

ECC.MO TRIBUNALE AMMINISTRATIVO

REGIONALE DELLA TOSCANA

RICORRE

il **Comune di Pietrasanta**, con sede in Pietrasanta (LU), Piazza Matteotti n. 29, 55045 C.F. e P. IVA 00188210462 , in persona del Sindaco *pro tempore* dott. Alberto Stefano Giovannetti, rappresentato e difeso, giusta deliberazione della Giunta Comunale n. 100 del 23.04.2021, dall'Avv. Domenico Iaria (C.F.: RIADNC57T21G702C) il quale dichiara di voler ricevere tutte le comunicazioni al seguente indirizzo PEC: domenico.iaria@firenze.pecavvocati.it; e fax: 055264470 domiciliato presso il suo studio in Firenze, Via de' Rondinelli 2 (Studio Legale Lessona) come da mandato apposto su foglio separato da intendersi in calce al presente atto

contro

la **Regione Toscana** (P.IVA e C.F. 01386030488)

e nei confronti

della **Programma Ambiente Apuane S.p.a.** (P.IVA e C.F. 00072670458)

per annullamento

del provvedimento del 18 marzo 2021, prot. N. 11570/2021, del della Direzione Ambiente ed Energia Settore bonifiche e autorizzazioni rifiuti recante la reiezione della *“richiesta di revisione AIA per la discarica ex fornace sito nei comuni Montignoso e Pietrasanta, ai sensi del comma 7 dell'articolo 29- quater del decreto legislativo 152/2006 e avvio VIA ex post ai sensi dell'ultimo periodo comma 6 articolo 43 della legge regionale 10/2010”* presentata dal Comune di Pietrasanta, nonché di tutti gli atti presupposti, consequenziali o comunque connessi.

FATTO

Il Comune di Pietrasanta nel corso degli anni ha più volte segnalato alla Regione Toscana la irregolare gestione dei rifiuti in atto nella discarica gestita dalla Società Programma Ambiente Apuane (ex cava fornace) sita in località Porta all'interno del proprio territorio nonché numerosi profili di illegittimità

dell'Autorizzazione Unica Ambientale a suo tempo rilasciata.

In particolare, già con una nota del 24 aprile del 2018, il Comune 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”* unitamente ad ulteriori circostanze alla luce delle quali aveva sollecitato un intervento della Regione Toscana.

Stante la perdurante inattività della Regione Toscana, il Comune di Pietrasanta ha inviato, in data 10 maggio 2019, una nota con la quale ha chiesto alla Regione Toscana *“il riesame dell'AIA relativa alla discarica sita in loc. Porta”* sulla base di quattro ordini di motivazioni (già argomentati nella precedente nota prot. 4150 del 23/1/2019) in base alle quali *“sussistono elementi oggettivi per i quali la Regione, in qualità di Autorità Competente, ai sensi dell'Art. 29-octies “Rinnovo e riesame”, comma 4, punto e)”* del D. Lgs. N. 152/2006 (Doc. 1).

Questa norma dispone che l'Ente competente, nel caso di specie la Regione Toscana, possa disporre il riesame dell'Autorizzazione Unica Ambientale (di seguito AIA), sull'intera installazione o su parti di essa, anche su proposta delle amministrazioni competenti in materia ambientale (nel caso di specie, il Sindaco di Pietrasanta), quando: *“e) una verifica di cui all'articolo 29-sexies, comma 4-bis, lettera b), ha dato esito negativo senza evidenziare violazioni delle prescrizioni autorizzative, indicando conseguentemente la necessità di aggiornare l'autorizzazione per garantire che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni corrispondano ai “livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.”*

Nel caso di specie, la verifica avente esito negativo sarebbe stata la relazione AIA del 2017, in cui ARPAT aveva rilevato la reiterazione della violazione dei limiti relativi al conferimento di rifiuti contenenti amianto.

La suddetta richiesta di riesame ex art. 29-octies *“Rinnovo e riesame”*, comma 4, punto e), inviata il 10 maggio 2019, è stata respinta dalla Regione Toscana che, dopo aver motivato in relazione alle ragioni per le quali non aveva ritenuto di avviare il riesame dell'AIA, ha invitato 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 smi si resta in attesa della richiesta formulata secondo le modalità definite dalla norma sopra richiamata"** (Doc. 2).*

La Regione ha dunque espressamente invitato il Comune di Pietrasanta a formulare una richiesta di revisione corredandola con documentazione istruttoria e con puntuali proposte di modifica.

Tale indicazione della Regione Toscana è stata puntualmente recepita dal Comune di Pietrasanta che, in data 18 giugno 2020, ha sottoposto alla Regione una richiesta di riesame dell'AIA di ben 17 pagine contenente una pluralità di 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 (Doc. 3).

Del tutto inopinatamente, la Regione Toscana dopo oltre nove mesi di silenzio, ha respinto in data 18 marzo 2021, 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 analogo 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 sostanziale una revisione dell'ufficio ex articolo 29 del decreto legislativo 152/2006"* (Doc. 4).

Tale provvedimento di diniego risulta illegittimo per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Violazione dell'art. 3 della Legge n. 241/1990

1.1) Il procedimento impugnato è affetto da un evidente difetto di motivazione.

Posto che ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato e che *“la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell’amministrazione, in relazione alle risultanze dell’istruttoria”*, nel caso di specie è evidente come la Regione non abbia fornito alcuna motivazione, limitandosi ad affermare di non aver rilevato *“elementi che potessero sostanziare una revisione”*.

Un simile enunciato è palesemente insufficiente a costituire finanche una parvenza di motivazione, specie se si considera la complessità della questione sottoposta all’attenzione della Regione Toscana sia sotto il profilo giuridico che sotto il profilo istruttorio.

Si tratta infatti di una fattispecie relativa ad una discarica in relazione alla quale è stata rilasciata un’autorizzazione unica ambientale cui si sono successivamente aggiunte ulteriori determinazioni che hanno ulteriormente ampliato l’ambito di operatività della stessa e che, tuttavia, presentano numerosi vizi procedurali.

Si consideri inoltre che, in un simile contesto l’ARPAT ha accertato che per oltre sei anni la gestione della discarica avrebbe violato i limiti di conferimento di amianto, riscontrando un possibile inquinamento della falda acquifera sottostante (che fornisce acqua potabile a molti comuni della zona).

Alla luce di un simile quadro fattuale, puntualmente rappresentato dal Comune di Pietrasanta nelle 17 pagine che costituiscono la richiesta del 18 giugno 2020, la Regione Toscana si limita ad affermare di non aver rilevato *“elementi che potessero sostanziare una revisione”*.

Non si vede come una simile motivazione possa essere ritenuta sufficiente atteso che la Regione Toscana non ha in alcun modo dimostrato che l’AIA e gli ulteriori atti autorizzatori siano esenti dai vizi dedotti, senza contare che sotto il profilo istruttorio la medesima non ha effettuato alcun approfondimento istruttorio in relazione alle preoccupanti informazioni fornite dall’Arpat a seguito dei propri controlli.

La Regione Toscana si è limitata ad una mera affermazione apodittica senza indicare in alcun modo le ragioni di fatto e/o diritto alla base della propria decisione di non procedere alla revisione richiesta dal Comune di Carrara a fronte di una richiesta di riesame di 17 pagine e strutturata su almeno 8 punti diversi, la motivazione della Regione Toscana è di 8 parole totali!.

L'atto impugnato è dunque incontrovertibilmente affetto da una carenza di motivazione per così dire "scolastica", basandosi infatti su una motivazione meramente "apparente".

1.2) Nemmeno è possibile giungere a conclusioni diverse 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.

Nel provvedimento impugnato la Regione Toscana afferma di non ritenere di dover dare seguito alla richiesta di revisione "*non essendo contenuti nella comunicazione del sindaco Pietrasanta elementi novativi rispetto alla corrispondenza precedentemente scorsa*" e, 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*".

In altre parole, la Regione Toscana cerca di sostenere che l'atto di impulso procedimentale del Comune di Pietrasanta del 18 giugno 2020, strutturato in ben 17 pagine e articolato in ben 8 diversi motivi, non conterrebbe alcun elemento novativo rispetto alla richiesta del 10 maggio 2019, costituita da sole 5 pagine e soli 5 motivi, e, per tale ragione, sarebbe stato sufficiente dare atto di quanto riportato nella precedente nota del 17 maggio con cui la Regione ha riscontrato la prima richiesta del Comune del 10 maggio 2019.

E' evidente che questo approccio procedimentale della Regione Toscana non sia in alcun modo accettabile atteso che i due atti del Comune sono tra loro del tutto diversi ed il secondo, pur riprendendo alcune argomentazioni contenute nel primo atto non solo le sviluppa ma soprattutto introduce elementi fattuali e giuridici nuovi di forte ed oggettiva criticità dell'autorizzazione ambientale rilasciata e della sua

concreta gestione.

Il semplice confronto tra i due diversi atti di impulso del Comune di Pietrasanta del 10 maggio 2019 e del 18 giugno 2020 consente agevolmente di accertare come nella seconda richiesta, rigettata dalla Regione con il provvedimento impugnato, il Comune di Pietrasanta ha addotto elementi e documentazione istruttoria ulteriore rispetto all'atto precedente, senza contare il fatto che i due atti si basano perfino su due diversi presupposti normativi.

Una prima differenza, determinante, è rappresentata infatti dal diverso fondamento normativo addotto dal Comune di Pietrasanta nella nuova richiesta di riesame dell'AIA.

Con la richiesta del 10 maggio 2019 il Comune ha richiesto infatti di avviare la revisione *“ai sensi dell'Art. 29-octies “Rinnovo e riesame”, comma 4, punto e)”* (D. Lgs. N. 152/2006) che prevede il dovere per l'Ente competente (Regione Toscana) di disporre il riesame dell'Autorizzazione Unica Ambientale, sull'intera installazione o su parti di essa, anche su proposta delle amministrazioni competenti in materia ambientale (nel caso di specie, il Sindaco di Pietrasanta), quando: *“e) una verifica di cui all'articolo 29-sexies, comma 4-bis, lettera b), ha dato esito negativo senza evidenziare violazioni delle prescrizioni autorizzative, indicando conseguentemente la necessità di aggiornare l'autorizzazione per garantire che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni corrispondano ai "livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili.".*

Con la richiesta del 18 giugno 2020 il Comune di Pietrasanta ha richiesto invece la revisione sulla base dell'art. 29 octies, comma 4, lett. a), c) ed e), così ulteriormente ampliando i presupposti normativi alla base della richiesta di riesame, motivata non più solamente sulla base della verifica con esito negativo di cui alla lett. e), ma anche sulla base delle ulteriori lettere che prevedono il riesame dell'AIA anche quando:

“a) a giudizio dell'autorità competente ovvero, in caso di installazioni di competenza statale, a giudizio dell'amministrazione competente in materia di qualità

della specifica matrice ambientale interessata, l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite, in particolare quando è accertato che le prescrizioni stabilite nell'autorizzazione non garantiscono il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di pianificazione e programmazione di settore;

c) a giudizio di una amministrazione competente in materia di igiene e sicurezza del lavoro, ovvero in materia di sicurezza o di tutela dal rischio di incidente rilevante, la sicurezza di esercizio del processo o dell'attività richiede l'impiego di altre tecniche”.

Ebbene, è evidente che la Regione Toscana, con il provvedimento del 17 maggio 2019 (in risposta alla richiesta del Comune di Pietrasanta del 10 maggio 2019) abbia potuto fornire la propria motivazione unicamente e limitatamente al profilo attinente alla lett. e) dell'art. 29 octies, comma 4, e non certo con riferimento alle ulteriori lett. a) e c) del medesimo articolo, poste a fondamento dal Comune di Pietrasanta nella successiva richiesta del 18 giugno 2020.

Nemmeno può sostenersi che la Regione avrebbe “profeticamente” fornito una motivazione anche con riferimento a tali ulteriori profili nel punto in cui, con il provvedimento del 17 maggio 2019 afferma che “- *non è stato accertato un inquinamento dell'impianto tale da imporre una modificazione dei valori limite precedentemente fissati; (...) - non risultano agli atti regionali segnalazioni della competente USL sulla necessità di impiegare altre tecniche ai fini della sicurezza di esercizio del processo o dell'attività”.*

E' infatti evidente che, a tutto voler concedere, la Regione, ricevuta la istanza nel giugno 2020, avrebbe dovuto accertare almeno la situazione della discarica a quel momento disponendo le necessarie misure istruttorie.

Da tale profilo emerge dunque l'evidente carenza motivazionale del provvedimento impugnato.

1.3) Sebbene quanto precede sia dirimente, si evidenzia come la motivazione del

provvedimento impugnato non sia eterointegrabile dal predetto atto del 17 maggio 2019 anche sotto ulteriori profili.

Il provvedimento del 17 maggio 2019 fornisce riscontro alla richiesta di riesame del Comune di Pietrasanta in relazione a cinque pagine di argomentazioni e cinque ordini di motivi.

In particolare, il Comune di Pietrasanta sostiene la necessità di una revisione dell'AIA ex art. 29 octies comma 4, lett. e), in quanto:

A) ARPAT, nella relazione di monitoraggio AIA 2017 (ns prot. 12788 del 09/04/18), ha riscontrato che *“per quanto riguarda il monitoraggio delle acque sotterranee dei pozzi posti a monte ed a valle dell'impianto, **risulta confermata una probabile contaminazione della falda per i parametri di triclorometano, tetracloroetilene e idrocarburi proveniente dall'esterno dell'impianto, per la quale si ribadisce la necessità di procedere ad ulteriori accertamenti al fine di verificarne la fonte**”*.

*Per quanto riguarda le criticità individuate nella gestione dell'impianto, dalla relazione di monitoraggio AIA 2017: “Gli esiti del controllo AIA 2017 (gestione 2016) confermano sostanzialmente le problematiche rilevate negli anni precedenti ed in particolare: anche nell'anno 2016 **non risulta rispettata la prescrizione relativa all'ingresso dei rifiuti contenenti amianto (eternit), in quanto ne risultano ricevuti in una percentuale pari al 33,18%, superiore al 30% previsto in autorizzazione.** (...) La ditta, interpellata in proposito, non ha prodotto documentazione alternativa sufficiente a ricostruire la corretta gestione di detto rifiuto e pertanto si procede a contestare la **violazione di rilevanza penale prevista dall'art. 256 c. lett. a) del D.Lgs. 152/06;***

Dalle conclusioni della relazione AIA 2017“viene pertanto rilevata la reiterazione della violazione alla prescrizione relativa all'ingresso dei rifiuti contenenti amianto e viene segnalata una difficoltà interpretativa delle modalità di gestione (che parrebbero diverse nel tempo) per la gestione dei rifiuti contenenti amianto” (doc. _____)”.

B) Con un secondo ordine di motivi il Comune di Pietrasanta afferma che il Decreto Dirigenziale n. 629 del 23 gennaio 2018 con cui sono stati disciplinati ulteriori aspetti dell'AIA, sarebbe viziato atteso che, anche nell'istruttoria parte integrante della DD 629/2018, vengono sollevati dubbi sull'efficacia di una prescrizione contenuta nelle AIA atteso che tale prescrizione *“non consente alcuna valutazione con esito positivo o con esito negativo (con rilevazione di inosservanze esplicite alla prescrizione stessa) circa il conferimento dei quantitativi di rifiuti inerti”*.

C) Con un terzo ordine di motivi il Comune di Pietrasanta sostiene che il Decreto Dirigenziale n. 611/2016 sarebbe inefficace per difetto di istruttoria in quanto costituirebbe *“un'autorizzazione allo scarico industriale in fognatura fuori dal regime autorizzatorio dell'AIA quando invece sarebbe dovuta essere una nuova AIA con revisione e riunificazione delle AIA provinciali”*; ciò unitamente al fatto che nel caso di specie è mancato il *“coinvolgimento di AIT nell'istruttoria di cui alla DD 611/2016 non essendo presente, agli atti, la relazione tecnica del gestore del servizio idrico come richiesto ai sensi dell'art.5, comma 2 della L.R.20/2006”*.

D) Con un quarto ordine di motivi il Comune di Pietrasanta sostiene che l'AIA rilasciata alla discarica ex cava fornace sarebbe inefficace per difetto di competenza in quanto, tale autorizzazione sarebbe stata rilasciata dalle due Province di Massa Carrara e Lucca mentre invece *“l'autorità competente al rilascio ed al riesame dell'AIA (...) è individuata nella Regione”*.

E) Infine, il Comune di Pietrasanta segnala che l' *“AUSL Toscana Nord Ovest, con nota prot. 2019/0083730 del 19/4/2019 (Ns prot. 19176 del 20/04/2019), la discarica in questione è classificabile come industria insalubre di I° classe, ai sensi dell'art 216 del TULS del 1934, in quanto ricompresa al punto 100 B del DM del 5 settembre 1994”* che ma che, nonostante tale determina, *“non siano stati acquisiti in sede di istruttoria AIA da parte delle Province i pareri dei sindaci ai sensi dell'art 216 del TULS all'epoca necessari in considerazione del riscontro di AUSL Toscana Nord Ovest, con nota prot. del 19/4/2019 n.83730”*.

Sulla base di tali argomentazioni, il Comune di Pietrasanta ha dunque richiesto nel 2019 alla Regione Toscana il riesame dell'AIA relativa alla discarica sita in loc. Porta "ai sensi dell'Art. 29-octies "Rinnovo e riesame", comma 4, punto e)".

Con riferimento a tale richiesta, la Regione Toscana, con provvedimento del 17 maggio 2019, "posto e ribadito quanto già precisato e argomentato nella ns nota prot. 0136504 del 27/03/2019, valutati gli ulteriori elementi partecipati dal Comune nella nota in argomento, si ritiene di non poter accogliere la richiesta di riesame per le seguenti motivazioni: premesso che la scrivente amministrazione competente può procedere al riesame dell'AIA esclusivamente in presenza delle circostanze esattamente individuate dal comma 4, dell'art. 29-octies del codice dell'ambiente; nello specifico, con riferimento alle circostanze di cui alle lettere a) b) c) d) ed e) del medesimo comma e all'installazione denominata "discarica Ex Casa Viti", si rappresenta quanto segue:

- non è stato accertato un inquinamento dell'impianto tale da imporre una modificazione dei valori limite precedentemente fissati;
- non sono intervenute modifiche alle migliori tecniche disponibili;
- non risultano agli atti regionali segnalazioni della competente USL sulla necessità di impiegare altre tecniche ai fini della sicurezza di esercizio del processo o dell'attività;
- non sono intervenuti sviluppi delle norme di qualità ambientali o nuove disposizioni legislative che esigono il riesame delle AIA in argomento;
- non si ritiene che le criticità individuate da ARPAT nel rapporto di Ispezione Ambientale Ordinaria AIA n. 17 del 12/01/2018, contengano alcun elemento di novità rispetto a quanto ha costituito oggetto di approfondita disamina nell'atto 629/2018 (dalle cui decisioni lo scrivente settore non ravvisa ragione alcuna per discostarsi) o che siano tali, da non garantire che in condizioni normali le emissioni della "discarica Ex Cava Viti" non corrispondano ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (...);

2. la scrivente amministrazione competente non ritiene pertinente alla richiesta di

riesame ex art. 29-octies quanto opinato dal Comune nella propria nota ai punti 3 e 4, in quanto: - il provvedimento DD 611/2016 costituisce mero atto di aggiornamento delle AIA vigenti sull'installazione ai sensi e per gli effetti della comunicazione di modifica non sostanziale, ex art. art. 29-nonies del d.lgs 152/2006 e smi, presentata dal gestore secondo norma;

*- la presunta inefficacia per difetto di competenza delle AIA vigenti per l'installazione "EX Cava Viti" pone questioni inerenti l'annullabilità dei provvedimenti che eludono le sfere di competenza della scrivente amministrazione, in quanto attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, così come la mancata espressione dei pareri dei sindaci ai sensi dell'art. 216 del TULS verificatasi nell'ambito dei procedimenti provinciali di rilascio delle AIA per la realizzazione e l'esercizio della discarica. In conclusione, giova ribadire quanto già comunicato con nostra nota prot. 0136504 del 27/03/2019 ovvero che, ai sensi del comma 7 dell'art. 29-quater del D.lgs. 152/2006, "il Sindaco, qualora lo ritenga necessario nell'interesse della salute pubblica, può, con proprio motivato provvedimento, corredato dalla relativa documentazione istruttoria e da puntuali proposte di modifica dell'autorizzazione, chiedere all'autorità competente il riesame dell'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 29-octies". **Pertanto, ai fini dell'avvio d'ufficio del procedimento di riesame ex art. 29 – octies del d.lgs 152/2006 e smi si resta in attesa della richiesta formulata secondo le modalità definite dalla norma sopra richiamata"**.*

Tale risposta della Regione Toscana palesa tre circostanze incontrovertibili:

In data 27 marzo 2019 il Comune di Pietrasanta aveva inviato una richiesta di riesame cui ha aggiunto, con la richiesta del 10 maggio 2019, ulteriori elementi argomentativi con riferimento ai quali la Regione ha dunque ritenuto necessario procedere ad una integrazione della propria motivazione. Tale comportamento della Regione Toscana in occasione del riscontro del 17 maggio 2019 palesa l'illegittimità del comportamento tenuto dalla Regione stessa in relazione al provvedimento di rigetto del 18 marzo 2021 ove, pur avendo la ricorrente nel 2020 segnalato ulteriori e nuovi profili, la Regione non ha in alcun modo argomentato sul punto contrariamente

a quanto invece aveva fatto negli atti precedenti.

Con riferimento alle specifiche argomentazioni sollevate dal Comune di Pietrasanta, la Regione Toscana ha ritenuto che, in data 17 maggio 2019, non vi fossero ancora i presupposti per arrivare al procedimento di revisione dell'AIA ed ha pertanto invitato il Comune di Pietrasanta a “chiedere all'autorità competente il riesame dell'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'art. 29-octies” con un nuovo “motivato provvedimento, corredato dalla relativa documentazione istruttoria e da puntuali proposte di modifica dell'autorizzazione” e ciò “ai fini dell'avvio d'ufficio del procedimento di riesame ex art. 29 – octies del d.lgs 152/2006 e smi si resta in attesa della richiesta formulata secondo le modalità definite dalla norma sopra richiamata”.

In altre parole, è la Regione stessa ad invitare la ricorrente ad inviare una nuova richiesta, da formularsi con le modalità richieste dall'art. 29 octies e dunque tramite un provvedimento motivato e corredato dalla relativa documentazione istruttoria e da puntuali proposte di modifica dell'autorizzazione.

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.

Con riferimento ai motivi della richiesta di riesame il Comune di Pietrasanta integra e sviluppa i precedenti motivi adottati con la richiesta del 10 maggio 2019 aggiungendone tuttavia di nuovi ed ulteriori. Infatti con la richiesta del 18 giugno 2020 viene dedotto quanto segue.

A.1) Con riferimento alle percentuali di conferimento dei rifiuti (motivo ulteriormente sviluppato)

Il Comune di Pietrasanta riporta che il piano di monitoraggio allegato all'AIA impone tassativamente il rispetto, da parte dell'impianto di smaltimento rifiuti, delle percentuali di conferimento che prevedono un conferimento di rifiuti inerti pari al

almeno il 70% del totale, mentre il residuo 30% può essere rappresentato da rifiuti maggiormente pericolosi quali, nel caso di specie, l'amianto.

Tale violazione è pacificamente riconosciuta dalla Regione che, nel proprio rapporto, riconosce che *“ARPAT (...) ha riportato le seguenti percentuali di conferimento di rifiuti, eseguiti sui dati relativi ai totali dei rifiuti ricevuti dall'impianto dal 2012 al 2016 distinti per tipologie (dati MUD):*

-inerti 266.356.190 kg = 61%;

-fanghi 5.927.030 kg = 1%;

-amianto 166.549.640 kg = 38%;

evidenziando che ad oggi, la percentuale di rifiuti inerti conferiti è inferiore al 70% stabilito in autorizzazione”.

Tale prescrizione non costituisce una “indicazione facoltativa”, bensì una vera e propria prescrizione contenuta nell'Autorizzazione Unica Ambientale la cui violazione, specie se come nel caso di specie reiterata per oltre un quinquennio, avrebbe dovuto comportare da tempo la chiusura dell'impianto o quantomeno un riesame dell'AIA da parte della Regione Toscana.

A tale documentazione, il Comune di Pietrasanta aggiunge un ulteriore documento, redatto da ARPAT il 3 giugno 2019, dunque successivamente alla prima risposta della Regione Toscana intervenuta il 17 maggio 2019.

B.1) Sulla questione fibre di Amianto (motivo ulteriormente sviluppato)

Posto che la Delibera Dirigenziale della Regione Toscana n. 629/2018 imponeva di *“eseguire il monitoraggio delle fibre di amianto aerodisperse con frequenza trimestrale”*, la ricorrente evidenzia che non risulta che siano state inserite nel suddetto provvedimento le previsioni relative alle necessarie verifiche volte a controllare la presenza di amianto *“nella matrice di acqua (falda superficiale e falda profonda) e nel percolato che è un sottoprodotto altamente nocivo della discarica”*.

Essendo tali verifiche prescritte *“nelle attuali AIA di provenienza provinciale DD Provincia di Massa Carrara 880/2012 di rinnovo, aggiornata con DDP 3744/2013 e con DD Provincia di Lucca 1441/2012 di rinnovo, aggiornata con DDP*

4570/2013, con DDR n. 611 del 17/02/2016”, tale circostanza determina una rilevante criticità che rende idonea un riesame dell’AIA da parte della Regione allo scopo di adeguare la Delibera alle AIA di provenienza provinciale.

C.1) Sulla questione delle Criticità Ambientali (motivo nuovo)

La Amministrazione Comunale ricorrente rileva altresì che, dalle rilevazioni effettuate, risulta *“una probabile contaminazione della falda per i parametri di triclorometano, tetracloroetilene e idrocarburi. Le falde acquifere che alimentano il comprensorio e i pozzi di GAIA per le acque ad uso potabile e agricolo, passano sotto e/o comunque in prossimità del sito della discarica, con una sorgente che sgorga direttamente a livello stradale, vicino al piezometro 5, immettendosi nella fossa Fiorentina e riversandosi nel colatore destro e quindi nell’ambiente protetto Lago di Porta zona ZPS. Si trova conferma anche nelle analisi presentate dal gestore e verificate durante ultima commissione di controllo della discarica dove si può leggere che i piezometri 10 e 5 sono oltre la soglia di legge per il triclorometano (cloroformio) con valori di 0.47 e 0.17 (ug/l), tanto che si potrebbe valutare una compromissione dei piezometri visto che tali parametri sono rimasti oltre la soglia di legge anche nei controlli 2018 effettuati da PAA”*.

Tale problematica viene puntualmente documentata dal Comune di Pietrasanta mediante numerosi rinvii alla documentazione tecnica prodotta da ARPAT in data successiva al primo diniego opposto dalla Regione Toscana.

D.1) Sulla questione del parere sanitario del Sindaco (motivo nuovo)

Il Comune di Pietrasanta evidenzia inoltre che la revisione dell’AIA da parte della Regione si renderebbe opportuna anche alla luce della mancata acquisizione in sede di istruttoria del parere del Sindaco (ex art. articolo 29-quater, comma 6, D.lgs. 152/2006) che costituisce un presupposto obbligatorio ai fini dell’adozione dell’AIA.

E.1) Sulla questione della mancata Via Ex Post (motivo nuovo)

Il Comune di Pietrasanta rappresenta altresì che *“la discarica non ha mai avuto una procedura di Valutazione di Impatto Ambientale che verificasse la compatibilità della discarica con il sito”*.

Con riferimento a tale profilo l'atto comunale di iniziativa procedimentale del 18 giugno 2020 effettua una precisa e puntuale ricognizione giurisprudenziale che evidenzia la necessità di una VIA ex post stante l'illegittimità di una AIA concessa senza una previa valutazione dell'impatto ambientale.

F.1) Sull'inquadramento della discarica da parte dell'USL Nord Ovest (motivo integrato)

Infine il Comune di Pietrasanta rileva che l' USL Nord Ovest ha affermato in maniera definitiva che la discarica è una industria insalubre di I classe) e, pertanto, la reiterata violazione delle previsioni richiamate determina un potenziale rischio ambientale e sanitario che non è stato valutato attentamente nelle procedure di valutazione/autorizzazione fino ad ora svolte, rendendo dunque necessaria un riesame dell'AIA.

Alla luce delle nuove argomentazioni svolte, della copiosa documentazione prodotta nonché delle integrazioni effettuate, il Comune di Pietrasanta ha richiesto di avviare il procedimento per il riesame dell'autorizzazione AIA **ai sensi dell'art. 29-
quater, comma 4, lett. a), c) ed e), del D.lgs. 152/2006.**

A tale precisa e dettagliata richiesta del 18 giugno 2020, la Regione Toscana ha risposto dopo nove mesi con l'atto impugnato, rigettando la richiesta del Comune di Pietrasanta con un laconico *“dato 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 sostanziale una revisione”*.

Francamente non si vede come le motivazioni addotte dalla Regione Toscana in data 17 maggio 2019 possano essere sufficienti a giustificare, il 18 marzo 2021, il rigetto di un'istanza presentata il 18 giugno 2020 dal Comune sulla base di ulteriori ragioni causali che avrebbero dunque reso doveroso il riesame dell'AIA da parte della Regione Toscana.

1.4) Sebbene quanto precede sia dirimente, si evidenzia ad ogni modo come, anche a

voler ritenere che le motivazioni del provvedimento del 18 marzo 2021 potessero essere eterointegrate dalle motivazioni addotte dalla Regione Toscana due anni prima con il provvedimento del 17 maggio 2019, è evidente come il provvedimento sarebbe ad ogni modo viziato per difetto di motivazione.

Nel provvedimento del 17 maggio 2019 della Regione Toscana non si rinvencono infatti motivazioni relative ai numerosi profili segnalati per la prima volta dal Comune di Pietrasanta con la richiesta del 18 giugno 2020.

Su molti profili, quali, a titolo di esempio, quello della mancata Valutazione di Impatto Ambientale piuttosto che quello del necessario parere del Sindaco, o quello delle criticità ambientali (v. punti C.1, D.1, E.1 del paragrafo 1.3 del presente motivo) il provvedimento del 17 maggio 2019 non dice alcunché (e non sarebbe stato possibile altrimenti atteso che tali argomentazioni sono state sollevate per la prima volta dal Comune di Pietrasanta solo un anno dopo, il 18 giugno 2020).

Medesimo discorso vale per le ulteriori argomentazioni, anch'esse del tutto prive di ulteriore approfondimento istruttorio nonostante le puntuali argomentazioni e le integrazioni documentali effettuate dal Comune di Pietrasanta (v. punti A.1, B.1, F.1 del paragrafo 1.3)

Insomma, anche a voler ritenere – ma così non è – che il provvedimento del 17 maggio 2019 potesse integrare, a due anni di distanza, le motivazioni del provvedimento del 18 marzo 2021, tale eterointegrazione sarebbe del tutto insufficiente.

*** **

2) Violazione degli artt. 2 e 3 della Legge n. 241/1990; Violazione per difetto di istruttoria e violazione del termine per provvedere

2.1) Il provvedimento impugnato, a fronte di 17 pagine di deduzioni di carattere tecnico e giuridico, si limita ad una generica affermazione secondo cui non si rileverebbero “*elementi che potessero sostanziare una revisione dell’ufficio*”.

E’ chiaro come una simile motivazione manifesti un evidente difetto di istruttoria da parte della Regione Toscana che non si è avveduta neanche del fatto che

molte delle questioni sollevate dal Comune di Pietrasanta con la nuova richiesta del 18 giugno 2020 non erano state trattate negli atti precedenti.

Neppure è possibile sostenere che la Regione Toscana abbia operato un mero rinvio alla istruttoria compiuta (forse) in occasione del precedente provvedimento di diniego del 17 maggio 2019 in quanto, in disparte il fatto che tale istruttoria sarebbe relativa a dati ed informazioni vecchie di oltre due anni, essa non riguarderebbe ad ogni modo i nuovi profili e argomentazioni sollevate dal Comune di Pietrasanta.

2.2) Il provvedimento è inoltre illegittimo per palese violazione dei termini di conclusione del procedimento amministrativo atteso che la risposta della Regione Toscana è giunta dopo ben nove mesi dalla presentazione della domanda del Comune di Pietrasanta e tale ritardo non è in alcun modo giustificabile sulla base di supposte esigenze istruttorie atteso che, nel caso di specie, l'istruttoria è del tutto mancata.

*** **

3) Sulla obbligatorietà del riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale in presenza di segnalazioni ex art. 29, comma 4, D. Lgs. N. 152/2006

La Regione Toscana nel provvedimento impugnato sostiene di non rilevare, nella richiesta del Comune di Pietrasanta, *“elementi che potessero sostanziare una revisione dell'ufficio ex art. 29 del D. Lgs. N. 152/2006”*.

La motivazione, oltre che palesemente carente, è ad ogni modo erronea anche nell'ipotesi in cui si ritenesse di poter rinviare per relationem alla motivazione contenuta nel precedente provvedimento del 17 maggio 2019, peraltro riferite unicamente al profilo di cui all'art. 29 octies, comma 4, lett. e) e non anche alle ulteriori lettere a) e c) evidenziate dalla ricorrente con la richiesta di riesame del 18 giugno 2020.

L'art. art. 29 octies, comma 4, lett. e), D. Lgs. 152/2006, dispone che **“il riesame è inoltre disposto, sull'intera installazione o su parti di essa, dall'autorità competente, anche su proposta delle amministrazioni competenti in materia ambientale, comunque quando: e) una verifica di cui all'articolo 29-sexies, comma 4-bis, lettera b), ha dato esito negativo senza evidenziare violazioni delle prescrizioni**

autorizzative, indicando conseguentemente la necessità di aggiornare l'autorizzazione per garantire che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni corrispondano ai “livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili”.

In altre parole, la norma prevede che in presenza di una determinata circostanza di fatto, una specifica verifica con esito negativo, *“il riesame è disposto”*, non residuando dunque alcuna discrezionalità valutativa in capo all'amministrazione competente che deve dunque procedere al riesame dell'AIA.

Costituisce circostanza pacifica l'inquadrabilità del rapporto Arpat, a maggior ragione ove recepito dalla Regione Toscana stessa nella relazione di monitoraggio, entro il novero delle verifiche ex art. 29 sexies del D. Lgs. N. 152/2006.

E' inoltre incontrovertibile che ARPAT abbia accertato la reiterata violazione delle prescrizioni in materia di conferimento di rifiuti contenenti amianto e la possibile contaminazione della falda acquifera sottostante.

Tali accertamenti sono pacificamente riconosciuti anche dalla Regione Toscana che, nel provvedimento del 17 maggio 2019, prende atto delle *“criticità individuate da ARPAT nel rapporto di Ispezione Ambientale Ordinaria AIA n. 17 del 12/01/2018”* salvo poi giudicarle non contenenti *“alcun elemento di novità rispetto a quanto ha costituito oggetto di approfondita disamina nell'atto 629/2018 (dalle cui decisioni lo scrivente settore non ravvisa ragione alcuna per discostarsi) o che siano tali, da non garantire che in condizioni normali le emissioni della “discarica Ex Cava Viti” non corrispondano ai livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili”.*

Tali affermazioni contrastano evidentemente con quanto riscontrato da Arpat che, nella propria relazione del 2017, ha accertato che le emissioni superano i livelli di emissioni associati alle migliori tecniche disponibili.

Alla luce di quanto precede, la Regione Toscana avrebbe dovuto avviare il procedimento di riesame ai sensi dell'art. 29, comma 4, lett. e) D. Lgs. n. 152/2006.

Sebbene quanto fin qui dedotto sia decisivo, si evidenzia come ad ogni modo la Regione Toscana sia obbligata ad avviare il procedimento di riesame anche sotto un ulteriore aspetto.

Il Comune di Pietrasanta, con la richiesta del 18 giugno 2020, ha presentato una nuova istanza di riesame ai sensi dell'art. 29, comma 4, lett. a), c) ed e) del D. Lgs. n. 152/2006.

Le suddette disposizioni impongono all'autorità competente (la Regione Toscana) di disporre il riesame dell'AIA anche nel caso in cui *“a giudizio dell'autorità competente (...) l'inquinamento provocato dall'installazione è tale da rendere necessaria la revisione dei valori limite di emissione fissati nell'autorizzazione o l'inserimento in quest'ultima di nuovi valori limite, in particolare quando è accertato che le prescrizioni stabilite nell'autorizzazione non garantiscono il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di pianificazione e programmazione di settore;*

c) a giudizio di una amministrazione competente in materia di igiene e sicurezza del lavoro, ovvero in materia di sicurezza o di tutela dal rischio di incidente rilevante, la sicurezza di esercizio del processo o dell'attività richiede l'impiego di altre tecniche”.

E' indubbio che il Comune di Pietrasanta e l'Arpat siano amministrazioni competenti in materia di igiene e sicurezza della salute dei cittadini ed è altrettanto indubbio che tali Enti abbiano riscontrato il rischio di un incidente rilevante (inquinamento della falda acquifera ed inquinamento da amianto) che richiede alla discarica (ex cava Viti) di impiegare altre tecniche per evitare il peggioramento del danno ambientale già in atto.

Ebbene, tale circostanza è di per sé sufficiente ad imporre alla Regione di avviare il procedimento di riesame atteso che nel caso di specie a giudizio di una amministrazione competente la sicurezza di esercizio dell'attività della discarica (ex Cava Viti) richiede l'impiego di altre tecniche.

Sul punto il giudice amministrativo ha ricordato che tale circostanza integra di per sé i *“presupposti per l'avvio del riesame ai sensi dell'art. 29-octies, comma 4, lett.*

c) D.Lgs. n. 152 del 2006 ("a giudizio di una amministrazione competente in materia di igiene e sicurezza del lavoro, ovvero in materia di sicurezza o di tutela dal rischio di incidente rilevante, la sicurezza di esercizio del processo o dell'attività richiede l'impiego di altre tecniche"), atteso che la disposizione non prevede, quale presupposto del riesame che sia già raggiunta la prova della compromissione della sicurezza di esercizio del processo o dell'attività, essendo questo un possibile esito del procedimento. Né rileva che sia trascorso del tempo dal rilascio dell'AIA. In forza del principio di correzione in via prioritaria alla fonte (principio di prevenzione) deve ritenersi che, ove si renda necessario evitare una situazione di pericolo di inquinamento o garantire una maggiore tutela ambientale, la modifica dell'AIA debba poter essere imposta indipendentemente dal tempo trascorso dal verificarsi dell'evento sopravvenuto. E, d'altronde, la formulazione dell'art. 29-octies non autorizza un'interpretazione restrittiva dei presupposti per il riesame, atteso che la norma esordisce, al primo comma, prevedendo che "L'autorità competente riesamina periodicamente l'autorizzazione integrata ambientale, confermando o aggiornando le relative condizioni", individuando ai commi 3 e 4 soltanto le ipotesi di riesame obbligatori" (T.A.R. Veneto, Sez. II, 04-02-2020, n. 124; cfr. anche T.A.R. Veneto Sez. II, 17-02-2021, n. 235).

In conclusione, 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.

*** **

4) Violazione degli artt. 7, 8 e 9 della Legge n. 241/1990

La Regione Toscana non ha mai comunicato al Comune di Pietrasanta l'avvenuto avvio del procedimento amministrativo di valutazione dell'istanza di riesame dell'AIA del 18 giugno 2020, né ha mai comunicato alla ricorrente il nominativo del Responsabile del Procedimento.

Per mero scrupolo, è solo il caso di rilevare che non può in alcun modo

affermarsi che tali comunicazioni sarebbero state fornite in occasione del pregresso procedimento avviato in relazione alla richiesta avanzata dal Comune di Pietrasanta con la richiesta del 10 maggio 2019.

Nel caso di specie, infatti, il procedimento amministrativo è del tutto autonomo, essendo diverse sia le argomentazioni e le basi normative della domanda.

Tale omessa comunicazione ha impedito al Comune di Pietrasanta di partecipare attivamente al procedimento da esso stesso avviato, precludendogli la facoltà di presentare memorie scritte e documenti, che la Regione Toscana avrebbe avuto l'obbligo di valutare.

*** **

5) Violazione dell'art. 10 bis della Legge n. 241/1990

Ulteriore profilo di illegittimità del provvedimento impugnato è rappresentato dall'assenza di qualsivoglia comunicazione da parte della Regione alla ricorrente istante, dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza.

Tale adempimento, previsto tassativamente per tutti i procedimenti ad istanza di parte, quale quello in esame, deve essere svolto prima della formale adozione del provvedimento negativo allo scopo di consentire agli istanti di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti.

Considerato che il procedimento in esame non assume carattere vincolato stante i particolari aspetti di discrezionalità amministrativa e tecnica che lo connotano, è evidente che un apporto documentale o istruttorio da parte del Comune di Pietrasanta avrebbe senz'altro potuto risultare determinante ai fini dell'adozione di un provvedimento di riesame.

Al contrario, la Regione Toscana non ha comunicato alcunché in merito alla futura provvedimento impugnato ed ha proceduto alla sua emanazione non consentendo alla Comune di Pietrasanta di svolgere le proprie ulteriori argomentazioni.

Sul punto è solo il caso di ricordare che *“secondo la pacifica giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, “Nel procedimento amministrativo la mancata*

comunicazione del preavviso di rigetto non comporta ex se l'illegittimità del provvedimento finale” solo nell’ipotesi in cui sia applicabile “l’art. 21 octies comma 2 il quale, nell’imporre al giudice di valutare il contenuto sostanziale del provvedimento e di non annullare l’atto nel caso in cui le violazioni formali non abbiano inciso sulla legittimità sostanziale del medesimo” (ex multis, Consiglio di Stato, Sezione IV, sentenza 28 giugno 2016, n. 2902 e 27 settembre 2016, n. 3948).

In altre parole, nei casi come quello in esame in cui l’art. 21 octies della L. n. 241/1990 non è applicabile, la mancata comunicazione del preavviso di rigetto comporta l’illegittimità del provvedimento finale.

Nel caso di specie è pacifico che l’art. 21 octies non sia applicabile atteso che l’art. 29 octies, comma 4 del D. Lgs. 152/2006 impone all’amministrazione competente di effettuare il riesame dell’AIA in presenza di determinati presupposti.

Anche tale determinante profilo procedimentale risulta del tutto assente nel caso di specie, con correlativa illegittimità del provvedimento impugnato.

P.Q.M.

Voglia l’Ecc.mo TAR Toscana, in accoglimento del ricorso, annullare l’atto indicato in epigrafe, condannando la Regione Toscana a provvedere.

Con vittoria di spese e di onorari.

Ai sensi dell’art. 14, comma 2, d.p.r. n. 115/2002 e successive modifiche, si dichiara che il contributo unificato dovuto ammonta ad euro 650.

Firenze, 11 maggio 2021

Avv. Domenico Iaria