



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 le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 585 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da :

Ascoli Servizi Comunali s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Daniele Carissimi, con domicilio eletto presso lo studio Avv. Alessandro Lucchetti in Ancona, corso Mazzini, 156;

contro

Provincia di Ascoli Piceno, in persona del presidente p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Carla Cavaliere, domiciliata ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria del T.A.R. Marche in Ancona, via della Loggia, 24;

sul ricorso numero di registro generale 339 del 2017, proposto da:

Ascoli Servizi Comunali s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Daniele Carissimi, con domicilio eletto presso lo studio Antonio Di Stasi in Ancona, via Orefici 5;

contro

Provincia Ascoli Piceno, in persona del presidente p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Daniela Rossi, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tar, in Ancona, via della Loggia, 24;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 585 del 2013:

- della determinazione del Dirigente del Servizio Tutela Ambientale, Rifiuti, Energia, Acque della Provincia di Ascoli Piceno n. 409 del 16 maggio 2013 recante il provvedimento di riesame, ai sensi dell'art. 29 *octies* del d.lgs. n. 152 del 2006, della Autorizzazione Integrata Ambientale n. 81/VAA-08 dell'8 agosto 2008 rilasciata in favore della Ascoli Servizi Comunali s.r.l. e relativa alla gestione della discarica per rifiuti non pericolosi in località Relluce, Comune di Ascoli Piceno;
- della nota prot. n. 57393 del 29 novembre 2011 con cui la Provincia di Ascoli Piceno ha comunicato alla società Ascoli Servizi Comunali s.r.l. l'avvio del procedimento di riesame della Autorizzazione Integrata Ambientale n. 81/VAA-08 del 08/08/2008 ai sensi dell'art. 29 *octies* del d.lgs. 152/2006;
- della nota prot. n. 4585 del 30 gennaio 2013 con cui la Provincia di Ascoli Piceno ha convocato, ai sensi dell'art. 14 della L. 241/1990, la prima conferenza di servizi relativa al procedimento di riesame dell'A.I.A. n. 81/VAA-08 dell'8 agosto 2008;
- del verbale della prima conferenza di servizi relativa al procedimento di riesame, tenutasi in data 21 febbraio 2013 e della relativa nota di trasmissione;
- del verbale della seconda conferenza di servizi, relativa al procedimento di riesame, tenutasi in data 9 aprile 2013 e della relativa nota di trasmissione;
- del verbale della terza conferenza di servizi relativa al procedimento di riesame, tenutasi in data 24 aprile 2013 e della relativa nota di trasmissione;
- della nota Provincia di Ascoli Piceno n. 2834 del 21 gennaio 2013;
- della nota della Provincia di Ascoli Piceno n. 1511 del 1 luglio 2013 con cui sono stati imposti gli adempimenti di cui alla Determina Dirigenziale n. 409 del 16 maggio 2013;

- di ogni atto presupposto, connesso e conseguente.

Con motivi aggiunti del 7 ottobre 2013:

- della determina Dirigente del Servizio Tutela Ambientale, Rifiuti, Energia, Acque della Provincia di Ascoli Piceno n. 680 del 26 luglio 2013;

quanto al ricorso n. 339 del 2017:

per l'annullamento

- della determinazione dirigenziale della Provincia di Ascoli Piceno n. 642 del 26 aprile 2017, trasmessa con nota prot. 9828 del 27 aprile 2017;

- di ogni atto presupposto, connesso e conseguente;

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Ascoli Piceno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 febbraio 2018 il dott. Giovanni Ruiu e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con Decreto del Dirigente Regionale n. 81/VAA-08 dell'8 agosto 2008 è stata rilasciata alla Ascoli Servizi Comunali s.r.l. l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 per la realizzazione della quinta vasca e la gestione dell'intera discarica per rifiuti non pericolosa sita in località Relluce.

In particolare la prescrizione n. 62 dell'autorizzazione AIA prevedeva a carico del gestore l'obbligo di effettuare e trasmettere i risultati della campagna di monitoraggio annuale delle matrici ambientali utili alla determinazione dei valori limiti di riferimento per diversi parametri di controllo delle matrici aria, acqua e suolo.

Il Piano di sorveglianza e controllo approvato prevedeva: "per quanto riguarda i

parametri per cui non esiste un valore limite di riferimento normativo la realizzazione di una campagna analisi di almeno 1 anno dopo di che si considererà come limite il valore medio, fatte salve eventuali variazioni predisposte dagli enti competenti”.

Per i parametri oggetto di previsione normativa (ferro, manganese, solfati, nichel) il riferimento è invece ai valori limite delle soglie di contaminazione di cui alla Tabella 1 All. 5 della Parte IV del d.lgs. n. 152 del 2006.

In considerazione dell'asserita violazione della prescrizione n. 62 dell'autorizzazione AIA da parte di Ascoli Servizi Comunali s.r.l. la Provincia di Ascoli Piceno, con nota del 29 novembre 2011 prot. n. 57393, avviava il procedimento di riesame AIA ai sensi dell'art. 29 *octies* del d.lgs. 152 del 2006.

Il procedimento di riesame del provvedimento autorizzatorio aveva il fine, tra l'altro:

- di revisionare e inserire alcuni valori limite nel piano di sorveglianza e controllo;

In seguito, con Determinazione del Dirigente n. 1101 del 16 maggio 2013 era approvato provvedimento di riesame da parte della Provincia di Ascoli il quale, tuttavia, nulla prevedeva in ordine ai valori limite e al Piano di Monitoraggio, stabilendo di “rinviare ad un successivo atto la revisione del Piano di monitoraggio e controllo e del piano di emergenza”.

Detta determina è stata impugnata dalla Ascoli Servizi Comunali s.r.l. con il primo dei ricorsi in epigrafe (n. 585/2013), nella parte in cui non consentiva alla ricorrente di aumentare il conferimento in discarica di alcune categorie di rifiuti.

Seguivano motivi aggiunti con cui è stata impugnata la successiva determinazione n. 680 del 26 luglio 2013, di rettifica del provvedimento precedente.

L'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questo Tribunale n. 334 del 2013, confermata dal Consiglio di Stato (ord. V, n. 5009 del 2013).

Successivamente all'impugnazione, con nota del 6 maggio 2014 la ricorrente diffidava la Provincia di Ascoli Piceno alla conclusione del procedimento di riesame dell'autorizzazione, al fine della definizione dei valori limite di

contaminazione, sia normati, sia non normati. Ciò in considerazione dell'asserita mancanza di un inquinamento in atto della matrice acque sotterranee. Proponeva quindi nuovi valori limite - nelle sedi opportune e in accordo con gli enti competenti - e nuovi livelli di guardia per i parametri non normali.

La ricorrente presentava altresì, con atto prot. n. 1554 dell'8 agosto 2016, un ulteriore studio di parte che negava l'esistenza della falda all'interno della discarica. Il procedimento di riesame ancora in corso veniva quindi concluso con la determinazione dirigenziale n. 642 del 26 aprile 2017, oggetto di impugnazione con il secondo ricorso in epigrafe (n. 339/2017).

Con la stessa determinazione si stabiliva di approvare con prescrizioni il Piano di Emergenza trasmesso dalla ditta e, per quanto qui più di interesse, di prendere atto che, così come comunicato da ARPAM Direzione Generale con nota acquisita al prot. n. 24010 del 26 luglio 2016, i superamenti riscontrati dal monitoraggio dei pozzi spia delle acque sotterranee sono imputabili alla discarica. Si stabiliva inoltre di non procedere alla revisione del Piano di Sorveglianza e Controllo.

Con il ricorso parte ricorrente contesta la scelta di non procedere alla revisione del piano, con cinque articolati motivi di ricorso.

Si è costituita la provincia di Ascoli Piceno, resistendo sia al ricorso n. 585 del 2013 e ai relativi motivi aggiunti, sia al ricorso n. 339 del 2017.

I ricorsi sono stati trattenuti in decisione alla pubblica udienza del 21 febbraio 2018.

1 In via preliminare va disposta la riunione dei ricorsi in epigrafe per ragioni di connessione oggettiva e soggettiva.

2. Va premesso che, con riguardo al ricorso n. 585 del 2013, parte ricorrente ha dichiarato, in data 20 febbraio 2018, la sopravvenuta carenza interesse. Ciò in quanto nelle more del ricorso è intervenuto il completamento delle vasche della discarica e quindi l'impossibilità di conferire ulteriormente. Peraltro, con memoria depositata il giorno successivo la società ricorrente ha specificato che la

sopravvenuta carenza è limitata ai profili censurati “non attinenti ai motivi di ricorso di cui ai superamenti della CSC (concentrazioni soglia di contaminazione) oggetto anche del riunito ricorso n. 339 2017 volendo rimanere l’impugnativa della DD n. 1101 del 16 maggio 2013 valida e non rinunciata come atto”.

2.1 Va peraltro ritenuto che, con riguardo al mancato aggiornamento dei limiti dei CSC, il provvedimento lesivo resti comunque la determinazione 642 del 26 aprile 2017, impugnata con ricorso n. 339 del 2017, la quale conclude la parte del procedimento di riesame rimasta aperta e si pronuncia definitivamente sulla richiesta di aggiornamento dei limiti CSC presentata dalla ricorrente.

2.2 Ciò comporta che il ricorso n. 585 del 2013 e i relativi motivi aggiunti devono essere dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza interesse.

3 Passando al ricorso n. 339 del 2017, con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente deduce la violazione degli artt. *29-octies* e *29-quater* del d.lgs. n.152 del 2006, per il mancato rispetto dei termini previsti da queste disposizioni.

3.1 La censura è infondata. Appare infatti condivisibile la giurisprudenza richiamata dall’Amministrazione, secondo cui i termini non possono essere considerati perentori a pena di invalidità del provvedimento analogamente a quanto si è affermato con riguardo al termine previsto per la valutazione di impatto ambientale. Va quindi ritenuto che l’inosservanza dei medesimi non comporti alcuna causa inficiante la validità della procedura con conseguente illegittimità dei relativi atti; né implichi alcuna decadenza per l’Amministrazione dal potere di provvedere (Cons. Stato, V, del 25 marzo 2016, n. 1239; Cons. Stato, IV, 10 febbraio 2017, n. 575, Tar Lazio Roma 13 novembre 2017, n. 11299).

4 Con il secondo motivo si deduce la violazione dell’art. *29-quater*, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006 e dell’art. 3 della legge n. 142 del 1990. In particolare, si afferma che in sede di conferenza di servizi sarebbe stato necessario acquisire il parere sia di ARPAM Regionale che del dipartimento ARPAM Provinciale del medesimo ente. L’Amministrazione ha però documentato di avere invitato entrambi gli uffici dell’Autorità all’interno della conferenza di servizi, come risulta

dal verbale della medesima del 21 febbraio 2013, in atti. Del resto, è stata la stessa ARPAM provinciale di Ascoli Piceno, come nota la Provincia, a specificare, con nota n. 21284 del 30 aprile 2015, che avrebbe effettuato le valutazioni soltanto in merito al Piano di emergenza, in quanto la competenza per la valutazione dei piani di monitoraggio e controllo e quindi di tutte le Ditte in possesso di autorizzazione integrata ambientale sarebbe espressamente demandata al gruppo AIA presso la direzione generale ARPAM (con la successiva nota n. 27223 del 4 giugno 2015).

3. Sempre con il secondo motivo si deduce inoltre l'assenza e l'erroneità della motivazione. In particolare, il parere sarebbe erroneamente motivato *per relationem*” con riferimento al parere di ARPAM regionale.

3.1 La nota di ARPAM prot. 0028027 del 25 luglio 2016 (prot. Provincia di Ascoli Piceno n. 24010 del 26 luglio 2016) individua superamenti delle soglie di contaminazione (CSC) per i parametri solfati, manganese ferro e nichel (di cui alla Tab.1 All.5 della parte IV d.lgs. 152 del 2006), nonché un lieve aumento dell'indicatore COD e una concentrazione elevata di nichel nei piezometri di valle. ARPAM ritiene le anomalie imputabili alla discarica.

3.2 Sul punto va sostanzialmente condivisa la tesi di parte ricorrente per cui il parere di ARPAM regionale non si configura come un parere negativo reso all'interno della conferenza di servizi. In effetti, ARPAM non si pronuncia sulle richieste di aggiornamento dell'autorizzazione della ricorrente. E' infatti la Provincia di Ascoli Piceno - sulla base dei numerosi scostamenti risultanti dalle analisi e della loro imputabilità alla discarica (ritenuta da ARPAM nella nota citata) – ad escludere la possibilità di procedere, secondo quanto prescritto al punto 62 del Decreto AIA 81/08, alla determinazione di valori limite di riferimento per diversi parametri di controllo delle matrici ambientali. Ciò viene motivato anche con inadempienze della Ditta, relative alle coperture delle diverse vasche.

3.3 A parere del Collegio non è però rilevante il fatto che il documento di ARPAM non sia stato espresso all'interno della conferenza di servizi: l'autorità procedente

(la Provincia di Ascoli Piceno) ha preso la decisione sulla base, almeno in parte, di un documento formato da ARPAM stessa. Tale decisione è, ovviamente, nei suoi poteri.

34 Venendo però al merito di detta decisione della Provincia di Ascoli Piceno, oggetto dell'ultima parte del secondo motivo di ricorso, nonché del terzo e del quarto motivo (nei quali si lamenta il vizio eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità, ingiustizia manifestata, sviamento, contraddittorietà), le censure dedotte da parte ricorrente appaiono fondate, con particolare riguardo al difetto di istruttoria e di motivazione e alla contraddittorietà.

4.1 In particolare, la decisione e il parere ARPAM n. 24010 del 2016 sono in contrasto con il rapporto di cui alla nota dello stesso ente prot. 14335 del 5 aprile 2012, prodotta in precedenza da ARPAM-Dipartimento Provinciale di Ascoli Piceno, ove l'ente ha affermato che:

- il superamento dei valori di ferro e manganese, rispetto ai valori indicati nella Tabella 1a del Piano di sorveglianza e controllo dell'AIA del 2008, sarebbe riconducibile alla naturale presenza di tali sostanze nel terreno della zona, mentre i solfati non sarebbero indice di contaminazione direttamente correlabile con la discarica, ma deriverebbero dalla gestione operativa (in altra parte del provvedimento si afferma che anche i livelli di solfati sono ricollegati alla presenza naturale nel terreno).

- non sarebbe presente la circolazione di acque sotterranee ma solo falde sospese non contigue,

4.2 La successiva nota prot. 42100 del 20 novembre 2012 dell'Istituto Superiore di Sanità, pur non effettuando un'indagine autonoma, ritiene plausibile "i superamenti del fondo naturale", secondo quanto ritenuto dalla stessa ARPAM. Si ritiene quindi che gli stessi non possano essere raffrontati con alcuna norma specifica.

La tesi del Dipartimento provinciale di ARPAM di Ascoli Piceno è stata poi confermata con nota prot. 1775 del 14 gennaio 2015, resa in diverso procedimento (autorizzazione all'ulteriore abbancamento di rifiuti presso la discarica del Polo di

Relluce).

4.3 Appare evidente il contrasto del parere di ARPAM provinciale con il parere n. 24010 del 2016 espresso da ARPAM regionale e, di conseguenza, con la relativa decisione provinciale. Ad avviso del Collegio non è sufficiente a superare tale contrasto, non evidenziato nel provvedimento impugnato, l'argomentazione con cui la difesa Provinciale rileva che la decisione sarebbe scaturita da un riesame dell'AIA avviato d'ufficio dall'Amministrazione a causa di inadempimenti della ditta ricorrente. In particolare, quest'ultima, violando la prescrizione n. 62 dell'autorizzazione, non avrebbe mai provveduto - se non in maniera incompleta e tardiva (prima trasmissione di dati il 22 marzo 2011) - a effettuare e trasmettere i risultati della campagna di monitoraggio annuale delle matrici ambientali utili alla determinazione dei valori limite di riferimento per diversi parametri di controllo.

4.4 Infatti, come nota la ricorrente, l'avvio del procedimento di riesame (nota 57393 del 29 novembre 2011) evidenzia che detto riesame è finalizzato anche all'inserimento di nuovi valori limite nel piano di sorveglianza e alla revisione di alcuni valori limite nel piano medesimo, proprio alla stregua della prescrizione n. 62 nell'AIA (e dell'analoga prescrizione nel piano di sorveglianza e controllo) che richiedono la determinazione dei valori limite non normati.

4.5 Inoltre, come nota parte ricorrente, il provvedimento impugnato approva il Piano di emergenza redatto dalla ditta i cui allegati affermano l'insussistenza di acque sotterranee nell'area della discarica.

4.6 Tali considerazioni sono confermate dallo stesso funzionario ARPAM che ha sottoscritto il parere prot. 24010 del 2016, il quale afferma che detto parere è stato rilasciato sul presupposto cautelare della presenza nel sottosuolo di una falda acquifera tale da legittimare l'applicazione dei parametri della tabella 2, allegato 5 del d.lgs. n. 152 del 2006 (nota del 19 gennaio 2018, resa su richiesta della società ricorrente).

5 Il provvedimento impugnato non ha quindi tenuto conto del contrasto tra quanto

ritenuto dall'Amministrazione, sulla base del parere ARPAM regionale n. 24010 del 2016 (la presenza, sia pure implicita, di una falda acquifera e l'attribuzione all'attività di discarica del superamento dei CSC) e quanto risultante delle istruttorie in precedenza effettuate dal medesimo ente (di cui, in particolare, alla nota 14335 del 5 aprile 2012). La mancata considerazione di tale contrasto rileva a maggior ragione tenuto conto che il citato parere ARPAM regionale n. 24010 del 2016, a quanto risulta in atti (la già citata nota del dott. Corvatta del 19 gennaio 2018), non ha effettuato una specifica istruttoria sulla presenza di una falda all'interno dell'area di discarica.

5.1 Ne consegue la fondatezza delle censure di difetto di istruttoria e di motivazione e di eccesso di potere per contraddittorietà, dedotte con il secondo, il terzo e il quarto motivo di ricorso, con assorbimento delle questioni non trattate.

6 Il provvedimento impugnato deve quindi essere annullato ai fini di un motivato riesame da parte della Provincia (ovviamente con il concorso di ARPAM) con particolare riguardo all'effettiva presenza di acque sotterranee nell'area di discarica e, comunque, dell'attribuibilità all'attività di discarica degli sforamenti delle CSC riscontrati. Sulla base di ciò, la Provincia dovrà valutare la possibilità di inserire nuovi valori limite nel piano di sorveglianza, con riguardo ai valori non normati e revisionare alcuni valori limite nel piano medesimo.

6.1 Le spese di giudizio possono essere compensate, in considerazione dell'accoglimento del ricorso per difetto di istruttoria e motivazione e della necessaria riedizione del potere da parte della PA.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- dispone la riunione dei ricorsi in epigrafe;
- dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso n. 585 del 2013 e i relativi motivi aggiunti;

- accoglie il ricorso n. 339 del 2017 e, per l'effetto, annulla la determinazione dirigenziale della Provincia di Ascoli Piceno n. 642 del 26 aprile 2017.

Compensa le spese di causa.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 21 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Tommaso Capitano, Consigliere

Giovanni Ruiu, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Ruiu

IL PRESIDENTE
Maddalena Filippi

IL SEGRETARIO