



**ISTANZA PER IL RILASCIO DEL
PROVVEDIMENTO
AUTORIZZATORIO UNICO
REGIONALE (PAUR)**

**Progetto di completamento della discarica
oltre quota + 43 m s.l.m.**

Relazione tecnica dell'istanza

Rev. 01

Data: Gennaio 2023

Ing. Francesca Aiello

INDICE

1	INTRODUZIONE	2
1.1	FINALITÀ DEL DOCUMENTO	2
1.2	METODOLOGIA, STRUMENTI E STRUTTURA DEL DOCUMENTO	3
2	IDENTIFICAZIONE DEL COMPLESSO IPPC	4
3	PROFILO TECNICO NORMATIVO E GIURIDICO DELLA DISCARICA.....	5
3.1.1	Autorizzazione alla realizzazione del progetto	6
3.1.2	Validità nel tempo della pronuncia di compatibilità	7
3.1.3	Carattere preventivo della via	10
3.1.4	Esame dei motivi ostativi espressi dal settore VIA VAS	11
4	CRONISTORIA AUTORIZZATIVA DELLA DISCARICA	15
4.1	COMPATIBILITÀ AMBIENTALE DELLA DISCARICA ED INSERIMENTO NELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE DEI RIFIUTI.....	15
4.2	COMPATIBILITÀ AMBIENTALE, AUTORIZZAZIONE ALLA REALIZZAZIONE ED ESERCIZIO DELLA DISCARICA (1997)	16
4.3	PIANO DI ADEGUAMENTO AI SENSI DEL DLGS 36/2003 E VERIFICA DI VIA FINO A +20 M SLM...	18
4.4	VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE OLTRE +20 M SLM.....	19
4.4.1	Modifica sostanziale all'autorizzazione all'esercizio fino a +25 m slm	20
4.4.2	Valutazione di impatto ambientale	20
4.4.3	Valutazione di incidenza	26
4.4.4	Inchiesta pubblica	27
4.5	AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO PER LA FASE 1.....	29
4.6	VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ (2013)	31
4.7	INCIDENTE PROBATORIO (2020)	31
5	STRUTTURA DELL'ISTANZA DI PAUR	33
5.1	STUDIO DI IMPATTO AMBIENTALE	33
5.2	ISTANZA DI AIA PER IL COMPLETAMENTO DEL PROGETTO DI DISCARICA (FASI 2 E 3)	34
5.2.1	Esclusione della DLgs 121/2020	35
6	CONCLUSIONI	37

1 INTRODUZIONE

1.1 FINALITÀ DEL DOCUMENTO

Il presente documento ha lo scopo di individuare il giusto inquadramento giuridico e normativo del “progetto di completamento della discarica oltre quota +43 m slm” da sottoporre, come da richiesta dell’Autorità competente, ad istanza di Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (d’ora in avanti solo PAUR) di cui all’art. 27 bis, parte II del DLgs 152/2006. D’altronde, è innegabile che il PAUR sottenda alla duplice finalità di autorizzare (ex art. 2, la realizzazione di un progetto ai fini della VIA e contestualmente, di rilasciare anche i titoli abilitativi necessari all’esercizio del progetto stesso (es. AIA, etc.).

Il “progetto di completamento della discarica oltre quota +43 m slm” è un frazionamento del “progetto di completamento della discarica oltre quota +20 m slm” che a sua volta era la “seconda fase” del progetto (originario e complessivo) della discarica approvato ai sensi dell’art. 27 del DLgs 22/97 da parte delle due province territorialmente competenti. Nell’ambito del procedimento autorizzativo, le Autorità competenti decisero di suddividere il progetto in due fasi progettuali ⁽¹⁾ consecutive:

- “Prima fase” del progetto di discarica consistente nell’allestimento della discarica con successivo riempimento della parte di cava “a pozzo” fino a quota +20 m slm;
- “Seconda fase” del progetto di discarica riguarda invece la coltivazione della discarica in elevazione oltre quota +20 m slm.

Ed ancora. Il progetto originario è stato sottoposto a procedimento di compatibilità ambientale in via preventiva all’autorizzazione ai sensi dell’art. 27 del DLgs 22/97 ⁽²⁾. L’entrata in vigore del DLgs 36/2003 comporta la presentazione di un piano di adeguamento di assesto che l’Autorità competente i due progetti sono stati sottoposti rispettivamente a verifica di assoggettabilità quello di “prima fase” ed a VIA quello di “seconda fase”. Ambedue i progetti sono stati ritenuti compatibili dal punto di vista “ambientale”.

Nello specifico, per inquadrare correttamente il procedimento di PAUR, è necessario tenere in debito conto che il “progetto di completamento della discarica oltre quota +43m slm” è parte del

¹ Le province di Lucca e Massa Carrara, pur autorizzando il progetto complessivo ai sensi e per gli effetti dell’art. 27 del DLgs 22/97, individuarono due fasi distinte tra loro per la morfologia del sito e le modalità di coltivazione: 1) prima fase “a pozzo” fino a quota +20 m slm; 2) seconda fase “in elevazione” oltre quota +20 m slm.

² «... le Conferenze Provinciali suddette in riunioni congiunte del 21.3.97, 3.7.97 e 4.8.97, ha proceduto all’esame D.L.vo n.22/97 progetto, con la progressiva acquisizione di elementi integrativi richiesti con note nn. 21532 del 24.3.97, n. 29146 del 23.4.97 e 46753 del 4.7.97 a cui la ditta ha risposto con note prot. di arrivo: n. 24716 del 7.4.97 e n. 37096 del 27.5.97, n. 49716 del 17.7.97 e n. 54651 del 7.8.97; Viste le risultanze delle Conferenze Provinciali suddette che hanno esaminato, nelle sedute del 21.3.97, 3.7.97 e 4.8.97, li progetto costituito dagli elaborati di cui all’allegato A alla presente Determinazione, Rilevato che le citate Conferenze Provinciali hanno espresso parere favorevole alla realizzazione della discarica sperimentale per lo smaltimento dei rifiuti derivanti dalle lavorazioni dei materiali lapidei in località Cava Viti. Comune di Pietrasanta. Ed all’approvazione del progetto stesso secondo quanto sopra esposto e con le prescrizioni di cui all’allegato B ...» (Cfr. DD 88/07, Lucca)

più ampio “progetto di completamento della discarica oltre quota +20 m slm” già autorizzato ai fini della Direttiva VIA, con DD 656/2011 (MS).

L'Autorità competente ha emesso pronuncia di compatibilità ambientale favorevole alla realizzazione del “progetto di completamento della discarica oltre quota +20 m slm” introducendo peraltro modifiche sostanziali alla configurazione del progetto stesso.

L'istruttoria è stata avviata su istanza di parte nell'agosto 2008 ed è terminata nel febbraio 2011 con l'emissione della DD 656/2011 (MS). Il procedimento amministrativo ha contemplato anche l'inchiesta pubblica e la valutazione di incidenza.

A causa dell'incidenza economica delle modifiche al progetto prescritte dall'Autorità competente, PAA decise di presentare istanza di autorizzazione all'esercizio solamente per la fase 1 (+43 m slm). A tale proposito, si precisa che il progetto di completamento oltre quota +20 m slm vede la coltivazione della discarica secondo n. 3 fasi (gradoni) interconnesse, consecutive e realizzabili senza soluzione di continuità.

Nell'ottobre 2021, dovendo predisporre il passaggio dalla fase 1 alla fase 2 ed essendo ormai la fase 1 vicina all'esaurimento dei volumi disponibili, PAA deposita l'istanza di autorizzazione all'esercizio oltre quota +43 m slm (fino a completamento) in coerenza con il progetto di completamento oltre quota +20 m slm autorizzato alla realizzazione con DD 656/2011. Nel novembre 2021, giunge il preavviso di archiviazione dell'istanza ex art. 10 bis L. 241/90 da parte del Settore Autorizzazioni Ambientali della Regione Toscana giustificato dall'esistenza di ragioni ostative avanzate dal Settore VIA VAS della Regione Toscana di cui riporta il parere vincolante ⁽³⁾. L'Autorità competente, quindi, chiede l'attivazione della procedura di PAUR quale nuovo percorso autorizzativo.

Data l'indubbia complessità tecnico normativa della fattispecie in esame, è stato ritenuto doveroso fornire maggiori dettagli ed argomentazioni in modo da completare il quadro conoscitivo della discarica anche e soprattutto sotto un profilo tecnico normativo e giuridico.

1.2 METODOLOGIA, STRUMENTI E STRUTTURA DEL DOCUMENTO

³ Nel richiamato parere del settore VIA VAS della Regione Toscana si legge «... con DD 656 del 23/02/2011 della Provincia di Massa-Carrara, ha emanato pronuncia di compatibilità ambientale per il “Progetto di completamento Discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita in loc. Porta, Comune di Montignoso (MS), Comune di Pietrasanta (LU)” per la coltivazione della discarica con successive fasi di riempimento oltre quota +20 m s.l.m., **subordinatamente al rispetto di specifiche prescrizioni**; nel medesimo provvedimento veniva precisato che “la presente pronuncia di compatibilità ambientale ha validità di 5 anni, secondo le disposizioni dell'art. 18 c.7 della L.R. 79/98”... sulla base di quanto sopra esaminato e ricordato, emerge che il progetto non è stato realizzato nella sua interezza nel periodo di vigenza della pronuncia di VIA come definita con DD 656 del 23.02.2011 della Provincia di Massa Carrara. Poiché **il Gestore non ha provveduto nei termini stabiliti dalla norma ad una richiesta di proroga della validità della pronuncia stessa, in applicazione dell'art. 25 del DLgs 152/2006, il procedimento di VIA deve essere reiterato con riferimento agli interventi non ancora realizzati ed all'attuale contesto ambientale, programmatico e normativo. Stante la vigente normativa in materia di VIA, il progetto dovrà essere sottoposto a PAUR ...**»

La metodologia adottata nell'elaborazione del presente documento ha visto, se e quando necessario, il ricorso a richiami e rinvii *per relationem* all'ordinamento ed al diritto comunitario e nazionale, ai principi costituzionali e statutari ed anche e soprattutto alla giurisprudenza ed in particolare, a quella della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (d'ora in avanti, CGUE) aspirando al massimo grado di trasparenza, adeguatezza e completezza anche e soprattutto sotto il profilo tecnico normativo, di tutto il processo informativo.

Tenuto conto poi dell'esplicito riconoscimento della prevalenza del diritto comunitario su quello nazionale, si è ritenuto doveroso privilegiare le fonti tecnico normative e giuridiche comunitarie ⁽⁴⁾.

2 IDENTIFICAZIONE DEL COMPLESSO IPPC

DENOMINAZIONE GESTORE	Programma Ambiente Apuane SpA
IMPIANTO	Discarica "ex Cava Viti" o "ex Cava Fornace"
SEDE LEGALE	Via G. Catani, 37 59100 Prato (PO)
SEDE OPERATIVA	SS Aurelia km 374 54038 Montignoso (MS)
ATTIVITÀ SVOLTA (OP. ALL. B C, PARTE IV, DLGS 152/2006)	D1 Deposito sul o nel suolo (ad esempio discarica)
CODICE FISCALE AZIENDA	00710250457
CATEGORIA (ALL. VIII PARTE II, DLGS 152/06)	Attività IPPC 5.4 Discariche che ricevono più di 10 Mg di rifiuti al giorno con una capacità totale di oltre 25000 Mg, ad esclusione delle discariche per rifiuti inerti
AMMINISTRATORE UNICO	Dott. S. Lascialfari
REFERENTE IPPC	Ing. F. Aiello

⁴ La Corte costituzionale, nella sentenza n. 406 del 2005, considera in un'ottica unitaria l'ordinamento interno e quello comunitario. Sul tema dei rapporti fra diritto dell'Unione europea e diritto nazionale, si richiamano anche le due pronunce n. 269 del 14 dicembre 2017 e n. 115 del 31 maggio 2018 della Corte costituzionale. La supremazia del diritto comunitario discende direttamente dall'art. 11 Cost., il quale, dopo avere riconosciuto che "l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali" statuisce come la stessa "consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni". L'art. 11 Cost. viene considerato come la norma più idonea a garantire al diritto comunitario il primato rispetto alle norme di diritto interno: primato riconosciuto tenendo conto del passaggio logico giuridico che, muovendo dall'accettazione dello Stato di apporre dei limiti alla propria Sovranità, riconosce aree di competenza all'UE, con conseguente accettazione della supremazia della stessa su quegli spazi di competenza.

3 PROFILO TECNICO NORMATIVO E GIURIDICO DELLA DISCARICA

A partire dall'anno 2006, PAA è il gestore della discarica per rifiuti non pericolosi denominata “ex Cava Fornace” o “ex Cava Viti” in località Porta, nei comuni di Montignoso (MS) e di Pietrasanta (LU). L'attuale regime autorizzativo abilita il gestore all'esercizio della discarica fino a quota +43 m slm (Fase 1) consistente nella prima delle tre fasi di coltivazione contemplate nel “progetto di completamento della discarica oltre quota +20 m slm” in merito al quale la Provincia di Massa-Carrara ha rilasciato il provvedimento favorevole di compatibilità ambientale (DD n. 656 del 23.02.2011). I provvedimenti autorizzativi per l'esercizio della fase 1 sono di seguito elencati:

- DD n. 880 del 24.03.2012 (MS) aggiornata poi con DD n. 3744 del 29.10.2013 (MS);
- DD n. 1441 del 26.03.2012 (LU) aggiornata poi con DD n. 4570 del 16.10.2013 (LU);
- DD n. 611 del 17.02.2016 modificata poi con DD n. 23121 del 29.12.2021 emesse dalla Regione Toscana in qualità di Autorità competente subentrata alle province a seguito del riordino delle funzioni di cui alla L.R. 22 del 03.03.2015.

Nell'ottobre 2021, PAA ha depositato l'istanza di autorizzazione all'esercizio di discarica oltre +43 m slm ⁽⁵⁾ in coerenza con quanto già autorizzato ⁽⁶⁾ dalla DD n. 656/2011 (MS): non sono infatti contemplati né l'aumento della capacità giornaliera, né l'ampliamento del perimetro impiantistico, né tanto meno la modifica delle dimensioni e/o dei criteri costruttivi della discarica.

Come detto in precedenza, il settore Autorizzazioni Ambientali della Regione Toscana ha però rigettato la domanda dandone notizia e subordinando il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio oltre quota +43 m slm all'attivazione del procedimento di PAUR di cui all'art. 27 bis, parte II del DLgs 152/2006 (PAUR). I motivi ostativi sui quali si basa il rigetto dell'istanza di autorizzazione sono stati espressi dal settore regionale VIA VAS nel parere vincolante riportato in allegato al preavviso di archiviazione (Cfr. prot. 04575545 del 24.11.2021).

Nel Luglio 2022, PAA ha quindi presentato istanza di riesame con valenza di rinnovo ai sensi dell'art. 29 octies comma 3 lett. b) dell'autorizzazione all'esercizio di Fase 1 per garantire la gestione dei volumi residui (ca. 20.000 mc) ed il mantenimento dei necessari presidi ambientali in attesa di acquisire l'autorizzazione all'esercizio oltre quota +43 m slm.

Il “progetto di completamento della discarica oltre quota +43 m slm” che l'Autorità competente ha chiesto di presentare con istanza di PAUR rappresenta una frazione del “progetto di completamento della discarica oltre quota +20 m slm” in merito al quale l'Autorità competente ha espresso, con DD 656/2011 (MS), pronuncia favorevole di compatibilità ambientale. Si ricorda poi

⁵ PAA ha depositato istanza di riesame con valenza di rinnovo dell'AIA di fase 1 chiedendo, altresì, di includervi anche l'esercizio per la coltivazione oltre +43 m slm (fase 2, 3)

⁶ Il termine “autorizzazione” è espressamente riferito alla direttiva VIA in cui è definito “progetto” il complesso dei lavori realizzati ai fini della costruzione di impianti ed opere, di altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi anche quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo (Es. cave, discariche) ed “autorizzazione” è riferita alla decisione dell'autorità competente che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso.

che lo stesso “progetto di completamento della discarica oltre +20 m slm” rappresenta la seconda fase del progetto complessivo della discarica che fu approvato nella sua interezza ai sensi del DLgs 22/97.

3.1.1 AUTORIZZAZIONE ALLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO

Il provvedimento favorevole di compatibilità ambientale acquisito da PAA per il “progetto di completamento della discarica oltre quota +20 m slm” ha valenza di “autorizzazione” ai sensi della direttiva VIA alla realizzazione del progetto e per di più, conferisce al committente il diritto a realizzare il progetto stesso. A dimostrazione di quanto detto, si richiamano alcuni passaggi della comunicazione 2021/C-486/01 della stessa Commissione europea ⁽⁷⁾:

«... La direttiva VIA definisce l'autorizzazione come una decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso ... Il termine «autorizzazione» comprende quindi un'ampia gamma di atti (ossia decisioni, permessi e altri strumenti di autorizzazione) a seconda delle procedure nazionali applicabili negli Stati membri ... Come rilevato dalla Corte, la qualificazione di una decisione come «autorizzazione» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA deve essere effettuata applicando il diritto nazionale in conformità con il diritto dell'UE. La direttiva VIA non prevede una procedura unica di autorizzazione e, in conformità del suo articolo 2, paragrafo 2, la VIA «può essere integrata nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti negli Stati membri ovvero, in mancanza di queste, in altre procedure o nelle procedure da stabilire per rispettare gli obiettivi della presente direttiva» ...»

La Commissione chiarisce, poi, la distinzione sostanziale tra il termine “autorizzazione” ai sensi della direttiva VIA e quello che invece è associato ad un titolo abilitativo quale ad esempio l'AIA:

«... è altresì importante operare una distinzione tra l'autorizzazione ai sensi della direttiva VIA e un'autorizzazione/licenza relativa all'esercizio (di un impianto/struttura/sito). Tali «autorizzazioni», quali definite o utilizzate in altri strumenti legislativi, ad esempio nella direttiva relativa alle emissioni industriali o nella direttiva relativa alle discariche, sono pertinenti per determinati regimi di esercizio. D'altra parte, secondo la definizione, il termine «autorizzazione» ai sensi della direttiva VIA conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto (ad esempio la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere, oppure altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio). L'autorizzazione o licenza d'esercizio è, in base alla legislazione pertinente, per lo più legata a un'autorizzazione relativa al funzionamento di un progetto e spesso si basa su una decisione precedente, attuandola, nel contesto di una procedura articolata in più fasi. Come menzionato nelle sezioni precedenti, il rinnovo di un'autorizzazione/licenza

⁷ Comunicazione della Commissione sull'applicazione della direttiva concernente la valutazione dell'impatto ambientale (direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE) alle modifiche e all'estensione dei progetti di cui all'allegato I, punto 24, e all'allegato II, punto 13, lettera a), inclusi i principali concetti e principi ad esse correlati

d'esercizio, in assenza di lavori o di interventi di modifica della realtà fisica del sito, deve essere tenuta separata dalla nozione di «autorizzazione» ...».

Lo scopo della direttiva VIA ⁽⁸⁾ è specificato anche nelle conclusioni presentate il 30 aprile 2008 dall'Avv. Generale Juliane Kokott sulla causa C-142/07:

- p.to (46) «... Secondo costante giurisprudenza, l'art.4, n. 2, della direttiva V.I.A., fonda un potere discrezionale a favore degli Stati membri, limitato dall'obbligo previsto dall'art. 2, n. 1, di sottoporre ad una valutazione dell'impatto ambientale tutti i progetti che, in particolare a causa della loro natura, delle loro dimensioni o della loro ubicazione possano avere un notevole impatto ambientale ...»;
- p.to (47) «... Gli Stati membri devono pertanto prendere in considerazione la natura, le dimensioni e l'ubicazione del progetto, per verificare se questo possa avere un notevole impatto ambientale. A tal riguardo, la direttiva V.I.A. fa riferimento ad una valutazione globale dell'impatto ambientale dei progetti o della loro modifica. In dettaglio, si deve tenere conto sia degli effetti diretti dei lavori previsti sia dell'impatto ambientale che può essere provocato dall'uso e dallo sfruttamento delle opere derivanti da tali lavori ...»
- p.to (51) «... In definitiva, l'obiettivo della direttiva V.I.A. non può essere aggirato tramite un frazionamento dei progetti. Qualora più progetti, considerati cumulativamente, possano avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell'art. 2, n. 1, tale impatto deve piuttosto essere valutato nel suo complesso. Una valutazione comune di diversi progetti si impone soprattutto nel caso in cui essi risultino connessi, siano dipendenti gli uni dagli altri ovvero il loro impatto ambientale si sovrapponga ...».

Alla luce di quanto detto, è ragionevole affermare che PAA è stata “autorizzata” a realizzare il progetto di completamento della discarica oltre quota +20 m slm in forza della DD 656/2011 ed ha perciò acquisito il diritto alla sua realizzazione. Ed infatti, l'istanza di AIA presentata nell'ottobre 2021 era finalizzata ad acquisire il titolo abilitativo all'esercizio della discarica in forza dell'autorizzazione alla realizzazione del progetto.

3.1.2 VALIDITÀ NEL TEMPO DELLA PRONUNCIA DI COMPATIBILITÀ

Alla luce delle ragioni ostative presentate dalla Regione Toscana, sembra opportuno approfondire la tematica della durata temporale di un provvedimento di compatibilità ambientale.

Ed in proposito, si richiamano le conclusioni dell'Avvocato Generale CGUE presentate il 27 gennaio 2022 (causa C-43/21) che argomenta il caso di un prolungamento dell'autorizzazione di una

⁸ L'art. 2, par. 1 della Direttiva VIA chiarisce la finalità del procedimento: «... Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie affinché, prima del rilascio dell'autorizzazione, per i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, sia prevista un'autorizzazione e una valutazione del loro impatto. Detti progetti sono definiti nell'articolo 4 ...», mentre l'art. 3 descrive l'oggetto della valutazione: «... La valutazione dell'impatto ambientale individua, descrive e valuta, in modo appropriato, per ciascun caso particolare e a norma degli articoli da 4 a 11, gli effetti diretti e indiretti di un progetto sui seguenti fattori ...»

discarica in assenza di modifiche: «... il giudice del rinvio solleva la questione se possa essere trasposta all'interpretazione della direttiva sulle emissioni industriali la giurisprudenza in materia di direttiva VIA, secondo la quale **il prolungamento di un'autorizzazione in assenza di lavori o di interventi di modifica della realtà fisica del sito non esige una nuova valutazione di impatto ambientale**. Tale giurisprudenza si basa tuttavia sulla definizione di progetto di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA, la quale è formulata in termini più restrittivi della definizione di modifica sostanziale di cui alla direttiva sulle emissioni industriali ... La nozione di progetto comprende, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva VIA, la realizzazione di lavori di costruzione o di altri impianti od opere e altri interventi sull'ambiente naturale o sul paesaggio, compresi quelli destinati allo sfruttamento delle risorse del suolo. Essa fa pertanto espressamente riferimento a lavori o interventi ... Ad ogni modo, **il mero prolungamento del periodo di messa in discarica di rifiuti supplementari, senza contestuale modifica delle dimensioni massime approvate della discarica o della sua possibile capacità totale, non modifica il funzionamento o le caratteristiche della discarica ...**» (Cfr. p.ti (31), (32) e (35)).

Ed ancora, l'Avvocato Generale CGUE precisa che «... nel caso di prolungamenti di autorizzazioni ad utilizzare infrastrutture esistenti che non presupponevano ulteriori lavori, come l'autorizzazione di gestione di un aeroporto o di una discarica di rifiuti, la Corte non ha richiesto una valutazione dell'impatto ambientale con partecipazione del pubblico ... la Corte, nel caso di una persistenza sostanzialmente immutata di effetti sull'ambiente, non veda la necessità di eseguire una valutazione dell'impatto ambientale ...» ⁽⁹⁾ (Cfr. p.ti (62) e (63)).

Interessante anche la pronuncia della CGUE sulla causa C-121/11, sentenza della Corte (Terza Sezione) del 19 aprile 2012 concernente una discarica autorizzata ma in assenza di valutazione di impatto ambientale: «... la nozione di «autorizzazione», all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337, è definita come la «decisione dell'autorità competente, o delle autorità competenti, che conferisce al committente il diritto di realizzare il progetto stesso». Di conseguenza, può esservi un'«autorizzazione», in base a tale direttiva, soltanto nella misura in cui deve essere realizzato un «progetto» ... La definizione della nozione di «progetto» che figura all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337 non precisa se modifiche o estensioni di progetti esistenti possano anch'esse essere considerate come «progetti» ...» (p.to (27) e (28)) e «... **la modifica o l'estensione di un sito di interrimento, come quello oggetto del procedimento principale, è atta a costituire un «progetto» ai sensi della direttiva 85/337 nella misura in cui può avere notevoli ripercussioni negative sull'ambiente** ... il vocabolo «progetto» riguarda lavori o interventi di modifica della realtà fisica del sito (sentenza del 17 marzo 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e a.*, C-275/09, *Racc. pag. I-1753*, punti 20, 24, nonché 38) ...». Ed infine «... il mero rinnovo di un'autorizzazione esistente alla gestione di un sito di interrimento, in assenza di lavori o di interventi di

⁹ Rif. Sentenza del 19 aprile 2012, *Pro-Braine e a.* (causa C-121/11) che al punto 32 dice «... il mero rinnovo di un'autorizzazione esistente alla gestione di un sito di interrimento, in assenza di lavori o di interventi di modifica della realtà fisica del sito, non può essere qualificato come «progetto» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337 ...»

modifica della realtà fisica del sito, non può essere qualificato come «progetto» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 85/337 ...» (Cfr. p.ti da (27) a (32))

Ed è certamente utile citare anche le conclusioni dell'avvocato generale Kokott, sull'applicabilità nel tempo del provvedimento di VIA, depositate il 19 aprile 2012 sulla causa C-416/10 avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Ai p.ti 124, 125 e 126, 127, 128 e 130 l'Avvocato Generale CGUE afferma che «... Qualora dovesse risultare che la direttiva VIA è applicabile all'autorizzazione del progetto di discarica... si pone il quesito se sia compatibile con quest'ultima il fatto di prorogare nell'anno 2006 la validità della decisione sull'impatto ambientale adottata nel 1999... il giudice nazionale dovrebbe esaminare anzitutto se la valutazione effettuata nel 1999 rispettasse già tutte le condizioni imposte dalla direttiva VIA. Infatti, neppure in caso di proroga della sua validità, una valutazione insufficiente può sostituire una valutazione nel senso di cui alla citata direttiva... **La direttiva VIA non chiarisce espressamente se la validità di una valutazione sufficiente sotto il profilo del contenuto possa essere prorogata. Tuttavia, occorre assumere a riferimento la finalità della valutazione di impatto ambientale, quale definita all'articolo 2, paragrafo 1, di detta direttiva. In base a tale norma, i progetti per i quali si prevede un notevole impatto ambientale, in particolare per la loro natura, le loro dimensioni o la loro ubicazione, devono essere sottoposti a valutazione sotto il profilo dell'impatto sull'ambiente. Tale valutazione non può avere ad oggetto soltanto le conseguenze ambientali che si sarebbero prodotte in caso di esecuzione del progetto in un momento qualsivoglia del passato. Essa deve piuttosto contemplare tutte le conseguenze che occorre effettivamente attendersi al momento dell'autorizzazione** [ndr. ⁽¹⁰⁾] ... Ciò risulta del resto anche dall'allegato II, punto 13, della direttiva VIA, il quale comprende anche le modifiche dei progetti, là dove la nozione di modifica va intesa in senso ampio ... Qualora le condizioni ambientali o il progetto siano nel frattempo cambiati, con la conseguenza che siano divenute possibili ulteriori rilevanti conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere integrata o addirittura effettuata interamente ex novo. Pertanto, può diventare necessario verificare se al momento dell'autorizzazione [ndr. vd. Nota 10] la valutazione di impatto ambientale offra ancora una corretta rappresentazione del possibile impatto ambientale di notevole entità; si tratta dunque in una certa misura di realizzare una valutazione aggiornativa allo scopo di accertare se sia necessario un esame suppletivo dell'impatto ambientale ... Una prima prospettiva è quella cronologica. In linea di principio, **la valutazione di impatto ambientale deve prendere in considerazione già la concreta configurazione del progetto, quale risultante dall'autorizzazione integrata ...».**

L'Avvocato Generale CGUE conclude quindi dicendo che «... qualora la direttiva VIA sia applicabile *ratione temporis*, una valutazione di impatto ambientale precedentemente realizzata mantiene la propria

¹⁰ L'Avvocato Generale CGUE utilizza il termine "autorizzazione" definito all'art. 1, par. 2, lett. c) e quindi, emerge che «... alla definizione della nozione di autorizzazione emerge che il momento in cui il committente si vede accordare il diritto di avviare la realizzazione del progetto ...» (Conclusioni dell'avvocato generale Léger del 25 settembre 2003, Causa C-201/02, p.to 35)

validità, purché essa offra, al momento dell'autorizzazione [ndr. intesa ai sensi della Direttiva VIA], una corretta rappresentazione del possibile notevole impatto ambientale del progetto. L'esame volto a stabilire se nel frattempo le condizioni ambientali o il progetto siano cambiati in misura tale da rendere possibile il prodursi di ulteriori rilevanti conseguenze pregiudizievoli per l'ambiente non esige necessariamente una partecipazione del pubblico ...».

3.1.3 CARATTERE PREVENTIVO DELLA VIA

La VIA ha necessariamente carattere preventivo ⁽¹⁾ in quanto i progetti elencati nell'allegato I della direttiva sono ritenuti tali da avere effetti significativi sull'ambiente e per principio, sono sottoposti a valutazione obbligatoria, mentre quelli elencati in allegato II della direttiva sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità alla VIA. Ambedue i procedimenti qui citati devono essere istruiti in via preventiva alla realizzazione del progetto.

Nella nota N. 43387 del 04.04.2022, il MiTE individua le uniche due eccezioni ad una valutazione preventiva del progetto ed in particolare:

1. L'avvenuta realizzazione di un progetto senza una previa valutazione ambientale, pur essendo vigenti delle disposizioni che ne imponevano lo svolgimento (cd. "VIA postuma patologica").
2. L'avvenuta realizzazione di un progetto senza una previa valutazione ambientale perché antecedente all'entrata in vigore delle relative disposizioni, e dunque, prima del recepimento della direttiva 85/335/CE applicabile *ratione temporis*, corrispondente al 3 luglio 1988 (cd. "VIA postuma fisiologica").

Non vi è dubbio alcuno che, nel caso della discarica di Montignoso, non si rientri in alcuna delle casistiche sopra indicate.

Ed anche la Corte Costituzionale, nella Sentenza n. 198 del 2018 depositata il 15 novembre 2018, fornisce utili indicazioni sul fatto che la VIA deve essere eseguita preventivamente alla realizzazione del progetto e che non è ammissibile il frazionamento del progetto complessivo da sottoporre a valutazione. Nello specifico, la Corte precisa che «... **la VIA è il procedimento mediante il quale vengono preventivamente individuati gli effetti significativi sull'ambiente e sulla salute umana di determinate attività antropiche (progetti, opere, infrastrutture e impianti produttivi).** Secondo la Corte l'istituto "ha giuridicamente una struttura anfibia: per un verso conserva una dimensione partecipativa e informativa, volta a far emergere nel procedimento amministrativo i diversi settori sottesi alla realizzazione di un'opera ad impatto ambientale; **per altro possiede una funzione autorizzatoria rispetto al singolo procedimento esaminato**" (punto 5.2 in diritto). **La VIA rappresenta lo strumento necessario a garantire una tutela unitaria e non frazionata del bene**

¹¹ Nella nota prot. N. 43387 del 04.04.2022, il MiTE afferma che «... *La valutazione di impatto ambientale e la verifica di assoggettabilità a VIA (d'ora in avanti entrambe individuate nella generica locuzione "valutazioni ambientali"), hanno come caratteristica ontologica la propria natura "preventiva" ...»*

ambiente e deve, pertanto, essere collocata nell'ambito della materia, di competenza esclusiva statale, "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost. materia "trasversale" per costante giurisprudenza costituzionale. Si precisa che "la trasversalità della tutela ambientale implica una connaturale intersezione delle competenze regionali, attraversate, per così dire, dalle finalità di salvaguardia insite nella materia-obiettivo" (punto 6.1 in diritto con richiamo di giurisprudenza costituzionale) ...».

Nel caso in fattispecie, il progetto di completamento della discarica a quota +20 m slm è stato sottoposto a VIA prima della sua realizzazione. Ciò conferma il carattere preventivo ed unitario della VIA eseguita per la discarica "ex Cava Fornace".

3.1.4 ESAME DEI MOTIVI OSTATIVI ESPRESSI DAL SETTORE VIA VAS

Alla luce di quanto sino ad ora detto, è adesso doveroso esaminare le motivazioni in base alle quali è stato espresso diniego al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio oltre quota +43 m slm.

Il parere emesso dal settore regionale VIA VAS dice che «... Riguardo agli aspetti di VIA preme innanzitutto ricordare che: con DD 656 del 23/02/2011 della Provincia di Massa-Carrara, ha emanato pronuncia di compatibilità ambientale per il "Progetto di completamento Discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita in loc. Porta, Comune di Montignoso (MS), Comune di Pietrasanta (LU)" per la coltivazione della discarica con successive fasi di riempimento oltre quota +20 m s.l.m., subordinatamente al rispetto di specifiche prescrizioni; nel medesimo provvedimento veniva precisato che "la presente pronuncia di compatibilità ambientale ha validità di 5 anni, secondo le disposizioni dell'art. 18 c.7 della L.R. 79/98"... sulla base di quanto sopra esaminato e ricordato, emerge che il progetto non è stato realizzato nella sua interezza nel periodo di vigenza della pronuncia di VIA come definita con DD 656 del 23.02.2011 della Provincia di Massa Carrara. Poiché il Gestore non ha provveduto nei termini stabiliti dalla norma ad una richiesta di proroga della validità della pronuncia stessa, in applicazione dell'art. 25 del DLgs 152/2006, il procedimento di VIA deve essere reiterato con riferimento agli interventi non ancora realizzati ed all'attuale contesto ambientale, programmatico e normativo. Stante la vigente normativa in materia di VIA, il progetto dovrà essere sottoposto a PAUR ...».

In sostanza, quindi, il settore regionale conferma che la pronuncia di compatibilità ambientale di cui alla DD 656/2011 è stata effettuata in via preventiva e considerando l'intero progetto di interesse. Ne consegue che la DD 656/2011 è da intendersi quale autorizzazione alla realizzazione del progetto da cui discenderebbe la legittimità di una istanza di AIA finalizzata ad acquisire il titolo all'esercizio. Oltre a ciò, non può essere omesso il fatto che il progetto di discarica oltre quota +43 m slm costituisce un frazionamento del progetto iniziale e pertanto, non può essere assoggettato a procedimento di VIA salvo nel caso in cui siano apportate modifiche. E proprio in merito al divieto di frazionamento dei progetti, interviene anche la Commissione europea che, nella comunicazione 2021/C 486/01, afferma: «... L'obiettivo della direttiva VIA non può essere aggirato tramite il frazionamento di un progetto, e la mancata presa in considerazione dell'effetto cumulativo dei progetti comporta in pratica che la totalità dei progetti d'un certo tipo può venire sottratta all'obbligo di valutazione

mentre, presi insieme, tali progetti possono avere un notevole impatto ambientale ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva VIA ...».

L'esercizio della discarica oltre quota +43 m slm è invece condizione necessaria per arrivare al completamento del progetto di discarica ed operare in coerenza con le previsioni progettuali di chiusura, ripristino finale dei luoghi e rinaturazione ⁽¹²⁾ approvate con DD n. 656/2011 (MS). Il prolungamento del periodo di esercizio della discarica, oltre a non essere assoggettato alla VIA in quanto «... era previsto sin dall'inizio nell'autorizzazione della discarica. Il parametro rilevante per la durata del deposito di rifiuti non era infatti la durata di validità dell'autorizzazione, bensì la capacità totale prevista ...» e rappresenta una condizione dirimente in quanto «... la rinuncia al prolungamento innescherebbe apparentemente, de facto, un'ulteriore necessità di modifica. Il piano per la chiusura necessario ai sensi dell'articolo 7, lettera g), della direttiva sulle discariche dovrebbe probabilmente essere modificato, poiché esso parte dal presupposto di una discarica completamente riempita. Se del caso, dovrebbe persino essere utilizzato come riempimento materiale diverso dai rifiuti, al fine di prevenire effetti negativi sull'ambiente ...» (Cfr. p.to (6g), (7o) delle conclusioni dell'Avvocato Generale CGUE presentate il 27 gennaio 2022, Causa C-43/21).

La DD 656/2011 (MS) autorizza il progetto di completamento della discarica introducendo peraltro modifiche sostanziali quali la barriera geologica realizzata a quota +25 m slm con la quale è stata chiusa la discarica di “prima fase” che fu, analogamente a quella di “seconda fase”, autorizzata originariamente ai sensi del DLgs 22/97. La discarica di “prima fase” così come autorizzata in variante ai sensi del DLgs 36/2003, appoggia su una barriera geologica realizzata a quota +15 -18 m slm secondo i criteri del DLgs 36/2003 per rifiuti non pericolosi e pertanto, ha analoghe caratteristiche costruttive e prestazionali di quella realizzata a +25 m slm.

In altre parole, il progetto di completamento della discarica oltre quota +20 slm è stato indubbiamente “autorizzato” ai sensi della Direttiva VIA preventivamente alla sua realizzazione nel pieno rispetto della direttiva VIA. Ed a conferma di ciò, è d'obbligo richiamare nuovamente l'Avvocato Generale CGUE che, nelle conclusioni presentate il 27 gennaio 2022 sulla causa C-43/21 afferma: «... Qualora determinati effetti sull'ambiente, infatti, siano già stati oggetto di una valutazione ambientale in relazione a tale autorizzazione, non sussiste la necessità, in linea di principio, di ripetere tale valutazione nel caso di un successivo prolungamento dell'autorizzazione. Per contro, qualora sia stata omessa una valutazione imposta nel caso di una precedente autorizzazione, può essere necessario recuperare tale valutazione in occasione di una successiva autorizzazione, indipendentemente da se questa successiva autorizzazione, considerata isolatamente, esiga una valutazione dell'impatto ambientale ...».

Il settore regionale VIA VAS sembrerebbe fondare i propri motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio della discarica oltre quota +43 m slm sulla sopraggiunta scadenza

¹² Nel rapporto istruttorio allegato alla DD656/2011 si legge «... la presenza dell'attuale discarica e la sua localizzazione in un'area degradata dall'attività estrattiva, dell'importanza del ripristino dello stato dei luoghi e della restituzione all'ambiente del sito ...»

dei termini di validità di un provvedimento che, in base all'ordinamento comunitario, dovrebbe invece costituire "autorizzazione" alla realizzazione del progetto e conferire al committente il diritto alla sua realizzazione. Va detto che il settore regionale, pur non mettendo in dubbio completezza ed esaustività del procedimento conclusosi con l'emissione della DD n. 656/2011 (MS) ⁽¹³⁾, ha individuato una criticità nel fatto che si rileva la mancanza di una richiesta di proroga dei 5 anni della validità della pronuncia di compatibilità ambientale e ciò sembrerebbe averne determinato la decadenza.

Alla luce delle disposizioni normative comunitarie e nazionali ed anche della giurisprudenza in tema di VIA e/o collegata a fattispecie simili, le ragioni ostative richiamate nel parere del settore regionale non possono che essere interpretate nel senso che **lo scadere dei termini per la citata richiesta di proroga della pronuncia di compatibilità del progetto può aver inciso sulla mera efficacia del provvedimento senza alcuna alterazione però dell'esercizio di un diritto sostanziale ad esso connesso**. D'altronde, se così non fosse, si verrebbe a creare una situazione di incertezza normativa che presterebbe il fianco a soluzioni arbitrarie e mutevoli, pregiudicando l'applicazione uniforme della direttiva comunitaria e nazionale, rendendo praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione in pieno contrasto con il principio costituzionale di effettività della tutela giurisdizionale e del principio generale di certezza del diritto ⁽¹⁴⁾.

Alla luce di quanto è emerso sul panorama tecnico normativo e giuridico comunitario, nel pieno rispetto del principio di certezza del diritto e di non discriminazione, è ragionevole affermare che la richiesta formulata alla PAA debba essere intesa nel seguente modo:

- **Lo Studio di impatto ambientale deve contemplare il quadro aggiornato ed attualizzato degli impatti ambientali limitatamente alla coltivazione oltre la quota +43 m slm rispetto a quelli già valutati nell'ambito del procedimento di VIA conclusosi positivamente con emissione della DD n. 656/2011 (MS). Una siffatta valutazione "aggiornativa" consentirà altresì di risolvere il profilo di criticità sollevata dal Settore regionale VIA in merito all'intervenuta decadenza della validità dell'atto richiamato senza influire sul diritto sostanziale ad esso connesso.**

¹³ Vedasi la risposta del Settore VIA all'istanza depositata in data 23.09.2016 prot. 380850 da parte di PAA ai sensi dell'art. 58 LR 10/2010 in cui si legge che «... La discarica in oggetto è stata autorizzata il 17.11.1992 dalla Provincia di Massa Carrara ed in data 23.2.1993 dalla Provincia di Lucca, ed è quindi in esercizio sin dai primi anni '90 ... Per quanto riguarda le procedure di valutazione dell'impatto ambientale, l'installazione in esame è stata oggetto di un procedimento di valutazione di impatto ambientale, in esito al quale il Soggetto procedente - la Provincia di Massa Carrara - ha adottato un provvedimento conclusivo recante pronuncia positiva di compatibilità ambientale (determinazione dirigenziale n.656 del 23.2.2011). Nell'ambito del procedimento di VIA è stata svolta una inchiesta pubblica, indetta con deliberazione giunta provinciale n. 211/2008 del 6.11.2008 ...».

¹⁴ Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 17 novembre 2016, p.to 40.

- Istanza di AIA per l'esercizio della discarica oltre quota +43 m slm quale diritto acquisito in forza dell'autorizzazione ⁽¹⁵⁾ alla realizzazione del progetto.

D'altronde non potrebbe essere altrimenti visto che la VIA ha carattere preventivo e che la cd. "VIA postuma" è una regolarizzazione *ex post* per risolvere la mancata valutazione preventiva in violazione alle disposizioni normative ("VIA postuma patologica") o in alternativa, quella legata alla non applicabilità *ratione temporis* delle disposizioni normative ("VIA postuma fisiologica"). Alla stessa maniera anche un progetto deve essere valutato *ex ante* nel suo complesso per non incorrere nella fattispecie del "frazionamento" dei progetti con conseguente alterazione della reale percezione degli impatti connessi con la sua realizzazione.

Tale fattispecie è valida a maggior ragione in tema di Valutazione di Incidenza.

¹⁵ "autorizzazione" ai sensi della direttiva VIA

4 CRONISTORIA AUTORIZZATIVA DELLA DISCARICA

Alla luce di quanto detto in precedenza, sembra adesso utile andare ad esaminare nel dettaglio le tappe fondamentali della cronistoria autorizzativa della discarica.

4.1 COMPATIBILITÀ AMBIENTALE DELLA DISCARICA ED INSERIMENTO NELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE DEI RIFIUTI

Il sito è identificato come discarica sperimentale di II cat. Tipo B per rifiuti provenienti dal settore lapideo, ubicata in località Porta in una cava dismessa negli anni '80 denominata "ex Cava Viti" (o più esattamente, "ex Cava Fornace"). Nel 1984 è stato approvato dal Comune di Montignoso il progetto esecutivo per discarica sperimentale per residui della lavorazione della pietra (DCC n. 144 del 30.10.1984) e nel 1985 è stato approvato dalla Provincia di Massa-Carrara il progetto di discarica sperimentale (DGP n. 600 del 21.06.1985).

Con DCR n. 182 del 24.05.1988 ⁽¹⁶⁾ la Regione Toscana inserisce la discarica tipo 2B nella rete impiantistica contemplata al "Piano regionale di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti e dei fanghi del Bacino 1 Provincia di Massa Carrara". La discarica è poi sottoposta a verifica di compatibilità ambientale nella Conferenza di Servizi regionale del 15.06.1992 istituita ai sensi dell'art. 3 bis della Legge 441/87 che ne ha quindi legittimato l'inserimento in piani e programmi di cui all'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva 75/442.

La scadenza di recepimento a livello nazionale della direttiva VIA 85/337 era fissata al 3 luglio 1988 ed i procedimenti di autorizzazione di un progetto iniziati dopo tale data non sono esenti dagli obblighi imposti dalla direttiva. La giurisprudenza comunitaria afferma che l'unico criterio accoglibile per determinare la data d'inizio del procedimento è quello della formale presentazione della domanda di autorizzazione, perché rispettoso della certezza del diritto e idoneo a salvaguardare l'effetto utile della direttiva, escludendosi i contatti e i colloqui informali tra le autorità competenti e il committente. Nel caso in esame, nonostante la data di avvio del "progetto" possa essere considerata antecedente a quella di recepimento della direttiva sopra indicata, la Regione Toscana sottopone il progetto della discarica alla verifica di compatibilità ambientale il cui risultato favorevole consente poi di inserire formalmente la discarica nella rete di impianti di utilità regionale.

Il progetto di discarica sperimentale di cui trattasi è stato poi definitivamente approvato dalla Provincia di Massa Carrara con DGP n. 1159 del 17.12.1992 e successiva DGP n. 439 del 15.06.1993 e dalla Provincia di Lucca con la DGP n. 256 del 23.02.1993 e successiva DGP n. 2356 del 23.11.1993.

¹⁶ È doveroso evidenziare che la decisione della Regione Toscana di cui alla DCR 182/88 è precedente al recepimento della direttiva VIA 85/337 a livello nazionale (3 luglio 1988).

Con DGP n. 357 del 20.04.1995 è stata dichiarata la pubblica utilità dell'opera e viene inoltre inserita negli impianti idonei allo smaltimento di marmettola proveniente dalla ripulitura dei corsi d'acqua e del Lago di Porta a seguito dell'alluvione del novembre 1994.

Nel giugno 1996 la Regione Toscana dispose il conferimento dei rifiuti dell'alluvione della Versilia nella discarica "ex cava Viti".

4.2 COMPATIBILITÀ AMBIENTALE, AUTORIZZAZIONE ALLA REALIZZAZIONE ED ESERCIZIO DELLA DISCARICA (1997)

Nel 1996, l'allora proponente deposita la variante al progetto originario della discarica "ex Cava Viti" già approvato dalla Provincia di Lucca con deliberazione n. 256 del 23.02.1993 e dalla Provincia di Massa con deliberazione n. 1159 del 17.12.1992. Dalla lettura dei provvedimenti autorizzativi, emerge che l'autorizzazione alla variante di progetto originario avviene ai sensi del comma 8, art. 27 ⁽¹⁷⁾, DLgs 22/97 ed in questa occasione, l'Autorità competente suddivide il progetto di discarica in due fasi principali:

- la prima fase è quella di realizzazione e coltivazione della discarica fino a quota +20 m slm
- la seconda fase è invece quella che va da +20 m slm fino alla quota di completamento del progetto all'epoca contemplata, +115 m slm.

La suddivisione in due distinte fasi realizzative è legata alle diverse modalità di coltivazione dei rifiuti in forza dell'esistenza di una "fossa" centrale e della successiva prosecuzione in elevazione (gradoni) oltre la quota +20 m slm fino al completamento del progetto.

Di seguito si forniscono la vista in pianta ed in sezione della discarica in fase di autorizzazione ai sensi degli artt. 27 e 28 del DLgs 22/97.

¹⁷ Art. 27, comma 8, legittima l'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione ai sensi e per gli effetti del medesimo articolo, anche nel caso di realizzazione di varianti sostanziali in corso di esercizio, che comportano modifiche a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata.

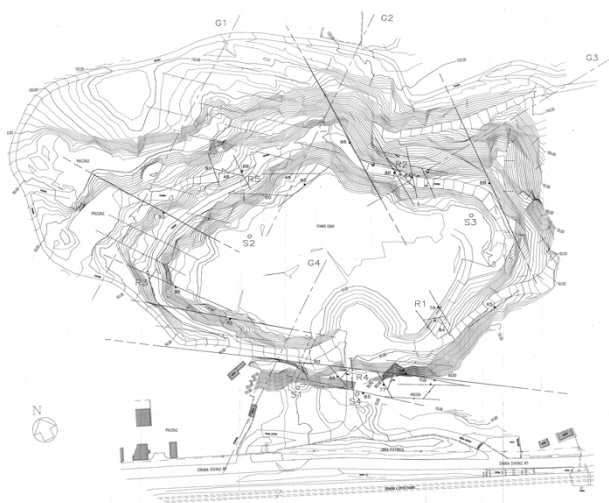


Figura 1 – Vista in pianta della discarica

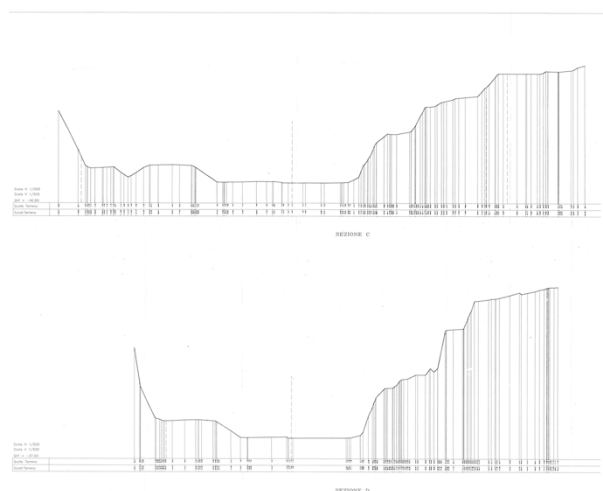


Figura 2 – Sezione

Nelle determinate citate l'allora Autorità competente afferma che «... che in data 02.03.1997 è entrato in vigore il DLgs n. 22/97 che, all'art. 27 stabilisce le procedure per l'approvazione dei progetti e relative autorizzazioni alla realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti ed in particolare al comma 3 dello stesso articolo affida ad un'apposita Conferenza la valutazione dei progetti, il parere di compatibilità ambientale e territoriale e il parere conclusivo ai fini dell'approvazione dello stesso ...»⁽¹⁸⁾.

L'Autorità competente procede, perciò, alla valutazione della compatibilità ambientale del progetto in sede di Conferenza provinciale del 21.03.1997, del 03.07.1997 e del 04.08.1997 arrivando poi ad emettere una pronuncia positiva vincolante ai fini della successiva approvazione del progetto ed all'autorizzazione alla sua realizzazione.

L'approvazione del progetto di discarica e l'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio avvengono con Determina n. 8576 del 07.08.1997 (MS) successivamente modificata con Determina n. 8611 del 08.10.1997 (MS) e con Determina n. 88 del 07.08.1997 (LU) successivamente modificata con Determina n. 107 del 04.10.1997 (LU). L'Autorità competente si riserva la facoltà di rilasciare l'autorizzazione alla gestione con atti successivi e stabilisce altresì di suddividere la realizzazione della discarica in due fasi: «... prima fase: riempimento del tratto in fossa fino a quota +20 m s.l.m.; seconda fase: completamento del riempimento dell'impianto ...».

L'autorizzazione all'esercizio ai sensi dell'art. 28 del DLgs 22/97 è rilasciata a seguito di collaudo della barriera geologica consistente in una barriera sul fondo della discarica (ca.

¹⁸ L'art. 27, comma 3 dispone che «... Entro novanta giorni dalla sua convocazione, la conferenza: a) procede alla valutazione dei progetti; b) acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con le esigenze ambientali e territoriali; c) acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale; d) trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla giunta regionale ...»

“impermeabilizzazione orizzontale”) ed una sulle pareti perimetrali (cd. “impermeabilizzazione verticale”).

Le richiamate determinazioni in prima emissione sono poi modificate con successivi atti in cui si conferma la portata dell'autorizzazione rilasciata precisando che *«... la discarica viene realizzata sia nella fase di allestimento che in quella di riempimento (gestione) ed il progetto che viene approvato comprende entrambe le fasi pertanto le direttive inerenti la gestione sono state emanate in quanto strettamente connesse al progetto e nell'interesse della ditta realizzatrice, per consentirle di realizzare in modo adeguato l'impianto ...»*.

Richiamando le nozioni di “autorizzazione” e di “progetto” di cui alla direttiva VIA applicabile *ratione temporis*, è pacifico che il provvedimento conclusivo di autorizzazione del progetto nel suo complesso consentirebbe di collocare qui l'acquisizione dell'autorizzazione a realizzare il progetto da cui dovrebbe discendere poi il diritto all'esercizio.

4.3 PIANO DI ADEGUAMENTO AI SENSI DEL DLGS 36/2003 E VERIFICA DI VIA FINO A +20 M SLM

In data 25.09.2003, il gestore presenta il Piano di adeguamento della discarica in coerenza con quanto disposto dal DLgs 36/2003. L'Autorità competente esamina il piano presentato concludendo che *«... l'impermeabilizzazione del fondo non è conforme a discariche per rifiuti pericolosi e non pericolosi secondo quanto prevede il DLgs 36/03 ...»* da cui ne discende poi la classificazione dell'impianto come “discarica per inerti”.

Solamente nell'anno 2006, l'allora Autorità competente (Provincia di Lucca) rilascia quindi la DD 48 del 18.04.2006 con la quale autorizza l'esercizio di discarica ai sensi dell'art. 28 del DLgs 22/97 *«... limitatamente alla fase realizzativa del sistema di impermeabilizzazione di fondo per il CER 010413 ...»* ed approva, altresì, *«... le varianti progettuali inerenti l'impianto di discarica per rifiuti inerti ... costituite dalla modifica del sistema di impermeabilizzazione del fondo mediante posa di un telo HDPE in aggiunta la manto bentonitico e dalla modifica del sistema di trattamento dei rifiuti alluvionali e di autorizzarne la realizzazione ...»*, riservandosi l'emissione dell'autorizzazione alla gestione dell'impianto al termine dei lavori di realizzazione della barriera geologica in coerenza con quanto indicato nel DLgs 152/2006. Nella medesima determina, l'allora Autorità dà atto che *«... le modifiche progettuali intervenute nella fase 1 (di cui al dispositivo della Determinazione Dirigenziale n. 88/97) rendono necessaria la presentazione di un adeguamento del progetto per la fase 2 (oltre quota 20 m slm) ...»* ⁽¹⁹⁾.

¹⁹ La fase 1 a cui fa riferimento l'allora Autorità competente è la realizzazione e la coltivazione della discarica fino alla quota +20 m slm in coerenza con la suddivisione del progetto complessivo operato nella DD 88/97 e smi della Provincia di Lucca e nella DD 8576/97 e smi della Provincia di Massa Carrara: prima fase di realizzazione e di coltivazione della discarica fino a +20 m slm e seconda fase di coltivazione della discarica oltre +20 m slm fino al completamento.

Una volta completata la barriera geologica in coerenza con le disposizioni di cui al DLgs 36/03 per le discariche di rifiuti non pericolosi, PAA in qualità di nuovo gestore formula istanza di modifica della classificazione da “discarica per inerti” a “discarica per non pericolosi” ai sensi dell’art. 210, parte IV, DLgs 152/2006 e contestuale verifica di assoggettabilità alla VIA ai sensi dell’art. 11 della LR 79/98.

Il provvedimento conclusivo della non assoggettabilità alla VIA arriva con DD 8634 del 30.05.2007 per la provincia di Massa Carrara e DD 18 del 12.05.2008 della Provincia di Lucca in cui è stato inserito che «... *La procedura di verifica di VIA, ai sensi dell’art. 20 del D. Lgs. n. 152/06, a cui viene fatto riferimento è inerente esclusivamente alla prima fase di costruzione e gestione dell’impianto fino alla quota di + 20 metri slm ed al cambio di classificazione ai sensi del D. Lgs. n. 36/03 ...*».

La discarica di Montignoso è stata quindi sottoposta anche ad una verifica di assoggettabilità alla VIA nell’anno 2008 la cui istruttoria ha contemplato anche le fasi di valutazione di incidenza e l’acquisizione del parere vincolante del settore regionale competente sulla valutazione di incidenza. La verifica di assoggettabilità alla VIA di cui trattasi ha preso in esame tutti gli impatti ambientali connessi con la realizzazione del progetto ed ha infatti formulato prescrizioni sulle modalità esecutive della barriera di fondo in modo da tutelare il corpo idrico sotterraneo.

La validità di tale pronuncia, come precisato nell’atto emesso dalla provincia di Lucca, è stata circoscritta alla realizzazione ed alla gestione della discarica fino alla quota +20 m slm in quanto l’allora Autorità competente ha prescritto l’assoggettamento alla VIA del progetto di completamento della discarica oltre quota +20 m slm.

4.4 VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE OLTRE +20 M SLM

Nell’agosto 2008, PAA adempie a quanto prescritto e deposita l’istanza di VIA per la seconda parte del “Progetto di completamento della discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita in Loc. Porta, Comune di Montignoso (MS), Comune di Pietrasanta (LU)”. Si ricorda che il progetto complessivo è stato autorizzato ai sensi degli articoli 27 e 28 del DLgs 22/97 ed in quella sede suddiviso in due fasi principali in base alle diverse modalità operative di coltivazione dei rifiuti: la prima fase concerne il riempimento in fossa fino a quota +20 m slm, la seconda fase invece concerne la sistemazione della discarica in elevazione fino alla quota di completamento.

L’istruttoria del procedimento di VIA è stata condotta dall’allora Autorità competente che ha accolto le richieste dei cittadini di Montignoso e dei comitati ambientalisti disponendo (Deliberazione GPA/211/2008 del 06.11.2008) la consultazione del pubblico nella forma dell’inchiesta pubblica che si è conclusa con Rapporto Finale reg. prot. 2397/AMB ed il Parere Finale reg. prot. 2398/AMB del 04.08.2009 ed ha prescritto anche la presentazione della valutazione di incidenza ambientale sottoposta all’esame del settore regionale di competenza.

4.4.1 MODIFICA SOSTANZIALE ALL'AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO FINO A +25 M SLM

L'allungamento delle tempistiche del procedimento di VIA ha portato PAA a chiedere una modifica sostanziale dell'autorizzazione al fine di poter dare continuità alla coltivazione della discarica e per contro, l'Autorità competente a concederla portando la quota da +20 m slm a +25 m slm. Tale modifica, in realtà, è stata funzionale alla preparazione della discarica per la posa della nuova barriera di fondo prescritta dalla Conferenza dei Servizi del novembre 2008. Come si dirà in seguito, l'Autorità competente ha formulato tutta una serie di prescrizioni, tra cui quella legata alla realizzazione di una barriera geologica di fondo sovrastante quella già realizzata al di sotto della quota +20 m slm (prima fase di discarica coltivata nella porzione di cava "a pozzo" autorizzata nel 1997) conformemente ai dettami del DLgs 36/2003 nel periodo intercorrente tra la presentazione del progetto risalente al maggio 2005 e la successiva autorizzazione della modifica (verifica di assoggettabilità ed autorizzazione nell'anno 2006), che hanno influito e modificato, anche in maniera importante, non solo sulle caratteristiche complessive dell'opera, ma anche e soprattutto sul piano economico finanziario della discarica.

La modifica sostanziale di cui trattasi è stata autorizzata con Determinazione n. 61 del 20.05.2009 della Provincia di Lucca e Determinazione n. 8595 del 10.06.2009 della Provincia di Massa Carrara senza necessitare di previa valutazione ambientale dato che le volumetrie aggiuntive rispetto a quanto già autorizzato non avrebbe generato impatti ambientali diversi da quelli già valutati per la prima fase del progetto (fino a quota +20 m slm).

4.4.2 VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

L'impianto di discarica "ex Cava Fornace" ricade in un territorio fortemente antropizzato e degradato dalla pregressa attività estrattiva ed in tale contesto, il progetto di costruzione della discarica rappresenta proprio una delle (migliori) soluzioni percorribili per operarne il ripristino ambientale. D'altronde, il progetto di discarica presentato ed autorizzato già ai sensi degli artt. 27 e 28 del DLgs 22/97 contempla la costruzione in elevazione creando un profilo morfologico e un ripristino ambientale e vegetazionale coerente con il paesaggio e la natura dei luoghi.

Come già detto in precedenza, il progetto sottoposto a VIA rappresenta la seconda fase del progetto complessivo di costruzione della discarica "ex Cava Fornace" già autorizzato con DD 88/1997 (LU) modificata dalla DD 10719/1997 (LU) e con DD 8576/1997 (MS) modificata dalla DD 8611/1997 (MS) che concerne la coltivazione della discarica oltre quota +25 m slm fino al completamento. La

coltivazione della discarica è stata progettata per fasi di riempimento successive la cui realizzazione doveva avvenire senza soluzione di continuità (²⁰):

- Fase 1 fino a quota +43 m slm (vd. Figura 3);
- Fase 2 fino a quota +68 m slm (vd. Figura 4);
- Fase 3 fino alla quota di completamento (vd. Figura 5).

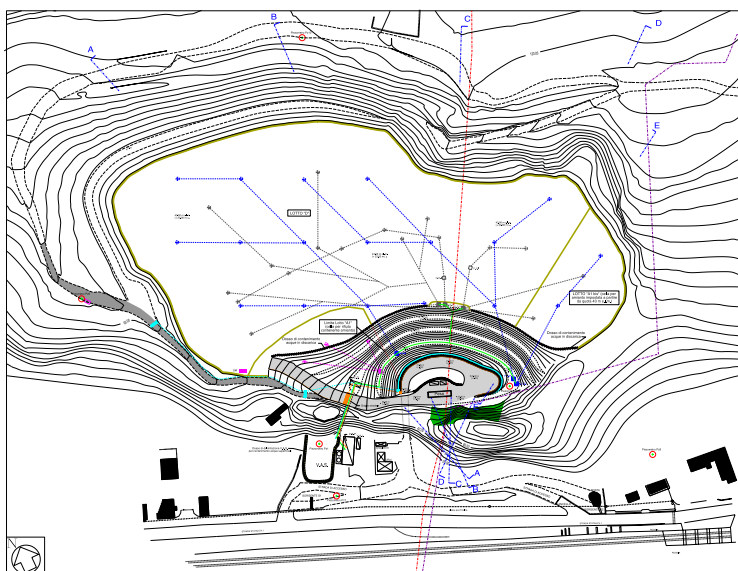


Figura 3 – Fase 1 (Estratto Tav. 5.3-i del fascicolo VIA 2008-2011)

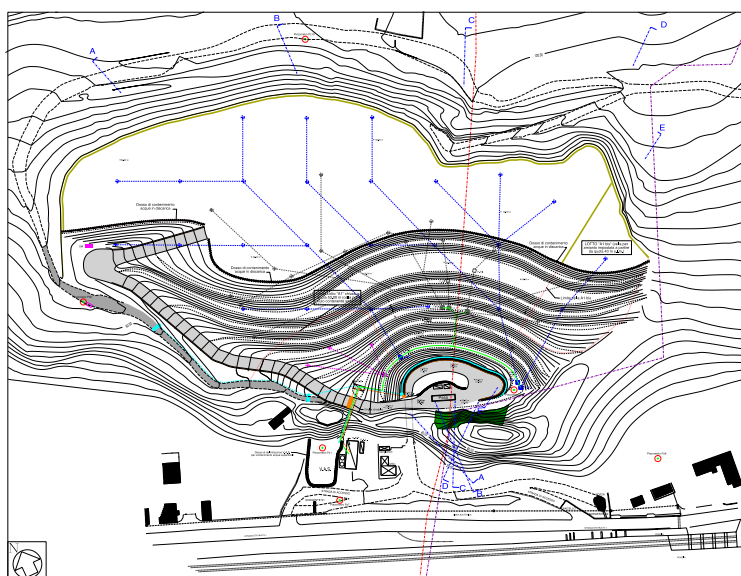


Figura 4 – Fase 2 (Estratto Tav. 7-i del fascicolo VIA 2008-2011)

²⁰ Il progetto di discarica non prevede la realizzazione di singoli lotti, bensì di un unico lotto di coltivazione individuando le fasi di riempimento e le relative quote di riferimento.

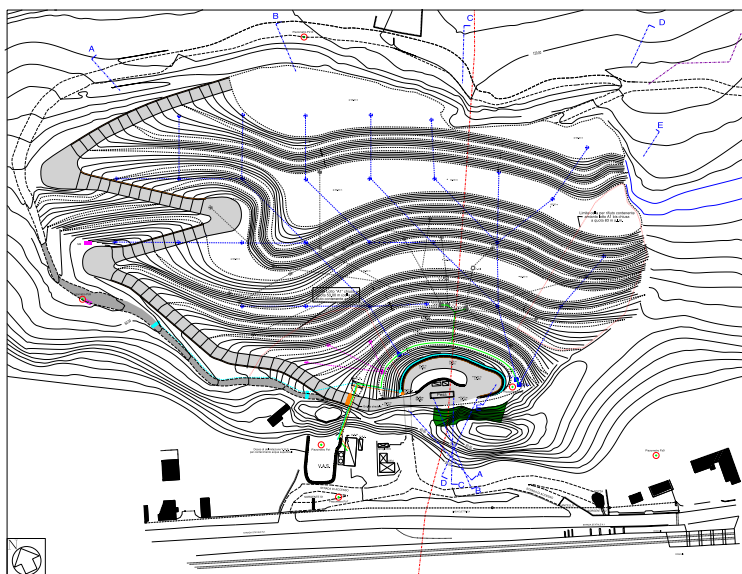


Figura 5 – Fase 3 (Estratto Tav. 8-i del fascicolo VIA 2008-2011)

I volumi richiesti in fase progettuale ammontavano complessivamente a 2.030.000 mc.

L'istanza di VIA depositata da PAA contemplava anche l'ampliamento della tipologia di rifiuti conferibili.

La Conferenza dei Servizi del 14.11.2008 rappresenta una delle tappe più importanti dell'intero procedimento amministrativo di VIA in quanto è in tale occasione che gli enti competenti prescrivono plurime modifiche sostanziali alla conformazione del progetto e dell'impianto di discarica, fra cui quelle più rilevanti sono le seguenti:

1. La realizzazione di una nuova barriera di fondo a quota +25 m slm con funzione di confinamento dei rifiuti depositati fino a quota +20 m slm e di ulteriore barriera di protezione del corpo idrico sotterraneo.
2. La riduzione delle pendenze del corpo dei rifiuti da 35° a 33° con conseguente abbassamento dell'altezza dell'ammasso di circa 10 m ed inserimento di un sistema di contenimento del corpo dei rifiuti contemplando il posizionamento di geogriglie metalliche a formare una gabbionata su ciascun gradone e sostegno della copertura superficiale finale, come ad esempio geogriglie con protezione anticorrosiva a lunga durabilità (es. protezione zinco alluminio).
3. Il mantenimento della vocazione storica dell'impianto a discarica di marmettola garantendo una netta prevalenza dei conferimenti degli scarti della lavorazione del lapideo rispetto alle altre tipologie di materiali. Specificatamente, la Conferenza chiede di rispettare la percentuale del 70% in peso per i rifiuti inerti (es. marmettola) e del 30% in peso di altri materiali (diversi da marmettola e/o da rifiuti inerti). Tale prescrizione è funzionale a garantire una distribuzione dei rifiuti il più possibile uniforme.

A seguito delle prescrizioni sopra sinteticamente riportate, la Conferenza chiede al proponente di produrre i documenti necessari ad integrare e/o modificare quanto già presentato. In considerazione dell'allungamento delle tempistiche dell'istruttoria, gli enti concedono al gestore di continuare la coltivazione della discarica fino alla quota di +25 m slm in corrispondenza della quale è stata prescritta la nuova barriera di fondo (vd. cap. 4.4.1).

In merito alla prescrizione di cui al precedente p.to (1), il proponente continua la coltivazione della discarica in forza della modifica sostanziale delle autorizzazioni arrivando alla quota +25 m slm in corrispondenza della quale viene poi realizzato la prescritta nuova barriera geologica caratterizzata da contropendenza verso monte e da uno strato minerale compattato (argilla o limo argilloso) per ca. 1 metro, telo in HDPE di spessore 2 mm ed infine TNT. Lo strato così formato è stato poi sormontato da uno strato di marmettola dello spessore di 50-70 cm, TNT, strato drenante e TNT. Come si legge dal rapporto istruttorio, la soluzione progettuale riproposta da PAA vede anche l'eliminazione dell'opera al piede precedentemente proposta e l'inserimento di una nuova soluzione di chiusura della scarpata contro il rilevato raccordando la strada di ingresso alle quote superiori. Viene inoltre introdotto l'utilizzo di geoblocchi per separare il rilevato stradale dal paramento esterno di rinaturalizzazione e l'adozione di procedure operative adeguate a garantire una più ampia uniformità costruttiva del corpo dei rifiuti.

Gli enti chiedono anche modifiche sulla rete di raccolta del percolato. PAA prevede il posizionamento di tubi drenanti distanziati ca. 35-40 m con diametro di 320 mm collegati con colonne drenanti verticali per garantire il deflusso del percolato verso il sistema di drenaggio realizzato alla quota +28 m slm.

In merito alla prescrizione di cui al p.to (2), PAA presenta modifiche progettuali con recepimento della riduzione dell'angolo complessivo di inviluppo della sezione fino a 33° e conseguentemente riduzione della quota finale da +110 m slm a +98 m slm.

Le prescrizioni formulate nell'ambito del procedimento di valutazione del progetto di discarica oltre la quota +20 m slm presentato da PAA hanno apportato modifiche importanti al corpo di discarica nel suo complesso operandone anche la riduzione dei volumi in forza della richiesta di ridurre l'inclinazione delle scarpate e la quota sommitale della discarica ed inserendo una ulteriore barriera di fondo a sovrastare il corpo dei rifiuti abbancati fino a quota +25 m slm, al di sotto dei quali è presente una analoga barriera di fondo.

Con DD 656 del 23.02.2011 (MS) viene quindi confermata la compatibilità ambientale del progetto di completamento della discarica oltre quota +25 m slm fino a completamento.

La portata delle prescrizioni avanzate dall'Autorità competente, al fine di arrivare alla pronuncia di compatibilità ambientale del progetto, è tale da apportare modifiche sostanziali al progetto di discarica (inclinazione delle scarpate, sistemazione del piede dell'abbancamento, etc.) incidendo così sui volumi finali, sui materiali e le tecniche da utilizzare nella fase di ripristino e naturalizzazione della discarica esaurita ed anche sul piano economico finanziario

dell'opera in cui evidentemente gli oneri di investimento (ben due barriere geologiche di fondo) apportano uno squilibrio importante a maggior ragione vista l'attuale sospensione dell'attività di discarica.

4.4.2.1 NUOVA BARRIERA DI FONDO A QUOTA +25M SLM

La barriera di fondo prescritta in sede di Conferenza dei Servizi del 2008 nell'ambito del procedimento di impatto ambientale è stata realizzata tra il 2011 (vd. Figura 6) ed il 2020 (vd. Figura 7).

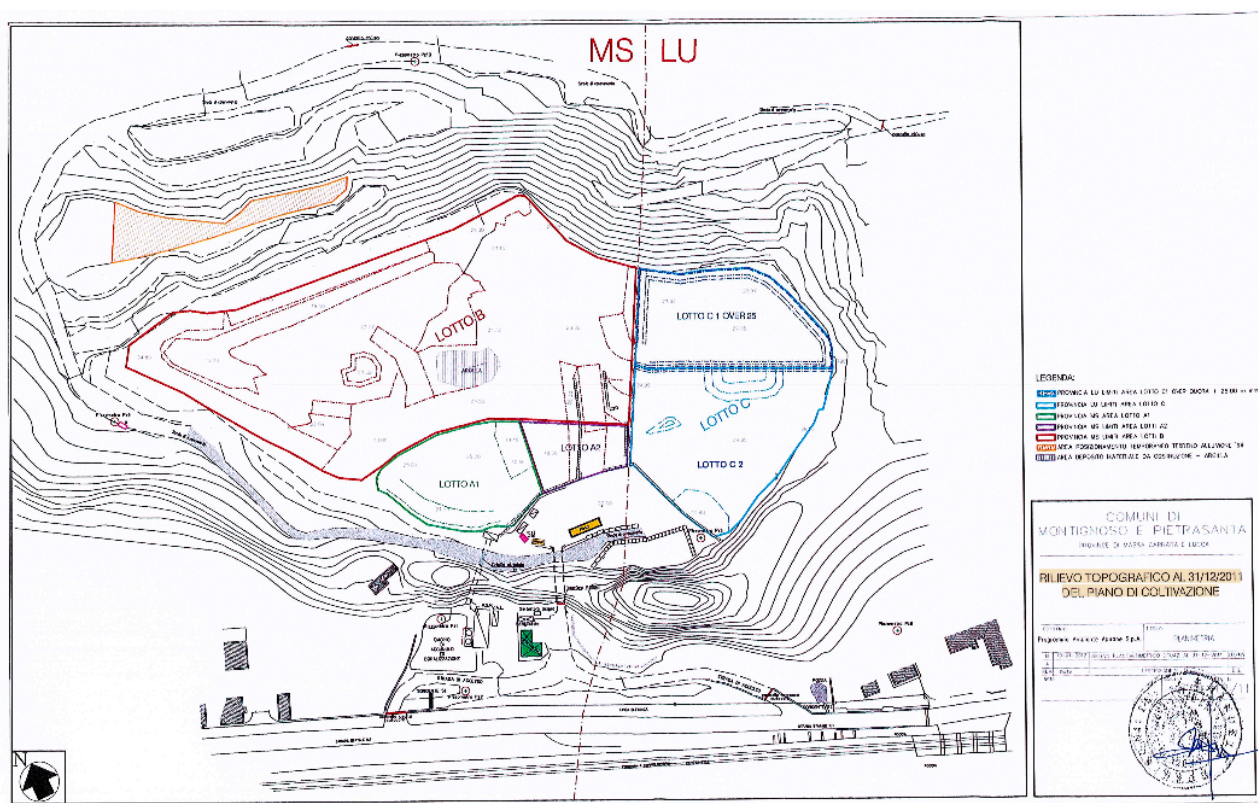


Figura 6 – Estratto planimetria del rilievo topografico del piano di coltivazione nell'anno 2011 concernenti la realizzazione Lotti C1 e C2 ricadenti sulla provincia di Lucca



Planimetria discarica con ubicazione Lotto 2/2020 Fondo MS Q25

Figura 7 – Estratto dal documento “Controllo qualità argille compattate discarica di Montignoso (MS) – Lotto 2 2020 fondo MS 140420 quota 25 m” dell’aprile 2020

È evidente che, a seguito della prescrizione qui contemplata, il gestore debba operare in modo tale da garantire la copertura di tutti i costi di realizzazione e gestione di una discarica, inclusi quelle relativi alla fase di post chiusura. Nell’allegato 2, p.to 6 del DLgs 36/2003, il legislatore nazionale ha individuato le due principali voci che compongono il prezzo corrispettivo:

1. Costi industriali composti da «... costi relativi a spese di investimento per la costruzione dell’impianto, compresi oneri finanziari e costi per la realizzazione di opere di mitigazione ambientale, ...», oneri di gestione operativa, di chiusura, di ripristino ambientale e di gestione post operativa nel periodo successivo alla chiusura.
2. Oneri fiscali previsti dalla normativa vigente.

Nel medesimo allegato è poi inserita la previsione di possibile aggiornamento del prezzo di conferimento suscettibile di variazioni legate a diverse motivazioni, tra cui proprio «... nuove prescrizioni imposte da normative o disposizioni vigenti ...».

È quindi evidente che la precipua finalità del legislatore comunitario ed anche nazionale è quella di garantire la sostenibilità tecnico economica del progetto. Ciò emerge anche dalla lettura dell’art. 4, par. 2, ultimo comma della Direttiva 2008/98/Ce: «... Gli Stati membri garantiscono che l’elaborazione della normativa e della politica dei rifiuti avvenga in modo pienamente trasparente, nel rispetto delle norme nazionali vigenti in materia di consultazione e partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati ... tengono conto dei **principi generali in materia di protezione dell’ambiente di**

precauzione ⁽²¹⁾ e sostenibilità, della fattibilità tecnica e praticabilità economica, della protezione delle risorse nonché degli impatti complessivi sociali, economici, sanitari e ambientali ...». L'interpretazione, avente valenza generale, di siffatta disposizione è fornita dalla CGUE che, nella sentenza del 28 marzo 2019 – cause riunite da C-487/17 a C-489/17, afferma che «... per quanto riguarda gli obblighi derivanti dall'articolo 4 della direttiva 2008/98, ... **gli Stati membri devono adottare misure appropriate per incoraggiare le opzioni che danno il miglior risultato ambientale complessivo. Così facendo, detto articolo prevede che gli Stati membri tengano conto della fattibilità tecnica e della praticabilità economica ...».**

4.4.3 VALUTAZIONE DI INCIDENZA

Come si legge nelle premesse alla DD 656/2011 (MS), la pronuncia di compatibilità ambientale del progetto di completamento della discarica prende atto del fatto che l'impianto è in vicinanza all'area naturale protetta "Lago di Porta" da cui discende il diniego degli enti alla concessione di deroghe pari a tre volte i limiti di cui alla tabella 5, art. 6 dell'allora vigente DM 03.08.2005 richiesta dal gestore.

La valutazione di incidenza è stata esaminata ed approvata dalla Direzione Regionale delle Politiche Territoriali ed Ambientali, Settore Tutela e Valorizzazione delle Risorse Ambientali.

Richiamando quanto già indicato in premessa, anche in questo caso, diventa dirimente il momento in cui deve essere effettuata la valutazione di incidenza in quanto l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva habitat prevede una procedura di valutazione volta a garantire, mediante un controllo preventivo, che un piano o un progetto non direttamente connesso o necessario alla gestione del sito interessato, ma tale da incidere in maniera significativa sullo stesso, sia autorizzato solo se non pregiudicherà l'integrità di tale sito ⁽²²⁾. Ed invero, la Corte (Grande Sezione) precisa, al p.to 120 della Sentenza del 29 luglio 2019 (causa C-411/17) che «... un'opportuna valutazione delle incidenze di un piano o di un progetto implica che, prima dell'approvazione di quest'ultimo, devono essere individuati, tenuto conto delle migliori conoscenze scientifiche in materia, tutti gli aspetti del piano o progetto di cui trattasi che possano, da soli o congiuntamente ad altri piani o progetti, pregiudicare gli obiettivi di conservazione del sito protetto. Le autorità nazionali competenti autorizzano un'attività solo a condizione che abbiano acquisito la certezza che tale attività è priva di effetti pregiudizievoli per l'integrità di detto sito. Ciò avviene quando non sussiste alcun ragionevole dubbio da un punto di vista scientifico circa

²¹ Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione COM(2000) 1 final del 02/02/2000 in cui si chiarisce che le decisioni basate sul principio di precauzione devono essere anche proporzionali rispetto al livello prescelto di protezione, non discriminatorie nella loro applicazione, coerenti con misure analoghe già adottate, basate su un esame dei potenziali vantaggi e oneri dell'azione o dell'inazione (compresa, ove ciò sia possibile e adeguato, un'analisi economica costi/benefici), soggette a revisione alla luce dei nuovi dati scientifici, ed in grado di attribuire la responsabilità per la produzione delle prove scientifiche necessarie per una più completa valutazione del rischio.

²² Sentenze del 17 aprile 2018, Commissione/Polonia (Foresta di Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punto 108 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 25 luglio 2018, Grace e Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punto 38

l'assenza di tali effetti (sentenza 7 novembre 2018, Holohan e a., C 461/17, EU:C:2018:883, punto 33 e giurisprudenza ivi citata) ...».

Anche tale valutazione ha carattere preventivo e non ammette frazionamenti. In più, è doveroso ricordare che PAA ha presentato uno studio di incidenza già nell'ambito della valutazione ambientale ante 2008 effettuata allo scopo di apportare le modifiche di cui al DLgs 36/2003 alla barriera di fondo per il contenimento dei rifiuti conferiti nella prima fase di realizzazione del progetto autorizzata ai sensi degli artt. 27 e 28 del DLgs 22/97 (fino a +20 m slm).

4.4.4 INCHIESTA PUBBLICA

L'istruttoria del procedimento di VIA avviata nel 2008 a seguito di istanza del proponente ha contemplato la consultazione del pubblico nella forma dell'inchiesta pubblica.

A tale proposito, alla luce di quanto emerso nel corso di siffatto procedimento, si vuole evidenziare che nella pronuncia della Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 15 gennaio 2013 (causa C-416/10), al punto 88, si legge che «... *A questo proposito, è importante sottolineare che l'articolo 15 della direttiva 96/61 impone agli Stati membri di dare al pubblico interessato tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla procedura di rilascio di un'autorizzazione. Tale disposizione deve essere interpretata alla luce del considerando 23 di detta direttiva, a mente del quale il pubblico deve avere liberamente accesso, prima di qualsiasi decisione, alle informazioni relative alle domande di autorizzazione di nuovi impianti, nonché alla luce dell'articolo 6 della convenzione di Aarhus, il quale stabilisce, da un lato, che la partecipazione del pubblico comincia in una fase iniziale del procedimento, vale a dire quando tutte le alternative sono ancora praticabili e tale partecipazione può avere un'influenza effettiva, e, dall'altro lato, che il pubblico deve avere accesso alle informazioni pertinenti non appena siano disponibili. Ne consegue che il pubblico interessato deve disporre dell'insieme delle informazioni pertinenti sin dallo stadio del procedimento amministrativo di primo grado, anteriormente all'adozione di una prima decisione, purché tali informazioni siano disponibili alla data in cui si svolge tale fase procedurale ...».*

Ed ancora, l'Avv. Generale P. Pikamae nelle proprie conclusioni presentate il 3 febbraio 2022 argomenta in merito all'esclusione del pubblico interessato dal procedimento di rilascio dell'autorizzazione all'esercizio ed infatti:

- Al p.to 89, afferma che «... *Conformemente alla giurisprudenza della Corte secondo la quale, qualora il diritto nazionale preveda una procedura di autorizzazione articolata in più fasi, una delle quali sia una decisione principale e l'altra una decisione di attuazione, la quale non deve andare oltre i parametri stabiliti dalla decisione principale, gli effetti che un progetto può avere sull'ambiente devono essere individuati e valutati nella procedura relativa alla decisione principale ...».*
- Al successivo p.to 95, afferma che «... *Gli obblighi fissati all'articolo 6, paragrafi da 2 a 7, all'articolo 7, paragrafo 5, agli articoli 8 e 9, nonché all'articolo 11, paragrafo 1, della direttiva VIA vertono sulla partecipazione del pubblico interessato e degli altri Stati membri nel territorio*

dei quali il progetto potrebbe avere effetti significativi, alle procedure previste dalla direttiva VIA, incluso il controllo delle decisioni che ne risultano. Detti obblighi riguardano lo svolgimento e l'esito della «procedura decisionale» ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva VIA, il cui scopo è il rilascio di un'«autorizzazione», fermo restando che tale termine include, in forza dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera c), della direttiva VIA, la decisione che conferisce il diritto di realizzare il progetto. ...».

- *Ed ancora, al successivo p.to 99, l'Avvocato Generale CGUE afferma anche che «... Secondo la giurisprudenza della Corte, qualora il diritto nazionale preveda un procedimento di autorizzazione in più fasi, consistenti l'una in una decisione principale e l'altra in una decisione di attuazione che deve rispettare i parametri stabiliti dalla prima, gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente devono essere individuati e valutati nel procedimento relativo alla decisione principale. Solo qualora i detti effetti siano individuabili unicamente nel procedimento relativo alla decisione di attuazione, la valutazione dovrebbe essere effettuata nel corso di quest'ultimo procedimento. La Corte ha precisato che la valutazione dell'impatto ambientale di un progetto dev'essere effettuata, in linea di principio, non appena sia possibile individuare e valutare tutti gli effetti che il progetto può avere sull'ambiente. Il carattere preventivo di una valutazione siffatta è giustificato dalla necessità che, nel processo decisionale, l'autorità competente tenga conto il prima possibile dell'impatto ambientale di tutti i processi tecnici di programmazione e di decisione, al fine di evitare fin dall'inizio inquinamenti e altre perturbazioni piuttosto che combatterne successivamente gli effetti ...» e quindi, (p.to 101) «... qualora una valutazione dell'impatto ambientale di un progetto abbia già avuto luogo in una fase del procedimento amministrativo preliminare al rilascio dell'autorizzazione, rispettando al contempo i requisiti procedurali imposti dalla direttiva VIA, non esista alcuna giustificazione oggettiva per esigere che uno Stato membro ripeta tale fase in occasione dell'autorizzazione. Un requisito siffatto equivarrebbe a violare l'autonomia degli Stati membri quanto alla predisposizione dei procedimenti amministrativi e costituirebbe un formalismo inutile idoneo a creare ostacoli eccessivi alla realizzazione di un progetto. Condivido, pertanto, l'opinione espressa dalla Commissione, secondo la quale, qualora il pubblico e, se del caso, altri Stati membri abbiano potuto partecipare alla procedura di valutazione dell'impatto ambientale, non appaia necessario che tale partecipazione sia ripetuta nella fase dell'autorizzazione ...».*

È incontestabile, in tal senso, il fatto che la fase di consultazione del pubblico è stata ampiamente garantita nelle forme dell'inchiesta pubblica già nella fase di VIA dell'intero progetto di completamento della discarica oltre quota +20 m slm. Di fatto, consultando il panorama giuridico europeo, non vi è dubbio che l'Autorità competente debba adesso procedere ad un bilanciamento tra l'interesse all'efficace e rapido svolgimento dei procedimenti amministrativi ed i diritti del pubblico. È indubbio, infatti, che una partecipazione del pubblico costituisce un aggravio del procedimento in quanto il progetto da valutare è un mero frazionamento di quello già sottoposto alle necessarie verifiche nella fase istruttoria di VIA e

VINCA già eseguita. Per di più, il progetto proposto nella presente istanza non contempla modifiche di sorta. Ne consegue che la decisione in merito alle forme di consultazione del pubblico dovrebbe discendere da una valutazione oggettiva e condivisibile su opportunità ed utilità di siffatto coinvolgimento.

4.5 AUTORIZZAZIONE ALL'ESERCIZIO PER LA FASE 1

Nell'anno 2012, PAA è autorizzata all'esercizio della discarica. A tale proposito, va chiarita però la richiesta formulata dallo stesso gestore di poter accedere all'autorizzazione all'esercizio della sola Fase 1 e non già per tutte le fasi di coltivazione.

Come già detto nel precedente cap. 4.4.2, l'Autorità competente ha prescritto nell'ambito del procedimento di VIA alcune modifiche quali, ad esempio, la realizzazione di una nuova barriera di fondo al di sopra del corpo dei rifiuti fino alla quota +25 m slm secondo i dettami di cui al DLgs 36/2003 per le discariche di rifiuti non pericolosi ed anche la riduzione dei volumi complessivi, il diniego al conferimento di alcune tipologie di rifiuti, etc.

Le sopraggiunte (prescritte) modifiche al progetto presentato hanno prodotto un sacrificio economico rilevante, non previsto e non prevedibile e tale da alterare l'originario Piano economico finanziario della discarica. D'altra parte, è doveroso ricordare che il gestore ha realizzato una prima barriera di fondo coerente con i dettami di cui al DLgs 36/2003 relativamente alle discariche per rifiuti non pericolosi potendo poi esercire la discarica fino alla quota +20 m slm al cui raggiungimento, in sede di valutazione ambientale del progetto di completamento, è stato poi costretto a realizzare un'ulteriore barriera di fondo del tutto analoga a quella precedente.

È evidente che tali diseconomie hanno poi costretto il proponente ad accedere solamente ad una delle fasi realizzative della discarica (Fase 1) al fine di garantire la sostenibilità economica dell'intero progetto a fronte dell'ulteriore esborso legato alle garanzie finanziarie di cui all'art. 14 del citato decreto per l'intera opera. Ed in tal senso si legge, infatti, nel provvedimento autorizzativo «... la società ha proposto di dividere la discarica in tre lotti, di cui il primo fino a quota +43 m slm, relativo al prossimo quinquennio di gestione ...».

PAA è stata autorizzata all'esercizio di Fase 1 con DD 880 del 24.03.2012 (MS) e DD 1441 del 26.03.2012 (LU).

Tali provvedimenti sono stati poi modificati a seguito di provvedimento conclusivo di verifica di assoggettabilità alla VIA di cui al cap. 4.6 che ha consentito di ampliare l'elenco dei rifiuti ammessi in discarica. Le modifiche sopraggiungono con DD 3744 del 29.10.2013 (MS) e DD 4570 del 16.10.2013 (LU). Si da atto che nel provvedimento rilasciato dalla Provincia di Massa Carrara, nell'allegato tecnico al p.to 2, l'Autorità competente precisa che «... Il presente progetto che prevede la coltivazione della discarica fino alla chiusura finale è stato sottoposto al procedimento di Valutazione Impatto Ambientale (V.I.A.) conclusosi con DD/656/2011 del 23/02/2011. Nel corso di tale procedimento sono state ritenute compatibili con il sito di discarica solo le tipologie di rifiuti già autorizzate in precedenza

ed in particolare è stato considerato compatibile il conferimento di cinque tipologie di rifiuti ... In sede di V.I.A. i rifiuti conferibili sono stati identificati per tipologia, codice CER e provenienza ed è stato prescritto, secondo la richiesta del Comune di Montignoso, che almeno il 70% del rifiuto conferito fosse costituito da inerti/marmettola. Con DD/2473/2013 si è concluso il procedimento di verifica di assoggettabilità, sono stati ritenuti conferibili e da non sottoporre a Valutazione Impatto Ambientale i rifiuti identificati con i codici: CER 010412 - Sterili ed altri residui del lavaggio e della pulitura dei minerali, diversi da quelli di cui alle voci 010407 e 010411; CER 010504 - Fanghi e rifiuti di perforazione di pozzi per acque dolci; CER 010507 - Fanghi e rifiuti di perforazione contenenti barite; CER 170904-Rifiuti misti dell'attività di costruzione e demolizione con la limitazione del conferimento massimo di una percentuale di fanghi pari al 10% in peso rispetto al rifiuto totale conferito in un anno ...». Di seguito la tabella dei rifiuti autorizzati.

Tabella 1 – Rifiuti autorizzati

Codice CER	Descrizione di cui all'Allegato D della Parte Quarta del D.Lgs. 152/2006	Prescrizioni	Quantitativo autorizzato m ³
01.04.12	Sterili ed altri residui del lavaggio e della pulitura dei minerali, diversi da quelli di cui alle voci 01.04.07 e 01.04.11	---	190.000
01.04.13	Rifiuti prodotti dalla lavorazione della pietra diversi da quelli di cui alla voce 01.04.07	---	
01.05.04	Fanghi e rifiuti di perforazione di pozzi per acque dolci	---	
01.05.07	Fanghi e rifiuti di perforazione contenenti barite, diversi da quelli di cui alle voci 01.05.05 e 01.05.06	---	
01.05.99	Rifiuti non specificati altrimenti	Limitati alla richiesta del gestore: "rifiuto proveniente dalle perforazioni dei cantieri della linea dell'Alta Velocità identificato con il codice CER 01.05.99 dall'autorità giudiziaria, solo se riconducibile come caratteristiche al codice CER 17.05.04, e limitato ai cantieri di Firenze, Genova e Bologna" così come da richiesta del gestore formulata in sede di Conferenza dei Servizi del 27/09/2011 e ribadita con nota reg. prot. n. 510/AMB del 23/02/2012.	
17.01.07	Miscugli o scorie di cemento, mattoni, mattonelle e ceramiche diverse di quelle di cui alla voce 17.01.06	---	150.000
17.05.04	Terra e rocce, diverse da quelle di cui alla voce 17.05.03	---	
17.05.06	Fanghi di dragaggio, diversi di quelli di cui alla voce 17.05.05	Con esclusione dei fanghi di dragaggio provenienti da aree marine, portuali e lagunari	
17.09.04	Rifiuti misti dell'attività di costruzione e demolizione, diversi da quelli di cui alle voci 17.09.02 e 17.09.03	---	
17.06.05*	Materiali da costruzione contenenti amianto	---	260.000
19.12.09	Minerali (ad esempio: sabbia, rocce)	---	150.000
Totale prima fase			750.000

NOTA (*): Tabella aggiornata a seguito della trasmissione da parte dello Sportello Unico Attività Produttive del Comune di Montignoso dell'istanza, reg.prot.n.0022402 del 21/08/2013, di modifica non sostanziale ai sensi dell'art.29-nonies per ampliamento delle tipologie di rifiuti speciali non pericolosi ammissibili nella discarica sita in Loc.Porta, Comune di Montignoso (MS), valutato che le tipologie richieste sono state ritenute ambientalmente compatibili nel corso del procedimento di verifica di assoggettabilità conclusosi con la DD/2473/2013 del 11/07/2013.

Successivamente sono intervenute le modifiche alle richiamate autorizzazioni in forza dell'emissione della DD 611 del 17.02.2016 e successivamente della DD 20593 del 29.12.2021 emesse dalla Regione Toscana. Tali provvedimenti concernono lo scarico idrico del refluo industriale prodotto dalla discarica in deroga autorizzata dal Gestore del S.I.I.

4.6 VERIFICA DI ASSOGGETTABILITÀ (2013)

L'istanza di verifica di assoggettabilità alla VIA è stata presentata dal proponente nell'ottobre 2012 allo scopo di integrare l'elenco dei rifiuti conferibili di cui alle DD 880/2012 (MS) e DD 1441/2012 (LU). A supporto della domanda, PAA ha depositato i documenti concernenti lo stato di qualità delle matrici ambientali ed anche uno studio dell'assetto idrogeologico dell'area caratterizzato da diversi sistemi di circolazione idrica, ubicati all'interno di differenti tipologie. La classificazione idrochimica delle acque di circolazione idrica sotterranea è stata supportata da analisi isotopiche ed ha portato ad individuare due distinte tipologie: acque solfato calciche ed acque bicarbonato calciche.

L'Autorità competente ha respinto gran parte delle richieste formulate dal proponente ed ammesso le tipologie di rifiuti confluite poi nei provvedimenti emessi nel 2013.

4.7 INCIDENTE PROBATORIO (2020)

A corredo e complemento di quanto sino ad ora illustrato in merito alla storia autorizzativa della discarica di Montignoso, non era possibile esimersi dal ricordare che il Tribunale di Massa Carrara, con ordinanza del 11.10.2018, disponeva una perizia tecnica finalizzata ad accertare l'esistenza di compromissione o deterioramento delle matrici ambientali interessate, direttamente o indirettamente, dall'attività di coltivazione della discarica. Il collegio peritale incaricato dal Tribunale depositava in data 04.11.2019 e successivamente in data 13.01.2020 le proprie considerazioni ed in particolare, argomentava in merito all'assenza di qualsivoglia compromissione delle matrici ambientali (acqua, aria e suolo) tanto da portare lo stesso PM che aveva promosso l'incidente probatorio con ordinanza richiamata a chiederne l'archiviazione.

Il decreto di archiviazione afferma che «... gli esiti degli accertamenti peritali consentono di escludere, nel caso di specie, la sussistenza di estremi oggettivi del reato ... per il quale si richiede la "compromissione" o il "deterioramento" delle matrici ambientali ... alterazione, significativa e misurabile, dell'originaria consistenza della matrice ambientale o dell'ecosistema, caratterizzata, nel caso della "compromissione" da una condizione di squilibrio funzionale incidente sui processi naturali correlati alla specificità della matrice e dell'ecosistema medesimi e nel caso del "deterioramento" da una condizione di squilibrio "strutturale" connesso con il decadimento dello stato o della qualità degli stessi ...». Ed ancora si legge che «... i periti hanno escluso la compromissione e il deterioramento "significativi e misurabili" dell'originaria consistenza delle matrici ambientali – suolo, sottosuolo, aria, acqua superficiale e sotterranea – del sito in cui insiste l'impianto di discarica ...».

Al fine di rispondere anche alla richiesta avanzata dalle controparti sul presunto deterioramento o compromissione delle matrici ambientali al di fuori dell'impianto di discarica, il citato decreto richiama espressamente le conclusioni della domanda di archiviazione emessa dal PM in cui si legge che *«... non vi sono elementi concreti per ritenere che le matrici ambientali ... abbiano subito deterioramento o compromissione ... i periti hanno concluso escludendo l'eventuale compromissione e deterioramento, significativi e misurabili ...»*.

Ebbene, le motivazioni di cui al decreto di archiviazione del Tribunale di Massa sono dirimenti e significative anche e soprattutto perché forniscono la “misura” dell'impatto sulle matrici ambientali che la coltivazione della discarica ha generato nel corso della prima fase di coltivazione. Non solo. Le conclusioni a cui arrivano il PM e lo stesso Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Massa forniscono una evidente ed incontrovertibile dimostrazione dell'attualità della pronuncia di compatibilità ambientale emessa con DD 656/2011 (MS).

5 STRUTTURA DELL'ISTANZA DI PAUR

PAUR.xx	Relazione Tecnica sull'istanza di PAUR	Esame delle criticità sotto il profilo tecnico normativo e giuridico, e presentazione della struttura progettuale
SIA.xx	Studio di Impatto Ambientale	Quadro aggiornato ed attualizzato degli impatti connessi con l'esercizio dell'impianto.
AIA.xx	Autorizzazione Integrata Ambientale	Contempla fondamentalmente i documenti di pianificazione richiamati nel DLgs 36/2003 in maniera specifica senza introdurre modifiche che vadano ad alterare il perimetro, l'estensione e/o le soglie di esercizio della discarica
PROG.xx	Progetto della discarica oltre quota +43 m slm	Definizione del quadro progettuale confermando la mancanza di variazioni aggiunte.
GEO.xx	Relazione geologica	Affronta anche gli aspetti idrografici, idrogeologici, idraulici e vincolistici. A tale documento deve essere attribuita una funzione di supporto e completamento degli altri elaborato.
RT.xx	Valutazione Previsionale di Impatto Acustico	È stato simulato l'esercizio della discarica durante le operazioni di coltivazione,
VINCA.xx	Studio di Incidenza Ambientale	Aggiornamento dello studio già presentato nel 2008 ed istruito con esito favorevole con rilascio del provvedimento di compatibilità ambientale del 23/02/2011

5.1 STUDIO DI IMPATTO AMBIENTALE

Lo Studio di Impatto Ambientale predisposto da Montana S.p.A. (rif. documento SIA.01 e relativi allegati) in aggiornamento allo studio presentato nel 2008 ed esitato nella pronuncia di compatibilità ambientale favorevole del 2011, ha preso in esame il progetto in parola, che prevede il completamento delle volumetrie di conferimento oltre quota +43 m slm, esclusivamente in elevazione, entro il medesimo perimetro già esistente, ricalcando sostanzialmente il progetto già approvato e rispetto al quale erano state rilasciate le Autorizzazioni Integrate Ambientali e i relativi rinnovi e aggiornamenti, fatta eccezione per alcune varianti “migliorative” in termini di riduzione dei volumi di riprofilatura e di conferimento dei rifiuti, con conseguente riduzione dei fattori di pressione associati e mantenimento di tutte le altre caratteristiche, in particolare tipologia di rifiuti e modalità gestionali, rimaste invariate.

Lo SIA ha tenuto conto dei dati raccolti nei dieci anni di operatività nell'impianto nell'ambito del Piano di Sorveglianza e Controllo condotto come previsto dall'AIA, compresi i dati raccolti in contraddittorio con ARPAT nell'ambito delle visite ispettive IPPC, che hanno dimostrato l'assenza di criticità per le matrici ambientali.

Sono inoltre stati sviluppati due studi specialistici, in aggiornamento a quanto già presentato ai fini dell'acquisizione dei titoli autorizzativi per la prima fase della discarica fino a quota +43 m s.l.m., uno studio meteo-diffusionale con software CALMET-CALPUFF, che ha consentito di verificare l'assenza di criticità relativamente alle emissioni in atmosfera diffuse associate all'operatività dell'impianto, e uno studio previsionale di impatto acustico, che ha evidenziato l'assenza di criticità relativamente al tema rumore per i recettori presenti nell'intorno dell'impianto.

Per quanto riguarda la componente paesaggio e biodiversità lo SIA ha messo in evidenza gli effetti positivi del progetto di completamento della discarica in termini di recupero paesaggistico (a tal fine sono state elaborate due simulazioni fotorealistiche a volo d'uccello) e di ripristino della funzionalità ecosistemica.

È inoltre stata predisposta una Valutazione di Incidenza (VINCA) in aggiornamento a quella già predisposta nel 2011.

5.2 Istanza di AIA per il completamento del progetto di discarica (Fasi 2 e 3)

L'istanza di cui trattasi (Rif. Documenti AIA.01 eseguenti) è necessaria all'esaurimento dei volumi per il completamento del progetto di coltivazione della discarica in coerenza con quanto esaminato dall'Autorità competente in sede di Valutazione di Impatto Ambientale confluita poi nella pronuncia di compatibilità di cui alla DD 656/2011 (MS).

La sezione progettuale complessiva del progetto fu modellata chiudendo la scarpata del paramento di coronamento discarica contro il rilevato che verrà costituito per raccordare la strada di ingresso alle quote superiori in coerenza con le richieste dell'Autorità competente in fase del citato procedimento di VIA. Lungo tutto il coronamento di base dello stesso sarà realizzato il sistema di collettamento delle acque meteoriche che defluiranno nel tempo sulla superficie esterna rinaturata della discarica.

Così come prescritto in sede di VIA, la sezione finale esterna avrà una forma articolata al fine di garantire la possibilità di avere un gradone percorribile da piccoli mezzi ogni 5 m di dislivello e una buona stabilità. La parte basale sarà realizzata da una sorta di terra rinforzata, costituita da un sistema di cassatura metallica in rete elettrosaldata zincata, contenente uno strato di materiale litoide grossolano, con evidenti funzioni drenanti al piede, a cui si sovrappone la scarpata rivestita ed inerbita.

L'angolo complessivo di inviluppo della sezione è ca. 33° in coerenza con quanto prescritto nell'ambito del procedimento di VIA.

Il drenaggio viene assicurato da trincee drenanti lungo i gradoni collegate tra diverse quote da più trincee intervallate evitando così lunghi ruscellamenti e fenomeni di erosione.

Le modalità di gestione dei rifiuti sono descritte nel Piano di Gestione Operativa che evidentemente richiama criteri e metodologie operative approvate e prescritte in sede del citato procedimento di VIA.

La coltivazione delle fasi 2-3 della discarica procederà pari passo sia con gli interventi di rinaturazione previsti che con la riprofilatura superiore necessaria a giungere allo stato “configurato” per la realizzazione della barriera.

Solamente le opere di riprofilatura del fronte roccioso subiranno una modifica non sostanziale ed altresì migliorativa in termini di impatto ambientale, rispetto a quanto previsto nel progetto per il quale è stata acquisita la pronuncia di compatibilità ambientale con DD 656/2011. In particolare, si propone la riduzione delle sezioni di scavo precedentemente assentite con formazione di gradoni intermedi tra le quote +60 m slm e +90 m slm. Si prevede una riduzione dei volumi di scavo fino a ca. 135.000 mc da utilizzare per vari interventi quali drenaggi, scarpate, terre armate e capping.

I volumi di conferimento dei rifiuti previsti si riducono rispetto a quelli contemplati nel progetto autorizzato con DD 656/2011 per i motivi sopra descritti e sono pertanto riassumibili come nella tabella seguente.

Tabella 2 – Nuovi volumi disponibili per la coltivazione della discarica

FASE	VOLUMI (mc)
2	633.500
3 (Finale)	293.500

I lavori di rinaturazione della discarica, come già previsto nel progetto autorizzato con DD 656/2011, vengono realizzati con uno scarto di due o più gradoni rispetto alla quota di coltivazione, tenuto anche conto delle condizioni stagionali.

5.2.1 ESCLUSIONE DELLA DLGS 121/2020

Il regime normativo di riferimento per la discarica di Montignoso esclude ex lege l'applicazione dei criteri contemplati al DLgs 121/2020. Ed invero, si richiama l'articolo 2 del richiamato decreto, rubricato “abrogazioni e disposizioni transitorie” che dispone l'applicazione delle norme specificate all'articolo 1, lettere i), n) e o), alle discariche di nuova realizzazione, nonché alla realizzazione di nuovi lotti ⁽²³⁾ delle discariche esistenti le cui domande di autorizzazione siano state presentate dopo la data dell'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo. In coerenza con quanto indicato dal MiTE nella nota di riscontro all'interpello ex art. 3-septies del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 relativo all'applicazione dei criteri costruttivi introdotti dal DLgs 121/2020 alle discariche preesistenti. Ed infatti, si legge: «... *La norma quindi, nulla dispone relativamente alle discariche esistenti già autorizzate per le quali non si intenda realizzare nuovi lotti,*

²³ I lotti sono intesi come definiti in allegato 2 al DLgs 36/2003

lasciando quindi alla discrezionalità del gestore dell'impianto di discarica la scelta di procedere alla copertura finale per come progettata e già autorizzata, ovvero di presentare all'autorità competente al rilascio del titolo abilitativo una proposta di modifica della copertura finale con adeguamento ai nuovi criteri costruttivi. Quest'ultima ipotesi non è quindi preclusa per le discariche esistenti, purché le scelte progettuali siano in linea con le disposizioni di nuova introduzione e che le stesse garantiscano la tutela dell'ambiente e della salute, senza alcun pregiudizio per la gestione post operativa della discarica ...».

6 CONCLUSIONI

L'istanza di PAUR prescritta dalla Regione Toscana contestualmente al rigetto della domanda di AIA per l'esercizio della discarica oltre +43 m slm presentata da PAA ad ottobre 2021 contiene i documenti previsti ex lege tenendo conto che:

- L'approccio operativo del SIA ed anche dello studio di incidenza è stato quello di fornire un aggiornamento dei dati ed attualizzare così il quadro conoscitivo degli impatti ambientali connessi con lo specifico ciclo lavorativo.
- Presentare istanza di AIA per le fasi successive alla quota +43 m slm.

La discarica nasce in una cava dismessa già negli anni Ottanta. Tra il 1982 ed il 1988, gli enti locali assieme alla Regione Toscana approvano ed autorizzano progetti di realizzazione una discarica sperimentale in cui collocare i rifiuti prodotti dal settore lapideo. Tale circostanza è coerente con l'articolo 7, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 75/442 secondo il quale le autorità competenti degli Stati membri devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti, per conseguire gli obiettivi di cui agli articoli da 3 a 5 di tale direttiva. Il medesimo paragrafo prevede che tali piani riguardano, segnatamente, i tipi, le quantità e le origini dei rifiuti da recuperare o da smaltire, i requisiti tecnici generali, tutte le disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare, nonché i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento.

Tenuto conto delle pronunce della CGUE e dei chiarimenti forniti dalla Commissione nelle varie comunicazioni sul tema VIA, non si ravvedono motivi ostativi ad individuare l'avvio del percorso autorizzativo contemplato nella direttiva VIA in epoca antecedente alla data di scadenza del termine di trasposizione della direttiva 85/337. Se così fosse, gli obblighi risultanti da tale direttiva non sarebbero applicabili al progetto suddetto salvo varianti e modifiche al progetto originario. Per di più, è indubbio che l'inserimento della discarica in piani e programmi per la gestione dei rifiuti a livello regionale implica un atto di assenso dello stesso ente regionale in termini di idoneità, localizzazione ed impatto ambientale della discarica sul territorio.

Nel 1992, la Provincia di Massa-Carrara sottopone comunque il sito di cui trattasi alla verifica di compatibilità ambientale e successivamente ne approva definitivamente il progetto di realizzazione.

Successivamente, la discarica viene anche utilizzata, su espressa indicazione della Regione Toscana, come sito di conferimento dei materiali dell'alluvione della Versilia (1996). Ciò apporta una modifica alla morfologia della discarica ed impone la presentazione di un progetto di discarica in variante a quello originario. Tale progetto, come ampiamente argomentato, viene poi approvato nel 1997 da parte delle due province territorialmente competenti.

Siffatta procedura di approvazione della discarica è condotta ai sensi dell'art. 27 del DLgs 22/97 e contempla altresì una fase preliminare di verifica di compatibilità ambientale svolta ai sensi del comma 3 del citato articolo. In occasione del rilascio dell'autorizzazione, gli enti suddividono poi l'intero progetto in due fasi principali in funzione della differente morfologia del sito: la prima fase

prevede il riempimento della fossa fino a quota +20 m slm e la seconda vede invece la costruzione in elevazione a partire da quota +20 m slm fino ad arrivare alla quota di completamento pari a +115 m slm.

Dall'esame delle determinazioni rilasciate dalle due province si evince che l'approvazione prende in esame tutte le fasi a partire dall'allestimento del fondo e delle pareti del sito, fino alla sua chiusura e ripristino ambientale.

Con il DLgs 36/2003 recepimento della direttiva 1999/31 relativa alle discariche, l'allora gestore è obbligato ex lege a presentare un piano di adeguamento e riassetto della discarica. In particolare, viene introdotta la barriera geologica di fondo coerente con i dettami del DLgs 36/2003 per le discariche di rifiuti non pericolosi. Nell'occasione, è depositata istanza di richiesta di classificazione della discarica come "discarica per rifiuti pericolosi".

Nell'anno 2006, PAA subentra in qualità di gestore della discarica. Contestualmente, il progetto di discarica fino a +20 m slm viene sottoposto a verifica di assoggettabilità alla VIA e nell'ambito dell'istruttoria, l'Autorità competente chiede anche la Valutazione di incidenza. A conclusione della verifica, il gestore porta a completamento il progetto di discarica fino a +20 m slm in coerenza con quanto autorizzato dalle province competenti per territorio.

Successivamente, PAA presenta l'istanza di VIA per il progetto di completamento oltre +20 m slm. Nel corso del procedimento, in considerazione dell'allungamento delle tempistiche, gli enti concedono una modifica sostanziale all'autorizzazione e consentono al gestore di salire a quota +25 m slm. Il rilascio del provvedimento di compatibilità ambientale è vincolato a plurime prescrizioni la più gravosa tra tutte è quella di realizzare una nuova barriera di fondo che potesse garantire, assieme a quella realizzata in precedenza la protezione delle matrici ambientali ed in particolare, quella idrica sotterranea.

Le modifiche sostanziali apportate al progetto di completamento della discarica da parte degli enti vanno ad incidere sul piano economico finanziario elaborato dal gestore che si trova costretto, poi, a rinunciare all'autorizzazione per la costruzione della discarica fino al completamento per non aggravare la posizione economica e la sostenibilità dell'operazione. Da qui la motivazione per cui PAA sottopone agli enti la richiesta di AIA solo per la fase 1 fino a quota +43 m slm.

Nell'ambito del procedimento di VIA la cui durata va da metà 2008 ai primi mesi del 2011, è stata effettuata istruttoria anche nella forma di inchiesta pubblica e di valutazione di incidenza.

Successivamente, nel corso del 2013, la discarica è sottoposta ad una verifica di assoggettabilità finalizzata all'inserimento di nuove tipologie di rifiuti.

Alla fine del 2021, PAA deposita istanza di riesame con valenza di rinnovo dell'AIA allora vigente (Fase 1) chiedendo inoltre l'inclusione dell'esercizio anche per le fasi successive fino al completamento del progetto. In questa occasione, la Regione Toscana esprime diniego e prescrive il procedimento autorizzativo nella forma del PAUR a causa della mancata richiesta di proroga del

provvedimento concernente la pronuncia di compatibilità ambientale avente scadenza pari a 5 anni.

Tenuto conto della sopraggiunta esigenza di presentare un nuovo SIA, esaminato il quadro normativo e giuridico in materia di VIA, data l'assenza di modifiche al progetto già approvato, è stato possibile affermare con certezza la natura "aggiornativa" delle valutazioni ambientali. D'altronde, essendo la VIA un procedimento preventivo e la cd. VIA postuma una mera regolarizzazione ex post in casi specifici, l'inquadramento normativo da adottare non può che essere "aggiornativo" sanando così il profilo di criticità individuato dall'ente regionale senza alterazione del diritto acquisito da PAA a realizzare il progetto.