

Esclusione dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale (VIA) di un progetto di impianto sperimentale di trasformazione manufatti in cemento-amianto

T.A.R. Puglia - Lecce, Sez. II 31 gennaio 2020, n. 105 - Di Santo, pres.; Palmieri, est. - Comune di San Cesario, Comune di Lizzanello, Comune di Lequile (avv. Cavallo) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero per i beni e le attività culturali (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Progetto di impianto sperimentale di trasformazione manufatti in cemento-amianto - Esclusione dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale (VIA).

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. I Comuni di San Cesario di Lecce, Lizzanello e Lequile, hanno impugnato il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 230 del 17.5.2018, con il quale è stata determinata "l'esclusione dalla procedura di valutazione dell'impatto ambientale del progetto 'Impianto sperimentale di trasformazione manufatti in cemento-amianto' da realizzarsi nel comune di Cavallino (LE), proposto dalla società Project Resouces Asbestos s.r.l., subordinata al rispetto delle indicazioni descritte nello Studio di impatto ambientale (SIA) e delle condizioni ambientali" di cui al medesimo decreto.

A sostegno del ricorso, il ricorrente ha articolato i seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) violazione del d. lgs. n. 152/06, nonché dell'art. 1 d. lgs. n. 114/95; violazione del Piano regionale Rifiuti; eccesso di potere sotto vari profili;

Ha chiesto pertanto l'annullamento dell'atto impugnato, con vittoria delle spese di lite.

Costituitisi in giudizio, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nonché la controinteressata Project Resource Asbestos (PRA) s.r.l, hanno preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse da parte del ricorrente. Nel merito, hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite.

All'udienza pubblica del 9.1.2020 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

2. Il ricorso, nel merito, è infondato. Ciò esime il Collegio dall'esame dell'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso dedotta dal Ministero resistente e dalla controinteressata.

3. Con i vari motivi di gravame, variamente articolati, i Comuni ricorrenti deducono la violazione del principio di precauzione, di derivazione eurounitaria. In particolare, ad avviso dei ricorrenti, il carattere sperimentale dell'intervento costituirebbe elemento decisivo nel senso di ritenere il proposto intervento assoggettabile a VIA, come chiarito dai pareri negativi resi da Arpa Puglia, dalla Regione e dalla ASL Lecce. Inoltre, l'istruttoria compiuta dall'Amministrazione sarebbe errata e/o omissiva sotto vari profili. Infine, vi sarebbe violazione del Piano Regionale Rifiuti.

Le censure sono infondate.

3.2. Ai sensi dell'art. 20 co. 5 d. lgs. n. 152/06 (nella versione applicabile *ratione temporis*), "Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni".

Tale essendo il contenuto della suddetta previsione normativa, occorre ora esaminarne la portata.

3.3. Sul punto, ritiene il Collegio, sulla base di pacifica giurisprudenza amministrativa, che: "L'attività mediante la quale l'amministrazione provvede alle valutazioni poste alla base della verifica di assoggettabilità della VIA è connotata da discrezionalità tecnica e, quindi, può essere sindacata in sede giurisdizionale di legittimità nei limiti del non corretto esercizio del potere sotto il profilo del difetto di motivazione, della illogicità manifesta, della erroneità dei presupposti di fatto e di incoerenza della procedura valutativa e dei relativi esiti e, ciò, fermo restando che le illegittimità e incongruenze debbono essere macroscopiche e manifeste" (TAR Venezia, III, 20.1.2016, n. 52. In termini confermativi, cfr. altresì TAR Milano, III, 18.7.2019, n. 1661; TAR Molise, I, 6.6.2019, n. 209; TAR Friuli Venezia Giulia, I, 15.12.2011, n. 560).

4. Ciò chiarito, e venendo ora alla fattispecie in esame, emerge dall'atto impugnato, nonché dal presupposto parere n. 2709/18 della Commissione Tecnica di verifica dell'Impatto ambientale VIA e VAS, che il progetto proposto dalla controinteressata produce una trasformazione molecolare dell'amianto. Esso sfrutta, nella sua fase iniziale, le proprietà acide del siero di latte esausto per aggredire e decomporre a temperatura ambientale la matrice cementizia dell'eternit. Le fibre di amianto liberate dalla decomposizione della matrice cementizia vengono quindi fatte reagire a temperature moderatamente alte (circa 150°C) con altro siero di latte in reattore chiuso, a pressione compresa tra 6-10 bar, che completano il processo di trasformazione molecolare dell'amianto.



5. Tale essendo il contenuto essenziale del progetto proposto dalla controinteressata, la non assoggettabilità a VIA del progetto è stata autorizzata sulla base di una istruttoria quantomai ampia e approfondita. In particolare, sono state compiutamente analizzate tutte le seguenti fasi, sia di trasformazione dell'amianto, sia delle attività ad essa successive: fase di decarbonizzazione; fase idrotermica; destinazione dei prodotti finali; potenzialità del trattamento e durata della sperimentazione; localizzazione dell'impianto pilota; attività del progetto svolte in situ; locali adibiti alla sperimentazione; polverizzazione del materiale; miscelazione siero di latte-polvere cemento amianto; gestione delle emergenze; monitoraggio aria; gestione finale dei rifiuti.

6. Particolari prescrizioni sono state poi dettate con riferimento ai locali adibiti alla sperimentazione, al fine di evitare la dispersione di sostanze nocive in atmosfera. A tal riguardo, l'Amministrazione ha imposto prescrizioni da osservarsi, rispettivamente, nella fase antecedente, concomitante e successiva all'attività oggetto di sperimentazione. In particolare, si specifica che:

- il prototipo sperimentale sarà ospitato all'interno di un capannone industriale esistente, ubicato nella zona PIP del Comune di Cavallino;
- all'interno del capannone verrà delimitata un'area dedicata, avente estensione di circa 40 mq, in cui si provvederà a realizzare i locali che conterranno tutte le attrezzature necessarie allo svolgimento dell'attività sperimentale;
- il locale in esame verrà realizzato con pannelli coibentati, e per garantire la tenuta dell'ambiente interno, tutte le giunzioni dei pannelli saranno sigillate con poliuretano espanso a presa rapida;
- prima dell'inizio di qualsiasi attività di lavorazione di materiali contenenti amianto all'interno dell'impianto, saranno effettuate delle prove per verificare la depressione degli ambienti;
- al termine di ogni ciclo di lavoro si effettuerà un'accurata pulizia del locale tramite apposito aspirapolvere;
- periodicamente si effettueranno cicli di pulizia con acqua che sarà opportunamente incanalata, raccolta e trattata tramite filtri assoluti;
- il pavimento dei locali dedicati alla lavorazione sarà isolato dalla pavimentazione industriale esistente all'interno del capannone mediante geomembrana in HDPE da 2 mm;
- la pavimentazione dei locali dedicati alla lavorazione sarà modellata in modo da evitare possibili zone di deposito concentrato di polveri;
- la pavimentazione sarà costruita con un'intercapedine funzionale a raccogliere eventuali sversamenti di sostanze liquide che dovessero verificarsi all'interno del locale di sperimentazione;
- i liquidi verranno drenati da apposite griglie metalliche installate a pavimento;
- l'ingresso al locale avverrà dall'esterno, attraverso una porta laterale del capannone già esistente;
- mediante la porta esterna si accederà all'interno di un'unità di decontaminazione a quattro stadi;
- vi è un sistema mobile per il riscaldamento, recupero e filtrazione delle acque contaminate;
- il locale sarà compartimentato in più zone funzionali, e segnatamente: a) l'unità di decontaminazione a 4 stadi, collocata in corrispondenza della porta di ingresso conforme al d.m. 6.9.1994; b) il vano tecnico per l'alloggiamento del gruppo di aspirazione e del sistema di filtrazione dell'aria con filtri assoluti; c) un piccolo vano di servizio in cui verranno stoccati i reagenti, e che sarà dotato anch'esso di porta di ingresso;
- il materiale contenente amianto entrerà dentro l'area dell'impianto tramite una pass-box dotata di due sportelli vetrati ad interblocco elettronico, due elettroserrature, due stati porta, due semafori, centralina di gestione interblocco porte, e sarà stoccato in una zona confinata a tenuta stagna ove sarà costantemente presente un impianto di aspirazione atto a mantenere costantemente in depressione sia la stessa pass-box sia l'intero locale, intercettando eventuali fibre aerodisperse che saranno poi convogliate in filtri assoluti.

7. Alla ponderosa mole di cautele imposte dall'Amministrazione si affiancano poi ulteriori elementi idonei a rendere ancor più sicuro l'intero quadro di riferimento. Ci si riferisce, in particolare, ai seguenti quattro aspetti, tutti evidenziati nel citato parere n. 2709/18, posto a fondamento dell'atto impugnato: a) ridotta dimensione fisica dell'impianto, costruito all'interno di un capannone industriale; b) livelli di sicurezza adottati; c) limitati volumi di trattamento di rifiuti di cemento-amianto (massimo 20 kg/giorno, e 400 kg/mese); d) durata massima del progetto sperimentale (2 anni).

8. Infine, a sugello di quanto sopra, l'Amministrazione ha ribadito che quello in progetto "... costituisce un prototipo sperimentale, che non può e non deve essere utilizzato per scopo industriale di trattamento dei rifiuti cemento-amianto", e che "... in ogni caso gli organi competenti potranno imporre ulteriori misure di sicurezza durante le fasi di autorizzazione, costruzione e successivo controllo dell'impianto" (cfr. parere cit, p. 11).

9. Alla luce di tali emergenze, può senz'altro affermarsi che la valutazione di non assoggettabilità a VIA consegue all'espletamento di un'istruttoria assolutamente ampia e approfondita da parte dell'Amministrazione; istruttoria mirante ad intercettare ogni possibile fonte di rischio conosciuta, azzerandone l'impatto negativo per la salute umana.

Per tali ragioni, è evidente l'infondatezza delle censure di parte ricorrente, che pretende di sostituire la propria valutazione a quella – assolutamente ampia e approfondita – dell'Amministrazione, in totale assenza di qualsivoglia elemento di erroneità, irragionevolezza, irrazionalità, travisamento palese dei fatti, ecc, che soli possono consentire il sindacato giurisdizionale sulle scelte tecnico-discrezionali dell'Amministrazione.

In sostanza, i Comuni ricorrenti pretendono di porsi essi stessi quale Amministrazione preposta alla tutela dell'ambiente, in assenza di competenze tecniche specifiche, le quali vengono interamente delegate ai pareri negativi espressi da Arpa Puglia, ASL Lecce e Regione Puglia. Pareri non decisivi nel senso voluto da parte ricorrente, in quanto fondati unicamente sulla documentazione originaria, e non anche sulle integrazioni documentali richieste dal Ministero con nota 10.10.2017. In ogni caso, ci si profonde in considerazioni di ordine squisitamente soggettivo, inidonee come tali a revocare in dubbio né la correttezza del procedimento tecnico seguito dall'Amministrazione nel caso in esame, né i relativi risultati pratico-applicativi.

10. Tali conclusioni non appaiono smentite dall'apparente contraddizione tra l'imposizione del divieto di emissioni di CO₂ o altri gas in atmosfera da parte dell'Amministrazione, e l'affermazione della ricorrente, contenuta nella relazione tecnica, dell'impossibilità di garantire emissioni pari a zero. Ciò in quanto ciò che conta non è la dispersione di gas in quanto tali, ma il loro rilascio in atmosfera. Rilascio che è invece escluso alla luce delle suddette prescrizioni (cfr. *supra*, punto n. 6), da osservarsi nelle fasi antecedente, concomitante e successiva al trattamento del cemento-amianto.

In sostanza, tali prescrizioni mirano anzitutto a prevenire la fuoriuscita di esalazioni nocive durante la fase della lavorazione. Ad esse si affiancano poi ulteriori prescrizioni miranti a garantire che, in caso di piccole fuoriuscite di gas, gli stessi vengano resi innocui (cfr. la citata prescrizione che impone la messa in opera di un impianto di aspirazione atto a mantenere costantemente in depressione sia la pass-box sia l'intero locale, intercettando eventuali fibre aerodisperse che poi vengono convogliate in filtri assoluti).

L'osservanza di tali prescrizioni garantirà pertanto l'assenza di dispersione di gas di qualunque tipo in atmosfera.

11. Alla stessa stregua, va escluso ogni profilo di contraddizione in relazione alla frantumazione del cemento-amianto, che verrà sì conferito dall'esterno, ma con prescrizioni idonee ad evitare dispersioni in atmosfera. Invero, come si legge nella relazione integrativa del 27.10.2017, *"il cemento-amianto da trattare giungerà già in frammenti di pezzatura centimetrica all'interno di idonei contenitori a tenuta ermetica ("big-bags"). I frammenti di eternit da utilizzare per le prove verranno forniti da ditte autorizzate all'esecuzione degli interventi di bonifica dell'amianto, durante i quali vengono sempre raccolti frammenti di piccole dimensioni, che vengono collocati all'interno di big-bags per essere successivamente inviati in discarica. Le ditte conferitrici dei materiali contenenti amianto dovranno essere puntualmente iscritte all'Albo nazionale gestori ambientali come previsto dall'art. 212 del D.Lgs. 152/06 e ss.mm.ii. alla categoria 5 (raccolta e trasporto di rifiuti speciali pericolosi) in corso di validità. Nel dettaglio, il materiale conferito in ingresso all'impianto pilota avrà provenienza da cantiere di bonifica effettuato da ditta iscritta all'albo nazionale gestori ambientali in categoria 10 (bonifica dei beni contenenti amianto), e sarà confezionato secondo il D.M. 6 Settembre 1994 ed etichettato. In tal modo il rischio di rilascio di fibre nell'ambiente circostante durante il trasporto è parificato a quello di conferimento presso impianto autorizzato a ricevere rifiuti di materiali contenenti amianto. Il materiale così confezionato sarà trasportato, evitando stoccaggi intermedi, da stessa o altra ditta iscritta in categoria 5 dell'albo nazionale gestori ambientali, la quale conferirà piccole quantità di eternit in frammenti di piccole dimensioni, selezionati e contenuti in appositi big-bags del peso pari a 20 kg"* (fr. relaz. cit, p. 25).

12. Inoltre, le conclusioni cui è giunta l'Amministrazione non sono in alcun modo in contrasto con il principio di precauzione, invocato dai ricorrenti. Invero, la giurisprudenza amministrativa ha sul punto condivisibilmente chiarito che: *"... l'adozione di misure fondate sul principio di precauzione è condizionata al preventivo svolgimento di una valutazione quanto più possibile completa dei rischi calata nella concretezza del contesto spazio temporale di riferimento"*, ma *"... non può legittimare una interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a ricomprendervi vicende non significativamente pregiudizievoli dell'area interessata; la situazione di pericolo deve essere potenziale o latente ma non meramente ipotizzata e deve incidere significativamente sull'ambiente e la salute dell'uomo; sotto tale angolazione il principio di precauzione non consente ex se di attribuire ad un organo pubblico un potere di interdizione di un certo progetto o misura; in ogni caso il principio di precauzione affida alle autorità competenti il compito di prevenire il verificarsi o il ripetersi di danni ambientali ma lascia alle stesse ampi margini di discrezionalità in ordine all'individuazione delle misure ritenute più efficaci, economiche ed efficienti in relazione a tutte le circostanze del caso concreto"* (C.d.S, V, 27.12.2013, n. 6250).

Orbene, nella specie i ricorrenti hanno individuato rischi del tutto astratto-ipotetici (la qual cosa già implica di per sé la non condivisibilità del loro *modus operandi*), concludendo nel senso dell'irrealizzabilità dell'impianto, a prescindere dall'attuazione di eventuali misure di salvaguardia, da essi neanche ipotizzate.

Per tali ragioni, è evidente l'infondatezza delle dedotte censure, che vanno dunque disattese.

13. Infine, va esaminato l'ultimo motivo di gravame, con il quale i ricorrenti hanno contestato la violazione del Piano Regionale Rifiuti Speciali della Puglia p. 115, punto 6), a motivo del fatto che l'impianto in esame sorgerebbe a circa 600 metri di distanza dalla discarica RSU, e di conseguenza non verrebbe rispettato quanto richiesto dal suddetto Piano Regionale.

Il motivo è infondato.

Sul punto, è sufficiente osservare, in primo luogo, che tale censura è assolutamente inconferente nel caso in esame, atteso che tale aspetto non costituisce oggetto di valutazione da parte del Ministero, in sede di valutazione di esclusione da VIA, al più potendo la relativa questione porsi in sede di rilascio di autorizzazione unica.

In secondo luogo, le descritte cautele da adottarsi in sede di lavorazione del cemento-amianto (cfr. supra, punto n. 6) sono tali da escludere impatti negativi sull'ambiente, sicché nessun rilievo assume il criterio della distanza con la più vicina discarica. Il tutto tenendo presente che, come riconosciuto dallo stesso ricorrente, il punto 6 del Piano Regionale Rifiuti prevede che la localizzazione degli impianti di trattamenti di rifiuti speciali avvenga <<ad una distanza sufficiente da quelli esistenti che consenta di distinguere e individuare il responsabile di un eventuale fenomeno di inquinamento, al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga">>.

Orbene, nel caso di specie, non solo non vi è nessun elemento autorizzi a ritenere che, in caso di immissione di fumi in atmosfera da parte dell'impianto in progetto, non sia possibile risalire all'autore dell'inquinamento, ma le prescrizioni imposte dal Ministero sono tali da azzerare (sulla base delle attuali conoscenze tecnico-scientifiche) i rischi paventati dal ricorrente. Rischi che, nella non auspicata (e non ipotizzabile) ipotesi di inveramento, vedrebbero quale unico autore la società controinteressata, la quale sarebbe dunque destinataria di tutta una serie di obblighi, in osservanza del principio eurounitario "chi inquina paga".

14. Conclusivamente, il ricorso è infondato.

Ne consegue il suo rigetto.

15. Sussistono giusti motivi, rappresentati dalla complessità delle questioni esaminate, per la compensazione delle spese di lite.

(Omissis)

