

Verifica di assoggettabilità per il progetto di realizzazione di un polo impiantistico per la lavorazione ed il recupero di rifiuti tessili e altri rifiuti

T.A.R. Toscana, Sez. II 25 novembre 2024, n. 1363 - Cacciari, pres.; Faviere, est. - Del Carlo (avv.ti Marrapodi, De Luca e Poli) c. Regione Toscana (avv. Delfino) ed a.

Ambiente - Verifica di assoggettabilità per il progetto di realizzazione di un polo impiantistico per la lavorazione ed il recupero di rifiuti tessili e di rifiuti da prodotti assorbenti per l'igiene della persona - Necessità - Esclusione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. I sig.ri Del Carlo Lorenzo e Del Carlo Paolo sono pieno proprietario e comodatario di una unità abitativa sita nel centro abitato di Porcari (LU) (meglio individuata NCEU, Foglio 2, Particella 182, Sub 10).

L'immobile si trova nei pressi di un impianto industriale sito nel confinante comune di Capannori (LU) nel quale la Retiambiente S.p.a. (gestore unico del ciclo integrato dei rifiuti nel perimetro dell'Ambito Territoriale Ottimale - ATO Toscana Costa) intende avviare, mediante modifica e ampliamento delle strutture esistenti, attività di recupero rifiuti articolata in due linee produttive: la prima consistente nel trattamento per rifiuti costituiti da prodotti assorbenti per l'igiene della persona e la seconda nella selezione ed il trattamento dei rifiuti tessili.

Al fine di ottenere l'autorizzazione unica prevista dall'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006, la Società ha presentato (il 2.08.2023) avanti i competenti uffici regionali istanza di avvio del procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. 152/2006 e dell'art. 48 della L.R.T. 10/2010.

Gli interventi descritti, come risulta pacificamente agli atti, sono finanziati con fondi PNRR riconosciuti nell'ambito della misura M2C1.1.I1 - Linea C (decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 23 del 20.01.2023), ad esito della partecipazione della proponente, in luogo della competente autorità di ambito ottimale (ATO), ad un bando pubblicato dal Ministero dell'Ambiente (MASE).

La Regione, a seguito di rituale procedimento in contraddittorio, ha escluso l'impianto dall'assoggettabilità a VIA, ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. n. 152/2006 ed dell'art. 48 della LRT n. 10/2010, subordinatamente al rispetto di prescrizioni formulate nel Decreto Dirigenziale 4566 del 5.03.2024.

2. Avverso il provvedimento sono insorti i suindicati interessati con ricorso notificato il 11.05.2024, ritualmente depositato avanti questo Tribunale con cui lamentano, in due motivi, violazione di legge ed eccesso di potere sotto plurimi profili, instando altresì per il rilascio di misure cautelari.

Per resistere al gravame si sono costituiti la Regione Toscana (il 24.05.2024), la Retiambiente S.p.a. (il 4.06.2024) che hanno depositato memorie il 7.06.2024.

A seguito di integrazione del contraddittorio disposto da questo Tribunale, ai sensi dell'art. 12-bis, comma 4, del DL. n. 68/2022, si è costituito, in data 13.07.2024, il Ministero dell'Ambiente e Sostenibilità Energetica (MASE), che ha depositato relazione documentata (il 11.09.2024) nella quale evidenzia, peraltro, che il progetto risulta finanziato con fondi PNRR e lo resta anche a valle della variante presentata in data 18.10.2023 dalla proponente.

Questo Tribunale, con ordinanza n. 337/2024, ha rigettato l'istanza cautelare.

Ha fatto seguito il deposito di memoria da parte dei ricorrenti (il 20.09.2024) e della Retiambiente S.p.a. (il 7.10.2024) nonché di memoria di replica della Regione (il 11.10.2024).

Alla udienza pubblica del 23 ottobre 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Il ricorso è infondato.

4. Il Collegio ritiene, in ragione degli esiti nel merito della vicenda, di prescindere dallo scrutinio dell'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Toscana.

5. Con l'unico motivo di ricorso si lamenta violazione dell'Allegato di Piano 4 – Criteri localizzativi di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti di cui all'articolo 9, comma 1, lettera e. della l.r. 25/1998, eccesso di potere per errata istruttoria e travisamento dei fatti.

I ricorrenti sostengono, in sintesi, che l'impianto sarebbe stato valutato in violazione dei criteri escludenti previsti all'allegato 4 del Piano per la Gestione dei Rifiuti e Bonifica dei siti Inquinati (PRB) della Regione Toscana evidenziando, in particolare, che:

- il proprio immobile si troverebbe ad una distanza inferiore ai minimi stabiliti (200 metri dal perimetro del centro abitato) dai criteri "escludenti" del punto 14 del paragrafo 3.5 dell'allegato 4 citato;

- l'immobile ricadrebbe in zona di pericolosità alluvionale classificata P3 (elevata) dal Piano di Gestione del rischio di Alluvioni (PGRA), adottato ai sensi della LRT n. 41/2018, per le quali è previsto un regime di piene dei corsi d'acqua con ritorno inferiore ai 30 anni, per la quale l'allegato 4 al PRB, al par. 3.5 n. 4, prevede un ulteriore criterio escludente.



La presenza di tali ragioni ostative impedirebbe la possibilità di portare a realizzazione il progetto di realizzazione degli impianti di cui si controverte.

Le doglianze non meritano condivisione.

Occorre premettere che dalla piana lettura del provvedimento impugnato emerge come l'amministrazione procedente, anche a seguito dei contributi pervenuti dai soggetti preposti alla tutela degli interessi ambientali coinvolti, abbia ritenuto che la realizzazione degli impianti di progetto non generi quegli impatti negativi significativi sull'ambiente che richiedono la VIA, ai sensi dell'art. 19 del D.Lgs. n. 152/2006 (il quale al comma 5 prevede che *“l'autorità competente, sulla base dei criteri di cui all'allegato V alla parte seconda del presente decreto, tenuto conto delle osservazioni pervenute e, se del caso, dei risultati di eventuali altre valutazioni degli effetti sull'ambiente effettuate in base ad altre pertinenti normative europee, nazionali o regionali, verifica se il progetto ha possibili ulteriori impatti ambientali significativi”*).

Contrariamente a quanto riferito nel ricorso né il Comune di Porcari né il Comune di Capannori (i cui territori risultano interessati, sul piano ambientale, dall'impianto di cui si controverte) si sono espressi in modo negativo sul progetto. Dalle osservazioni formulate in corso di istruttoria e riportate nel provvedimento impugnato gli stessi hanno solo evidenziato la necessità di adottare azioni di mitigazione e prevenzione nonché di rivedere la propria regolamentazione edilizia urbanistica (limitatamente al Comune di Capannori).

5.1. Passando al dettaglio della prima censura, l'Allegato 4 al PRB (recante *Criteri localizzativi di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti - articolo 9, comma 1, lettera e) della l.r. 25/1998*), al punto 3.5. (che disciplina *Altri impianti di recupero o smaltimento diversi dai precedenti autorizzati in procedura ordinaria*, all'interno del quale pacificamente rientra il progetto di cui si controverte) reca alcuni criteri escludenti (vale a dire condizioni al verificarsi delle quali viene esclusa la possibilità di realizzare l'impianto), alcuni criteri penalizzanti (i quali risultano valutabili e costituiscono impedimenti superabili con idonee misure di mitigazione) ed alcuni criteri preferenziali (cfr. doc. lett. “G” al ricorso).

Tra i criteri escludenti è prevista, al punto 14, la *“presenza di insediamenti residenziali - all'interno di un centro abitato, senza considerare le case sparse - inferiori a 200 metri dal punto di scarico dei rifiuti [...]”*. Dalla piana lettura del citato criterio escludente emerge che al fine del calcolo della distanza di 200 metri non devono essere considerate, nell'ambito dei centri abitati, le case sparse.

Tra i criteri penalizzanti è prevista la *“presenza di centri abitati, secondo la definizione del vigente codice della strada, che non possono garantire il permanere di una fascia di rispetto di 500 metri tra il perimetro dell'impianto e le aree residenziali ricadenti all'interno del centro abitato stesso”*.

I ricorrenti contestano la mancata considerazione del primo criterio escludente, quello per il quale il punto di scarico dei rifiuti deve essere collocato a distanza inferiore a 200 metri rispetto agli insediamenti residenziali ricompresi nei confini del centro abitato.

L'amministrazione evidenzia che nell'istruttoria condotta la nozione di centro abitato è stata assunta dalle definizioni del Codice della Strada (art. 4 del D.Lgs. n. 285/1992) e dalle delimitazioni deliberate, in esecuzione della normativa citata, dai comuni di Porcari e Capannori.

Ciò non appare né irragionevole né illogico. In primo luogo perché la definizione di centro abitato che fornisce il Codice della strada (vale a dire, secondo l'art. 3 d.lgs. n. 295/1992, *“un insieme di edifici, delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e fine. Per insieme di edifici si intende un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili costituito da non meno di 25 fabbricati e da aree di uso pubblico con accessi veicolari o pedonale sulla strada”*) risulta strettamente funzionale agli scopi propri del Piano rifiuti giacché prende in considerazione la densità e la continuità abitativa e degli insediamenti residenziali. In secondo luogo in più punti il Piano, all'allegato n. 4, esplicitamente richiama tale definizione e non vi è ragione per assumerne una diversa al fine di interpretare ed applicare la prescrizione escludente in esame.

Per quanto qui interessa il Comune di Porcari ha comunicato, nei contributi fatti pervenire per l'istruttoria del provvedimento impugnato, i confini del centro abitato facendo riferimento alle citate delibere ed ha escluso la presenza del criterio escludente.

Il Comune ha poi fatto riferimento al proprio Regolamento Urbanistico vigente per specificare la collocazione e le distanze dell'impianto dagli insediamenti residenziali ed ha evidenziato che *“l'impianto industriale sarà posto a distanza minore di 500 metri dagli insediamenti residenziali individuati dal Regolamento Urbanistico, pertanto si verifica il criterio penalizzante di cui all'allegato IV del PRB [...]”*.

L'amministrazione regionale correttamente evidenzia, da un lato, come nell'istruttoria condotta si è escluso che l'immobile dei ricorrenti ricada nel centro abitato del Comune di Porcari e, dall'altro, come in ogni caso tale immobile ricadrebbe dalle “case sparse” non contemplate nel perimetro escludente della citata disposizione di PRB.

Sotto il primo profilo, dalla lettura delle delibere comunali (n. 144/1994, come modificata dalle DGR nn. 503/1996 DGR 14/2003 e 44/2003) di delimitazione dei confini del centro abitato e dalla cartografia allegata a tali atti e prodotta dall'amministrazione in giudizio emerge che la casa dei ricorrenti non si trova nel centro abitato del comune di Porcari (cfr. doc. n. 18, 19, 20, 21 e 22 di parte resistente). Sul piano testuale, infatti, le delibere statuiscano che il centro abitato di Porcari si estende sino al n. 97 della via Ciarpi (mentre l'immobile dei ricorrenti è situato al n. 129 della medesima

via).

Parte ricorrente richiama il Regolamento Urbanistico comunale e le sue successive variazioni, allegando il quadro conoscitivo (Tavola n. 1) aggiornato al dicembre 2011 dal quale emerge che l'immobile di loro pertinenza sarebbe incluso nell'area (delimitata in verde) che evidenzia il centro abitato-urbano (ai sensi del Codice della Strada).

Il Collegio ritiene di poter prescindere dall'accertamento di tale elemento probatorio giacché, in ogni caso, è condivisibile quanto sostenuto dalla difesa regionale, vale a dire che anche laddove collocato all'interno del centro abitato, l'immobile dei ricorrenti sarebbe qualificabile come "casa sparsa" (e quindi escluso dalla portata escludente delle condizioni del PRB).

L'amministrazione fornisce alcune ortofoto (in scala 1:5000 e 1:2.000) estrapolate dal PIT – PPR dalle quali emerge con evidenza che l'immobile dei ricorrenti è collocato a ridosso dei capannoni industriali, risulta distanziato dagli altri edifici abitativi e non fa parte di un insieme aggregativo di edifici residenziali. Ciò è sufficiente per qualificare l'immobile tra le "case sparse", richiamando a tale scopo criteri che questo Tribunale ha già codificato in precedenti statuizioni (cfr. TAR Toscana, sez. II, 21/02/2020, n. 237).

A ciò si aggiunga che il riconoscimento della ricorrenza di un criterio penalizzante (sopra richiamato) con riferimento al Comune di Porcari ha indotto l'amministrazione a valutare la compatibilità delle attività dell'impianto rispetto alla presenza degli insediamenti residenziali, stabilendo anche puntuali ed articolate prescrizioni finalizzate a prevenire eventuali impatti significativi sui profili di danno ambientale lamentati proprio nel ricorso (cfr. pagg. 24 e ss del provvedimento impugnato, tra cui spicca, per quanto qui di interesse, la n. 2 che così dispone: *"in allegato all'istanza di autorizzazione ex art.208 del d.lgs.152/2006, il proponente deve implementare lo studio delle emissioni odorigene, considerando tra i recettori anche le residenze poste in via Ciarpi del Comune di Porcari. Deve inoltre prevedere una procedura operativa da adottare in caso di eventuale malfunzionamento dell'impianto di abbattimento delle emissioni odorigene; [il Comune di Porcari esprimerà le proprie considerazioni in merito, nell'ambito della Conferenza di servizi ex art.208 del d.lgs.152/2006]"*).

5.2. Con la seconda censura si contesta il mancato apprezzamento del criterio escludente di cui al paragrafo 4 del capo 3.5 dell'allegato 4 al PRB, il quale prescrive che gli impianti non possono ricadere in *"aree classificate dai piani strutturali, dai piani regolatori generali o dai piani di assetto idrogeologico a pericolosità idraulica molto elevata (aree in cui è prevista una piena con tempo di ritorno inferiore a 30 anni) ai sensi dell'articolo 2 della l.r. 21/2012"*.

I ricorrenti sostengono che la pianificazione strutturale intercomunale che interessa la zona (adottata il 23.12.2023 e pubblicata sul BURT il 10.01.2024) classificherebbe l'area a pericolosità P3 e quindi con un ritorno di piena inferiore ai 30 anni.

La Regione invece che precludere l'intervento si sarebbe illegittimamente limitata a fornire una raccomandazione. Nel farlo non avrebbe inoltre prescritto le opere di mitigazione di cui all'art. 8, comma 1, della LRT 41/2018 (quindi opere di sopraelevazione senza aggravio delle condizioni di rischio in altre aree) che avrebbero dovuto riguardare l'intera area produttiva, quindi anche la parte preesistente e non solo le aree presso le quali sorgessero i nuovi impianti.

La doglianza non merita condivisione.

L'allegato 4 del PRB tra le condizioni escludenti riporta quella di cui al punto 4 sopra riportata richiamando, in nota, altresì la disposizione di cui all'allora vigente LRT n. 21/2012, oggi sostituita dalla LRT n. 41/2018 (recante *"Disposizioni in materia di rischio di alluvioni e di tutela dei corsi d'acqua in attuazione del decreto legislativo 23 febbraio 2010, n. 49 - Attuazione della direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni"*) che all'art. 8 dispone misure per la gestione del rischio alluvioni (comma 1) e per il non aggravio delle condizioni di rischio in altre aree (comma 2).

Come riconosciuto anche dai ricorrenti, pertanto, la condizione di cui al punto 4 del par. 3.5 dell'allegato al PRB non ha carattere assoluto poiché al ricorrere dei presupposti ivi previsti (classificazione di pericolosità idraulica molto elevata) il valore ostativo della condizione escludente può essere superato mediante le opere di mitigazione previste dalla legge.

In particolare l'art. 8, comma 1, sopra richiamato, dispone che *"La gestione del rischio di alluvioni è assicurata mediante la realizzazione delle seguenti opere finalizzate al raggiungimento almeno di un livello di rischio medio R2: a) opere idrauliche che assicurano l'assenza di allagamenti rispetto ad eventi poco frequenti; b) opere idrauliche che riducono gli allagamenti per eventi poco frequenti, conseguendo almeno una classe di magnitudo idraulica moderata, unitamente ad opere di sopraelevazione, senza aggravio delle condizioni di rischio in altre aree; c) opere di sopraelevazione, senza aggravio delle condizioni di rischio in altre aree; d) interventi di difesa locale"*.

L'area su cui insiste l'immobile è stata classificata nel Piano di Gestione del rischio di Alluvioni 2021 - 2027 del Distretto idrografico dell'Appennino Settentrionale (PGRA), approvato con D.P.C.M. del 01.12.2023, e risulta a pericolosità da alluvione media P2 (ossia area a pericolosità per alluvioni poco frequenti, eventi con tempo di ritorno compreso tra 30 e 200 anni, cfr. doc. n. 25 di parte resistente).

Il provvedimento impugnato dà altresì atto che *"Nell'ambito della formazione del Piano Strutturale Intercomunale dei Comuni di Capannori, Altopascio, Porcari, Villa Basilica (adottato in data 27/12/2023, avviso pubblicato sul BURT del 10/01/2024), uno specifico studio idraulico ha messo in evidenza che l'area risulta ricadere in zona di pericolosità da alluvione P3 elevata di PGRA (per alluvioni frequenti, secondo la l.r. 41/2018). Dal punto di vista edilizio, il progetto*

prevede la parziale demolizione e ricostruzione - con ampliamento - di un fabbricato esistente. Quindi il progetto in esame deve essere coerente con la legge regionale n. 41 del 24 Luglio 2018, art. 12: è necessario che vengano eseguiti gli interventi di cui all'art. 8 della legge".

L'Amministrazione, inoltre, evidenzia che "Con riferimento all'impianto, in ogni caso, opera inoltre il criterio penalizzante legato alla vulnerabilità da alluvione per eventi con Tr tra 30 e 500 anni" (cfr. pag. 17)

Tra le opere previste a tale scopo il provvedimento apprezza quanto previsto dal progetto del proponente (in sostanza la realizzazione di sopraelevazioni al di sopra del battente duecentennale) ritenendolo coerente con la legge regionale n. 41/2018 e prescrive che vengano comunque eseguiti gli interventi di cui all'art. 8 della legge.

L'atto conclude con una raccomandazione secondo cui "con riferimento al criterio escludente n.4 del paragrafo 3.5, pericolosità idraulica e da alluvione per eventi trentennali, tale criterio persisterebbe anche allo stato di progetto, per quanto attiene tutti i piazzali del sito produttivo, anche in esito alle misure di autoprotezione previste per il fabbricato, con riferimento agli studi idraulici aggiornati facenti parte del Piano Strutturale Intercomunale adottato; a tale proposito si raccomanda al proponente la messa in sicurezza di tutto il sito produttivo per il battente duecentennale, con compenso del volume sottratto all'esondazione";

Nello specifico, inoltre, il provvedimento ricorda che "preso atto delle elaborazioni idrauliche presentate dal proponente e degli studi allegati al Piano strutturale intercomunale adottato, per quanto riguarda gli interventi previsti, i medesimi devono essere realizzati in condizioni di gestione del rischio idraulico, senza incrementare il rischio al contorno, in modo da conseguire un livello di rischio almeno pari a R2, in applicazione della l.r.41/2018.

La quota di calpestio del fabbricato - a differenza di quanto ipotizzato dal proponente - deve essere posta al di sopra del battente duecentennale, comprensivo di franco di sicurezza. Il proponente deve mettere in atto gli accorgimenti necessari ad evitare l'aggravio delle condizioni di rischio da alluvione nelle aree al contorno, anche attraverso la realizzazione di interventi che assicurino il drenaggio delle acque verso il corpo idrico recettore; - i piazzali e le attività previste nei piazzali- anche allo stato futuro - rimarrebbero caratterizzati da pericolosità da alluvione P2 di PGRA, ovvero P3 - ove il PGRA vada a recepire i nuovi studi idraulici a corredo del Piano strutturale adottato. A tale proposito, si ricorda la necessità che: a) siano adottate specifiche misure di precauzione e protezione nei confronti degli addetti e degli utenti, in relazione al rischio da alluvione e che dette misure siano incluse nella documentazione di sicurezza di cui al d.lgs. 81/2008 e che siano portate a conoscenza degli addetti e degli utenti nonché della Azienda sanitaria, soggetto competente ai controlli di cui al medesimo decreto; b) siano adottate misure per evitare che, in caso di alluvione, sostanze inquinanti presenti nell'impianto possano riversarsi nelle acque, nonché per prevenire danni alle cose presenti all'interno dell'impianto. Le misure di cui alle precedenti lettere a) e b), devono essere portate a conoscenza del Comune di Capannori e della Provincia di Lucca, ai fini del loro inserimento e coordinamento all'interno dei rispettivi Piani di protezione civile. Si raccomanda comunque al proponente di prevedere la messa in sicurezza di tutto il sito produttivo con riferimento al battente duecentennale, con interventi al perimetro e con interventi di compenso del volume sottratto all'esondazione".

Da quanto precede, quindi, emerge che l'istruttoria condotta dalla Regione ha tenuto in debita considerazione la classificazione di pericolosità idraulica evidenziata nel ricorso, ipotizzando altresì un possibile adeguamento del PGRA alla nuova classificazione P3 di cui al Piano Strutturale Intercomunale (che ad oggi, peraltro, non risulta ancora approvato).

Contrariamente a quanto lamentato nel ricorso, la Regione raccomanda la realizzazione delle opere di cui all'art. 8 della LRT n. 41/2018 (e non quelle di cui all'art. 12 della medesima legge, che disciplina "interventi sul patrimonio edilizio esistente in aree a pericolosità per alluvioni frequenti o poco frequenti", inizialmente previsti nel progetto) adottando misure coerenti con una classificazione di pericolosità coerente con quella risultante dalla pianificazione strutturale intercomunale (P3), anche nell'ottica della riduzione del rischio per le aree circostanti (in piena coerenza con la lettera c) del comma 1 dell'articolo richiamato), come risulta dal documento di variante al progetto presentato dalla controinteressata al Ministero in data 18.10.2023 (cfr. doc. n. 3 del 11.09.2024 di parte ricorrente)

Tale valutazione, dotata di ampia discrezionalità tecnica, non è inficiata dalla possibilità, pur prevista dall'istruttoria procedimentale in scrutinio, che tali opere di sopraelevazione possano riguardare il piano di calpestio della sola porzione in ampliamento del capannone, come lamentato dai ricorrenti, giacché tale opzione è rimessa alla successiva valutazione di impatto del rischio idraulico in ragione del livello di pericolosità cui queste devono rispondere.

Non sussiste pertanto né la violazione dei criteri escludenti né la carenza istruttoria lamentata dai ricorrenti.

A ciò si aggiunga che la scelta di "raccomandare" e non "prescrivere" nel provvedimento impugnato (che consiste comunque nel decreto di chiusura del procedimento di assoggettabilità o meno a VIA, ai sensi dell'art. 19 del codice dell'Ambiente) le opere di mitigazione risulta ragionevole e deriva non da una sottovalutazione del rischio ma dalla constatazione che la valutazione dell'adeguatezza delle opere al conseguimento del livello di rischio medio R2 (ai sensi dell'art. 8, comma 1, della LRT 41/2018) non pertiene alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA (nella quale viene valutato uno stadio solo preliminare di progettazione) ma ad una fase successiva della medesima progettazione (in particolare costituirà oggetto di valutazione al momento del rilascio del titolo edilizio da parte del Comune, nell'ambito del procedimento unico di cui all'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006).

Da quanto precede si deduce che il motivo di ricorso è infondato.

6. Il ricorso nel suo complesso è infondato e deve essere respinto.

7. Le spese di lite possono essere compensate in considerazione dei peculiari fatti di causa.

(Omissis)

