

Giudizio negativo di compatibilità ambientale relativo ad un progetto di nuovo impianto di trattamento rifiuti per la produzione di biometano e compost

T.A.R. Piemonte, Sez. II 20 settembre 2022, n. 736 - Bellucci, pres.; Caccamo, est. - Enerver S.r.l. (avv.ti Formentin, Saracco, Colasurdo e Castelli) c. Provincia di Vercelli (avv.ti Rosci e Vivani) ed a.

Ambiente - Sviluppo sostenibile - Impianti alimentati da fonti rinnovabili - Progetto di nuovo impianto di trattamento rifiuti per la produzione di biometano e compost - Giudizio negativo di compatibilità ambientale.

La circostanza che la Regione possa procedere, come previsto dall'art. 17 del d.m. 10 settembre 2010 («Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili»), all'individuazione delle aree non idonee all'insediamento di detti impianti - in ragione di specifiche tipologie e dimensioni degli stessi - non implica che, ogni volta in cui l'intervento progettato ricada al di fuori del perimetro delle stesse, questo sia automaticamente assensibile o non comporti la necessità di approfondita istruttoria, in concreto, sotto il profilo della tutela ambientale. Infatti, la perimetrazione effettuata dall'ente regionale attiene al livello propriamente pianificatorio e individua quelle zone del territorio in cui, a priori, è vietato l'insediamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Al contrario, la valutazione di impatto ambientale è un procedimento finalizzato alla verifica degli eventuali impatti negativi determinati da uno specifico progetto sulla popolazione e sulla salute umana, sulla biodiversità, sul territorio e sulle matrici ambientali, sul clima, sul patrimonio culturale e sul paesaggio (cfr. art. 5 del d.lgs. n. 152/2006), tenuto conto delle caratteristiche tecniche, strutturali e operative proposte nel caso concreto. È, dunque, una valutazione specifica che non viene elisa dalla circostanza che l'area dell'impianto non sia tra quelle ab origine inidonee, dato, questo, che ne avrebbe impedito sin dall'inizio e in radice l'insediabilità.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. In data 3.12.2019 la società Polioli Bioenergy s.r.l. (successivamente Enerver s.r.l. – di seguito solo “Enerver”) presentava alla Provincia di Vercelli istanza per il rilascio di Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (cd. PAUR) ai sensi dell'art. 27-bis del D.Lgs. n. 152/2006 per la realizzazione di un impianto di trattamento di rifiuti, nello specifico della “Frazione organica del rifiuto solido urbano” (di seguito solo “Forsu”), per la produzione di biometano e compost.
2. Con provvedimento prot. n. 12352 del 14.05.2021, la Provincia di Vercelli comunicava i motivi ostativi al rilascio del provvedimento autorizzatorio richiesto, ai sensi dell'art 10-bis della legge n. 241/1990.
3. Espletato il contraddittorio procedimentale ed esaminate le controdeduzioni della ricorrente, con determinazione dirigenziale n. 434 del 28.06.2021, la Provincia di Vercelli esprimeva giudizio negativo di compatibilità ambientale ai sensi dell'art.12 della L.R. Piemonte n.40/1998 e degli artt. 23-25 del D.Lgs. n.152/2006, negando contestualmente i titoli abilitativi compresi nel procedimento per il rilascio del PAUR ex art. 27-bis del d.lgs. n.152/2006 (Autorizzazione Unica ex art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, Autorizzazione Integrata Ambientale ex art. 29 ter del D.Lgs. n. 152/2006, Autorizzazione al trattamento dei rifiuti ex art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006).
4. Con un unico articolato motivo di ricorso, Enerver deduce l'illegittimità del provvedimento impugnato per aver erroneamente ritenuto incompatibile l'impianto con le esigenze di tutela ambientale espresse dall'amministrazione e inadeguato, sul piano tecnico, il progetto presentato all'approvazione degli enti.
5. Sotto il primo profilo, quanto al giudizio negativo di compatibilità ambientale, la ricorrente lamenta innanzitutto che l'amministrazione avrebbe dato rilievo esclusivamente all'aspetto correlato al “trattamento di rifiuti”, senza considerare che il progetto presentato atterrebbe, invece, alla realizzazione di una centrale per la produzione di biometano, funzionale al raggiungimento degli obiettivi di abbattimento delle emissioni inquinanti. L'utilizzo della Forsu risulterebbe irrilevante, perché l'impianto sarebbe finalizzato alla produzione di energia rinnovabile, nell'ottica della riduzione del consumo di carburanti fossili tradizionali. Pertanto, al di fuori delle aree e dei siti espressamente dichiarati non idonei con provvedimento della Regione, prevarrebbe sempre lo sviluppo della rete energetica su qualsiasi altro interesse con il quale il primo verrebbe a confliggere.

La censura è infondata.

5.1. Va premesso che l'intervento in questione è relativo alla realizzazione di un nuovo impianto finalizzato al trattamento di circa 105.000 t/anno di rifiuti organici con digestione anaerobica, per la produzione di biogas e successiva trasformazione in biometano, nonché alla contestuale produzione di ammendante compostato misto (18.000 t/anno). Dalla relazione istruttoria (allegati A e B al provvedimento impugnato – cfr. produzione della ricorrente del 23.09.2021) risulta



che l'impianto acquisirà per il trattamento circa 70.000 t/anno di Forsu, 15.000 di rifiuto verde quale strutturante, 10.000 t/anno di rifiuti agroindustriali liquidi e 10.000 t/anno di rifiuti agroindustriali solidi.

5.2 La ricorrente, pur ritenendo il progetto rientrante tra quelli per cui è prevista la sola fase di verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA) ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. n. 152/2006, data la rilevanza strategica dell'intervento e la delicatezza degli interessi coinvolti, ha chiesto volontariamente la sottoposizione alla procedura di VIA, di cui oggi contesta gli esiti alla stessa sfavorevoli.

Secondo il consolidato insegnamento giurisprudenziale, le valutazioni svolte dagli enti nel corso del giudizio di compatibilità ambientale si caratterizzano per un amplissimo grado di discrezionalità non solo tecnica, ma anche amministrativa e istituzionale sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera o del progetto, per cui possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale solo in presenza di manifesta illogicità, arbitrarietà o irragionevolezza, nonché macroscopico travisamento dei fatti (Cons. di Stato, Sez. III, 2.11.2016, n. 1225). Tali vizi non sussistono nel caso *sub iudice* e, anzi, il provvedimento impugnato risulta sufficientemente motivato e improntato ad un adeguato bilanciamento degli interessi sottesi alla realizzazione dell'intervento in progetto.

5.3. Nello specifico, risulta innanzitutto erroneo il presupposto da cui muovono le censure della ricorrente, ovvero che l'interesse alla realizzazione dell'impianto, essendo destinato alla produzione di energia da fonte rinnovabile e godendo di un particolare *favor* del legislatore, dovrebbe sempre prevalere di fronte ad altri e diversi interessi che, in ipotesi, fossero con il primo confliggenti. Seppure è evidente la rilevanza nell'ordinamento nazionale ed europeo che deve essere riconosciuta al "*principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili*" – per cui, anche in sede di valutazione di compatibilità ambientale, il giudizio dell'amministrazione deve essere svolto in modo analitico e non mediante formule stereotipe (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 10.05.2018, n. 2805; Id., 3.11.2015, n. 5001) – il Collegio non ritiene che detto principio renda la realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile sempre prevalente sulle esigenze di tutela ambientale, perché ciò comporterebbe di fatto "*la sterilizzazione (e, quindi, la negazione) del bilanciamento di interessi cui è istituzionalmente preposta l'autorità competente in materia di VIA (peraltro, anch'essa sulla scorta di specifiche direttive europee)*" (cfr. Cons. di Stato, Sez. IV, 12.11.2021, n. 7550). Non è dunque possibile sostenere che gli obiettivi di sviluppo e valorizzazione della risorsa energetica rinnovabile prevalgano automaticamente sulla salvaguardia di altri interessi parimenti meritevoli di ampia protezione.

5.4. Da tali considerazioni deriva anche l'infondatezza della doglianza secondo cui, una volta che la Regione abbia individuato le aree inidonee all'insediamento di tali impianti, non vi sarebbe motivo di opporsi alla localizzazione degli stessi al di fuori di dette aree, non sussistendo le ragioni ostative, apprezzate *ex ante*, che hanno condotto all'individuazione delle zone escluse.

Invero, la circostanza che la Regione possa procedere, come previsto dall'art. 17 del D.M. 10.09.2010 ("*Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili*"), all'individuazione delle aree non idonee all'insediamento di detti impianti – in ragione di specifiche tipologie e dimensioni degli stessi – non implica che, ogni volta in cui l'intervento progettato ricada al di fuori del perimetro delle stesse, questo sia automaticamente assentibile o non comporti la necessità di approfondita istruttoria, in concreto, sotto il profilo della tutela ambientale. Infatti, la perimetrazione effettuata dall'ente regionale attiene al livello propriamente pianificatorio e individua quelle zone del territorio in cui, a priori, è vietato l'insediamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Al contrario, la valutazione di impatto ambientale è un procedimento finalizzato alla verifica degli eventuali impatti negativi determinati da uno specifico progetto sulla popolazione e sulla salute umana, sulla biodiversità, sul territorio e sulle matrici ambientali, sul clima, sul patrimonio culturale e sul paesaggio (cfr. art. 5 del D.Lgs. n. 152/2006), tenuto conto delle caratteristiche tecniche, strutturali e operative proposte nel caso concreto. È, dunque, una valutazione specifica che non viene elisa dalla circostanza che l'area dell'impianto non sia tra quelle *ab origine* inidonee, dato, questo, che ne avrebbe impedito sin dall'inizio e in radice l'insediabilità.

La censura esaminata, pertanto, risulta infondata.

6. Sempre nell'ambito del primo motivo, deduce la ricorrente che l'amministrazione avrebbe erroneamente ritenuto soddisfatto il fabbisogno di impiantistica per il trattamento e recupero della Forsu sul territorio provinciale. A tale conclusione, la Provincia sarebbe giunta sulla base di una non corretta interpretazione della D.G.R. del Piemonte del 12.03.2021, n. 15-2970, che aveva esplicitato un'indicazione concreta di calcolo della previsione di raccolta dell'organico (circa 90 kg/abitante all'anno di Forsu, corrispondente a 130 kg/abitante anno di Forsu + verde), analoga a quella utilizzata in concreto dalla ricorrente (circa 134 kg), da cui sarebbe chiaramente emersa la necessità di nuova impiantistica.

Il motivo è infondato.

6.1. Nella relazione istruttoria allegata al diniego di VIA, la Provincia ha puntualmente e motivatamente replicato alla posizione di Enerver, dando atto che le valutazioni degli enti sono state effettuate tenendo conto della produzione attuale di Forsu secondo le stime delineate dalla Regione nella Deliberazione della Giunta Regionale 12.03.2021, n. 15-2970. Ne è risultato che, al 2025-2030, è prevista un'intercettazione di Forsu di 90 kg/abitante per anno, mentre la cifra di circa 130 kg/abitante per anno indicata dalla ricorrente è ottenuta solo a condizione di sommare alla produzione di Forsu anche 40 kg/abitante per anno di verde e strutturante, ovvero l'insieme dei rifiuti organici.

La Provincia ha poi messo in evidenza come le diverse conclusioni della ricorrente in ordine alla necessità di nuovi impianti per il trattamento della Forsu siano dipese anche dai dati di partenza utilizzati nelle analisi e nelle stime di progetto. Enerver, infatti, si è fondata sui dati ISPRA del 2018 e 2019, a loro volta basati sui *“quantitativi di rifiuti FORSU gestiti (dati annuali in ingresso agli impianti) dagli impianti di trattamento ubicati ne territorio regionale. Di contro, la ricognizione effettuata dagli Enti nel corso dell’istruttoria è stata basata sulle potenzialità di trattamento autorizzate”*, cioè su dati oggettivi ricavabili dagli atti autorizzativi dei singoli impianti e non sui valori dei flussi di rifiuti gestiti annualmente, che possono variare in base alle caratteristiche e alle contingenze dell’attività di trattamento svolta presso ciascun impianto.

6.2. Pertanto, tenuto conto delle elaborazioni fornite dalla Regione ai fini della stima del fabbisogno regionale di impianti di trattamento della Forsu, la Provincia ha concluso che *“incrociando i dati di produzione Forsu stimati dalla Regione Piemonte all’anno 2030 [392.000 t] con la potenzialità dei soli impianti ad oggi già in esercizio e in corso di realizzazione [387.000 t anno di FORSU] si evince una situazione di equilibrio. Considerando anche la potenzialità degli impianti già autorizzati ma non ancora realizzati e messi in esercizio [580.000 t] emerge un fabbisogno ampiamente soddisfatto”*.

Il provvedimento impugnato è dunque sostenuto da un’istruttoria accurata dalla quale emerge la presenza sul territorio di impianti esistenti, in corso di realizzazione e autorizzati con capacità tale da soddisfare pienamente le esigenze di gestione e trattamento della Forsu previste al 2030. Né parte ricorrente dimostra l’illogicità e la ragionevolezza di dette valutazioni, l’arbitrarietà delle conclusioni o il macroscopico travisamento dei fatti e dei dati utilizzati, cioè le sole condizioni che consentirebbero il sindacato dell’autorità giudiziaria sulle valutazioni ampiamente discrezionali rimesse in questo ambito all’amministrazione.

6.3. Una volta accertata la non necessità di nuovi impianti di trattamento della Forsu a livello provinciale e regionale, l’amministrazione ha correttamente proseguito nell’istruttoria e valutato il complessivo impatto ambientale arrecato dall’impianto in progetto, bilanciando le diverse esigenze sottese alla realizzazione del progetto, ovvero l’implementazione di fonti energetiche rinnovabili nell’ottica dell’economia circolare e della riduzione di combustibili fossili, le ragioni economiche private, lo sviluppo in termini di ricadute occupazionali, gli impatti sul traffico, la tutela della salute e dell’ambiente, in un’ottica complessiva di sostenibilità.

Alla luce di tali valutazioni, risulta immune dai vizi dedotti con la presente impugnativa la conclusione cui l’amministrazione è pervenuta all’esito dell’istruttoria, cioè che *“il bilancio complessivo del progetto sul territorio risulta negativo. Il costo sociale e gli impatti ambientali (es traffico, emissioni, odori) che il territorio e la popolazione sarebbero costretti a subire non sono bilanciati, non sono giustificati dalla necessità di svolgere un’attività a servizio della collettività (gestione del rifiuto prodotto nell’ambito del bacino nel quale l’impianto è ubicato) e gli impatti positivi (es posti di lavoro) non possono bilanciare quelli negativi (sociali ed ambientali)”*.

7. Sempre all’interno del primo mezzo di gravame, la ricorrente deduce che il provvedimento impugnato avrebbe erroneamente ritenuto il progetto in questione in contrasto con il principio di prossimità, in relazione alla provenienza da siti extra regione della Forsu destinata ad alimentare l’impianto. Tale circostanza, infatti, non costituirebbe un motivo ostativo all’ottenimento delle prescritte autorizzazioni, dal momento che il Piano Regionale di gestione dei rifiuti urbani e fanghi da depurazione della Regione Piemonte non conterrebbe alcuna limitazione alla circolazione della Forsu tra regioni differenti.

La censura non persuade.

7.1. A ben leggere il provvedimento impugnato, il principio di prossimità non è stato richiamato quale elemento *ex se* rilevante a fondare il diniego del richiesto provvedimento autorizzativo, ma piuttosto è stato debitamente considerato nel quadro della più complessa valutazione sottesa alle decisioni dell’amministrazione, tenuto conto che il fabbisogno di trattamento della Forsu risulta essere soddisfatto e adeguatamente coperto – secondo le proiezioni al 2030 – dagli impianti esistenti e autorizzati. Pertanto, l’amministrazione ha chiarito che *“essendovi un fabbisogno soddisfatto, risulta necessario bilanciare le esigenze economiche e private di realizzazione dell’impianto con quelle di salvaguardia dell’interesse pubblico primario alla tutela della salute e ambientale”*, concludendo che la ricorrente non aveva adeguatamente considerato *“gli impatti complessivi del progetto in un’ottica complessiva di sostenibilità e di bilanciamento degli impatti su diversa scala, anche in relazione ai criteri generali di efficacia, efficienza, economicità e del principio di prossimità volto a contenere la movimentazione del rifiuto in un’ottica di salvaguardia ambientale. Principi che racchiudono intrinsecamente l’obiettivo di contenere gli impatti generati dal trasporto (es traffico, gas di scarico), unitamente all’obiettivo di distribuire in modo più uniforme la collocazione degli impianti di trattamento dei rifiuti là dove sono prodotti”*.

7.2. Anche in questo caso, ritiene il Collegio che tale motivazione risulti, all’interno del perimetro dell’ampia discrezionalità che connota le scelte amministrative, immune da vizi e correttamente improntata alla ponderazione dell’interesse economico privato con l’esigenza di salvaguardia del bene ambiente e di efficienza nella distribuzione di attività impattanti sul territorio.

8. Infine, la ricorrente lamenta disparità di trattamento, essendo stati autorizzati sul territorio impianti di trattamento della Forsu del tutto analoghi a quello di cui si discute.

La censura è inammissibile per genericità e, nel merito, è anche infondata.

8.1. Secondo consolidata giurisprudenza amministrativa *“l’esistenza di una disparità di trattamento da parte dell’amministrazione può costituire motivo di ricorso al G.A. soltanto in ipotesi di situazioni assolutamente identiche, gravando comunque sul ricorrente il relativo onere probatorio”* (Cons. Stato, Sez. IV, 4.02.2014, n. 496). A fronte dell’ampia discrezionalità che, come già evidenziato, caratterizza le decisioni in materia di VIA, parte ricorrente non ha introdotto in giudizio elementi tecnici sufficienti a far ritenere la perfetta identità delle due situazioni e dunque irragionevole o illogica la scelta dell’amministrazione.

9. Con un secondo e autonomo ordine di censure, Enerver svolge contestazioni relative esclusivamente ad aspetti tecnici attinenti ai contenuti del progetto sottoposto all’esame della conferenza di servizi. In particolare, la ricorrente lamenta che la Provincia di Vercelli non avrebbe sostanzialmente tenuto conto delle osservazioni presentate in sede procedimentale, ritenendo le argomentazioni ivi spese non in grado di fornire elementi tecnico/progettuali atti a superare le criticità già rappresentate nel preavviso di diniego inviato alla società, con riferimento ai seguenti profili: superamento dei valori di portata massima recapitati nel colatore AIAV, mancata trasmissione degli elaborati progettuali relativi alle opere di connessione alla rete e del preventivo di connessione valido e accettato dal proponente, omessa indicazione dell’effettiva disponibilità delle aree e delle pertinenze, nonché delle misure di compensazione ambientale a carico del proponente.

Va premesso che la lettura dei documenti di causa smentisce la ricostruzione della ricorrente, poiché nella Relazione istruttoria del RUP (allegato A – pagg. 16/18) sono specificamente prese in considerazione le osservazioni della società e, per ciascuna di esse, il rigetto viene adeguatamente motivato alla luce dei contributi complessivamente apportati.

Ad ogni modo, osserva il Collegio che, anche laddove le censure relative agli aspetti tecnici del progetto fossero in ipotesi condivisibili, il loro accoglimento sarebbe tuttavia di nessuna utilità per il ricorrente, poiché il provvedimento in questione rimarrebbe comunque sorretto dalle diverse e autonome ragioni giustificatrici che attengono ai profili più strettamente connessi alla tutela ambientale, di cui è stata già accertata, ai precedenti paragrafi, la piena legittimità.

10. In conclusione, alla luce di quanto precede, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

11. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)