

Compatibilità ambientale per un impianto di trattamento della frazione umida dei rifiuti provenienti da raccolta differenziata, con produzione di energia elettrica e *compost*

T.A.R. Liguria, Sez. I 11 febbraio 2016, n. 139 - Daniele, pres.; Goso, est. - Associazione Are Vallebormida, Associazione Forum Ambientalista e Stefano Ruggero Delponte (avv. Rizzoglio) c. Regione Liguria (avv.ti Sommariva e Benghi) ed a.

Ambiente - Progetto di impianto per il trattamento di rifiuti organici biodegradabili - Impianto di produzione combinata di energia termica ed energia elettrica da biogas e produzione compost - Valutazione impatto ambientale - Pronuncia positiva di compatibilità ambientale con prescrizioni.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1) Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, l'Associazione ARE Vallebormida, l'Associazione Forum Ambientalista e il signor Stefano Ruggero Delponte hanno impugnato il provvedimento regionale recante pronuncia positiva di compatibilità ambientale in ordine all'impianto di trattamento della frazione umida dei rifiuti provenienti da raccolta differenziata, con produzione di energia elettrica e *compost* (cosiddetto "biodigestore"), che la Società Ferrania Ecologia ha progettato di realizzare all'interno di un'area industriale nel Comune di Cairo Montenotte, a servizio dell'ambito provinciale savonese.

Con ricorso per motivi aggiunti, è stata impugnata la successiva autorizzazione provinciale ex art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 ed è stata proposta un'istanza risarcitoria.

2) Si sono costituite in giudizio la Regione Liguria, la Provincia di Savona e la controinteressata Ferrania Ecologia S.r.l., svolgendo eccezioni sia in rito sia nel merito.

Non si è costituito l'intimato Comune di Cairo Montenotte.

Con l'ordinanza n. 260 del 24 luglio 2014, è stata respinta l'istanza cautelare proposta in via autonoma dai ricorrenti con atto depositato il precedente 7 luglio.

In prossimità della pubblica udienza, le parti in causa hanno depositato memorie difensive e di replica a sostegno delle rispettive posizioni.

In fatto, la documentazione versata in atti dimostra che l'impianto in contestazione è stato realizzato quasi interamente.

Il ricorso, quindi, è stato chiamato alla pubblica udienza del 14 gennaio 2016 e, previa trattazione orale, è stato ritenuto in decisione.

3) In via preliminare, le parti resistenti eccepiscono che il ricorso sarebbe inammissibile in quanto proposto da soggetti privi di legittimazione ad agire e di interesse all'impugnazione.

3.1) L'Associazione Forum Ambientalista dichiara di essere riconosciuta dal Ministero dell'ambiente (ossia di essere inclusa nello speciale elenco delle associazioni di protezione ambientale previsto dall'art. 13 della legge n. 349/1986), ma non fornisce alcuna prova documentale di tale *status*.

Solo in data 14 dicembre 2015 (quindi ben oltre la scadenza del termine stabilito dall'art. 73, comma 1, c.p.a.), essa ha depositato copia del proprio statuto, dal quale non si evincono elementi atti a dimostrare l'esistenza di un eventuale collegamento territoriale tra l'attività dell'Associazione e il sito di installazione del contestato biodigestore.

La ricorrente non ha provato, quindi, la sussistenza degli elementi necessari per radicare la sua legittimazione.

3.2) Anche il signor Stefano Ruggero Delponte, che ha proposto il ricorso in proprio, ha omesso di provare l'asserito collegamento territoriale tra la sua abitazione e l'area interessata dall'intervento.

Egli, infatti, non ha prodotto alcun documento dal quale risulti che risiede in prossimità dell'area suddetta ovvero che possiede immobili ad uso abitativo in tale zona.

3.3) Rimane da vagliare la posizione dell'Associazione ARE Vallebormida che afferma di perseguire finalità di protezione ambientale "in senso lato" e di essere da tempo radicata nel contesto territoriale.

Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, cui il Collegio aderisce, la legittimazione ad agire in materia ambientale deve ritenersi sussistente anche in capo alle strutture associative non riconosciute a livello nazionale, purché abbiano tra le proprie finalità statutarie il perseguimento in modo non occasionale di obiettivi di tutela ambientale e un adeguato grado di rappresentatività e stabilità in un'area ricollegabile alla zona in cui si trova il bene a fruizione collettiva che si presume leso (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 23 maggio 2011, n. 3107).

L'Associazione ricorrente possiede i requisiti sopra accennati.

Come si evince dall'art. 2 dello statuto (tardivamente depositato dalla ricorrente, ma già compreso nelle produzioni documentali effettuate dalla difesa provinciale in data 21 luglio 2014), essa è stata costituita allo scopo di svolgere un'attività promozionale e informativa nel settore delle energie rinnovabili che sottende evidenti obiettivi di tutela ambientale.

Trattandosi di soggetto che opera dal 2005 nel Comune ove è prevista la realizzazione del biodigestore, sussiste certamente il requisito della “non occasionalità” (o, se si preferisce, va escluso che si tratti di “associazione di comodo”, ossia di un soggetto costituito appositamente allo scopo di contrastare la realizzazione dell’impianto suddetto).

Infine, il numero dei soci fondatori (17) appare sufficiente a dimostrare la sussistenza di un adeguato grado di rappresentatività della collettività locale.

3.4) La difesa provinciale eccepisce anche la mancata dimostrazione dell’interesse a ricorrere, poiché non sarebbe stata specificata l’incidenza negativa dell’impianto in progetto sui valori ambientali.

Tale eccezione non può essere condivisa.

Ribadendo le osservazioni già presentate in sede endoprocedimentale, infatti, parte ricorrente ha diffusamente illustrato le ragioni per cui l’esercizio dell’impianto produrrebbe, a suo avviso, riflessi negativi su un contesto ambientale particolarmente compromesso sotto il profilo dell’inquinamento atmosferico.

A fronte di tali prospettazioni, sarebbe irragionevole ritenere che la dimostrazione dell’interesse ad agire presupponga la prova puntuale della concreta pericolosità dell’impianto contestato dalla ricorrente (cfr. Cons. Stato, sez. V, 28 luglio 2015, n. 3711).

3.5) Per tali ragioni, il ricorso deve essere dichiarato parzialmente inammissibile per difetto di legittimazione attiva da parte dell’Associazione Forum Ambientalista e del signor Stefano Ruggero Delponte.

Sussistendo le necessarie condizioni dell’azione, deve essere esaminato nel merito, invece, il ricorso proposto dall’Associazione ARE Vallebormida.

4) Con il primo motivo del ricorso introduttivo (che, come si verifica anche in altri casi, contiene censure eterogenee), parte ricorrente sostiene che la v.i.a. favorevole sarebbe illegittima perché:

- in violazione del principio del giusto procedimento e della corretta scansione procedimentale disegnata dal legislatore, tale atto è corredato da un numero troppo elevato di prescrizioni, spesso aventi contenuto generico oppure rimesse alla potestà decisionale di altre autorità (a titolo di esempio, l’esponente richiama la prescrizione, ritenuta talmente vaga da risultare priva di qualsiasi contenuto precettivo, inerente alla ricerca di soluzioni progettuali in grado di escludere che i lavori di preparazione dell’area possano incidere direttamente sulla discarica “Baraccamenti”);

- la v.i.a. è stata preceduta da un’istruttoria incompleta e non è adeguatamente motivata con riferimento a ciascuno degli impatti ambientali rilevanti nonché alle modalità tecniche previste per la realizzazione dell’impianto e alle caratteristiche del territorio sul quale esso sarà insediato (in particolare: non sarebbero state svolte indagini per la caratterizzazione dei terreni e delle acque; non sarebbe stata valutata la capacità dell’attuale impianto di depurazione di sopportare l’ulteriore volume di acque provenienti dal biodigestore; non sarebbero stati indagati gli aspetti connessi ai livelli di inquinamento atmosferico).

4.1) Per quanto concerne la prima censura, si osserva preliminarmente che, per consolidato orientamento giurisprudenziale, non può essere ritenuto illegittimo il giudizio positivo di compatibilità ambientale subordinato all’ottemperanza di prescrizioni o condizioni, poiché una valutazione condizionata di impatto costituisce un giudizio allo stato degli atti integrato dall’indicazione preventiva degli elementi capaci di superare le ragioni del possibile dissenso, in ossequio al principio di economicità dell’azione amministrativa e di collaborazione tra i soggetti del procedimento (cfr., per tutte, Cons. Stato sez. VI, 23 febbraio 2009, n. 1049).

Nel caso in esame, il provvedimento impugnato contiene un numero di prescrizioni non eccessivo né incongruo rispetto alla complessità dell’intervento, molte delle quali sono state introdotte al solo fine di richiamare obblighi che discendono da previsioni normative ovvero dagli stessi contenuti del progetto.

Le prescrizioni vere e proprie sono solamente quattro e stabiliscono che:

- il biodigestore potrà entrare in funzione solo a seguito dell’ultimazione della variante stradale denominata “Ponte della Volta”, da utilizzarsi prioritariamente da parte dei veicoli che accedono all’impianto o provengono da esso;

- il proponente dovrà produrre, prima dell’autorizzazione, un approfondimento che meglio definisca le opere di interconnessione del nuovo manufatto con il contesto e le finiture dei fabbricati e degli accessori;

- dovrà essere eseguita una campagna di monitoraggio del clima acustico in condizioni di regime degli impianti, con l’impegno di adottare, nell’eventualità di superamento dei limiti di immissione previsti dalla legge, più efficaci misure di mitigazione del rumore;

- dovranno essere ricercate (come già accennato) soluzioni progettuali che escludano una diretta influenza dei lavori di preparazione dell’area sulla discarica ivi esistente.

Tali prescrizioni hanno un contenuto puntuale e determinato, come peraltro dimostra, a livello di prognosi postuma, il fatto che esse siano state regolarmente ottemperate prima del rilascio dell’autorizzazione unica provinciale (fatta ovviamente eccezione per quella relativa alla campagna di monitoraggio del clima acustico che non può certo ritenersi generica e che, per la sua natura, richiede la messa in funzione dell’impianto a regime).

Infatti:

- la nuova arteria stradale che costituirà la prioritaria via di accesso all’impianto è stata regolarmente completata e aperta al traffico;

- la proponente ha presentato i prescritti approfondimenti progettuali, rispetto ai quali parte ricorrente non ha sollevato censure di sorta;

- infine, per non incidere sulla discarica “Baraccamenti” (ove sono conservati fanghi di depurazione non tossici né nocivi), è stata apportata una modifica progettuale che esclude qualsiasi interferenza con le fondamenta del nuovo impianto: in concreto, la discarica non costituisce neppure in parte area di sedime del biodigestore.

Per tali ragioni, va disattesa la prima censura sollevata dalla ricorrente.

4.2) La semplice lettura degli atti del procedimento rivela, in secondo luogo, l’inconsistenza dei rilievi inerenti alle pretese carenze dell’attività istruttoria svolta dall’amministrazione.

Il provvedimento impugnato, infatti, è motivato *per relationem* al parere favorevole reso all’unanimità dal Comitato tecnico regionale per il territorio, nel quale si rende conto sia della completezza degli elaborati tecnici presentati dalla proponente sia dei complessi accertamenti istruttori che (senza trascurare gli elementi qui segnalati dalla ricorrente) avevano consentito di apprezzare ogni aspetto rilevante del progetto in rapporto alle peculiarità del contesto locale.

Il parere favorevole del Comitato contiene, altresì, puntuali valutazioni in ordine all’impatto dell’impianto su tutte le matrici ambientali.

Ne consegue la diagnosi di infondatezza di questo secondo ordine di censure.

5) Viene denunciata, con il secondo motivo di ricorso, la violazione dell’art. 2, comma 7, della legge regionale Liguria 30 dicembre 1998, n. 38, in forza del quale non possono avere corso le procedure di valutazione di impatto ambientale aventi per oggetto opere non previste dai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

Il provvedimento impugnato sarebbe illegittimo, poiché il biodigestore in progetto non è previsto da alcuno strumento pianificatorio e il Piano provinciale di gestione dei rifiuti urbani prevede che questo tipo di impianti sia realizzato in siti diversi da quello prescelto.

In forza della previsione derogatoria contenuta nel comma 8 del citato art. 2, però, le procedure di valutazione di impatto ambientale possono avere corso qualora siano state previamente attivate apposite procedure concertative.

Il progetto di cui si controverte, prima della valutazione positiva di compatibilità ambientale, era stato esaminato dalla conferenza di servizi che, nella seduta del 24 novembre 2011, ha deciso di sospendere i lavori in attesa della v.i.a.

Essendo già stata avviata la conferenza di servizi, sussistono, quindi, i presupposti richiesti dal comma 8 citato.

6) Parimenti infondata è la censura, sollevata con il terzo motivo di ricorso, relativa all’omesso esperimento della valutazione di incidenza prevista dall’art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357.

L’impianto in progetto, infatti, è previsto all’interno di un’area industriale che, ovviamente, non è compresa in alcun sito di importanza comunitaria.

L’esponente, peraltro, non ha neppure indicato la distanza che separa l’area del biodigestore dai s.i.c. indicati nel ricorso né le ricadute specifiche che l’esercizio dell’impianto potrebbe produrre su di essi.

7) Con l’ultimo motivo del ricorso introduttivo, viene denunciato, sotto un diverso profilo, il difetto di motivazione del provvedimento impugnato, in ragione della mancata valutazione delle osservazioni critiche presentate da alcune associazioni ambientaliste e dal Comune di Carcare.

Anche in questo caso, la lettura degli atti del procedimento dimostra l’inconsistenza della censura, poiché le diffuse valutazioni sulle quali fonda il menzionato parere del Comitato regionale si soffermano sugli aspetti evidenziati dai menzionati apporti partecipativi e, pur prescindendo dalla puntuale confutazione di ciascuna osservazione, consentono di comprendere appieno le ragioni del dissenso.

8) Il ricorso per motivi aggiunti, avente per oggetto l’autorizzazione unica ambientale rilasciata dalla Provincia di Savona, si apre con una censura di illegittimità derivata che, stante l’insussistenza dei vizi di legittimità denunciati con il ricorso introduttivo, deve ovviamente essere respinta.

9) Con il secondo motivo aggiunto, parte ricorrente denuncia la violazione dell’art. 12, comma 4, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, in forza del quale l’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata a seguito di un procedimento unico al quale partecipano tutte le amministrazioni interessate.

Nel caso in esame, la conferenza di servizi non ha acquisito il parere del Comune di Carcare, il cui territorio è prossimo al sito del biodigestore e che si era già pronunciato in senso ostile alla realizzazione di tale impianto.

I precedenti giurisprudenziali rinvenibili in materia, dai quali il Collegio non ravvisa ragioni per doversi discostare, dimostrano l’infondatezza e, ancor prima, l’inammissibilità della censura; infatti:

- il mancato invito di un’amministrazione alla conferenza di servizi può essere censurato solo dall’interessata, cosicché il motivo di impugnazione deve essere dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione (T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 16 marzo 2010, n. 1254);

- l’ente territoriale non direttamente interessato dalla realizzazione di un impianto che sarà localizzato nel territorio del Comune limitrofo, pur potendo intervenire nel procedimento con proprie osservazioni, non è qualificabile come “amministrazione interessata” da coinvolgere obbligatoriamente nel procedimento disciplinato dall’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, anche perché la tutela degli interessi riferibili alla popolazione stanziata sui territori limitrofi a quello direttamente interessato dall’intervento è rimessa alla Provincia (T.A.R. Lazio, Latina, sez. I, 22 dicembre 2009, n. 1343).

In ogni caso, nessuna compromissione delle facoltà partecipative del Comune di Carcare può ritenersi verificata nel caso di specie, dal momento che lo stesso Ente locale si era pronunciato nell’ambito del procedimento di compatibilità ambientale e, anche con riguardo alle critiche svolte in tale sede, sono state introdotte modifiche progettuali e ridotte le tipologie di rifiuti che possono essere trattati dal biodigestore.

10) L'esponente prosegue affermando che l'impugnata autorizzazione unica ambientale sarebbe illegittima:
- per difetto di motivazione, atteso che la Provincia non ha valutato le correlazioni tra l'impianto in progetto e la realtà ambientale nella quale esso si colloca, caratterizzata da problematiche cagionate dall'inquinamento atmosferico che potrebbero solamente aumentare per effetto dell'attivazione del biodigestore;

- perché non è stata rilasciata l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera;
- a causa degli elementi di criticità (una discarica, un bacino impermeabilizzato e vari depositi di materiali di risulta) che renderebbero qualificabile l'area industriale ove sorgerà il nuovo impianto come "sito potenzialmente contaminato", insuscettibile di qualsivoglia utilizzazione in assenza dei necessari interventi di bonifica.

10.1) E' agevole opporre alla prima censura che le questioni sollevate attengono, in realtà, alla valutazione di compatibilità ambientale e non devono essere riconsiderate, anche a scampo di indebiti aggravii procedurali, nell'ambito del procedimento unico volto al rilascio dell'autorizzazione unica ambientale.

10.2) Quest'ultimo atto comprende e assorbe l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera che, nel caso di specie, sono state comunque assoggettate ai limiti espressamente indicati nel provvedimento impugnato.

10.3) Infine, per quanto concerne le caratteristiche dell'area di realizzazione dell'impianto, le generiche allegazioni di parte ricorrente non valgono affatto a comprovare che essa possieda i requisiti di un "sito potenzialmente contaminato" ex art. 240 del d.lgs. n. 152/2006 né a contrastare le contrarie risultanze dell'istruttoria procedimentale.

10.4) Le censure articolate con il terzo motivo aggiunto di ricorso, quindi, sono in parte inammissibili e in parte infondate.

11) Con il quarto motivo aggiunto, parte ricorrente sostiene che l'autorizzazione unica ambientale sarebbe stata rilasciata nonostante non si fossero concretizzate le condizioni (in particolare, quelle indicate nel parere favorevolmente reso dal Comune di Cairo Montenotte) che erano state espressamente poste dalla conferenza di servizi.

La censura è smentita *per tabulas*, atteso che lo stesso Comune di Cairo Montenotte, con nota del 18 ottobre 2013 (richiamata alla pag. 13 dell'autorizzazione unica), ha comunicato che "*la Società Ferrania Ecologia S.r.l. ha provveduto ad ottemperare a quanto richiesto*".

12) Con il quinto motivo aggiunto, l'esponente sostiene che:

- le opere assentite con l'impugnata autorizzazione unica non sarebbero conformi alla disciplina urbanistico-edilizia di livello comunale e sovracomunale;

- è stata violata la distanza minima di 40 metri dall'argine del fiume Bormida prevista dal P.R.G.;

- non è assicurato il rispetto dello standard di spazi pubblici fissato dallo stesso strumento urbanistico generale.

12.1) A sostegno della prima censura, la ricorrente sottolinea che la zona in cui è prevista la realizzazione dell'impianto è classificata dal P.R.G. del Comune di Cairo Montenotte quale "*area destinata al consolidamento e completamento dell'attività produttiva di tipo prevalentemente industriale*" e che le destinazioni d'uso ivi ammesse non comprendono gli impianti di trattamento dei rifiuti organici.

L'impugnata autorizzazione unica, però, è stata rilasciata anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 che, al comma 3, attribuisce espressamente a detto provvedimento, ove occorra, efficacia di variante allo strumento urbanistico.

Non si riscontra, peraltro, alcun reale contrasto tra l'impianto in progetto e le previsioni dello strumento urbanistico generale.

La natura industriale del biodigestore comporta, infatti, che esso sia compatibile con la destinazione produttiva prevista dal P.R.G. del Comune di Cairo Montenotte, risultando irrilevante il fatto che la pertinente scheda di zona non faccia espressa menzione, nell'elenco delle funzioni insediabili, di questa specifica tipologia di impianto produttivo (comunque riconducibile alla categoria della "piccola industria" che non è circoscritta alla sola attività manifatturiera).

In secondo luogo, la ricorrente rileva che il Piano degli insediamenti produttivi dell'area centrale ligure, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 14 del 11 febbraio 1997, include l'area del biodigestore nel distretto di trasformazione n. 4, comprendente le "*aree a destinazione produttiva esistenti e confermate*", cosicché sarebbe impossibile insediarvi un impianto produttivo non compatibile con il settore fotografico, ossia con il tipo di attività industriale che vi era esercitata in precedenza.

La censura non ha pregio, essendo evidente che il Piano in questione ha solo la funzione di individuare le aree a vocazione industriale, non quella di stabilire rigorosamente la tipologia di attività industriale che vi può essere esercitata.

12.2) Per quanto concerne la denunciata violazione della distanza minima dall'argine fluviale, la ricorrente afferma che l'autorizzazione in deroga, rilasciata dalla Provincia di Savona ai sensi dell'art. 26 della legge regionale ligure n. 9 del 1993, sarebbe incompleta ed erronea, non essendo stato considerato il rischio di esondazione provocato da un manufatto presente nell'alveo del fiume, in luogo prossimo al sito del biodigestore e alla nuova strada di accesso (si tratta, precisamente, di uno sbarramento trasversale, in probabile stato di abbandono, a suo tempo realizzato per captare le acque ad uso industriale).

Tale censura è inammissibile in ragione della mancata impugnazione del provvedimento provinciale autonomamente lesivo.

Essa, comunque, è infondata nel merito, poiché l'Amministrazione precedente ha specificamente considerato, in sede di verifica idraulica, l'elemento di pretesa criticità determinato dalle opere cui fa riferimento la ricorrente.

12.3) Infine, il rispetto degli standard urbanistici risulta garantito per effetto della convenzione stipulata tra il Comune di Cairo Montenotte e la Società che si è espressamente impegnata a realizzarli.

12.4) Anche il quinto motivo aggiunto, pertanto, è infondato.

13) Il sesto motivo aggiunto ripropone la questione inerente alla pretesa incidenza dell'impianto in progetto su numerosi siti di importanza comunitaria e al mancato esperimento della valutazione di incidenza.

In assenza di elementi di novità rispetto alle analoghe censure sollevate con il ricorso introduttivo, è sufficiente fare rinvio, per la confutazione di tali doglianze, a quanto già specificato *sub* 6).

14) Infine, con il settimo e ultimo motivo aggiunto, viene denunciata la violazione delle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti che consentono di realizzare nuovi impianti di discarica solo quale misura residuale, dovendo prioritariamente essere attuati interventi di potenziamento della raccolta differenziata o processi di trattamento dei rifiuti per massimizzare la volumetria residua delle discariche.

La censura è inammissibile per genericità, stante la mancata individuazione della previsione pianificatoria che sarebbe stata violata nella fattispecie.

Essa, comunque, è palesemente infondata, poiché l'impianto in questione non è qualificabile come discarica e, inserendosi nell'ambito di una strategia di intervento che prevede il potenziamento della raccolta differenziata dei rifiuti (in particolare della frazione umida), si pone in perfetta coerenza con gli obiettivi indicati dagli indirizzi regionali.

15) Per tali ragioni, il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti sono infondati e, pertanto, devono essere respinti.

16) Ne consegue la reiezione della domanda risarcitoria proposta con i motivi aggiunti, comunque inammissibile in ragione della sua assoluta genericità.

17) Considerando la complessità della controversia, le spese di giudizio possono essere integralmente compensate fra le parti costituite; va dichiarata, altresì, l'irripetibilità dei contributi unificati.

(Omissis)