

Pubblicato il 04/05/2021

N. 05213/2021 REG.PROV.COLL.

N. 13264/2019 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 13264 del 2019, proposto da Ecologia Viterbo S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro- tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Avilio Presutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex art.25 c.p.a. eletto presso il suo studio in Roma, piazza San Salvatore in Lauro 10;

contro

Regione Lazio, in persona del legale rappresentante *pro- tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Teresa Chieppa, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex art.25 c.p.a. eletto presso gli uffici in Roma, via Marcantonio Colonna n.27;

Regione Lazio-Direzione Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti, in persona del legale rappresentante *p.t.*, non costituita in giudizio;

nei confronti

Comune di Viterbo, in persona del legale rappresentante *pro- tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Cesare Cardoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ex art.25 c.p.a. eletto presso il suo studio in Roma, via dei Gracchi n. 209;

per l'annullamento

della Determinazione N. G11545 del 3 settembre 2019 della Regione Lazio, Direzione Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti, avente ad oggetto "Ecologia Viterbo S.r.l. – "Progetto della sopraelevazione dell'invaso "VT3" che interessa la discarica della Soc. Ecologia Viterbo" sita in località "Le Fornaci" nel territorio comunale di Viterbo", nella parte in cui decurta la volumetria richiesta da Ecologia Viterbo SRL nel progetto allegato alla domanda;

della Determinazione G13577 del 10 ottobre 2019 della Regione Lazio Direzione Politiche Ambientali e Ciclo dei Rifiuti (nella parte in cui decurta la volumetria richiesta da Ecologia Viterbo SRL nel progetto allegato alla domanda), nonché, all'occorrenza, della delibera di Giunta Regionale n. 592 del 1 agosto 2019 di adozione del Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio; del Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio; della Determinazione N. G17464 della Regione Lazio, Area Valutazione d'Impatto Ambientale e della proposta n. 15046 del 3 settembre 2019 della Regione Lazio; di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lazio e di Comune di Viterbo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica da remoto del giorno 13 aprile 2021 il Cons. Ines Simona Immacolata Pisano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in epigrafe, ritualmente notificato e depositato, Ecologia Viterbo srl ha impugnato, deducendone l'illegittimità sotto vari profili e chiedendone l'annullamento, la Determinazione della Regione Lazio n.G11545 del 3 settembre 2019, con cui l'amministrazione regionale ha definito il procedimento di autorizzazione relativo alla sopraelevazione dell'invaso di discarica, nella parte in cui decurta la volumetria richiesta dalla società nel progetto presentato, unitamente alla Determinazione regionale n.G13577 del 10 ottobre 2019, con cui la Regione ha rilasciato l'autorizzazione integrata ambientale, sempre nella parte in cui decurta la volumetria richiesta dalla società nel progetto presentato unitamente agli altri provvedimenti indicati in epigrafe (deliberazione di Giunta regionale n.592/2019 di adozione del Piano di Gestione dei Rifiuti, il Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio, la determinazione regionale n.G17464/18 dell'Area V.I.A. e la proposta n.15046/19).

Esponde al riguardo parte ricorrente di avere presentato, in data 10 febbraio 2017, istanza alla Regione Lazio, Area Valutazione di Impatto Ambientale, di sopraelevazione dell'invaso "VT3" della discarica sita in Casale Bussi, Viterbo, e relativa istanza di Autorizzazione di Impatto Ambientale (protocollo 69800), corredate di specifici elaborati progettuali, per una volumetria pari a 600.000 mc.

All'esito della conferenza di servizi, la Regione Lazio con determinazione G11545 del 3 settembre 2019, malgrado con precedente V.I.A G17464 21/12/2018 avesse (ad avviso di parte ricorrente) autorizzato per l'intera volumetria il progetto della sopraelevazione dell'invaso VT3 della discarica imponendo ad Ecologia Viterbo il rispetto di determinate

prescrizioni (non oggetto di contestazione), decurtava la volumetria richiesta da Ecologia Viterbo di oltre la metà, limitando la sopraelevazione a 275.000,00 mc, rispetto ai 600.000,00 mc richiesti.

Identico sul punto è il contenuto dispositivo della successiva A.I.A., rilasciata in data 10 ottobre 2019, con Determina G 13577.

Ad avviso di parte ricorrente detti provvedimenti sarebbero illegittimi, per:

Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 152/2006 – Illegittima commistione tra V.I.A. ed A.I.A. – Illegittima disapplicazione della V.I.A. incondizionata rilasciata dal competente Ufficio regionale con provvedimento G 17464 del 21 dicembre 2018;

Violazione e falsa applicazione del d.lgs. 152/2006 – Illegittima commistione tra V.I.A. ed A.I.A. – Abnormità del provvedimento G13577 del 3.9.2019 – violazione dei termini in quanto, andando ad incidere su un aspetto già positivamente valutato dall'ufficio preposto, l'area AIA avrebbe adottato un provvedimento non previsto dalla scansione procedimentale segnata dal paradigma legale di riferimento: la determina G13577 opererebbe una rimodulazione del progetto propria dello stadio iniziale del procedimento, non consentita dalle regole sulla V.I.A. e sull'A.I.A., con disapplicazione dei termini perentori posti a presidio della celerità dell'azione amministrativa.

Illegittimità della determinazione per aver essa assunto a presupposto un PGR soltanto adottato, la cui efficacia è subordinata alla procedura di V.A.S. tuttora in corso – Illegittima disapplicazione del PGR vigente. La decurtazione imposta dagli atti impugnati è infatti motivata con riferimento alle prospettive del PGR in itinere, e quindi allo stato privo di efficacia, circa gli scenari di fabbisogno, in cui si prospetta una auspicata diminuzione del fabbisogno di smaltimento a partire dal 2021, quantomeno illogica se si considera che l'ATO di Viterbo sopperisce anche ai bisogni del sub ambito di Roma, in cui come è noto manca un sito di smaltimento e certamente i siti di trattamento non sono sufficienti e non è dunque credibile dunque ipotizzare che il problema, compresa l'attivazione del sito, possa essere risolto nei prossimi due anni.

Violazione dei principi di efficienza e proporzionalità dell'azione amministrativa – Illogicità. Evidenza parte ricorrente che una gestione proporzionale e prudente dei pubblici poteri in materia avrebbe imposto di astenersi dalla disposta decurtazione giacché questa taglia in radice la possibilità di sopperire (anche) a necessità degli altri ATO, e segnatamente a quello di Roma, con ciò violazione del principio di autosufficienza.

Ha pertanto concluso per l'annullamento del provvedimento impugnato.

Si sono costituite in giudizio, con articolate memorie, la Regione Lazio e il Comune di Viterbo.

La Regione Lazio, in particolare, ha insistito per il rigetto del ricorso alla luce della legittimità del provvedimento impugnato, considerata la diversità della funzione cui assolvono il provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale e quello di Autorizzazione Integrata Ambientale.

Anche il Comune di Viterbo ha evidenziato che nel caso in esame sebbene la V.I.A. abbia astrattamente autorizzato una sopraelevazione fino a 600.00 mc (peraltro prima e in assenza di uno studio sullo stato geochimico del sito), l'amministrazione – dando a suo avviso "parziale corretta applicazione al principio di precauzione e ai dati che a tutt'oggi non chiariscono la natura dei valori di fondo come riferito dallo stesso studio di IRSA-CNR" – ha ritenuto (quanto meno) di limitare l'attività da svolgersi nel sito alla luce delle criticità ambientali ivi rinvenute.

Nelle more del giudizio, parte ricorrente ha depositato la Determinazione regionale n. G02106 del 1 marzo 2021 recante "Approvazione del valore di fondo geochimico naturale delle acque sotterranee della discarica in località -Le Fornaci- nel territorio comunale di Viterbo" nonché l'Ordinanza contingibile e urgente ai sensi dell'articolo 191 del D.lgs. 152/2006- Disposizioni in materia e gestione dei rifiuti urbani al fine di evitare l'interruzione del pubblico servizio di gestione dei rifiuti N. Z00010 del 01/04/2021 adottata dal Presidente della Regione Lazio, con la quale, tra l'altro, fino alla data del 21 aprile 2021 si intima:

all'Amministrazione Giudiziaria di E.Giovi nel Comune di Roma gestore degli impianti TMB 1 e 2 di Malagrotta –di conferire gli scarti prodotti, pari a 100 t/g, presso la discarica Ecologia Viterbo srl, non essendo disponibile alcuna capacità di smaltimento in discarica nel sub ambito di Roma Capitale, e non essendo sufficiente quella disponibile nella Città Metropolitana di Roma;

alla Centro Servizi Ambientali srl gestore dell'impianto di Castelforte (LT), di conferire gli scarti prodotti pari a 100 t/giorno, presso la discarica Ecologia Viterbo srl, non essendo disponibile alcuna capacità di smaltimento in discarica nell'ATO Latina;

alla SAF spa gestore dell'impianto di TMB di Colfelice (FR) di conferire, gli scarti prodotti pari a 140 t/giorno rispettivamente: 100 t/g presso la discarica Ecologia Viterbo srl, e 40 t/g presso la discarica (Civitavecchia Fosso Crepacuore) non essendo disponibile alcuna capacità di smaltimento in discarica nell'ATO Frosinone;

Tanto premesso, il ricorso - prescindendo da ogni valutazione circa profili di improcedibilità dello stesso, stante la sopravvenienza del Piano Regionale dei Rifiuti, in considerazione del quale è fatta salva la possibilità per la ricorrente, come ricordato nella memoria dell'amministrazione regionale del 12 marzo 2021 di "*richiedere un aggiornamento dell'AIA rilasciata, sulla base delle nuove previsioni del Piano di Gestione dei Rifiuti, di cui alla DCR n.4/2020, per lo smaltimento dei rifiuti derivanti*" (ed invero, la "temporaneità" di tale limitazione ben è stata messa in evidenza nelle determinazioni impugnate, nelle quali si assume di "*concludere positivamente la conferenza dei servizi per l'approvazione della Modifica sostanziale all'A.I.A. denominata "Progetto della sopraelevazione dell'invaso "VT3" che interessa la discarica della Soc. "Ecologia Viterbo" sita in località "Le Fornaci" nel territorio comunale di Viterbo, ai sensi della legge 24 l/90 e del D.Lgs. 36/2003 limitando nelle more dell'approvazione definitiva dell'aggiornamento del*

Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio, una sopraelevazione dell'invaso "VT3" di 275.000 mc, inferiore a quella richiesta") va respinto, come di seguito evidenziato.

Come rilevato in punto di fatto, a seguito dell'istanza di ampliamento volumetrico in sopraelevazione presentata dalla ricorrente, dopo la (generica) valutazione di compatibilità ambientale espressa, seppur con prescrizioni, dall'Area Via con determina G17464 del 18 dicembre 2018, ai sensi dell'art. 23, parte II, del D.Lgs. 152/2006, l'amministrazione regionale con determinazione G11545 del 3 settembre 2019 adottata ai sensi dell'art. 14 ter, comma 7, della legge 241/90 all'esito della conferenza di servizi convocata per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, ha ritenuto di limitare l'ampliamento della volumetria richiesta in considerazione della stima del fabbisogno per i prossimi 6 anni di "300.000 ton pari a circa 275.000 mc".

Con tale determinazione la Regione ha dunque ritenuto di:

1) concludere positivamente la conferenza dei servizi per l'approvazione della Modifica sostanziale all'A.I.A. denominata "Progetto della sopraelevazione dell'invaso "VT3" che interessa la discarica della Soc. "Ecologia Viterbo" sita in località "Le Fornaci" nel territorio comunale di Viterbo, ai sensi della legge 24 I/90 e del D.Lgs. 36/2003 limitando nelle more dell'approvazione definitiva dell'aggiornamento del Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio, una sopraelevazione dell'invaso "VT3" di 275.000 mc, inferiore a quella richiesta. Ne consegue che la Società dovrà adeguare, entro 30 giorni dalla notifica della presente determinazione, il progetto presentato.

2) prendere atto che la società Ecologia Viterbo srl, come stabilito nella determinazione, G 11530 del 3/9/2019 dovrà farsi carico di finanziare un supplemento di indagine da parte di IRSA-CNR, da eseguirsi secondo le indicazioni contenute relazione finale, atto a definire più esattamente la composizione geochimica delle acque sotterranee e che indichi, in maniera definitiva la natura dei superamenti riscontrati.

Con successiva determinazione G13577 del 10.08.2019, quindi "considerato che non sono pervenute osservazioni alla determinazione di conclusione del procedimento e al termine di scadenza delle osservazioni della VAS del Piano rifiuti non risultano pervenute osservazioni dalla provincia di Viterbo e dal Comune di Viterbo", la Regione ha autorizzato la modifica sostanziale presentata dalla Ecologia Viterbo s.r.l. (...) consistente nella sopraelevazione dell'invaso VT£ per una volumetria pari a 275.000 mc come da allegato tecnico.

Tanto premesso, le doglianze proposte da parte ricorrente non colgono nel segno.

Al riguardo, ritiene il Collegio opportuno riportare, testualmente, la motivazione della determinazione conclusiva della conferenza di servizi A.I.A (determina G11545 del 3 settembre 2019), confluite per relationem nella impugnata determina di approvazione n. G13577 del 10 ottobre 2019.

Ed invero, ivi si legge che: (...)

"VISTA la determinazione G I 1530 del 3/9/2019 nella quale sono stati fissati i valori di fondo per Arsenico e Fluoruri e si è preso atto della necessità un ulteriore approfondimento dello studio così come indicato per definire più esattamente la composizione geochimica delle acque sotterranee, fermo restando che viene riconosciuta da IRSA — CNR una compagine geochimica peculiare che potrebbe giustificare i valori elevati di solfati.

CONSIDERATO inoltre con delibera di Giunta Regionale n. 592 del 2/8/2019 è stato adottato il Piano di Gestione dei Rifiuti della Regione Lazio per il quale è stata attivata la consultazione ex art. 14 del D.Lgs. 152/2006 in data 6/8/2019.

Nella tabella 30 e 117 del Piano — Sezione rifiuti urbani - è riportato, come risulta dagli atti, che la volumetria residua della discarica è pari a 12.000 mc (luglio 2019). Inoltre, nelle tabelle 128 e 129 è riportato il fabbisogno di smaltimento in discarica per l'ATO di Viterbo mentre nelle 131 e 132 quello di Rieti.

VALUTATO che nel Piano i quantitativi riportati nelle citate tabelle fanno riferimento per l'anno 2020 alla sola produzione territoriale relativa all'ATO, ma allo stato attuale non vi è autosufficienza di trattamento e smaltimento nei vari ATO per effetto del quale parte dei rifiuti dell'ATO di Rieti e Roma vengono trattati in quello di Viterbo.

RITENUTO che l'approvazione definitiva del piano e l'effettiva operatività delle previsioni in esso contenute potrà avvenire in un tempo di circa 2 anni, è necessario, ai fini dell'autosufficienza regionale di trattamento e smaltimento, prevedere una adeguata capacità ricettiva correlata ai quantitativi già autorizzati in ingresso all'impianto TMB di Casale Bussi.

VALUTATO, nelle more dell'approvazione definitiva del piano e tenuto conto della necessità di garantire la capacità di trattamento e smaltimento nella Regione Lazio, ed in particolare dell'ATO di Viterbo e di dover tener conto che attualmente nell'impianto di Viterbo vengono trattati i rifiuti prodotti dall'ATO di Rieti e parte di quelli di Roma.

RICHIAMATA inoltre la sentenza del TAR 4524 del 24/4/2018 di ottemperanza che dichiara l'obbligo della Regione Lazio di dare esecuzione entro 60 giorni dalla notificazione alla sentenza del tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Roma, sez. I ter 7/3/2016 n. 2902;

RICHIAMATO che in tale sentenza 2902/2016 la Regione Lazio era stata condannata ad individuare la rete integrata ed adeguata di impianti in ambito regionale tra cui le discariche per lo smaltimento dei rifiuti speciali del trattamento dei rifiuti urbani, con messa a disposizione della relativa capacità di smaltimento agli operatori laziali interessati in condizione di parità e non discriminazione nonché di compatibilità economica con la vigente disciplina regionale tariffaria e con i valori indicati in tal senso dal vigente Piano regionale dei rifiuti.

RILEVATO che nelle motivazioni della citata sentenza 4524 del 24/4/2018, con riferimento alle attività messe in atto dalla Regione circa l'aggiornamento del Piano di gestione dei rifiuti che queste riguardano un "più ampio procedimento di rielaborazione del piano regionale" ed in ogni caso "i criteri regionali di localizzazione ed i poteri provinciali di individuazione dei siti idonei e non idonei concernono, per definizione i nuovi impianti da autorizzare in

futuro" mentre nella fattispecie oggetto di ottemperanza ci si riferisce a "smaltimento di rifiuti del trattamento dei rifiuti urbani in discariche attualmente esistenti e operanti in ambito regionale"

CONSIDERATO che la disponibilità residua della discarica di Ecologia Viterbo srl ha una capacità tale (12.000 mc) da non garantire lo smaltimento per l'anno in corso e per quelli successivi anni fino alla messa a regime del Piano di corso di approvazione.

CONSIDERATO che la volumetria in sopraelevazione richiesta dalla società è pari a circa 600.000 mc, stimabili in circa 660.000 ton, ripartiti su 5 lotti sull'intera sopraelevazione e che come risulta dalla relazione tecnica del progetto attualmente vengono conferite attualmente circa 70.000 ton/annui.

RITENUTO di dover garantire per circa 2 anni i predetti quantitativi, per un totale di circa 140.000 ton e per i successivi 4 anni, periodo di vigenza del piano, quantitativi inferiori pari a circa 40.000 per un totale, nello scenario più cautelativo, di 160.000 ton" e che dunque "Il totale da garantire per i prossimi 6 anni è di 300.000 ton pari a circa 275.000 mc" ha concluso nel senso che: "Di conseguenza il progetto presentato dovrà essere comunque adeguato a tale stima".

Dalla lettura di detta motivazione, si evince chiaramente che, malgrado in premessa la Regione richiami l'obbligo della società Ecologia Viterbo srl, come stabilito nella determinazione, G 11530 del 3/9/2019, di farsi carico di finanziare un supplemento di indagine da parte di IRSA-CNR, da eseguirsi secondo le indicazioni contenute relazione finale, atto a definire più esattamente la composizione geochimica delle acque sotterranee, non è stato tale profilo a determinare la riduzione del richiesto incremento di volumetria, quanto piuttosto la diversa valutazione, in alcun modo correlata a profili di compatibilità ambientale dell'intervento, riguardante la stima del fabbisogno per i prossimi anni, in particolare nella fase transitoria della gestione dei rifiuti della Regione Lazio, nelle more dell'approvazione del Piano dei Rifiuti. E' evidente, dunque, che non trattandosi di valutazioni inerenti a profili di compatibilità ambientale del progetto, le stesse non potevano certamente essere effettuate in sede di rilascio di V.I.A., nella quale l'amministrazione si è limitata alla prescritta valutazione di generica compatibilità ambientale del progetto.

Sono dunque infondate sia la prima che la seconda censura.

Nel caso in esame, infatti, la competente area V.I.A. ha espresso un giudizio favorevole, seppur con prescrizioni, in merito alla compatibilità ambientale dell'intervento richiesto (che prevedeva una sopraelevazione di 600.000 mc), mentre in sede di rilascio del provvedimento di A.I.A. la Direzione regionale ha espresso una diversa valutazione, non avente ad oggetto alcun profilo ambientale, quanto piuttosto la stima del fabbisogno "CONSIDERATO che la volumetria in sopraelevazione richiesta dalla società è pari a circa 600.000 mc, stimabili in circa 660.000 ton, ripartiti su 5 lotti sull'intera sopraelevazione e che come risulta dalla relazione tecnica del progetto attualmente vengono conferite attualmente circa 70.000 ton/annui" e "RITENUTO di dover garantire per circa 2 anni i predetti quantitativi, per un totale di circa 140.000 ton e per i successivi 4 anni, periodo di vigenza del piano, quantitativi inferiori pari a circa 40.000 per un totale, nello scenario più cautelativo, di 160.000 ton. Il totale da garantire per i prossimi 6 anni è di 300.000 ton pari a circa 275.000 mc. Di conseguenza il progetto presentato dovrà essere comunque adeguato a tale stima".

Il Piano dei Rifiuti della Regione Lazio, peraltro, come già evidenziato, è stato approvato con successiva DCR n.4/2020, pubblicato sul BURL del 14/9/2020, che ha identificato i nuovi fabbisogni per ogni ATO. Oltre ai fabbisogni specifici per ogni ambito e, quindi, anche per l'ATO di Viterbo, ricorda la Regione che al capitolo 11 – 11.1 Ambiti Territoriali Ottimali sono stabiliti dei principi che trovano applicazione anche per la discarica di Viterbo.

Ne deriva, dunque, che nel caso in esame – ammesso che fosse l'A.I.A. la sede per esprimere la valutazione in argomento, profilo sotto il quale non è stato dedotto alcun profilo di censura- certamente sotto tale aspetto non si è verificato alcuno sconfinamento dell'A.I.A. con valutazioni che giammai avrebbero potuto essere espresse (e infatti non lo sono state) espresse in sede di V.I.A., la cui funzione è esclusivamente quella di procedere alla complessa e approfondita analisi comparativa tesa a valutare il sacrificio ambientale imposto dal progetto rispetto all'utilità socio-economica dallo stesso ritraibile, tenuto conto anche delle alternative possibili e dei riflessi sulla c.d. opzione zero, investendo propriamente gli aspetti localizzativi e strutturali di un impianto e più in generale dell'opera da realizzare (Cons. Stato Sez. V, 21/05/2018, n. 3034) e non certamente quella – ammesso che tale finalità possa essere riconosciuta all'A.I.A.- di valutare l'opportunità dell'intervento, pur compatibile in termini strettamente ambientali, con le strategie dell'amministrazione in termini di programmazione della gestione dei rifiuti.

Vanno, infine, respinte la censura III e IV, laddove tese a un inammissibile sindacato delle scelte discrezionali dell'amministrazione in materia di scelte inerenti alla gestione dei rifiuti nella fase transitoria precedente all'emanazione del Piano Rifiuti.

In conclusione, il ricorso deve essere respinto.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente a rifondere alle amministrazioni resistenti complessivi euro 3.000,00, (tremila/00) da liquidarsi a favore della Regione Lazio in euro 2.000,00 (duemila/00) e a favore del Comune di Viterbo in euro 1.000,00 (mille/00).

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Mezzacapo, Presidente
Mariangela Caminiti, Consigliere
Ines Simona Immacolata Pisano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ines Simona Immacolata Pisano

IL PRESIDENTE

Salvatore Mezzacapo

IL SEGRETARIO