedimento finale di A.I.A. formalizzato con DDG 980 del 03/09/2021, lasciando supporre che il D.R.A.R. abbia agito sulla scorta di dati o fatti che non emergono dalla documentazione sottoposta al gruppo di esperti"*.

Ciò detto, ancora una volta viene evidenziata la carenza istruttoria e motivazionale dell'atto gravato in relazione all'ulteriore riduzione dei codici EER.

3.4. Anche il terzo motivo merita accoglimento dovendosi osservare come l'amministrazione procedente, l'Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, in occasione dell'ultima conferenza di servizi destinata ad acquisire i pareri definitivi per il rilascio dell'A.I.A., ha espresso la propria *"posizione favorevole con condizioni"* (rappresentate esclusivamente da prescrizioni generali in ordine alla gestione della discarica) senza però comunicare la decisione di escludere ulteriori 106 codici di rifiuti. Orbene, l'amministrazione avrebbe invece dovuto esprimere in sede di conferenza le proprie obiezioni all'approvazione dell'istanza della ricorrente, favorendo il confronto sul punto, e magari *"indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso"* (comma 3 dell'art. 14-ter l. n. 241/1990).

Sorprendendo particolarmente le carenze, istruttorie, motivazionali e partecipative, riscontrate che hanno determinato l'ulteriore riduzione dei codici EER, alla luce del lungo iter procedimentale, durato quasi 4 anni, che ha visto l'indizione di ben sei sedute della Conferenza di servizi convocata ai sensi del comma 7 dell'articolo 27-bis del D.lgs. n. 152/2006.

4. Va respinto, infine, l'ultimo motivo in quanto la violazione delle norme richiamate dalla ricorrente, in particolare gli artt. 2 e 2-bis della L. 241/90, non ha effetti sulla validità degli atti emessi in preteso ritardo rispetto alla tempistica prevista dalle legge, ma solo l'attivazione del potere sostitutivo del responsabile dell'unità organizzativa e l'attivazione, nel caso, di procedimenti disciplinari a carico dei responsabili del ritardo, salvo il risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento.

5. Per le ragioni esposte il ricorso merita accoglimento con conseguente annullamento degli atti impugnati e salva la facoltà dell'amministrazione di rideterminarsi superando le carenze procedurali e provvedimenti rilevate in questa sede.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo a carico del solo Assessorato dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità della Regione Siciliana – Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti, quale ente procedente a cui sono materialmente addebitabili mancanze accertate in questa sede.

(Omissis)

