

PAUR relativo al progetto di variante in corso d'opera di un progetto per la realizzazione di un impianto di trattamento anaerobico-aerobico della FORSU per la produzione di biometano ed ammendante compostato misto

T.A.R. Marche, Sez. I 4 marzo 2025, n. 146 - Anastasi, pres.; Capitano, est. - Comune di Torre San Patrizio (avv. Pierdominici) c. Provincia di Fermo (avv. Filippucci) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Provvedimento autorizzatorio unico regionale relativo al progetto di variante in corso d'opera di un progetto per la realizzazione di un impianto di trattamento anaerobico-aerobico della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU) per la produzione di biometano ed ammendante compostato misto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Torre San Patrizio impugna i provvedimenti indicati in epigrafe, nella parte in cui la controinteressata S.A.M. è stata autorizzata a realizzare, in variante ad un precedente titolo abilitativo anch'esso rilasciato dalla Provincia di Fermo, un impianto di trattamento anaerobico-aerobico della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (c.d. FORSU) per la produzione di biometano ed ammendante compostato misto in località San Pietro.

Il Comune ricorrente non espone nell'atto introduttivo del giudizio i fatti di causa, per cui devono darsi per assodate le risultanze del procedimento quali risultano dagli atti del giudizio, salve le puntualizzazioni che saranno svolte esaminando in particolare il primo motivo di ricorso.

Dal punto di vista processuale va infine aggiunto che il Collegio aveva rilevato che nell'effettuare il deposito documentale del 18 dicembre 2024 parte ricorrente non aveva seguito una numerazione consecutiva, per cui nel corso della discussione orale è stato chiesto al difensore presente se esistessero altri atti depositati con i numeri mancanti. Al riguardo l'avv. Pierdominici ha spiegato che nella numerazione degli atti si erano verificati alcuni errori materiali e che non esistevano altri documenti depositati.

2. Per resistere al ricorso si sono costituite in giudizio la Provincia di Fermo e S.A.M., eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso e chiedendone in ogni caso il rigetto nel merito.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 29 gennaio 2025.

3. Il primo motivo è rubricato "VIOLAZIONE DI LEGGE (artt. 27-bis, 29-octies e 29-nonies d.lgs. 152/2006, d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, d.lgs. 50/2016, art. 34 comma XXI del d.l. 179/2012), violazione delle prescrizioni del PRGR Marche in materia di distanza dai centri abitati, ECCESSO DI POTERE per illogicità, irragionevolezza, erronea supposizione dei presupposti di fatto, falsa rappresentazione della realtà" ed è per buona parte declinato mediante la trascrizione letterale di due esposti che lo stesso Comune ha trasmesso all'A.N.A.C. nel 2019 e nel 2020 (ed è questo il profilo valorizzato dalle controparti nella formulazione dell'eccezione di inammissibilità del ricorso). Ad ogni buon conto, il contenuto dei due esposti è riassunto alle pagg. 22-25 del mezzo introduttivo come segue:

- S.A.M. nella domanda di rilascio dell'autorizzazione impugnata dichiara di essere gestore dell'impianto oggetto del provvedimento abilitativo odiernamente impugnato, ma tale dichiarazione non è giuridicamente corretta visto che l'attuale gestione portata avanti da S.A.M. non è il risultato della gara c.d. a doppio oggetto in forza della quale la società mista fu a suo tempo costituita per iniziativa dello stesso Comune ricorrente. Infatti, poiché quella gara non contemplava fra i servizi affidati alla società mista la gestione dell'impianto odierno, tutti i successivi rinnovi della originaria concessione sono da ritenere illegittimi e dunque inefficaci;

- i rinnovi sono illegittimi anche in ragione del profilo temporale, visto che essi si sono succeduti dal 2005 e dunque violano le regole sulla durata massima delle concessioni di servizi, nonché del termine di durata fissato nella concessione originaria;

- l'autorizzazione impugnata, come il Comune ha più volte evidenziato nel corso del procedimento, è illegittima anche perché essa viene ad avallare una gestione di fatto su terreno non di proprietà di S.A.M., di cui la controinteressata ha la materiale disponibilità in forza di affidamenti diretti illegittimi;

- in ogni caso la concessione originaria è venuta meno in ragione del principio di necessaria continuità dei requisiti di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sentenza 20 luglio 2015 n. 8). Nella specie, infatti, poiché il Comune di Torre San Patrizio ha alienato le proprie quote del capitale sociale, S.A.M. ha perso la originaria qualità di società mista locale, e dunque è venuto meno l'unico presupposto che aveva giustificato l'affidamento dei servizi di cui alla gara a doppio oggetto;

- inoltre l'art. 34, comma 21, del D.L. n. 179/2012 ha disposto la cessazione automatica degli affidamenti non conformi "...ai requisiti previsti dalla normativa europea..." (come sicuramente sono quelli di cui ha fruito S.A.M. nel corso degli

anni) e dunque non poteva darsi una nuova autorizzazione connessa a tali affidamenti o un provvedimento amministrativo che in qualche modo avallava tali illegittimi affidamenti;

- era illegittima anche l'originaria volturazione dell'A.I.A. relativa alla discarica che il Comune effettuò in favore di S.A.M., giacché l'art. 29-*nonies*, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006 prevede come unica ipotesi di volturazione la variazione nella titolarità della gestione dell'impianto, mentre nella specie non si sono mai verificate variazioni nella titolarità della gestione dell'impianto (infatti il Comune si intestò l'A.I.A. senza mai gestire la discarica, per poi subito dopo volturarla in favore di S.A.M.);

- la controinteressata, inoltre, ha violato il divieto di subappalto nella gestione della discarica, e questo era un altro motivo per cui la presente autorizzazione non le poteva essere rilasciata;

- vi è anche prova della violazione delle prescrizioni del vigente Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (P.R.G.R. 2015) relative alle distanze degli impianti di gestione dei rifiuti dai centri abitati. *In parte qua*, infatti, il P.R.G.R. stabilisce una distanza minima di 2000 metri, mentre l'impianto autorizzato dista solo 1 km dal più vicino centro abitato;

- nel corso del procedimento, nonostante le suddette criticità più volte rappresentate dal Comune, la Provincia di Fermo e le altre amministrazioni intervenute hanno ritenuto che le questioni procedurali non potessero essere esaminate in sede di rilascio dell'autorizzazione, in tal modo sposando supinamente (come è avvenuto in occasione di precedenti procedimenti che sono oggetto dei ricorsi nn. 556/2020 R.G. 26/2022 R.G.) le tesi di S.A.M.

3.1. Pur ritenendo l'odierno Collegio di stigmatizzare (così come del resto il Tribunale ha fatto nelle precedenti sentenze nn. 180 e 181 del 2023) la tecnica redazionale del primo motivo nella parte in cui il Comune ricorrente ha trascritto per esteso i due esposti trasmessi ad A.N.A.C., il motivo stesso è nel suo complesso (o perlomeno in parte) ammissibile, visto che alle pagg. 22-25 sono comunque articolate censure specifiche (si pensi ad esempio a quella relativa alla dedotta violazione delle prescrizioni del P.R.G.R. 2015 relative alle distanze minime dai centri abitati degli impianti di trattamento dei rifiuti).

3.2. Ciò detto, e passando a trattare del profilo essenziale attorno a cui ruota l'intero ricorso, il Collegio osserva quanto segue.

3.2.1. Il punto nodale è verificare se la Provincia di Fermo, alla luce delle deduzioni del Comune ricorrente, avesse il potere di mettere in discussione la legittimazione di S.A.M. a richiedere il rilascio dell'autorizzazione in variante e analogo interrogativo si pone con riguardo ai poteri di questo Tribunale.

Quanto alle competenze della Provincia, è indubbio che essa non aveva e non ha il potere di annullare o di "disapplicare" provvedimenti adottati da un Comune del circondario, non esistendo, almeno nella materia dell'affidamento dei servizi pubblici locali, una disposizione che a ciò la abiliti.

Analogo discorso vale per il Tribunale, in questo caso per una questione di difetto di legittimazione in capo ad una pubblica amministrazione a impugnare in sede giurisdizionale i propri provvedimenti. Il Comune di Torre San Patrizio, cioè, non è legittimato a censurare davanti al G.A. i propri provvedimenti, ancorché questi gli appaiano manifestamente illegittimi, potendo al riguardo unicamente far ricorso, se ne sussistono i presupposti, ai poteri di autotutela decisoria previsti in linea generale dagli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della L. n. 241/1990.

3.2.2. Il discorso non cambia nemmeno invocando l'art. 34, comma 21, del D.L. n. 179/2012 (e dunque affermando l'inefficacia *de iure* degli affidamenti disposti in violazione del diritto comunitario, di cui il Tribunale dovrebbe limitarsi a prendere atto), e ciò per la dirimente ragione che la disposizione in commento non è autoesecutiva; pertanto, ribadita l'inammissibilità dell'impugnazione da parte del Comune di propri provvedimenti ormai consolidati, il T.A.R. non potrebbe adottare una pronuncia meramente dichiarativa dell'inefficacia dei provvedimenti *de quibus*.

A questo proposito va infatti evidenziato che, in generale, la categoria giuridica dell'inefficacia non ha autonoma rilevanza, l'inefficacia di un atto o di un negozio giuridico dipendendo o dall'assenza di un atto presupposto richiesto dalla normativa di settore (si pensi, ad esempio, a provvedimenti soggetti alla registrazione e/o al visto da parte della Ragioneria dello Stato o della Corte dei Conti oppure a provvedimenti limitativi della sfera giuridica del destinatario, i quali per acquisire efficacia debbono essere, rispettivamente, registrati dall'organo di controllo o notificati al destinatario ai sensi dell'art. 21-bis della L. n. 241/1990) oppure dal venir meno di un atto presupposto annullato dalla stessa P.A. o dal giudice (si pensi alla declaratoria di inefficacia del contratto stipulato in forza di un'aggiudicazione che viene in seguito annullata dal G.A.).

Nel caso degli affidamenti a società miste disciplinati dall'art. 34, commi 20 e 21, del D.L. n. 179/2012, la norma parla impropriamente di inefficacia, essendosi piuttosto in presenza di una fattispecie complessa, che presuppone il previo accertamento, in primo luogo da parte della stessa amministrazione concedente, della illegittimità del provvedimento con cui è stato disposto in origine l'affidamento del servizio alla società mista o *in house*. Al riguardo va anzitutto osservato che la norma non contiene nel primo periodo una fattispecie sufficientemente chiara (si parla infatti, in modo generico, di "...*affidamenti ... non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea...*", non specificandosi se si tratta di affidamenti diretti disposti senza gara, di affidamenti prorogati automaticamente, etc.), per cui è del tutto evidente che spetta all'amministrazione concedente procedere ad un'adeguata istruttoria ed assumere le decisioni conseguenti dando conto dei profili di contrasto con il diritto comunitario. Il giudice amministrativo può occuparsi in via principale di tali questioni solo su ricorso proposto da operatori economici terzi interessati a competere per l'affidamenti di quei servizi.

Tale ricorso, peraltro, in assenza di specifiche disposizioni deve essere proposto entro il termine decadenziale ordinario di trenta giorni previsto dall'art. 120, comma 2, c.p.a. o, al limite, entro il termine "lungo" di sei mesi previsto dal successivo comma 3, ultimo periodo.

Va poi considerato che la norma *de qua* prevede due diverse fattispecie, ossia: i) nel primo periodo si parla per l'appunto degli affidamenti in essere alla data del 19 ottobre 2012 non conformi alla normativa comunitaria; ii) nel secondo periodo si parla degli affidamenti, sempre in essere a tale data, il cui unico profilo di contrasto con (si deve supporre) il diritto comunitario consiste nel fatto che il contratto o la concessione non prevedono un termine di scadenza. In entrambi i casi l'amministrazione concedente era abilitata a porre rimedio, entro il 31 dicembre 2013, a tali vizi, nel primo caso adeguando la concessione ai requisiti del diritto comunitario, nel secondo caso inserendo nel contratto un termine di scadenza dell'affidamento.

Orbene, e con riferimento al caso odierno:

- quanto alla prima fattispecie va osservato che in origine (si veda la deliberazione consiliare n. 33/2005) il Comune di Torre San Patrizio aveva bandito una gara c.d. a doppio oggetto, per cui sotto questo profilo nessuna violazione della normativa comunitaria è ravvisabile, essendo state illustrate le ragioni per le quali si era optato per la costituzione di una società mista locale e non essendo dunque necessaria la relazione di cui all'art. 34, comma 20, del D.L. n. 179/2012;

- quanto alla seconda fattispecie va invece osservato che l'atto costitutivo della società mista prevedeva un termine di durata della società stessa e che il contratto di servizio stipulato il 3 maggio 2007 prevedeva anch'esso un termine che, per quanto riguarda la realizzazione di impianti dedicati alla gestione dei rifiuti, era ancora in corso alla data di entrata in vigore del D.L. n. 179/2012 (in effetti, il contratto prevedeva al riguardo un termine di 15 anni, poi prolungato a 30 anni dal successivo contratto stipulato il 14 ottobre 2009).

Come si può vedere, dunque, alla data di entrata in vigore delle disposizioni in commento gli affidamenti disposti fino ad allora dal Comune erano del tutto legittimi e comunque non incorrevano in alcuna ipotesi di inefficacia automatica. I provvedimenti comunali, dunque, avrebbero dovuto al limite essere rimossi in autotutela, non potendo il Comune "impugnarli" in questa sede per difetto di legittimazione.

Quanto poi all'oggetto del contratto di servizio attualmente in vigore, va osservato che, se anche fosse vero che a S.A.M. nel corso degli anni sono stati affidati servizi ulteriori rispetto a quelli menzionati nel bando di gara per la costituzione della società mista, i servizi ulteriori che comunque riguardano il ciclo di gestione dei rifiuti rientrano sicuramente nell'oggetto della gara originaria, non essendo pensabile che l'amministrazione debba "immaginare" già al momento della costituzione della società mista la futura evoluzione della normativa di settore e tenerne conto nella predisposizione del contratto di servizio. Pertanto l'illegittimità (o, guardando al contratto di servizio in un'ottica civilistica, l'annullabilità o la nullità) potrebbe riguardare al limite solo quei servizi diversi dalla gestione dei rifiuti, ma non certo la realizzazione di un impianto di compostaggio oppure di un impianto per la produzione di biometano.

3.2.3. Con riguardo ai successivi rinnovi va invece osservato che:

- come è noto, l'eventuale illegittimità dell'atto di affidamento di un appalto o di una concessione e il suo conseguente annullamento in s.g. non determinano *ipso facto* l'inefficacia del contratto che disciplina il rapporto fra committente e gestore del servizio;

- questo è comprovato dalle disposizioni di cui agli artt. 121 e ss. c.p.a., le quali prevedono che in molti casi il giudice possa ritenere efficace il contratto nonostante l'accertata illegittimità dell'affidamento. Ma anche in questi casi la declaratoria di inefficacia del contratto consegue solo all'annullamento, da parte del giudice o della stessa P.A., del provvedimento di aggiudicazione o di affidamento.

3.2.4. In base a quanto detto nei precedenti paragrafi 3.2.1., 3.2.2. e 3.2.3., si deve concludere che alla data di avvio del procedimento (e ancora oggi) S.A.M., ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, lett. r) e r-bis), del D.Lgs. n. 152/2006, era da qualificare come "proponente" o "gestore" del servizio ed era dunque legittimata a presentare l'istanza di rilascio dell'autorizzazione per cui è causa, essendo peraltro anche nella piena disponibilità dell'area su cui deve sorgere l'impianto.

Al riguardo è del tutto speciosa e formalistica (oltre che tardiva, ovviamente) la censura con cui si deduce l'illegittimità della volturazione dell'A.I.A. originaria dal Comune (che l'aveva richiesta e ottenuta) a S.A.M. visto che, in disparte il fatto che il provvedimento autorizzatorio in parola riguarda la discarica e non l'odierno impianto, l'art. 21-*nonies*, comma 4, del T.U. n. 152/2006 non impone affatto che la pregressa gestione dell'impianto sia la *conditio sine qua non* per la volturazione dell'A.I.A. Ben può accadere, infatti, che il soggetto titolare dell'autorizzazione integrata, una volta costruito l'impianto, ne ceda da subito la gestione ad altro soggetto, senza che ciò configuri alcuna violazione della lettera e/o della *ratio* della disposizione invocata dal Comune ricorrente.

Ugualmente inconferente è il richiamo al principio di necessaria continuità nel possesso dei requisiti di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica, visto che anche a tal riguardo rileva il fatto che il Comune di Torre San Patrizio non è legittimato a censurare propri precedenti provvedimenti asseritamente illegittimi ma ormai consolidati.

In ogni caso, come ha correttamente eccepito S.A.M. richiamando la condivisibile sentenza del Consiglio di Stato n. 6488/2012 (si vedano in particolare i paragrafi 20.6. e 20.7. della motivazione), il fatto che l'ente pubblico dismetta la partecipazione nella società mista che a suo tempo ha deciso di costituire non implica il venir meno degli affidamenti

disposti in favore di quella società e consacrati in un contratto valido ed efficace.

3.3. Del tutto infondate sono anche le altre censure formulate nell'ambito del primo motivo, visto che:

- non vi è alcuna prova circa il fatto che S.A.M. abbia affidato in subappalto ad altri operatori economici la gestione degli impianti di conferimento e trattamento dei rifiuti nei quali essa esercita la propria attività principale;
- le disposizioni del P.R.G.R. 2015 invocate dal Comune (tabelle 12.8-1 e 12.8-2) riguardano le discariche e gli impianti di incenerimento, e non anche impianti che gestiscono rifiuti putrescibili (tipo di operazione consentite R3 – ossia quella autorizzata con il provvedimento impugnato - e D8), per i quali la distanza minima dai centri abitati è di 500 metri, nella specie ampiamente rispettata. Per il resto valgono le articolate argomentazioni difensive esposte da S.A.M. a pag. 20 della memoria difensiva depositata il 27 dicembre 2024.

3.4. Il primo motivo va dunque dichiarato infondato nel suo complesso.

4. Con il secondo motivo, rubricato “VIOLAZIONE DI LEGGE (d.lgs. 152/2006), ECCESSO DI POTERE per difetto di istruttoria, illogicità, irragionevolezza, erronea supposizione dei presupposti di fatto, falsa rappresentazione della realtà”, il Comune di Torre San Patrizio lamenta in sostanza che anche nel presente procedimento, come era già accaduto in passato, è stato del tutto pretermesso il tema delle rilevanti emissioni, odorigene ma non solo, prodotte dall'impianto per cui è causa, problematiche che in sede di conferenza di servizi erano state sollevate non solo da esso ricorrente, ma anche da altri Comuni limitrofi.

Nel merito il Comune di Torre San Patrizio evidenzia che:

- l'allegato VII, punto 5, alla Parte Seconda del D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. stabilisce che tra i contenuti necessari dello Studio di Impatto Ambientale vi sia “...Una descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto, dovuti, tra l'altro: a) alla costruzione e all'esercizio del progetto, inclusi, ove pertinenti, i lavori di demolizione; b) all'utilizzazione delle risorse naturali, in particolare del territorio, del suolo, delle risorse idriche e della biodiversità, tenendo conto, per quanto possibile, della disponibilità sostenibile di tali risorse; c) all'emissione di inquinanti, rumori, vibrazioni, luce, calore, radiazioni, alla creazione di sostanze nocive e allo smaltimento dei rifiuti; d) ai rischi per la salute umana, il patrimonio culturale, il paesaggio o l'ambiente (quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, in caso di incidenti o di calamità); e) al cumulo con gli effetti derivanti da altri progetti esistenti e/o approvati, tenendo conto di eventuali criticità ambientali esistenti, relative all'uso delle risorse naturali e/o ad aree di particolare sensibilità ambientale suscettibili di risentire degli effetti derivanti dal progetto; f) all'impatto del progetto sul clima (quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, natura ed entità delle emissioni di gas a effetto serra) e alla vulnerabilità del progetto al cambiamento climatico; g) alle tecnologie e alle sostanze utilizzate. La descrizione dei possibili impatti ambientali sui fattori specificati all'articolo 5, comma 1, lettera c), del presente decreto include sia effetti diretti che eventuali effetti indiretti, secondari, cumulativi, transfrontalieri, a breve, medio e lungo termine, permanenti e temporanei, positivi e negativi del progetto”. Tutto ciò, ovviamente, al fine di adeguare il progetto attraverso l'imposizione di prescrizioni che minimizzino i potenziali effetti lesivi per le matrici ambientali coinvolte;

- nel procedimento per cui è causa tali disposizioni sono state violate. Va infatti considerato che l'area in cui sorge l'impianto in parola è confinante: con un'ampia discarica in funzione; con una vecchia discarica consortile per rifiuti speciali non pericolosi, chiusa e in fase di gestione post-operativa; con un allevamento intensivo di suini; con case abitate ubicate a poche centinaia di metri. Inoltre il centro abitato di Torre San Patrizio è a un paio di chilometri in linea d'aria, quello di Monte Urano a meno di un chilometro.

Il Comune ricorrente, nel corso delle sedute della conferenza di servizi, ha più volte, circostanziatamente, prospettato il tema, anche depositando dettagliate perizie tecniche (allegati nn. 57 e 58 al ricorso).

Nei documenti prodotti da S.A.M. a corredo della domanda, invece, la suddetta configurazione dell'area è accennata al solo fine di scaricare sugli altri impianti presenti e sull'allevamento di suini la problematica delle emissioni odorigene e non per ipotizzare possibili rimedi a tale problematica.

Ma anche in questo caso la Provincia di Fermo e le altre amministrazioni espresse favorevolmente al rilascio del titolo hanno aderito acriticamente alla rappresentazione dello stato dei luoghi contenuta nella documentazione prodotta da S.A.M., tenendo in non cale le osservazioni critiche formulate dai Comuni interessati e non imponendo alcuna prescrizione adeguata allo scopo. È stato invece ritenuto decisivo il parere favorevole di A.R.P.A.M. come se esso fosse risolutivo, quando è invece vero che dalla lettura di tale parere le criticità evidenziate dai Comuni interessati risultano confermate;

- vanno in particolare considerati i seguenti profili critici.

Il cumulo in un'unica area di impianti così numerosi e rilevanti ha oggettivamente pesanti ricadute sul traffico stradale che interessa l'unica arteria di collegamento all'impianto, ovvero la locale Strada provinciale n. 209 – Mezzina (al riguardo va considerato che la taglia dell'impianto, eccessiva rispetto alla produzione di rifiuti provinciale, comporterà l'ingresso di rifiuti prodotti al di fuori del territorio provinciale, e dunque l'afflusso di un numero rilevante di bilici da decine di tonnellate, con evidenti ripercussioni sul traffico, sulle infrastrutture stradali anche comunali e sull'inquinamento atmosferico).

Il cumulo degli impianti avrà ovviamente pesanti riflessi negativi con riguardo alle emissioni in atmosfera (soprattutto odorigene) e dunque anche sui profili relativi alla salute umana.

4.1. Le censure in commento sono infondate, visto che:

- dal punto di vista formale-documentale, la controinteressata, nell'ambito del S.I.A. e delle successive integrazioni progettuali, ha trattato anche i profili di cui all'allegato VII, punto 5, alla Parte Seconda del T.U.A., prendendo in considerazione in particolare la presenza degli altri impianti, pubblici e privati, esistenti nella zona (si veda in particolare il § 2.5. dell'elaborato RE_03 - doc. allegato n. 17 alla produzione di S.A.M. del 18 dicembre 2024 – e altri elaborati progettuali in esso richiamati);

- allo stesso modo, è stata esaminata la problematica dell'incremento del traffico veicolare conseguente alla realizzazione dell'impianto *de quo* (si vedano le pagg. 16 e 17 del citato elaborato RE_03 e gli altri elaborati progettuali richiamati da S.A.M. a pag. 26 della memoria conclusionale del 27 dicembre 2024);

- le valutazioni che le amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi hanno svolto in relazione a tali profili appartengono alla sfera della discrezionalità tecnica e sono sindacabili in sede giurisdizionale solo se esse si rivelano palesemente errate o logicamente inattendibili. Ma nella specie tali vizi non sono riscontrabili, in primo luogo perché le relazioni tecniche di parte allegate al ricorso (docc. nn. 57 e 58) risalgono ad epoca antecedente alla data di celebrazione dell'ultima riunione della conferenza di servizi, svoltasi il 5 agosto 2022, nel corso della quale è stato esaminato in particolare il parere favorevole di A.R.P.A.M. prot. n. 24361 del 4 agosto 2022 e i contributi istruttori forniti dalla stessa Agenzia nella precedente riunione del 24 febbraio 2022. Parte ricorrente deduce che il parere dell'A.R.P.A.M. è stato considerato rilevante e risolutivo, nonostante esso confermi la sussistenza delle criticità rilevate dallo stesso Comune nel corso del procedimento, il che sarebbe l'ennesima dimostrazione del fatto che la Provincia e l'A.R.P.A.M. hanno supinamente, e dunque illegittimamente, condiviso le argomentazioni del proponente. Questi argomenti non sono però convincenti, sia perché nessuno nega che la realizzazione di un impianto per il trattamento di rifiuti generi emissioni di vario tipo (altrimenti non sarebbero necessarie la V.I.A. e l'A.I.A., nella specie confluite nel P.A.U.R.), sia perché mancano censure tese a confutare il parere medesimo. In effetti, le presenti doglianze avrebbero dovuto essere riferite alle risultanze del procedimento conseguenti al progressivo affinamento del progetto presentato inizialmente da S.A.M., affinamento che è dipeso dai numerosi rilievi formulati da tutte le amministrazioni intervenute nel procedimento, ai quali il proponente si è via via adeguato. Dal punto di vista processuale sarebbe stato dunque necessario che le censure fossero riferite al progetto approvato definitivamente e non alla versione originaria e/o ai rilievi formulati dallo stesso Comune o da altre amministrazioni coinvolte. Parte ricorrente, al contrario, si è limitata ad esporre quali sono le problematiche ambientali più rilevanti (emissioni, mancata valutazione del c.d. impatto cumulativo e impatti sul traffico veicolare), senza tuttavia contestare specificamente le argomentazioni dell'A.R.P.A.M. e delle altre amministrazioni che hanno espresso parere favorevole. Al contrario, come emerge ad esempio dal summenzionato elaborato RE_03 (§ 2 e successivi sottoparagrafi), il proponente ha preso in esame, fra gli altri, la relazione tecnica di parte prodotta dal Comune e ha svolto al riguardo le proprie controdeduzioni.

5. Con il terzo motivo, rubricato “VIOLAZIONE DI LEGGE (d.lgs. 152/2006 – Reg. UE 1009/2019), ECCESSO DI POTERE per difetto di istruttoria, illogicità, irragionevolezza, erronea supposizione dei presupposti di fatto, falsa rappresentazione della realtà”, il Comune ricorrente deduce che:

- l'autorizzazione richiesta da S.A.M., come del resto risulta dalla domanda e dai documenti ad essa allegati, è sorretta unicamente da finalità lucrative, in ragione delle quali la controinteressata ha ritenuto di variare il progetto (pure questo illegittimamente assentito dalla Provincia) relativo all'impianto di compostaggio mai realizzato;

- *in parte qua*, dunque, l'autorizzazione è illegittima per sviamento di potere, come in vicende analoghe ha puntualizzato il Consiglio di Stato (viene al riguardo richiamata la sentenza n. 1423/2019). In ogni caso, poiché si trattava di un'autorizzazione in variante, sarebbe stato necessario approfondire la dichiarata natura migliorativa per l'interesse pubblico del progetto in variante rispetto a quello in precedenza assentito;

- va poi considerato che rispetto ad alcune delle attività che saranno svolte nel nuovo impianto sono intervenute le nuove disposizioni di cui al Regolamento UE n. 1009/2019, di cui non si è però tenuto conto unicamente alla luce di una mera dichiarazione con cui S.A.M. ha detto di non volere “ad oggi” produrre e commercializzare fertilizzanti destinati al mercato europeo. In disparte il fatto che tale dichiarazione potestativa non ha alcun valore precettivo, le amministrazioni intervenute nel procedimento avrebbero comunque dovuto imporre prescrizioni finalizzate ad evitare che in futuro S.A.M. possa mutare avviso.

5.1. Anche queste doglianze sono infondate.

Quanto alla natura dell'interesse sotteso alla richiesta dell'autorizzazione in variante va osservato che il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico 2 marzo 2018 incentiva la produzione di biometano, per cui è comprovato che l'iniziativa di S.A.M., che sicuramente risponde ad un interesse di natura patrimoniale della società, è allo stesso tempo rispondente ad un interesse pubblico. Del resto, la controinteressata, senza essere smentita sul punto, ha evidenziato che dal punto di vista ambientale un impianto per la produzione di biometano incide in misura minore rispetto all'impianto di compostaggio che S.A.M. sarebbe legittimata a realizzare in caso di annullamento del presente titolo abilitativo.

Quanto invece alla dedotta violazione delle disposizioni del Reg. UE n. 1009/2019, va in primo luogo osservato che, in realtà, alle pagg. 20 e 55 e ss. dell'elaborato AIA.02 (doc. allegato n. 9 alla produzione di S.A.M. del 18 dicembre 2024) il proponente ha dichiarato espressamente di avere tenuto conto nella progettazione delle nuove disposizioni di matrice

comunitaria.

La conformità al Reg. UE n. 1009 è dichiarata anche negli altri elaborati menzionati dalla controinteressata alle pagg. 29 e 30 della memoria difensiva del 27 dicembre 2024.

Anche in questo caso le censure dedotte in ricorso scontano probabilmente il vizio di fondo di riferirsi alla versione originaria del progetto, laddove S.A.M., nel prefato elaborato AIA.02, aggiornato alla data del 31 marzo 2022, ha invece rielaborato il documento alla luce delle prescrizioni impartite *medio tempore* dalla conferenza di servizi.

Dal punto di vista generale, invece, non esiste alcuna norma che vieti ad un operatore economico di modificare “in riduzione” un progetto soggetto ad autorizzazione ambientale laddove tale riduzione lo esoneri dall’osservanza di disposizioni di legge che esso ritiene troppo onerose.

Nella specie S.A.M. ha dichiarato espressamente che non intende avvalersi della marcatura CE dei fertilizzanti che saranno prodotti nell’impianto, i quali non potranno dunque essere commercializzati al di fuori del territorio nazionale. A fronte di tale dichiarazione, non si vede quali prescrizioni avrebbe dovuto imporre la Provincia, se non quella (del tutto sovrabbondante) per cui l’eventuale violazione dell’impegno assunto esporrà S.A.M. a tutte le conseguenze previste dalla normativa di settore. Ma, d’altra parte, nel caso dell’A.I.A. e delle altre autorizzazioni ambientali (fra cui il c.d. P.A.U.R.) non opera il principio generale secondo cui nell’ordinamento italiano tutte le attività non espressamente vietate sono consentite, essendo invece vero il contrario, soprattutto nel caso di impianti appartenenti al ciclo di gestione dei rifiuti.

Infatti, il perimetro delle attività che l’operatore è autorizzato a svolgere nell’impianto oggetto del titolo è definito nell’A.I.A. (o, come nella specie, nel P.A.U.R.), la quale indica le operazioni consentite, le quantità massime di rifiuti che il gestore può trattare giornalmente e i relativi codici CER, i limiti di emissioni, le operazioni periodiche di monitoraggio e controllo, etc.

Si intende, pertanto, che qualsiasi violazione di tali prescrizioni espone il gestore alle varie sanzioni previste dalla legge, e ciò a prescindere da una espressa comminatoria contenuta nell’A.I.A. o nel P.A.U.R.

6. Per tutte le suesposte ragioni il ricorso va respinto.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

(Omissis)