

Autorizzazione alla realizzazione di un impianto di trattamento e messa in riserva di rifiuti speciali non pericolosi

Cons. Stato, Sez. IV 28 gennaio 2022, n. 625 - Greco, pres.; Lamberti, est. - Legambiente Onlus (avv. Garbarino) c. Provincia di Brescia (avv.ti Donati e Poli) ed a.

Ambiente - Determinazione di non assoggettabilità a VIA - Autorizzazione alla realizzazione di un impianto di trattamento e messa in riserva di rifiuti speciali non pericolosi.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Oggetto del presente giudizio sono i seguenti atti:

- il provvedimento della Provincia di Brescia n. 1651 del 17 maggio 2018, con il quale è stato escluso dalla procedura di VIA il progetto, presentato dalla società Bettoni S.p.a., di un impianto destinato alle operazioni di trattamento (R5) e messa in riserva (R13) di rifiuti speciali non pericolosi;
- il successivo provvedimento provinciale n. 2676 del 30 luglio 2018, con il quale è stata autorizzata, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, la realizzazione del suddetto impianto.

1.1. L'associazione odierna appellante ha impugnato avanti il T.a.r. per la Lombardia – sezione staccata di Brescia entrambi i provvedimenti (il secondo dei quali con motivi aggiunti).

1.2. Si sono costituiti in resistenza la Provincia di Brescia e la società Bettoni S.p.a.; è, inoltre, intervenuto *ad adiuvandum* il Comune di Ospitaletto, contiguo ai luoghi interessati dal progetto.

2. Con la sentenza indicata in epigrafe il T.a.r. ha respinto tutte le censure formulate dall'associazione ricorrente (§§ 19 – 30) e dall'interveniente Comune di Ospitaletto (§§ 31 – 32).

3. Legambiente ha interposto appello, articolando cinque motivi di appello.

3.1. In particolare, Legambiente:

- con il primo motivo ha censurato il § 30 della sentenza;
- con il secondo motivo ha censurato il § 19 della sentenza;
- con il terzo motivo ha censurato i §§ 25 e 26 della sentenza;
- con il quarto motivo ha censurato i §§ 28 e 29 della sentenza;
- con il quinto motivo ha censurato i §§ 20, 21, 22 e 23 della sentenza.

3.2. Si sono costituiti in resistenza la Provincia e la società controinteressata.

3.3. Nelle more del giudizio è intervenuta una variante all'autorizzazione, non impugnata da Legambiente: la Provincia di Brescia ha conseguentemente formulato eccezione di sopravvenuta inammissibilità del gravame.

3.4. Il ricorso è stato trattato alla pubblica udienza del 9 dicembre 2021, in vista della quale le parti hanno versato in atti difese scritte.

4. Il Collegio osserva preliminarmente che:

- i capi della sentenza impugnata contraddistinti dal § 24 e dal § 27 non sono stati impugnati;
- parimenti, non è stata censurata la reiezione dei motivi di doglianza formulati dal Comune di Ospitaletto (§§ 31 e 32 della sentenza);
- non è stata *ab origine* impugnata, da parte di Legambiente, la delibera di giunta regionale n. 8/11317 del 10 febbraio 2010, recante il “Metodo per l'espletamento della verifica di assoggettabilità alla VIA per gli impianti di smaltimento e/o recupero rifiuti”.

4.1. Il *thema decidendum* del presente grado, pertanto, è limitato ai soli motivi di doglianza relativi ai provvedimenti di cui al § 1, trattati nella sentenza impugnata ai §§ 19, 20 – 23, 25 – 26, 28 – 29, 30.



5. Il Collegio prescinde dall'esame dell'eccezione di inammissibilità sopravvenuta formulata dalla Provincia, stante l'infondatezza nel merito delle prospettazioni di Legambiente.

6. Il Collegio premette, in fatto, che:

- la società Bettoni esercita attività estrattiva in forza di autorizzazione provinciale n. 3464 dell'8 ottobre 2007, con scadenza prevista al 24 gennaio 2023;
- l'area nella quale la società opera non è interamente scavata;
- il progetto per cui è causa interessa una parte non scavata di tale area, nella quale insiste un allevamento avicolo da tempo dismesso;
- l'impianto è destinato alle operazioni R5, R13 e D15 con riferimento a macerie edili da costruzione e demolizione; terre e rocce; miscele bituminose.

7. In diritto, il Collegio osserva quanto segue, seguendo l'ordine delle censure formulato in appello.

8. Con il primo motivo l'appellante censura il § 30 della sentenza.

8.1. Il Piano regionale delle cave prevede, per il comprensorio per cui è causa, che gli *"impianti di trattamento degli inerti"* devono essere collocati a una quota inferiore rispetto al piano di campagna (poi individuata in 10 metri), *"al fine di sottrarli alla percezione visiva nonché limitare l'impatto acustico rispetto alla viabilità limitrofa"*.

8.2. La disciplina, proprio in quanto contenuta nel Piano cave, è con ogni evidenza dettata per le cave *stricto sensu* intese e per tutti gli impianti ancillari alla coltivazione delle medesime e non riguarda, dunque, i distinti impianti di trattamento di rifiuti.

8.3. Comunque, a tutto concedere, pur ove si qualifichi, ai sensi e per gli effetti *de quibus*, l'impianto per cui è causa come *"impianto di trattamento di inerti"*, l'esposta disciplina non viene in rilievo nella specie.

8.4. Invero, un'esegesi logico-sistematica della previsione, ineludibile allorché la disposizione da interpretare sia contenuta – come nella specie – in un più ampio *corpus* di natura programmatório-pianificatoria, porta ad escluderne l'applicazione.

8.5. La previsione in discorso, con ogni evidenza dettata per ridurre l'impatto inquinante causato da attività che per loro natura liberano quantità notevoli di polveri, non può che riferirsi ad aree già scavate o, comunque, poste al di sotto dell'ordinario piano di campagna (quali solitamente, del resto, sono le cave e gli impianti funzionalmente connessi).

8.6. Nel caso contrario di aree non previamente scavate, infatti, l'applicazione della previsione porterebbe al risultato paradossale – del tutto contrario alla *ratio* sottesa alla disposizione – di determinare un notevole impatto ambientale, dovendosi provvedere *ex novo* allo scavo, con conseguente liberazione nell'aria di quantitativi ingenti di polveri (ossia proprio quel risultato che la disposizione mira ad evitare).

8.7. Il rispetto formale di una disciplina dettata in funzione della protezione dell'ambiente si tradurrebbe, dunque, in una paradossale lesione sostanziale dello stesso, in un cortocircuito normativo la cui contraddittorietà intrinseca ne disvela l'insostenibilità esegetica.

9. Con il secondo motivo l'appellante censura il § 19 della sentenza.

9.1. Come osservato dal T.a.r., *"le regole regionali su cui è impostato il test DCGIS Screening Tool [non impugnate da Legambiente] prevedono quattro indici. I primi due (IA e IB) misurano l'impatto della nuova attività inquinante rispettivamente su ogni specifico elemento di vulnerabilità, e in modo complessivo su tutti gli elementi di vulnerabilità. Gli altri due (IC e ID) misurano l'impatto cumulativo con riguardo, rispettivamente, a uno specifico indicatore di pressione e al complesso di tutti gli indicatori di pressione. La procedura di VIA è necessaria unicamente se sono superati i valori di soglia in almeno tre elementi di vulnerabilità dell'indice IA, oppure se è superato il valore di soglia dell'indice IB. Negli altri casi, invece, e dunque anche nell'ipotesi di superamento di tutti o di alcuni valori di soglia dell'indice IC, e del valore di soglia dell'indice di impatto cumulativo complessivo ID, la VIA non è obbligatoria, ma il progetto richiede integrazioni e misure di compensazione e mitigazione, oppure un piano di monitoraggio e controllo"*.

9.2. Ora, nella specie non consta il superamento dei “*valori di soglia in almeno tre elementi di vulnerabilità dell’indice IA*”, oppure il superamento del “*valore di soglia dell’indice IB*”.

9.3. Non emerge, dunque, alcun elemento normativo che imponesse lo svolgimento della VIA.

9.4. La doverosità della VIA non può, di converso, essere fatta derivare *sic et simpliciter* dal principio di precauzione.

9.5. In proposito, è sufficiente evidenziare che:

- una siffatta conclusione si risolve in una mera opinione soggettiva, priva di concrete e verificabili basi oggettive;

- prima ancora, il principio di precauzione non rappresenta un limite sostanziale di carattere generale alla realizzazione di attività *lato sensu* produttive, ma costituisce un mero criterio metodologico per conformare nel *quomodo* lo svolgimento, affinché i rischi ragionevolmente prevedibili sulla base delle conoscenze tecniche del momento possano essere efficacemente prevenuti.

10. Con il terzo motivo l’appellante censura i §§ 25 – 26 della sentenza.

10.1. La censura si risolve nella mera non condivisione dell’approccio seguito dall’ATS, che, rispetto al pregresso *modus operandi*, avrebbe sostituito alla più rigida “opzione zero” un criterio più elastico, teso a verificare il *quid pluris* di inquinamento recato dal singolo impianto.

10.2. Ora, la scelta di concentrare l’attenzione su tale differenziale non palesa segni macroscopici di illegittimità, posto che, come ha correttamente evidenziato il T.a.r., “*risulterebbe in conflitto con il principio di proporzionalità rallentare o bloccare sistematicamente le nuove iniziative economiche, scaricando sui nuovi arrivati la sanzione per l’inquinamento provocato in precedenza da altri fattori stressanti. È invece più equilibrata, e coerente anche con il principio di precauzione, la scelta di gravare i nuovi progetti di maggiori oneri di sicurezza, che rendano tollerabile l’avvio di un’ulteriore attività produttiva*”.

10.3. Prima ancora, a ben vedere anche nel precedente provvedimento citato da Legambiente, ove secondo quest’ultima sarebbe stata fatta applicazione della “opzione zero”, in realtà l’Amministrazione ha seguito lo stesso *modus procedendi* adottato nel caso di specie.

10.4. Nella vicenda richiamata, afferente al parere sfavorevole alla realizzazione di una discarica, l’Amministrazione ha formulato, infatti, un giudizio negativo sulla base della ravvisata intollerabilità dello “*effetto negativo aggiuntivo*” recato dalla discarica, in considerazione dello “*impatto complessivo determinato dalle attività [già] in essere*”.

10.5. A prescindere dal fatto che una discarica ha un impatto certamente superiore ad un impianto di trattamento di rifiuti, è evidente, dunque, che anche in quel caso l’Amministrazione ha valutato la compatibilità ambientale del progetto nell’ambito di una complessiva ed organica considerazione della più ampia area ove questo si sarebbe inserito.

10.6. Quanto alla presenza nelle vicinanze di un centro commerciale, questo impatta solo sull’indice ID, che tuttavia, come visto *supra*, non rileva in termini di doverosità della VIA.

11. Con il quarto motivo l’appellante censura i §§ 28 – 29 della sentenza.

11.1. Non era necessaria, nella specie, una variante urbanistica, alla luce della tipologia di rifiuti trattati dall’impianto e dall’attuale destinazione urbanistica dell’area.

11.2. Non ha poi rilievo, in senso contrario, la prossima data di cessazione dell’attività di cava, ove si considerino, a tacer d’altro, i tempi tecnici occorrenti per la relativa dismissione.

12. Con il quinto motivo, infine, l’appellante censura i §§ 20 – 23 della sentenza.

12.1. L’enucleazione delle misure di riduzione dell’ulteriore “fattore di pressione” arrecato all’ambiente circostante dall’impianto non disvela un vizio della funzione.

12.2. Invero:

- la diffusione di polveri viene limitata con l’installazione di dispersori d’acqua, irrigatori mobili ed un cannone nebulizzatore, nonché con la prescrizione della periodica bagnatura e pulizia dei piazzali e delle aree di manovra;

- l’impatto sulla circolazione viaria ascrivibile all’impianto non determina il superamento dei livelli

già autorizzati per la cava; è, inoltre, prevista la realizzazione di una rotatoria dedicata sulla SP51 e, comunque, le strade risultano capaci di assorbire il passaggio di mezzi pesanti;

- le problematiche acustiche che subirebbero le abitazioni circostanti sono affrontate con la previsione di specifiche e mirate barriere anti-rumore.

13. Per le esposte ragioni, pertanto, il ricorso va integralmente respinto.

14. Le spese del grado di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

(Omissis)

