

Autorizzazione integrata ambientale per un impianto di trattamento di rifiuti non pericolosi finalizzato alla produzione di CSS-CSS combustibile

T.A.R. Piemonte, Sez. II 17 maggio 2022, n. 482 - Bellucci, pres.; Caccamo, est. - Pastificio Mediterranea S.r.l. (avv.ti Breida e Vinci) c. Provincia di Alessandria (avv.ti Terzano, Vella e Fortuna) ed a.

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale per un impianto di trattamento di rifiuti non pericolosi finalizzato alla produzione di CSS-CSS combustibile - Esclusione del progetto dalla VIA

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Il Pastificio Mediterranea s.r.l. esercita la propria attività e di produzione di pasta e altri generi alimentari presso lo stabilimento ubicato in Silvano d'Orba, Strada per Lerma 68, località Caraffa.
2. Con istanza del 10.05.2019 Refuel S.r.l. ("Refuel") presentava domanda di verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale ("VIA") ai sensi dell'art. 19 D.Lgs. n. 152/2006, in relazione al progetto per la realizzazione di un impianto di trattamento rifiuti non pericolosi finalizzato alla produzione di Combustibile Solido Secondario ("CSS") – attività di recupero R13-R12-R13 – nel Comune di Silvano d'Orba, località Caraffa. Il procedimento si concludeva con la Determinazione n. DDAP2 - 1023 – 2019 del 18.11.2019, che disponeva l'esclusione del progetto dalla VIA, con prescrizioni.
3. In data 19.02.2020, Refuel chiedeva il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale ("AIA") ai sensi dell'art. 29 ter e quater del D.Lgs. n. 152/2006 per la realizzazione del succitato progetto.
4. Le problematiche relative all'insediamento dell'impianto rilevate dagli Enti interessati, insieme ad altri aspetti meritevoli di approfondimento, costituivano oggetto di discussione della prima conferenza di servizi, che si concludeva con la sospensione del procedimento e la richiesta di integrazioni alla proponente Refuel. All'esito della seconda conferenza di servizi, la Provincia riteneva assentibile il progetto e, con determinazione n. DDAP2 - 1196 - 2020 17/12/2020, rilasciava l'Autorizzazione Integrata Ambientale richiesta, corredata da 122 prescrizioni.
5. Avverso il succitato provvedimento sono insorti i ricorrenti per chiederne l'annullamento, articolando molteplici censure di violazione di legge, eccesso di potere, difetto di istruttoria e motivazione che sono così rubricate:
 - I) *"Violazione e falsa applicazione degli artt. 4, 5, 6, 29 – bis e 29-sexies del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare sotto il profilo del difetto di motivazione, della carenza di istruttoria e dell'illogicità e contraddittorietà manifeste"*;
 - II) *"Violazione e falsa applicazione del D.P.C.M. 14.11.1997. Violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e 3 del regolamento Comunale per la Tutela dall'inquinamento acustico derivante dalle attività rumorose. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare sotto il profilo del difetto di motivazione, della carenza istruttoria e dell'illogicità e contraddittorietà manifeste"*;
 - III. *"Violazione e falsa applicazione dell'art. 19 del D.Lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione degli artt. 142 e 146 del D.Lgs. n. 42/2004. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare sotto il profilo di difetto di motivazione"*.
6. Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Alessandria e Refuel per resistere al gravame, quest'ultimo eccependo preliminarmente l'inammissibilità dello ricorso e chiedendone entrambi il rigetto perché infondato.
7. Le parti hanno scambiato ulteriori scritti difensivi con corredo documentale e, all'udienza del 17.11.2021, la causa è passata in decisione.
8. Prima di entrare nel merito del gravame, è necessario scrutinare l'eccezione di inammissibilità per difetto di interesse sollevata da Refuel, secondo cui in nessun punto del ricorso la Pastificio Mediterranea avrebbe allegato e provato lo specifico interesse ad agire rispetto al titolo impugnato; il criterio della *vicinitas*, unico collegamento che la ricorrente potrebbe vantare rispetto al sito interessato dall'opera, non sarebbe sufficiente a legittimare la stessa alla proposizione del ricorso in mancanza della dimostrazione del concreto pregiudizio subito.
L'eccezione è infondata.
In proposito, ritiene il Collegio di poter richiamare – condividendone gli arresti – l'orientamento giurisprudenziale secondo cui *"è noto che, in materia ambientale (e specialmente di gestione dei rifiuti), ai fini della sussistenza della legittimazione ad agire sia sufficiente la vicinitas, intesa come vicinanza dei soggetti che si ritengono lesi al sito prescelto per l'ubicazione di una discarica avente potenzialità inquinanti, non potendo loro addossarsi il gravoso onere dell'effettiva prova del danno subito (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2015 n. 263; Tar Lazio, Latina, 18 ottobre 2019, n. 621; Tar Abruzzo, L'Aquila, 20 aprile 2016 n. 237; Tar Marche, 10 gennaio 2014, n. 65). Peraltro la vicinitas in parola non può intendersi quale stretta contiguità geografica con il sito assunto come potenzialmente dannoso, giacché la*



portata delle possibili esternalità negative di una discarica avente impatto sull'ambiente non si limita certo ad investire i soli terreni confinanti, che al più sono destinati a sopportarne le conseguenze più gravi, trattandosi comunque di sito di trattamento rifiuti avente potenzialità inquinante (cfr. Cons. Stato, cit. n. 263 del 2015; Tar Lazio, Roma, sez. I, 5 maggio 2016 n. 5274). Inoltre, va rilevato che il riconoscimento della legittimazione attiva non può essere subordinato alla produzione di una prova puntuale della concreta pericolosità dell'impianto di discarica, dovendosi ritenere sufficiente una prospettazione delle temute ripercussioni su un territorio comunale collocato nelle immediate vicinanze dell'impianto da realizzare (cfr. Tar Campania, Napoli, sez. I, 9 aprile 2014, n. 2032)" (cfr. TAR Lazio, Roma, Sez. I quater, 31.03.2020, n. 3728).

Il ricorso è dunque ammissibile e deve essere esaminato nel merito.

9. Con il primo motivo, la ricorrente lamenta che l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) rilasciata a Refuel non conterrebbe soluzioni idonee a prevenire gli impatti odorigeni e acustici connessi all'esercizio dell'impianto, tenuto peraltro conto del mancato rispetto delle Migliori Tecniche Disponibili (BAT) applicabili alla tipologia di impianto in questione. In particolare, le previsioni n. 11 e 12 dell'AIA, pur riconoscendo la produzione di emissioni odorigene, riserverebbero ad un momento successivo l'introduzione di ulteriori interventi tecnologici e gestionali finalizzati alla riduzione del relativo impatto. Le criticità in questione non sarebbero state risolte con l'espunzione del codice CER 19.05.01 (parte di rifiuti urbani e simili non destinata al compost) dal novero dei rifiuti ammessi all'impianto, che, peraltro, sarebbe stata decisa dalla stessa controinteressata e neppure imposta dalla Provincia di Alessandria. Quest'ultima non avrebbe svolto un'attività istruttoria adeguata alla tipologia di impianto oggetto di autorizzazione, demandando ad altri soggetti, tra cui allo stesso proponente, la scelta delle misure necessarie a contenere gli impatti ambientali connessi con l'esercizio dell'impianto medesimo. L'amministrazione avrebbe sostanzialmente abdicato al proprio ruolo di autorità competente a valutare le condizioni di ammissibilità dell'impianto, demandando ad ARPA Piemonte la scelta le modalità di verifica degli impatti odorigeni provenienti dall'impianto Refuel e omettendo di prendere posizione sulle posizioni, formalizzate in conferenza di servizi, delle altre amministrazioni partecipanti.

9.1. Replica Refuel che il provvedimento di AIA, essendo frutto di un'analisi ex ante richiede per definizione una dettagliata attività di monitoraggio dell'esercizio dell'impianto, finalizzata a confermare la correttezza delle previsioni formulate in sede di autorizzazione. L'esistenza di numerose prescrizioni di monitoraggio non testimonierebbe dunque l'assenza di attività istruttoria ma, al contrario, dimostrerebbe l'accuratezza che ha caratterizzato la condotta dell'amministrazione. Il monitoraggio sulle emissioni odorigene avrebbe sempre avuto esito positivo, a dimostrazione dell'assenza di qualsiasi superamento della soglia posta dall'AIA e della totale assenza di fenomeni odorigeni molesti. La censura non coglie nel segno.

9.2. Risulta dagli atti di causa che la problematica delle eventuali emissioni odorigene è stata adeguatamente affrontata nel corso del procedimento di screening VIA, laddove l'Organo Tecnico, con il supporto di ARPA, ha riferito che *"è stato prodotto uno studio modellistico di simulazione dell'impatto odorigeno del nuovo impianto redatto secondo le Linee Guida regionali (DGR n. 13-4554 del 09/01/2017 – LR 43/2000) le cui risultanze mettono in evidenza che le emissioni odorigene potenzialmente prodotte dalle lavorazioni saranno tali da esaurire il proprio effetto in un intorno territoriale molto ristretto e comunque all'interno del sito industriale, senza raggiungere i ricettori abitativi"*.

9.3. La circostanza che sia rimesso alla controinteressata lo studio dell'impatto odorigeno prodotto dall'impianto – come, peraltro, di tutte le emissioni collegate all'attività in sito – è del tutto fisiologica nel quadro del procedimento di autorizzazione, in cui l'amministrazione è chiamata a svolgere la propria istruttoria sulla base di quanto rappresentato dal proponente. Nella fattispecie, la valutazione del modello di analisi proposto e delle relative conclusioni è correttamente avvenuto tramite il supporto di ARPA Piemonte, che è l'ente istituzionale deputato a svolgere le attività di controllo e consulenza tecnico-scientifica alle altre amministrazioni ai fini del corretto espletamento dei compiti loro attribuiti nel campo della prevenzione e della tutela ambientale, dandosi atto che la simulazione effettuata è rispettosa delle Linee Guida regionali sul punto. All'esito delle valutazioni, pertanto, è stato ritenuto non rilevante l'impatto odorigeno rispetto alla posizione dei recettori sensibili. Né la parte ricorrente dimostra, sotto il profilo tecnico, l'erroneità del sistema di analisi utilizzato o delle conclusioni, condivise dall'ente, cui il medesimo è pervenuto.

9.4. Sotto altro e concorrente profilo, rileva il Collegio come la disposizione di monitoraggi in corso d'opera e la previsione della possibilità di rafforzare le misure tecniche a fronte dell'eventuale aumento delle emissioni odorigene non sono indice di superficialità istruttoria. Al contrario, pur a fronte della positiva verifica dei risultati dello studio previsionale dell'impatto odorigeno, il provvedimento impugnato adotta standard cautelativi nell'esercizio dell'impianto e prevede che, nel caso in cui venisse evidenziata una condizione significativa di presenza di odori presso i ricettori abitativi prossimi all'area di studio, *"dovranno essere effettuate specifiche campagne di misurazione degli odori e, sulla base di quanto riscontrato, dovranno essere messe in opera ulteriori misure gestionali, tecnologiche o strutturali finalizzate all'abbattimento alla sorgente di tali emissioni"*.

9.5. Ferma restando la succitata previsione, che consente di intervenire in ogni momento dell'esercizio dell'impianto con l'approntamento di eventuali ulteriori misure di contenimento delle emissioni odorigene, la stessa AIA impone a Refuel l'effettuazione di una campagna di monitoraggio degli odori *post operam* della durata di un anno in base alla quale valutare l'eventuale necessità di ulteriori presidi ambientali di contenimento/trattamento oltre a quelli già previsti. Del

resto, l'attendibilità dello studio di impatto odorigeno si approva ex ante, sulla base delle valutazioni tecniche condotte in sede istruttoria, mentre si verifica necessariamente ex post, attraverso la conferma delle conclusioni raggiunte allorché l'impianto è in esercizio.

9.6. Non vi è dunque alcuna illegittima inversione di ruoli e competenze, poiché, nel caso di specie, le prescrizioni contenute dall'AIA non risultano avere – né la ricorrente fornisce un principio di prova al riguardo – una valenza progettuale, tale da demandare in un secondo momento, a opera dell'istante proponente, la definizione di aspetti che attengono alla definizione delle caratteristiche strutturali e operative dell'impianto su cui l'amministrazione è tenuta a esprimersi in sede di conferenza dei servizi.

Per completezza, va rilevato che, nella memoria depositata ai sensi dell'art. 73 c.p.a., parte ricorrente ha ulteriormente lamentato l'illegittimità del provvedimento impugnato alla luce dei titoli edilizi ottenuti da Refuel nelle more del procedimento di rilascio dell'AIA (SCIA prot. n. 24433/2020 del 14.09.2020, SCIA prot. n. 30104/2020 del 03.11.2020 e CILA prot. n. 17587 del 01.07.2020). Tali titoli dimostrerebbero sia che Refuel avrebbe sottratto agli enti la verifica di aspetti fondamentali del progetto, sia che le amministrazioni coinvolte non si sarebbero avvedute dell'assenza di una descrizione dettagliata dell'impianto e delle relative misure di mitigazione ambientale negli elaborati progettuali presentati durante il procedimento autorizzativo.

Ritiene il Collegio che tali profili di censura siano inammissibili, poiché, lungi dallo sviluppare le argomentazioni già dedotte in ricorso, introducono elementi innovativi nell'esposizione, i quali, peraltro, attengono a titoli edilizi non contestati e mai menzionati nell'atto introduttivo.

9.7. Infine, merita evidenziare come i sei report relativi alle analisi dell'impatto odorigeno dell'impianto effettuate successivamente al collaudo dell'opera, attestano la conformità delle emissioni ai valori soglia e, in caso di sfioramento, l'ascrivibilità di quest'ultimo ai valori del fondo naturale della zona (cfr. docc. 22-27 produzione della controinteressata). Pertanto, nella *“Relazione relativa all'analisi dell'impatto odorigeno sul perimetro dell'impianto Refuel”* del 3.09.2021 si conclude che *“le analisi effettuate nelle 3 postazioni di campionamento considerate hanno evidenziato che per COV, NH3 e H2S non vi è stato superamento della soglia olfattiva prevista dal documento APAT-Manuali e Linee Guida 19/2003 nel periodo monitorato. Le concentrazioni delle sostanze chimiche monitorate sono risultate paragonabili al fondo ambientale”* (cfr. doc. 27 produzione della controinteressata). Lo stesso positivo risultato è riportato, poi, anche nella verifica di autocontrollo delle emissioni in atmosfera del 10.06.2021 (cfr. doc. 8 della Provincia di Alessandria), in cui si dà atto dell'assenza di odori molesti sia all'esterno che all'interno dell'impianto, nonché della conformità degli esiti analitici alle soglie indicate nell'AIA.

I risultati del monitoraggio confermano, pertanto, l'attendibilità delle valutazioni effettuate in sede previsionale da Refuel e ritenute adeguate dalla Provincia di Alessandria.

9.8. Un'ultima considerazione deve essere rivolta alla doglianza con cui la ricorrente lamenta che Refuel non avrebbe osservato, per le emissioni odorigene, la BAT 31, che prevede di utilizzare la BAT 14d (sistema di abbattimento mediante un sistema di estrazione e/o aspirazione dell'aria in prossimità delle fonti di emissione) con una combinazione di ulteriori tecniche di abbattimento delle emissioni odorigene, tra cui, in primo luogo, i biofiltri e lo scrubber.

La censura è priva di pregio.

Le contestazioni mosse dalla ricorrente risultano del tutto indimostrate e non supportate da precise valutazioni tecniche che, in relazione alle caratteristiche dell'impianto e al suo funzionamento, siano atte a dimostrare l'irragionevolezza e l'erroneità delle conclusioni raggiunte negli studi previsionali presentati dalla proponente e approvati dall'amministrazione. Del resto, i monitoraggi effettuati e le verifiche di autocontrollo condotte dall'ARPA hanno dato esito positivo, dimostrando, in uno con l'attendibilità delle valutazioni svolte in sede istruttoria, il rispetto delle prescrizioni dell'AIA.

10. Con il secondo mezzo di gravame la ricorrente lamenta che la determina impugnata sarebbe illegittima anche con riferimento alle decisioni assunte in merito alle emissioni acustiche provenienti dall'impianto. Il rispetto delle emissioni sonore sarebbe stato attestato sul presupposto che l'esercizio dell'attività di trattamento rifiuti avvenga a portoni chiusi, sebbene tale modalità risulterebbe incompatibile con la tipologia di attività svolta e con il traffico veicolare di mezzi pesanti preventivato. L'impianto verrebbe quindi interessato da un intenso traffico di mezzi in entrata e in uscita, tale da determinare la costante apertura e chiusura dei portoni dell'impianto, con conseguente emissione di rumori oltre la soglia di tollerabilità, anche in violazione del Regolamento comunale per la tutela dall'inquinamento acustico.

La censura è inammissibile e infondata.

Risulta *per tabulas* che Refuel ha svolto la valutazione previsionale di impatto acustico esaminando le sorgenti di rumore e i livelli di rumorosità. Orbene, rispetto a tale documento non sono svolte censure che evidenzino la illogicità delle conclusioni ivi raggiunte, né risulta dimostrato dalla ricorrente per quale ragione concreta non sia possibile svolgere l'attività produttiva prevista in sito con i portoni chiusi, né è stata offerta una stima oggettiva del livello di aumento delle emissioni sonore che si ritiene collegato alla apertura e chiusura dei portoni a causa del traffico di mezzi in entrata verso l'impianto. Parimenti, la ricorrente non dimostra – pur avendone l'onere – che presso il fabbricato ospitante il pastificio in questione siano superate le soglie limite di tolleranza delle emissioni rumorose. Peraltro, il sistema di cautele previsto dall'AIA con le prescrizioni 81, 82 e 83 risulta adeguato a garantire il controllo degli enti e a fronteggiare eventuali

situazioni di incremento dei livelli di rumorosità presso i recettori sensibili.

In particolare, la previsione 83 impone di effettuare valutazioni fonometriche per verificare il rispetto dei limiti di tolleranza fissati dalla normativa in ogni caso di variazioni impiantistiche e, tra l'altro, anche in presenza di esposti da parte della popolazione. Tale previsione consente, quindi, un contraddittorio attivo con riferimento all'eventuale incremento dell'impatto acustico determinato dall'operatività dell'impianto, a garanzia della possibilità di ricondurlo entro i limiti di legge – che segnano i limiti della normale tollerabilità – nel caso di sfornamento.

11. Con il terzo mezzo parte ricorrente lamenta che il provvedimento impugnato non avrebbe considerato la presenza di un vincolo paesaggistico sull'area in cui sarà localizzato l'impianto (presenza di zona a bosco sul mappale 357 e su parte del mappale 747). Benché la Provincia di Alessandria abbia dato atto dell'esistenza del vincolo paesaggistico per aree boschive sui mappali di proprietà della Refuel, la determina finale non avrebbe precisato se le suddette aree soggette a tutela paesaggistica saranno interessate o meno dagli interventi di modificazione dello stato dei luoghi connessi alla realizzazione dell'impianto. Conferma di tale conclusione si rinverrebbe nella nota del 15.09.2020 trasmessa dal comune di Silvano d'Orba alla Provincia di Alessandria, in cui si precisa che *“nelle porzioni di aree a vincolo paesaggistico, qualora interessate da interventi di trasformazione/o modifica dello stato dei luoghi, si dovranno seguire le procedure autorizzative di cui all'art 146 del Dlgs 42/04 e s.m.i.”*. Vi sarebbe, infine, la violazione dell'art. 19 del D.Lgs. n. 152/2006 poiché il provvedimento di verifica di assoggettabilità a VIA prescriverebbe a Refuel di richiedere l'autorizzazione paesaggistica per la parte di area coperta da vincolo ex D.Lgs. n. 42/2004.

La censura non è condivisibile.

L'impianto in questione è collocato all'interno di una zona industriale destinata ad attività produttive, utilizzando per l'attività di gestione dei rifiuti capannoni già esistenti situati entro detta area, esterna alle zone sottoposte a vincolo. In tal senso, nell'ambito della verifica di assoggettabilità a VIA, la Regione Piemonte ha riconosciuto che *“le superfici interessate dai capannoni esistenti appaiono esterne agli ambiti soggetti a tutela paesaggistica ai sensi del D.Lgs. 42/2004 e s.m.i.”*, dovendosi verificare, per le altre porzioni *“se sussistono sovrapposizioni con coperture boschive o gravate da usi civici”*. Nella medesima sede il comune di Silvano d'Orba ha evidenziato come la superficie occupata dai capannoni esistenti non sia interessata da tutela paesaggistica e che le aree oggetto di intervento non risultano gravate da usi civici (cfr. doc. 6 produzione della controinteressata). Analogamente, dalla relazione di inquadramento depositata nel corso del procedimento per il rilascio dell'AIA risulta che il sito in cui si trovano i capannoni è al di fuori dell'area boscata (cfr. doc. 4 produzione della controinteressata).

Fermo quanto sopra, la stessa nota del comune di Silvano d'Orba citata dalla ricorrente non è sufficiente a dimostrare che l'area interessata dall'impianto è soggetta a vincolo, ivi rammentandosi soltanto che, laddove l'impianto interessasse aree sottoposte a tutela paesaggistica, Refuel dovrebbe ottenere la necessaria autorizzazione paesaggistica. Del resto, detto provvedimento non risulta incluso nell'*“Elenco delle autorizzazioni ambientali sostituite dalla autorizzazione integrata ambientale”* di cui all'allegato IX della parte II del D.Lgs. n. 152/2006, per cui, laddove parti dell'impianto o sue componenti fossero ospitate su aree vincolate paesaggisticamente, dovrà essere autonomamente e separatamente acquisita la relativa autorizzazione paesaggistica.

In conclusione, il ricorso va respinto.

12. Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese di lite, stante la complessità delle questioni dedotte.

(Omissis)