

# Impianto sperimentale di trasformazione manufatti in cemento-amianto ed esclusione dalla procedura di VIA

Cons. Stato, Sez. IV 7 maggio 2021, n. 3596 - Poli, pres.; Martino, est. - Comune di Lizzanello (avv. Galluccio Mezio) c. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (Avv. gen. Stato) ed a,

## **Ambiente - Impianto sperimentale di trasformazione manufatti in cemento-amianto - Esclusione dalla procedura di valutazione d'impatto ambientale.**

(Omissis)

### FATTO e DIRITTO

1. I Comuni di San Cesario di Lecce, Lizzanello e Lequile, impugnavano innanzi al TAR di Lecce il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare n. 230 del 17 maggio 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.

2. A sostegno del ricorso, essi articolavano un complesso mezzo di gravame.

2.1. In primo luogo, l'Amministrazione aveva “sconfinato” dal potere discrezionale riconosciute, non considerando in maniera sufficiente la portata sperimentale del progetto, le su evidenti incongruenze del progetto, le criticità della localizzazione e del carico ambientale, con conseguente violazione del principio di precauzione.

2.1. L'impianto, in quanto localizzato a circa 600 metri di distanza dalle preesistenti discariche RSU, avrebbe inoltre determinato la violazione del vigente Piano Regionale dei rifiuti della Regione Puglia (adottato con DGR n. 2668 del 28.12.2009 e DGR n. 819 del 23.04.2015), il quale, al paragrafo 16.2, n. 6, stabilisce che la localizzazione dei nuovi impianti di trattamento rifiuti speciali debba avvenire *“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” (art. 178, commi 1 e 3, Dlgs 152/2006 s.m.i.)”*.

Sarebbero state inoltre evidente lacune informative e contraddizioni che avrebbero reso inapplicabili e/o ineffettive le principali prescrizioni date col decreto.

2.2. La prescrizioni - in particolare quella sub 3 (*“Non potranno esserci emissioni in atmosfera di CO2 o altri gas”*) e quella sub 2 (*“il materiale cemento-amianto dovrà essere frantumato alla dimensione di processo nello stesso impianto”*) – sarebbero state non attuabili per stessa ammissione progettuale della società proponente.

2.3. La ricorrente, con il supporto di una relazione tecnica di parte, evidenziava poi criticità riguardanti la gestione dell'anidride carbonica di cui alla prescrizione n. 3, il rischio di dispersione di fibre di amianto, il dispositivo filtrante, lo stoccaggio dell'eternit in entrata, la frantumazione del cemento amianto (aspetti tutti rilevati dalla ASL di Lecce e dalla Commissione VIA regionale), la mancanza di un piano di gestione complessiva delle emergenze.

Analoghe criticità erano state peraltro evidenziate dal Comitato Regionale VIA in ordine alla gestione dei fanghi e dei reflui liquidi in uscita dal processo.

2.4. Ulteriormente lacunosa e meritevole di approfondimenti in sede di VIA sarebbe la reazione/ fase definita di decarbonatazione. Essa risultava poco dettagliata dal punto di vista chimico e termodinamico e avrebbe richiesto ulteriori approfondimenti in ordine al reale grado di conversione ottenuto nel reattore (quantità di prodotti ottenuti in relazione ai reagenti) nonché in ordine ai prodotti ottenuti e alle quantità di sostanze non reagite.

2.5. Prive di reale portata sarebbero state, pertanto, le più significative prescrizioni (nn. 2 e 3) di cui al decreto impugnato.

3. Nella resistenza del Ministero dell'Ambiente e della società controinteressata, il TAR di Lecce respingeva il gravame, a spese compensate.

4. La sentenza è stata impugnata dal solo Comune di Lizzanello, il quale ha articolato quattro mezzi.

4.1. Con il primo l'Amministrazione ha dedotto che il TAR avrebbe considerato “prescrizioni” dettate dal Ministero quelli che sono invece contenuti del progetto preliminare presentato dalla società controinteressata (sia pure richiamati nel parere della Commissione VIA e VAS).

In tal modo sarebbero stati violati pacifici orientamenti in materia di applicazione del principio di precauzione.

4.2. Non sarebbe poi vero che i ricorrenti si sarebbero limitati a ‘parcellizzare’ fasi e criticità del progetto della P.R.A. srl per criticarne in astratto la realizzabilità.



Il Comune sostiene infatti che oggetto delle deduzioni ricorsuali era il mancato rispetto delle prescrizioni che normano la procedura di *screening*, la quale si sarebbe basata in via esclusiva sulle dichiarazioni di parte negli atti progettuali.

Di tanto sarebbe stata data dimostrazione nella relazione tecnica di parte depositata in primo grado, con la quale erano state evidenziate le criticità relative, in particolare, alle voci “caratteristiche degli impianti”, “caratteristiche dell’impatto ambientale” e “localizzazione dei progetti”.

4.3. Il terzo mezzo riguarda la parte della sentenza con la quale sono state respinte le doglianze sollevate rispetto alla prescrizione n. 3 del decreto impugnato.

Non basterebbe infatti escludere qualsiasi rischio di fuoriuscita di CO<sub>2</sub> e altri gas in atmosfera sulla scorta delle sole dichiarazioni di parte, per di più contrastanti tra di loro.

Nel progetto si dichiara infatti, da una parte, di poter escludere qualsiasi emissione in atmosfera attraverso l’utilizzo di filtri assoluti; dall’altra, in risposta alle osservazioni pervenute al Ministero in sede procedimentale, si ammette che è impossibile (in questa fase sperimentale) garantire che ci siano emissioni pari a zero in atmosfera (v. p. 5 del documento “Risposta alle osservazioni DVA-2016-0029139 e DVA-2016-0029284”, ove si legge: “A tale proposito si ritiene opportuno precisare che, in questa fase, le finalità e gli obiettivi del prototipo non contemplano il possibile recupero e riutilizzo della CO<sub>2</sub> (che sarà sicuramente perseguito in impianti a scala maggiore), la quale sarà semplicemente immessa in atmosfera dopo essere passata attraverso il filtro assoluto per garantire che non prenda in carico fibre di amianto”).

Inoltre, relativamente alla tematica della frantumazione del cemento amianto, il TAR non avrebbe compreso che la relativa prescrizione ministeriale è stata posta quale *condicio sine qua* ai fini dell’esclusione del progetto da V.I.A.

In ogni caso sarebbe evidente la non realizzabilità a monte delle stesse prescrizioni ministeriali per incompatibilità e incoerenza tra quanto prescritto e quanto dichiarato in progetto.

4.4. Il quarto mezzo reitera le doglianze relative alla localizzazione dell’intervento. Rispetto a tale tematica, le invocate integrazioni progettuali dell’ottobre 2017 non avrebbero risolto le criticità originarie.

Il Comune ha infine rinnovato la richiesta, rimasta inevasa in primo grado, di una consulenza tecnica d’ufficio, al fine verificare le criticità di progetto denunciate.

5. Si sono costituiti, per resistere, i Ministeri intimati e la società appellata.

6. Nella propria memoria di costituzione, la società ha riproposto le eccezioni preliminari articolate in primo grado e assorbite dal TAR.

7. Le parti hanno depositato ulteriori documenti e memorie.

7.1. Il Comune ha rappresentato di avere *medio tempore* proposto ricorso anche avverso il sopraggiunto provvedimento di autorizzazione unica ambientale, e ha depositato una ulteriore relazione tecnica, datata 26 maggio 2020.

7.2. La società appellata ha dedotto una ulteriore eccezione, di improcedibilità dell’appello, in ragione dell’avvenuto rilascio dell’autorizzazione ambientale, dell’intervenuta realizzazione dell’impianto e del conseguente avvio delle verifiche di ottemperanza da parte di ARPA.

8. L’appello, infine, è passato in decisione alla pubblica udienza del 25 marzo 2021, ai sensi dell’art. 25 del d.l. n. 137 del 2020.

9. In via preliminare il Collegio precisa che farà esclusivo riferimento alle censure poste a sostegno dell’appello, senza tenere conto delle deduzioni sviluppate nelle memorie del Comune appellante, in quanto intempestive nonché proposte in violazione del principio di tassatività dei mezzi di impugnazione e della natura puramente illustrativa delle comparse conclusionali (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 3 dicembre 2018, n. 6827; id., 31 luglio 2017, n. 3806).

Non terrà poi conto dei documenti prodotti in violazione del c.d. divieto dei *nova*, e, in particolare, della relazione tecnica depositata dal Comune in data 11 febbraio 2021 (Manuelli, 26 maggio 2020).

E’ agevole rilevare, peraltro, che tale documentazione riguarda una fase successiva a quella in esame, relativa al rilascio dell’autorizzazione di competenza della Provincia di Lecce (pur essa impugnata dal Comune innanzi al TAR di Lecce).

10. E’ possibile prescindere dalle eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado e di improcedibilità dell’appello dedotte dalle società P.R.A., in quanto l’appello è infondato nel merito e deve essere respinto.

11. Giova richiamare, in primo luogo, le caratteristiche principali dell’impianto (prototipo) oggetto del presente contenzioso, nonché il nucleo essenziale del provvedimento impugnato e del presupposto parere della Commissione tecnica VIA – VAS.

11.1. Il processo di trattamento proposto dalla società odierna appellata produce una trasformazione molecolare dell’amianto ed è stato brevettato dai ricercatori del Dipartimento di Chimica dell’Università di Bologna.

Il processo sfrutta, nella sua fase iniziale, le proprietà acide del siero di latte per aggredire e decomporre a temperatura ambiente 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 dell’amianto.

L’impianto proposto mira alla ingegnerizzazione del processo di trattamento del rifiuto e dunque alla realizzazione di un prototipo di impianto in scala e non già alla conduzione di un processo industriale produttivo finito.

L'impianto, allestito all'interno di un capannone attrezzato ubicato nella zona di Cavallino (Le) ha una limitata potenzialità di trattamento non continuativo, dell'ordine massimo di 20 Kg/ciclo di materiali contenenti amianto (MCA), con previsione di un unico ciclo giornaliero, per una massimo di 20 cicli mensili (*max* 400 Kg/mese). La durata totale prevista della sperimentazione è pari a due anni.

11.2. L'istruttoria condotta dall'Amministrazione, come rilevato dal TAR, risulta essere stata ampia e approfondita.

In primo luogo, la fase di consultazione pubblica è stata effettuata in due *step*.

Dopo il primo avviso pubblico, la società proponente ha trasmesso controdeduzioni alle osservazioni pervenute e ha spontaneamente revisionato alcuni elaborati di progetto.

La DVA del Ministero dell'Ambiente ha ritenuto opportuno richiedere al proponente di provvedere a dare avviso pubblico del deposito della documentazione integrativa.

E' stata quindi espletata una seconda consultazione pubblica.

Dal canto suo la Commissione tecnica VIA – VAS ha formulato una richiesta di integrazioni (afferente praticamente a tutte le fasi della sperimentazione), a seguito della quale la proponente ha trasmesso una documentazione integrativa (cfr., in particolare, la Relazione tecnica Elaborato R\_00 ottobre 2017, acquisita in data 7 novembre 2017).

Sul progetto è intervenuto anche il parere negativo della Regione Puglia (del 7 gennaio 2017), che a sua volta riporta il parere negativo dell'Arpa Puglia (basato sull'applicazione del principio di precauzione) e il parere negativo della ASL di Lecce che ha evidenziato la necessità di approfondimenti sulle emissioni in atmosfera e sulle procedure di frantumazione dei RCA in siti diversi dall'impianto con successivo trasporto fino allo stesso.

11.3. La CTVIA ha valutato che il progetto (pag. 10 e ss):

- *“non prevede emissioni in atmosfera né la frantumazione del RCA in siti diversi dall'impianto stesso”*;

- *che a causa “della ridotta dimensione fisica (è costruito all'interno di un capannone industriale), del livello di sicurezza adottato (è costruito all'interno di un edificio depressurizzato, all'interno di detto capannone), dei limitati volumi di trattamento dei rifiuti di cemento – amianto (massimo 20 Kg/giorno e 4000 Kg/mese), e della durata massima (2 anni), costituisce un prototipo sperimentale che non può e non deve essere utilizzato per scopo industriale di trattamento dei rifiuti cemento – amianto”*.

- *che l'impianto sperimentale ha “interferenze con l'ambiente ridotte ad un minimo” e che non vi possono essere “impatti ambientali in qualche modo significativi [...] qualora siano adottate tutte le misure di sicurezza indicate nella documentazione presentata, e che in ogni caso gli organi competenti potranno imporre ulteriori misure di sicurezza durante la fase di autorizzazione, costruzione e successivo controllo dell'impianto”*.

Il giudizio di non assoggettabilità a VIA è stato peraltro formulato *“a condizione che vengano ottemperate tutte le indicazioni descritte nel SIA”*.

Seguono 8 prescrizioni relative ad “aspetti progettuali” e 1 prescrizione relativa ad aspetti procedurali “*post operam*”, tutte trasposte nel Decreto impugnato.

In particolare, per quanto qui interessa, secondo la prescrizione n. 2 *“dovrà essere rispettato rigorosamente il processo descritto ed in particolare il materiale cemento – amianto dovrà essere frantumato alla dimensione di processo nello stesso impianto”*; secondo la prescrizione n. 3 *“non potranno esserci emissioni in atmosfera di CO2 e altri gas, che dovranno comunque essere stoccati e analizzati”*; secondo la prescrizione n. 4 *“dovranno essere condotti studi specifici indirizzati a verificare la stabilità nel tempo dei prodotti di scarto”*; secondo la prescrizione n. 5 *“dovranno essere condotti studi specifici indirizzati al riutilizzo di tutti i materiali/sostanze di scarto generati dal processo produttivo sperimentale”*.

12. E' utile altresì richiamare alcune consolidate acquisizioni giurisprudenziali in materia di principio di precauzione (per una efficace sintesi, vedi soprattutto, Cons. Stato, sez. IV, sentenza n. 6250 del 27 dicembre 2013, richiamata anche dal TAR).

12.1. Come è noto, in linea generale la tutela dell'ambiente ha trovato anticipata applicazione rispetto all'evento dannoso con l'introduzione, nell'ordinamento, del principio di precauzione (art. 174, § 2, del Trattato CE, oggi art. 191, § 2 Trattato FUE, art. 301 codice dell'ambiente), in forza del quale per ogni attività che comporti pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, deve essere assicurato un alto livello di protezione.

Secondo i consolidati principi elaborati dalla giurisprudenza, in particolare comunitaria (Cass., sez. un., 3 maggio 2013, n. 10303; Cons. Stato, sez. III, 4 marzo 2013, n. 1281; Corte giust., sez. II, 15 gennaio 2009, C-383/07; 13 dicembre 2007, C-418/04; 9 settembre 2003, C-236/01):

a) il principio di precauzione costituisce uno dei fondamenti della politica dell'Unione europea e dello Stato italiano in materia ambientale accanto a quelli della precauzione, dell'azione preventiva, e della correzione in via prioritaria ed alla fonte dei danni causati all'ambiente; l'individuazione dei tratti giuridici del principio viene sviluppata lungo un percorso esegetico fondato sul binomio analisi dei rischi – carattere necessario delle misure adottate; le misure precauzionali, infatti, presuppongono che la valutazione dei rischi di cui dispongono le autorità riveli indizi specifici i quali, senza escludere l'incertezza scientifica, permettano ragionevolmente di concludere, sulla base dei dati disponibili che risultano maggiormente affidabili e dei risultati più recenti della ricerca internazionale, che l'attuazione di tali misure è necessaria al fine di evitare pregiudizi all'ambiente o alla salute; si rifiuta un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente;

b) la giuridicizzazione e la conseguente giustiziabilità del principio di precauzione passano così attraverso la necessità di riconoscere canali istituzionali di coinvolgimento dei cittadini, delle loro formazioni sociali e delle loro comunità di riferimento, nell'esercizio della funzione (globalmente rilevante) di amministrazione del rischio, sia a livello comunitario che a livello nazionale; il che contribuisce alla costruzione di un diritto «effettivo» del rischio, in linea con il modello della *responsible governance*;

c) il principio presuppone che l'esistenza di un rischio specifico è tale solo quando non possa escludersi, sulla base di elementi oggettivi, che l'intervento umano su un determinato sito lo pregiudichi in modo significativo;

d) sul piano procedurale, 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, valutazione che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura;

e) il principio in esame non può legittimare una interpretazione delle disposizioni normative, tecniche ed amministrative vigenti in un dato settore che ne dilati il senso fino a ricomprensivi 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.

12.2. E' stato altresì sottolineato che - posto che la normativa di cui al d. lgs. 152 del 2006 è interamente ispirata al c.d. principio di precauzione - il rispetto delle procedure di V.I.A. ed A.I.A. ivi previste equivale ad una presunzione in merito al rispetto di quel principio; detta presunzione non può essere superata dall'apprezzamento di un rischio puramente ipotetico, fondato su mere supposizioni allo stato non ancora verificate in termini scientifici (Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2020, n.4545).

12.3. La Comunicazione della Commissione Europea del 2 febbraio 2000 fornisce indicazioni di indirizzo in merito alle condizioni di applicazione del principio di precauzione, individuandole:

(i) nella sussistenza di indicazioni ricavate da una valutazione scientifica oggettiva che consentano di dedurre ragionevolmente l'esistenza di un rischio per l'ambiente o la salute umana;

(ii) in una situazione di incertezza scientifica oggettiva che riguardi l'entità o la gestione del rischio, tale per cui non possano determinarsene con esattezza la portata e gli effetti.

Nella prospettiva della Commissione Europea, l'azione precauzionale è pertanto giustificata solo quando vi sia stata l'identificazione degli effetti potenzialmente negativi (rischio) sulla base di dati scientifici, seri, oggettivi e disponibili, nonché di un "ragionamento rigorosamente logico" e, tuttavia, permanga un'ampia incertezza scientifica sulla "portata" del suddetto rischio (par. 5.1.3).

Nel conseguente bilanciamento delle più opportune iniziative di contenimento del rischio, la scelta del c.d. "rischio zero" entra in potenziale tensione con il principio di proporzionalità, il quale impone misure "congrue rispetto al livello prescelto di protezione" ed una conseguente analisi dei vantaggi e degli oneri dalle stesse derivanti: dunque, non è sempre vero che un divieto totale od un intervento di contrasto radicale costituiscano "una risposta proporzionale al rischio potenziale", potendosi configurare situazioni e contesti specifici che rendono una tale strategia inopportuna, inutilmente dispendiosa, se non sostanzialmente improduttiva.

In siffatte ipotesi, per coniugare in modo bilanciato esigenze di precauzione e di proporzionalità, la Commissione suggerisce di modulare l'azione cautelativa in relazione alla evoluzione dei suoi risultati, sottoponendo le misure adottate ad un'opera di controllo e di "revisione, alla luce dei nuovi dati scientifici" (par. 6 e 6.3.5).

12.4. Con specifico riguardo alla fase di "screening" è stato sottolineato (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020, n. 5379), che essa svolge "una funzione preliminare per così dire di "carotaggio", nel senso che "sonda" la progettualità e solo ove ravvisi effettivamente una significatività della stessa in termini di incidenza negativa sull'ambiente, impone il passaggio alla fase successiva della relativa procedura; diversamente, consente di pretermetterla, con conseguente intuibile risparmio, sia in termini di costi effettivi, che di tempi di attuazione".

Lo screening, è dunque esso stesso una procedura di valutazione ambientale, che viene realizzata preventivamente con riguardo a determinate tipologie di progetto rispetto alle quali alla valutazione vera e propria si arriva solo in via eventuale, in base cioè all'esito in tal senso della verifica di assoggettabilità.

Le categorie di progetti che possono essere sottoposte alla verifica di assoggettabilità coincidono con quelle rispetto alle quali la V.I.A. è solo eventuale, ovvero, secondo quanto prescritto dall'art. 20 del d.lgs. n. 152 del 2006, nella versione applicabile *ratione temporis* alla fattispecie: 1) progetti elencati nell'Allegato II al Codice che servono esclusivamente o essenzialmente per lo sviluppo ed il collaudo di nuovi metodi o prodotti e non sono utilizzati per più di due anni (screening di competenza statale); 2) modifiche dei progetti elencati nell'Allegato II suscettibili di produrre effetti negativi e significativi per l'ambiente (screening di competenza statale); 3) progetti elencati nell'Allegato IV (screening di competenza regionale).

Il citato, previgente, art. 20, comma 5, disponeva che “*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*”.

In proposito, come correttamente ricordato dalla società appellata, incombe sull’Amministrazione titolare del potere l’obbligo di adottare una deliberazione “*adeguatamente motivata in relazione a fattori di oggettiva pericolosità rivenienti dagli indici di cui all’Allegato V al Codice ambientale, stante che ciò implica solo il rinvio ad un più approfondito scrutinio della progettualità proposta, che dalle ragioni dello stesso non risulta comunque in alcun modo condizionata*” (cfr., Cons. Stato, Sez. II, sentenza n. 5379 del 2020).

Questo approccio è il diretto precipitato del principio di precauzione che “[...] *presuppone l’esistenza di un rischio specifico all’esito di una valutazione quanto più possibile completa, condotta alla luce dei dati disponibili che risultino maggiormente affidabili e che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura*” (cfr., Cons. Stato, sez. III, sentenza n. 6655 del 2019).

13. Ciò posto, nel caso di specie, rileva il Collegio che sia l’impugnativa di primo grado che il presente appello, si fondano, da un lato, su un non corretto inquadramento dal punto di vista teorico della natura e della funzione delle c.d. “prescrizioni” o “condizioni ambientali”, dall’altro, sul piano concreto, sono caratterizzate dalla completa pretermissione della documentazione integrativa presentata dalla società appellata in risposta alle specifiche richieste istruttorie del Ministero dell’Ambiente intervenute a valle della fase di consultazione pubblica.

13.1. In primo luogo, il TAR non ha affatto confuso le prescrizioni imposte dal decreto impugnato con “le dichiarazioni” della società proponente se non altro perché, come sopra ricordato, nel parere della Commissione VIA VAS presupposto del Decreto impugnato, viene complessivamente prescritta l’ottemperanza di “*tutte le condizioni descritte nel SIA*”.

Né tantomeno siffatta confusione è stata operata dal provvedimento impugnato.

Come più volte sottolineato dalla Sezione, sia pure con specifico riferimento al procedimento di VIA, “*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 ai principi di economicità dell’azione amministrativa e di collaborazione tra i soggetti del procedimento*” (sez. IV, sentenza n. 1392 del 27 marzo 2017; id., 16 marzo 2005, n. 1102).

In attuazione della direttiva 2014/52/UE il d.lgs. n. 104 del 2017 ha poi introdotto nell’ordinamento nazionale il concetto di “condizione ambientale” apposta al provvedimento di VIA, non più limitata ai soli “*requisiti per la realizzazione del progetto*” ovvero alle “*misure per prevenire, ridurre e compensare gli impatti ambientali negativi*”, ma estesa alla descrizione puntuale delle misure di monitoraggio ambientale (art. 5, lett. o-*quater*), del d. lgs. n. 152 del 2006, come introdotto dal d. lgs. n. 104/2017).

Per quanto qui interessa, secondo il quadro normativo previgente applicabile *ratione temporis* alla fattispecie, la prescrizione viene definita come una condizione “*per la realizzazione, esercizio e dismissione dei progetti*”, oltre che relativa ad eventuali malfunzionamenti (l’art. 26, comma 5 del d.lgs. n. 152 del 2006, previgente).

All’Autorità pubblica competono poi le “*verifiche di ottemperanza*” delle condizioni ambientali, allo scopo di identificare tempestivamente gli impatti ambientali significativi e negativi imprevisi e di adottare le opportune misure correttive (art. 28, comma 2, d.lgs. n. 152 del 2006, testo vigente).

Pertanto, nel caso di specie – indipendentemente dal fatto che alcune delle prescrizioni impartite abbiano recepito le indicazioni provenienti dallo stessa società proponente – tutte le “condizioni” indicate dall’Amministrazione sono comunque divenute parte integrante del giudizio di esclusione dalla VIA, con la conseguenza che, in assenza dell’ottemperanza a tali prescrizioni, il progetto in esame non potrebbe (non avrebbe potuto) essere legittimamente autorizzato dal punto di vista ambientale.

13.2. E’ poi rimasta un’affermazione del tutto apodittica e indimostrata quella secondo cui alcune delle prescrizioni (in particolare le prescrizioni n. 2 e n. 3), sarebbero sostanzialmente condizioni “impossibili”.

Al riguardo, peraltro, tutte le disquisizioni tecniche del Comune ricorrente omettono di considerare la documentazione integrativa presentata dalla società appellata a seguito delle richieste istruttorie del Ministero e della Commissione VIA – VAS.

13.3. Per quanto riguarda il quadro di riferimento ambientale, non possono trarsi elementi significativi nemmeno dai pareri negativi acquisiti nella fase iniziale del procedimento di *screening*, in precedenza richiamati.

Al riguardo, si è infatti già evidenziato che, sul punto, la Commissione VIA – VAS - dopo avere effettuato gli approfondimenti richiesti, esaminato la documentazione integrativa ed espletato un sopralluogo - ha esplicitamente valutato che “*il progetto non prevede emissioni in atmosfera, né la frantumazione del RCA in siti diversi dall’impianto stesso*”.

13.4. A riscontro delle valutazioni effettuate dalla CTVIA è possibile osservare quanto segue.

13.4.1. Il Comune ha sostenuto, relativamente alla prescrizione n. 3 del Decreto impugnato (“*non potranno esserci emissioni in atmosfera di CO2 o altri gas, che dovranno comunque essere stoccati e analizzati*”), che la stessa non sarebbe realizzabile in considerazione di quanto dichiarato dalla stessa società proponente nella documentazione progettuale.

Tuttavia, se è vero che, nella “Risposta alle osservazioni” la società aveva evidenziato, che

*“in questa fase, le finalità e gli obiettivi del prototipo non contemplano il possibile recupero e riutilizzo della CO2 (che sarà sicuramente perseguito in impianti a scala maggiore) [...]”,* tuttavia, successivamente, nella Relazione integrativa, essa si è resa disponibile a *“testare il possibile utilizzo della CO2 e di prodotti fertilizzanti, senza che ne derivi alcun vantaggio economico al momento”* (pag. 10).

Inoltre, come si evince sempre dalla pag. 10 della predetta Relazione, la P.R.A., ha ridefinito le modalità di gestione della CO2 prodotta dalla prima fase di decarbonatazione prevedendo che *“L’anidride carbonica che si produce nel processo di decarbonatazione verrà trattata mediante un filtro assoluto (così da renderla totalmente priva di fibre di amianto), poi liquefatta ed imbottigliata in bombole di acciaio. La presente sperimentazione di impianto pilota valuterà la possibilità tecnica ed economica di un futuro utilizzo dell’anidride carbonica prodotta durante il processo. [...]”*.

Vero è che alla pag. 33 della medesima Relazione integrativa si torna a fare riferimento – con apparente contraddizione – al fatto che *“in questa fase, le finalità e gli obiettivi del prototipo non contemplano il possibile recupero e riutilizzo della CO2 (che sarà sicuramente perseguito in impianti a scala maggiore), la quale sarà semplicemente immessa in atmosfera dopo essere passata attraverso il filtro assoluto per garantire che non prenda in carico fibre di amianto”*.

Tuttavia tale eventualità costituisce evidentemente il riflesso delle iniziali valutazioni di tipo economico svolte dalla società e non già dell’impossibilità tecnica di attuazione delle prescrizioni imposta dal MATTM ai fini della non assoggettabilità a VIA.

13.4.2. Per quanto riguarda i dubbi genericamente sollevati dal tecnico di parte in relazione alla “reazione di decarbonatazione”, la società ha ricordato che il prototipo è il frutto di una ricerca effettuata in ambito universitario nel corso della quale è stata realizzata un’accurata simulazione del processo da parte del LEBS (Laboratorio di Strutturistica Chimica Ambientale e Biologica) operante presso il Dipartimento di Chimica “G. Ciamician” dell’Università di Bologna e diretto dal Prof. Norberto Roveri.

Nella relazione di parte non si confuta in alcun modo l’attendibilità e la validità, sul piano tecnico – scientifico, di tale ricerca sperimentale.

13.4.3 In relazione alla tipologia di “filtri assoluti” utilizzati presso l’impianto, la società ha sottolineato – senza serie contestazioni *ex adverso* - che nella fase di progettazione esecutiva, successiva alla fase di *screening*, al fine di rispettare le prescrizioni imposte dal Ministero è stata prevista l’installazione di n. 2 filtri assoluti in serie del tipo del tipo HEPA H13 (efficienza maggiore del 99,95%) e del tipo ULPA U15 (efficienza del 99,99995 %).

13.4.4. Relativamente al rischio di dispersione di amianto per effetto dello stoccaggio dell’eternit in entrata, la società appellata ha richiamato quanto descritto alle pagg. 22 – 25 della Relazione integrativa, dalle quali si evince che *“Il materiale contenente amianto (MCA) entrerà dentro l’area dell’impianto tramite una pass-box, delle dimensioni nette pari a 600x600x600 mm, dotata di due sportelli vetrati ad interblocco elettronico, 2 elettroserrature, 2 stato porta, 2 semafori (led verde, led rosso e pulsante di emergenza), 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 per poi essere convogliate in filtri assoluti.*

*La fase di stoccaggio è, perciò, propedeutica alla lavorazione del M.C.A. e non sarà in ogni caso superiore a 400 kg istantanei (20 kg/giorno), posta la potenzialità impiantistica pari a 400 kg/mese.*

*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 [...].”*

13.4.5. In relazione alle criticità inerenti il processo di frantumazione dell’amianto, si è già ricordato che, in base alla prescrizione n.2 del Decreto *“Dovrà essere rispettato rigorosamente il processo descritto ed in particolare il materiale cemento - amianto dovrà essere frantumato alla dimensione di processo nello stesso impianto”*.

Sempre dalla Relazione integrativa (pagg. 26 – 29) si evince che la società ha previsto che l’amianto arrivi presso l’impianto già in frammenti di piccola pezzatura, i quali si rinvergono comunemente e in gran quantità nei siti da bonificare, laddove vengono raccolti e posti in sacchi a chiusura ermetica (i cosiddetti “big bags”).

Ai fini del maggiore controllo della fase di frantumazione dei manufatti in cemento-amianto, la proponente ha previsto e disposto all’interno dell’impianto una ulteriore zona confinata dedicata alla polverizzazione del materiale, già conferito in ingresso in piccole dimensioni.

A questa parte del processo sono dedicate le pagg. 26 e ss. della Relazione integrativa.

13.4.6. Anche le criticità relative all’immissione in atmosfera di residui di amianto a seguito di macinazione risultano espressamente trattate nella Relazione integrativa dove si legge, ad esempio, che *“il macinato che fuoriesce dalla parte bassa della macchina viene convogliato al processo, mentre l’aria di ventilazione, che contiene una certa quantità di polveri, attraverserà dapprima un separatore a ciclone, per subire una prima e grossolana depolverazione, successivamente sarà inviata sistema di filtraggio aria per la sua completa decontaminazione prima di essere immessa nell’ambiente”* (pag. 29).

Inoltre (pag. 39) *“Onde scongiurare eventuali dispersioni di fibre, verranno eseguiti dei campionamenti ambientali sia all'interno delle aree confinate dell'impianto che all'esterno, il tutto, dalla fase di avviamento dell'impianto fino al suo smantellamento e/o restituzione dell'area bonificata”*.

13.4.7. Infine, alla descrizione del piano di gestione complessiva delle emergenze sono dedicate le pagine 36 e seguenti della più volte citata Relazione.

13.4.8. Va soggiunto che, in relazione a tutti gli aspetti del progetto criticati dal Comune appellante, la Relazione tecnica di parte che supporta i motivi di appello si limita a contrapporre soltanto ipotesi e dubbi genericamente formulati, sicché deve in definitiva convenirsi con il primo giudice che *“il ricorrente ha individuato rischi del tutto astratti, concludendo nel senso dell'irrealizzabilità dell'impianto, a prescindere dall'attuazione di eventuali misure di salvaguardia, da esso neanche ipotizzate”*.

14. Anche per quanto riguarda la localizzazione dell'impianto, sono rimaste prive di idonea critica le argomentazioni del TAR il quale, in relazione alla dedotta violazione del Piano Regionale Rifiuti Speciali della Puglia (pag. 115, punto 6), ha fatto osservare che *“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 autorizzativo 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 invero, vedrebbero quale unico autore la società controinteressata, la quale sarebbe dunque destinataria di tutta una serie di obblighi, in osservanza del principio europolitano “chi inquina paga”*.

14.1. Irrmediabilmente generiche sono poi le restanti censure relative alla presunta vicinanza del sito di installazione del prototipo ad aree “sensibili” dal punto di vista ambientale.

Per quanto occorrer possa si evidenzia che un'apposita Sezione dello studio preliminare ambientale è dedicata al quadro di programmazione territoriale e all'eventuale interferenza con zone perimetrate dal Piano paesistico territoriale della Regione Puglia, aree naturali, PSIC e ZPS.

Non è contestato che l'intervento non ricada in tali aree.

Di ciò si dà peraltro atto anche nel parere del Comitato Regionale VIA, sebbene poi quest'ultimo abbia concluso che l'intervento sia comunque da assoggettare alla procedura di VIA, anche in relazione alla sua *“specifica collocazione territoriale”*.

Di tale specificità, non viene tuttavia fornita alcuna concreta connotazione, tale da poter costituire un parametro di riferimento per l'esercizio del sindacato di legittimità invocato, anche in questo caso genericamente, dal Comune appellante.

15. Va infine respinta la richiesta di CTU avanzata dal Comune.

Quest'ultima, come noto, nell'ambito del giudizio amministrativo, al pari della verifica, non esonera la parte dall'onere di provare i fatti dedotti e posti a base delle sue richieste, i quali devono essere dalla stessa dimostrati in ragione dei criteri di ripartizione dell'onere probatorio posti dall'art. 2697 c.c.

Non si tratta cioè di un autonomo mezzo di prova ma di uno strumento di valutazione della prova e la sua funzione è quella di fornire al giudice i necessari elementi di valutazione nell'ipotesi in cui la complessità sul piano tecnico-specialistico dei fatti di causa impedisca una compiuta comprensione della vicenda oggetto di giudizio.

Nella specie, per tutto quanto sopra evidenziato, deve escludersi che il Comune ricorrente abbia fornito una adeguata dimostrazione della necessità della consulenza che assumerebbe, quindi, una funzione inammissibilmente esplorativa.

16. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello deve essere respinto.

Le spese del grado seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo ai sensi del Regolamento n. 55 del 2014.

*(Omissis)*