Diritto all'ambiente
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

IL RILASCIO DELL'AUTORIZZAZIONE INTEGRATA AMBIENTALE PER GLI IMPIANTI DI INCENERIMENTO RIFIUTI

Nota a TAR Emilia Romagna – Sezione I Bologna – sentenza del 26 novembre 2007, n. 3365

A cura della Dott.ssa Valentina Vattani

Con un'articolata argomentazione, contenuta nella sentenza del 26 novembre 2007, n. 3365, i Giudici del TAR Emilia Romana (Sezione I – Bologna) si sono pronunciati sul ricorso presentato da alcune associazioni ambientaliste, comitati locali e singoli cittadini in merito ai prospettati vizi afferenti il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (di seguito AIA) relativa all'esercizio di un impianto di incenerimento.

La sentenza in questione è di notevole interesse in quanto vengono affrontate diverse questioni di principio (sulla legittimazione ad agire; sul rapporto tra VIA ed AIA e sull'oggetto del procedimento di autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di incenerimento) che riteniamo utili riportare ed illustrare a seguire.

LA LEGITTIMAZIONE AD AGIRE

In tema di "legittimazione ad agire" in sede di giurisdizione amministrativa è necessario distinguere tra: associazioni di carattere nazionale, comitati locali ed azioni promosse da singoli cittadini:

A) nella sentenza in commento i Giudici del TAR sottolineano che va senz'altro riconosciuta la legittimazione ad agire delle **associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale**, individuate dal decreto del ministro dell'Ambiente 20 febbraio 1987, le quali, a norma dell'art. 18, comma 5, della legge 8 luglio 1986 n. 349, "*possono……ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi*".

Tuttavia detta speciale legittimazione riguarda, secondo la prevalente giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 aprile 2006 n. 2151; TAR Bologna, Sez. I, 6 luglio 2007 n. 1618), solo le associazioni ambientaliste nazionali formalmente riconosciute e non le loro strutture territoriali.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

B) quanto alla legittimazione ad agire delle **associazioni e comitati locali**, i Giudici del Tar hanno ritenuto particolarmente utile richiamare la recente sentenza n. 1830 del 23 aprile 2007 del Consiglio di Stato che, nell'affrontare il tema della legittimazione di associazioni ambientaliste costituite a livello locale, ha puntualizzato quanto segue: il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi a tutela dell'ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purchè queste:

a) perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale;

b) abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità;

c) abbiano un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso, anche se non ricomprese nell'elenco delle associazioni a carattere nazionale individuate dal Ministero dell'Ambiente ai sensi dell'art. 13 della Legge 8.7.1986, n. 349, poiché tale norma ha creato un ulteriore criterio di legittimazione che si è aggiunto e non sostituito a quelli in precedenza elaborati dalla giurisprudenza per l'azionabilità dei c.d. "interessi diffusi" in materia ambientale.

Il Consiglio di Stato ha, comunque, precisato che la: "*giurisprudenza di merito ha, al riguardo, più volte chiarito che un semplice Comitato di cittadini caratterizzato da una forma associativa temporanea, volta alla protezione degli interessi dei soggetti che ne sono parte, non ha legittimazione a ricorrere avverso gli atti di localizzazione di impianti per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti, essendo privo – oltre che del riconoscimento ministeriale di cui all'art. 13 L. n. 349 del 1986 – del carattere di ente esponenziale in via stabile e continuativa di interessi diffusi radicati sul territorio*";

C) per quanto concerne la legittimità ad agire dei **privati cittadini,** si sottolinea che non basta che essi siano residenti e proprietari di immobili nelle immediate vicinanze dell'impianto in questione: "*essendo al riguardo necessaria la prova del danno che da questo egli riceve nella sua sfera giuridica o per il fatto che la localizzazione dell'impianto riduce il valore economico del fondo situato nelle sue vicinanze, o perché le prescrizioni dettate dall'autorità competente in ordine alle modalità di gestione dell'impianto sono inidonee a salvaguardare la salute di chi vive nelle sue*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

vicinanze".

Per cui, a conforto della prospettata incidenza negativa che può determinare un impianto nei termini autorizzati con il provvedimento che si vuole impugnare, è necessario allegare al ricorso una relazione asseverata concernente le distanze delle proprietà e residenze dei ricorrenti dall'impianto, la stimata riduzione del valore di mercato degli immobili in questione ed i possibili danni alla salute di chi vive nelle vicinanze dell'impianto.

SUL RAPPORTO TRA AIA E VIA

L'autorizzazione integrata ambientale è, secondo la definizione di cui all'art 2, comma 1, lett. l) del D.Lgs. 18 febbraio 2005 n. 59: "*il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire che l'impianto sia conforme ai requisiti del presente decreto*". Come evidenziato dai giudici del TAR, si tratta, dunque, di un provvedimento che (sostituendosi, tra l'altro, a tutte le preesistenti autorizzazioni ambientali di cui all'allegato 2 al citato decreto legislativo) incide specificamente sugli aspetti gestionali dell'impianto.

La procedura di VIA, invece, investe più propriamente i profili localizzativi e strutturali.

Perciò l'autorizzazione integrata ambientale non può essere configurata come atto strettamente conseguenziale rispetto alla VIA, ma anzi, in quanto produttiva di propri specifici effetti, può essere autonomamente impugnata (a prescindere dall'impugnazione della VIA) da chi intenda agire contro pregiudizi direttamente derivanti dalla predetta autorizzazione.

SULL'OGGETTO DELL'AIA RELATIVAMENTE AGLI IMPIANTI DI INCENERIMENTO

La procedura di autorizzazione integrata ambientale, relativa ad un impianto di incenerimento, deve essere estesa a tutte le attività comunque connesse o accessorie all'impianto medesimo; per cui, la esclusione di tali impianti ed attività connesse dalla procedura di AIA determina l'illegittimità dell'iter procedimentale seguito e dell'autorizzazione infine rilasciata.

Orbene, preliminarmente è opportuno prendere in esame alcune definizioni:

- l'art. 2, comma 1, lett. b) del D.Lgs. n. 133/2005 fornisce la seguente definizione di " ***impianto di incenerimento****: qualsiasi unità e attrezzatura tecnica, fissa o mobile, destinata al trattamento*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

termico di rifiuti ai fini dello smaltimento, con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione. Sono compresi in questa definizione l'incenerimento mediante ossidazione dei rifiuti, nonché altri processi di trattamento termico, quali ad esempio la pirolisi, la gassificazione ed il processo al plasma, a condizione che le sostanze risultanti dal trattamento siano successivamente incenerite. La definizione include il sito e l'intero impianto di incenerimento, compresi le linee di incenerimento, la ricezione dei rifiuti in ingresso allo stabilimento e lo stoccaggio, le installazioni di pretrattamento in loco, i sistemi di alimentazione dei rifiuti, del combustibile ausiliario e dell'aria di combustione, i generatori di calore, le apparecchiature di trattamento, movimentazione e stoccaggio in loco delle acque reflue e dei rifiuti risultanti dal processo di incenerimento, le apparecchiature di trattamento degli effluenti gassosi, i camini, i dispositivi ed i sistemi di controllo delle varie operazioni e di registrazione e monitoraggio delle condizioni di incenerimento".

- A sua volta l'art. 2, comma 1, lett. c) del D.Lgs. n. 59/2005 fornisce la seguente definizione di "***impianto**: l'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I e qualsiasi altra attività accessoria, che siano tecnicamente connesse con le attività svolte nel luogo suddetto e possano influire sulle emissioni e sull'inquinamento*".

- Occorre, altresì, richiamare l'art. 2, comma 1, lett. l) del D.Lgs. n. 59/2005 che, nel fornire la definizione di autorizzazione integrata ambientale, precisa: "*Un'autorizzazione integrata ambientale può valere per uno o più impianti o parti di essi, che siano localizzati sullo stesso sito e gestiti dal medesimo gestore*".

Premessi i dati normativi appena citati, si deve puntualizzare quanto segue: ai fini del rilascio dell'AIA un impianto di incenerimento va valutato anche tenendo conto delle attività che si configurano come accessorie, in quanto "*siano tecnicamente connesse… e possano influire sulle emissioni e sull'inquinamento*";

Per cui nella valutazione per il rilascio dell'AIA debbono essere espressamente comprese, ad esempio, anche le apparecchiature di trattamento, movimentazione e stoccaggio in loco delle acque reflue e dei rifiuti risultanti dal processo di incenerimento.

Per applicare correttamente la disciplina vigente alla fattispecie in esame è particolarmente utile il richiamo alla circolare del Ministero dell'Ambiente 13 luglio 2004, interpretativa in materia di

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. Detta circolare è stata emanata in vigenza del D.Lgs. 4 agosto 1999 n. 372 (recante "*Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*"), abrogato dal D.Lgs. n. 59/2005, ma conserva tuttora attualità, atteso che la normativa sopravvenuta non ha introdotto novità nella disciplina della materia con riferimento ai profili che interessano qui.

In particolare, si ritiene opportuno richiamare due definizioni contenute nella circolare in questione, che riguardano:

- il concetto di "attività connessa", da intendersi come attività:

  a) svolta dallo stesso gestore;

  b) svolta nello stesso sito dell'attività principale o in un sito contiguo e direttamente connesso al sito dell'attività principale per mezzo di infrastrutture tecnologiche funzionali alla conduzione dell'attività principale;

  c) le cui modalità di svolgimento hanno qualche implicazione tecnica con le modalità di svolgimento dell'attività principale;
- il concetto di "sito", da intendersi (con riferimento in particolare alla definizione di cui all'art. 2 punto t) del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 761/2001 del 19 marzo 2001) come "*tutto il terreno, in una zona geografica precisa, sotto il controllo gestionale di un'organizzazione che comprenda attività, prodotti e servizi. Esso include qualsiasi infrastruttura, impianto e materiali*".

È, quindi, necessario che l'autorizzazione integrata ambientale afferente un impianto di incenerimento vada a "coprire" l'impianto medesimo nella sua complessità e unitarietà, nel rispetto dei limiti dettati dall'art. 2 lett. l) del D. Lgs. n. 59/2005 relativamente all'identità di sito e di gestore.

Valentina Vattani

Pubblicato il 10 dicembre 2007

In calce la motivazione integrale della sentenza del TAR Emilia Romagna

---

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.com
Testata giornalistica on line

REPUBBLICA ITALIANA

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER L'EMILIA-ROMAGNA

BOLOGNA

SEZIONE I

Registro Sentenze: 3365/2007

Registro Generale: 491/2007

nelle persone dei Signori:

CALOGERO PISCITELLO Presidente

CARLO TESTORI Consigliere, relatore

SERGIO FINA Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 491/2007 proposto da:

- W.W.F. - ONLUS in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., arch. Fulco Pratesi;

- ITALIA NOSTRA - ONLUS in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., dott. Giovanni Losavio;

- COMITATO MODENA SALUTE AMBIENTE in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., sig. Silvano Guerzoni;

- ACCARDO CATERINA, ANDERLINI MAURO, BARALDI DANIELE, CIONI GIANNI, CIONI LISA, CORRADINI LUCIANO, DI BONA SIMONA, FERRARI ENRICO, FERRETTI PAOLA, GHELFI MIRELLA, GOLDONI ALFONSO, GOLDONI LINO, GOLDONI RENATO, LUPPI IGINIO, MAGNONI CARLO, MARINELLI GIORGIO, MESCHIARI NADIA, MICHELINI BRUNA, PARENTI VALENTINA, PEZZETTI ROMANO, POPPI CARLO, RASPA PIERINO PIETRO, RIGHI GIOVANNA, RIGHI LAURA, SALVE MARIA GISELDA, SANGUETTI MASSIMO, SCHIAVI

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

ALBERTO, VACCARI PAOLA, VENTURELLI ANNA, VERGANTI CECILIA, VERONESI LORELLA

tutti rappresentati e difesi da:

CERUTI AVV. MATTEO

MINOTTI AVV. FRANCESCA

con domicilio eletto in BOLOGNA

GALLERIA MARCONI N.2

presso

MINOTTI AVV. FRANCESCA

contro

PROVINCIA DI MODENA

rappresentata e difesa da:

ZANNINI AVV. ROBERTA

GIAMPIETRO AVV. PASQUALE

con domicilio eletto in BOLOGNA

VIA MURRI 9

presso

TIRAPANI AVV. STEFANO

-

COMUNE DI MODENA

rappresentato e difeso da:

MARITAN AVV. RAFFAELLA

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

VILLANI AVV. VINCENZO

MAINI AVV. STEFANO

con domicilio eletto in BOLOGNA

VIA CASTIGLIONE 4

presso

MARITAN AVV. RAFFAELLA

e nei confronti di:

HERA SPA

rappresentata e difesa da:

CARULLO AVV. ANTONIO

con domicilio eletto in BOLOGNA

STRADA MAGGIORE 47

presso

CARULLO AVV. ANTONIO

-

AZIENDA U.S.L. DI MODENA n.c.

ARPA - AGENZIA REG.LE PREVENZIONE AMBIENTE E. R. n.c.

per l'annullamento, previa sospensione,

della determinazione n. 74 del 2/2/2007, con avviso pubblicato sul BURER del 28/2/2007, con cui il Dirigente del Servizio gestione integrata sistemi ambientali della Provincia di Modena ha rilasciato ad HERA s.p.a. l'autorizzazione integrata ambientale per l'impianto di termovalorizzazione di rifiuti urbani, speciali non pericolosi, rifiuti sanitari non pericolosi e pericolosi a solo rischio infettivo con capacità superiore a 3 tonnellate all'ora sito in Comune di Modena via Cavazza n. 45; nonché di ogni altro atto presupposto, collegato, inerente, conseguente e

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

derivato, ivi compresi: il parere favorevole al rilascio dell'AIA espresso dal Sindaco di Modena e, ove occorrer possa, le determinazioni assunte dalla conferenza di servizi, le richieste di integrazioni istruttorie, nonché i pareri favorevoli espressi da ARPA ed AUSL.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Modena, del Comune di Modena e di HERA s.p.a.;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore il Cons. Carlo Testori;

Uditi alla pubblica udienza del 25 ottobre 2007 i difensori delle parti, presenti come da verbale;

Considerato in fatto ed in diritto quanto segue:

FATTO

Hera s.p.a. gestisce in Comune di Modena, via Cavazza n. 45, un impianto di termovalorizzazione di rifiuti urbani, speciali non pericolosi, rifiuti sanitari non pericolosi e pericolosi a solo rischio infettivo con capacità superiore a 3 tonnellate all'ora, originariamente costituito da tre linee e autorizzato allo smaltimento di 140.000 t/anno di rifiuti. Con deliberazione n. 429 del 26/10/2004 la Giunta provinciale di Modena ha positivamente concluso la procedura di VIA relativa ad un progetto di adeguamento funzionale dell'impianto in questione che ne prevedeva la configurazione su quattro linee (una nuova e tre ristrutturate) per una potenzialità di trattamento massima autorizzabile di 240.000 t/anno di rifiuti. In data 30/5/2006 Hera s.p.a. ha presentato allo Sportello Unico del Comune di Modena domanda intesa ad ottenere il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) per la gestione del predetto impianto secondo la nuova configurazione prevista; la Provincia di Modena, quale autorità competente al rilascio dell'autorizzazione richiesta, ha avviato la procedura d'esame, convocando apposita conferenza di servizi; a conclusione dell'iter procedimentale il Dirigente del Servizio gestione integrata sistemi ambientali ha adottato la determinazione n. 74 del 2/2/2007 con cui ha rilasciato l'autorizzazione integrata ambientale richiesta da Hera s.p.a., dettando specifiche prescrizioni e articolando le fasi di realizzazione ed attivazione dell'impianto nella nuova configurazione sulla base di un dettagliato cronoprogramma che, in conclusione, prevede dal 30/11/2009 il funzionamento a regime delle sole linee 3 (già esistente e ristrutturata) e 4 (nuova).

Tale determinazione è stata impugnata davanti a questo Tribunale dalle associazioni WWF e Italia Nostra, dal Comitato Modena Salute Ambiente e da 31 cittadini qualificatisi come residenti e proprietari di immobili nelle immediate vicinanze dell'impianto in questione e nelle aree di ricaduta

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

degli inquinanti emessi, che hanno presentato il ricorso in epigrafe prospettando vizi di violazione di legge ed eccesso di potere sotto molteplici profili.

Si sono costituiti in giudizio la Provincia di Modena, il Comune di Modena ed Hera s.p.a. che hanno formulato eccezioni in ordine, soprattutto, alla legittimazione ad agire dei ricorrenti ed hanno, comunque, chiesto la reiezione del gravame perché infondato.

Per la trattazione della causa nel merito è stata fissata la pubblica udienza del 25 ottobre 2007, in vista della quale hanno depositato memorie e documenti le parti ricorrenti ed Hera s.p.a.; la causa è quindi passata in decisione.

DIRITTO

1) Vanno innanzitutto esaminate le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate, in particolare, da Hera s.p.a. con riferimento innanzitutto alla legittimazione ad agire dei ricorrenti, rispetto ai quali vanno tenute distinte le posizioni di: a) WWF - Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature – Onlus e Italia Nostra - Onlus; b) Comitato Modena Salute Ambiente; c) i 31 cittadini firmatari del ricorso. In proposito si osserva quanto segue:

a) la legittimazione ad agire di WWF e Italia Nostra va riconosciuta perché tali associazioni sono state individuate dall'art. 1 del D.M. Ambiente 20/2/1987, in attuazione dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986 n. 349, tra quelle di protezione ambientale che, a norma dell'art. 18 comma 5 della medesima legge "*possono……ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi*"; tale disposizione ha trovato poi conferma nell'art. 17 comma 46 della legge 15 maggio 1997 n. 127, che recita: "*Le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale, individuate dal decreto del ministro dell'Ambiente 20 febbraio 1987, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 48 del 27 febbraio 1987, come modificato dal decreto del ministro dell'Ambiente 17 febbraio 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 98 del 28 aprile 1995, possono, nei casi previsti dall'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, impugnare davanti al giudice amministrativo gli atti di competenza delle regioni, delle province e dei comuni*"; va infine sottolineato che detta speciale legittimazione riguarda, secondo la prevalente giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 14 aprile 2006 n. 2151; TAR Bologna, Sez. I, 6 luglio 2007 n. 1618) le associazioni ambientalistiche nazionali formalmente riconosciute e non le loro strutture territoriali: e in questo caso il ricorso è stato correttamente proposto dalle due associazioni nazionali, in persona dei rispettivi presidenti e legali rappresentanti;

b) quanto alla legittimazione ad agire del Comitato Modena Salute Ambiente è particolarmente utile il richiamo alla recente sentenza della Quinta Sezione del Consiglio di Stato 23 aprile 2007 n. 1830 che, nell'affrontare il tema della legittimazione di associazioni ambientaliste costituite a livello locale, ha puntualizzato:

- che la "*giurisprudenza tradizionale formatasi in materia ha, invero, in modo pressoché uniforme, riconosciuto che possono essere considerati legittimati ad impugnare i*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

provvedimenti amministrativi eventualmente lesivi dell'ambiente le sole associazioni protezionistiche espressamente individuate con D.M., ai sensi del combinato disposto degli artt. 13 e 18 della L. n. 349 del 1986…";

- che la "*giurisprudenza più avanzata…, invece, afferma che il giudice amministrativo può riconoscere, caso per caso, la legittimazione ad impugnare atti amministrativi a tutela dell'ambiente ad associazioni locali (indipendentemente dalla loro natura giuridica), purchè a) perseguano statutariamente in modo non occasionale obiettivi di tutela ambientale, b) abbiano un adeguato grado di rappresentatività e stabilità e c) un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso, anche se non ricomprese nell'elenco delle associazioni a carattere nazionale individuate dal Ministero dell'Ambiente ai sensi dell'art. 13 della Legge 8.7.1986, n. 349, poiché tale norma ha creato un ulteriore criterio di legittimazione che si è aggiunto e non sostituito a quelli in precedenza elaborati dalla giurisprudenza per l'azionabilità dei c.d. "interessi diffusi" in materia ambientale*";
- che in ogni caso "*Non basta…il mero scopo associativo a rendere differenziato un interesse diffuso o adespota, facente capo alla popolazione nel suo complesso, quale l'interesse alla salvaguardia dell'ambiente, specie quando tale scopo associativo si risolva,…, senza mediazione alcuna di altre finalità, nell'utilizzazione di tutti i mezzi leciti per non consentire la realizzazione di un determinato progetto e, quindi, in definitiva, nella stessa finalità di proporre l'azione giurisdizionale*"; e che la "*giurisprudenza di merito ha, al riguardo, più volte chiarito che un semplice Comitato di cittadini caratterizzato da una forma associativa temporanea, volta alla protezione degli interessi dei soggetti che ne sono parte, non ha legittimazione a ricorrere avverso gli atti di localizzazione di impianti per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti, essendo privo – oltre che del riconoscimento ministeriale di cui all'art. 13 L. n. 349 del 1986 – del carattere di ente esponenziale in via stabile e continuativa di interessi diffusi radicati sul territorio*".

È documentato in giudizio che il Comitato Modena Salute Ambiente è stato costituito in Modena il 5/9/2005 con lo scopo di promuovere (art. 2 punto 3 dello Statuto) "*la partecipazione dei propri associati alla vita della comunità locale, con particolare riferimento agli aspetti di tutela e di rispetto dell'ambiente, alla salvaguardia della salute pubblica, alle politiche di smaltimento dei rifiuti*", facendo anche ricorso (art. 2 cit. punto 6) a "*provvedimenti giudiziari a tutela dei cittadini, singoli o associati, a tutela del loro diritto alla salute e a tutela dell'ambiente*". È altresì documentato che il predetto Comitato è iscritto nel registro provinciale delle associazioni di promozione sociale di cui alle leggi regionali n. 34/2002 e n. 3/1999 ed è, tra l'altro, intervenuto nell'iter procedimentale conclusosi con il rilascio dell'autorizzazione impugnata. Quanto sopra porta il Collegio a ritenere che il Comitato in questione presenta le caratteristiche (precedentemente richiamate *sub a), b) c*), a cui la giurisprudenza "più avanzata" (secondo la definizione della citata sentenza del Consiglio di Stato) subordina il riconoscimento della legittimazione ad agire nella materia di cui si tratta; ed i medesimi elementi inducono, per converso, ad escludere che il Comitato Modena Salute Ambiente sia stato costituito al precipuo scopo di contrastare la realizzazione del progetto di potenziamento dell'impianto di cui si controverte nel presente giudizio, caratterizzandosi, in sostanza, come una aggregazione temporanea, volta alla protezione degli

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

specifici interessi dei soggetti che ne fanno parte. Su tali basi va dunque riconosciuta la legittimazione ad agire anche del Comitato predetto;

c) restano i 31 privati cittadini che hanno agito in giudizio qualificandosi come "*residenti e proprietari di immobili nelle immediate vicinanze dell'impianto di incenerimento di rifiuti in esame e nelle aree di ricaduta degli inquinanti emessi*", i quali deriverebbero la loro legittimazione dal paventato "*degrado ambientale ed igienico-sanitario del territorio conseguente al potenziamento dell'impianto e all'esercizio del medesimo ed il conseguente deprezzamento del valore dei propri immobili*". Anche a questo proposito è puntuale il riferimento alla citata decisione n. 1830/2007 della Quinta Sezione del Consiglio di Stato, in cui si richiama l'orientamento giurisprudenziale secondo cui "*la mera vicinanza di un'abitazione ad una discarica non legittima il proprietario frontista ad insorgere avverso il provvedimento di approvazione dell'opera (cfr. Cons. St., sez. V, 16.4.2003, n. 1948), essendo al riguardo necessaria la prova del danno che da questo egli riceve nella sua sfera giuridica o per il fatto che la localizzazione dell'impianto riduce il valore economico del fondo situato nelle sue vicinanze, o perché le prescrizioni dettate dall'autorità competente in ordine alle modalità di gestione dell'impianto sono inidonee a salvaguardare la salute di chi vive nelle sue vicinanze*"; nel caso in esame si rileva:

- che a conforto della prospettata incidenza negativa del potenziamento dell'impianto nei termini autorizzati con il provvedimento impugnato è stata allegata al ricorso una relazione asseverata concernente le distanze delle proprietà e residenze dei ricorrenti dall'impianto e la stimata riduzione del valore di mercato degli immobili in questione;
- che tale relazione risulta, ad avviso del Collegio, idonea ad evidenziare un profilo di concreto pregiudizio che i soggetti interessati potrebbero subire per effetto dell'esecuzione del provvedimento impugnato;
- che detto documento, peraltro, riguarda solo 16 dei 31 privati ricorrenti, tutti residenti in Modena: si tratta dei sigg. Accardo Caterina, Cioni Gianni, Cioni Lisa, Corradini Luciano, Ferretti Paola, Ghelfi Mirella, Goldoni Lino, Goldoni Renato, Luppi Iginio, Pezzetti Romano, Righi Giovanna, Righi Laura, Salve Maria Giselda, Sanguetti Massimo, Venturelli Anna, Veronesi Lorella;
- che per i restanti 15 ricorrenti, alcuni dei quali neppure residenti in Comune di Modena, la documentazione (anagrafica, catastale e cartografica) prodotta non è sufficiente a dar conto dell'esistenza di una posizione differenziata e qualificata idonea a legittimarli ad agire nel presente giudizio; ne consegue la parziale inammissibilità del ricorso, nella sola parte relativa all'azione proposta dai sigg. Anderlini Mauro, Baraldi Daniele, Di Bona Simona, Ferrari Enrico, Goldoni Alfonso, Magnoni Carlo, Marinelli Giorgio, Meschiari Nadia, Michelini Bruna, Parenti Valentina, Poppi Carlo, Raspa Pierino Pietro, Schiavi Alberto, Vaccari Paola, Verganti Cecilia.

2) Sotto un diverso profilo Hera s.p.a. ha sostenuto che il ricorso è inammissibile perché non è stata tempestivamente impugnata la deliberazione n. 429 del 26/10/2004 con cui la Giunta provinciale di Modena ha positivamente concluso la procedura di VIA relativa al progetto di adeguamento funzionale dell'impianto di via Cavazza. La tesi non può essere condivisa; l'autorizzazione integrata ambientale è, secondo la definizione di cui all'art 2 lett. l) del D.Lgs. 18 febbraio 2005 n. 59

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

(recante "*Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*") "*il provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto o di parte di esso a determinate condizioni che devono garantire che l'impianto sia conforme ai requisiti del presente decreto*"; detto provvedimento si inquadra tra le "*misure intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni* (delle attività industriali inquinanti normativamente individuate) *nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti e per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso*" (cfr. art.1 comma 1 del citato D.Lgs. n. 59/2005, nonché art. 1 comma 2 L.R. Emilia Romagna 11 ottobre 2004 n. 21, intitolata "*Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*"). Si tratta, dunque, di un provvedimento che (sostituendosi, tra l'altro, a tutte le preesistenti autorizzazioni ambientali di cui all'allegato 2 al citato decreto legislativo) incide specificamente sugli aspetti gestionali dell'impianto, mentre la procedura di VIA investe più propriamente i profili localizzativi e strutturali. Perciò, se anche nel caso di specie l'esito positivo della valutazione di impatto ambientale costituisce presupposto dell'AIA impugnata, quest'ultima non può essere configurata come atto strettamente conseguenziale rispetto alla prima, ma anzi, in quanto produttiva di propri specifici effetti, può essere autonomamente impugnata (a prescindere dall'impugnazione della VIA) da chi intenda agire contro pregiudizi direttamente derivanti dalla predetta autorizzazione. Ciò è quanto si verifica nel presente giudizio: di qui l'ammissibilità del ricorso in esame.

3) Le numerose censure formulate dalle parti ricorrenti possono essere schematicamente distinte in due gruppi: da un lato quelle relative a pretesi vizi procedimentali, dall'altro quelle che attengono a profili più strettamente tecnici; appartengono al primo gruppo le censure rubricate ai nn. 1-8, tra le quali il Collegio ritiene fondata e decisiva quella (n. 8) con cui, testualmente, si deduce la "*violazione dell'art. 2 del D.Lgs. 133/2005 e dell'art. 2 del D.lgs. 59/2005 in relazione all'omessa considerazione dell'impianto di incenerimento in termini di sito*". In sintesi con detto motivo di ricorso si sostiene:

- che la procedura di AIA relativa all'impianto di cui si controverte doveva essere estesa a tutte le attività comunque connesse o accessorie all'impianto medesimo e dunque doveva coinvolgere altresì:
  - un impianto di trattamento chimico fisico rifiuti liquidi (gestito da Hera s.p.a.) e un impianto di depurazione biologica rifiuti liquidi e reflui civili (gestito da Hera Modena s.r.l.), entrambi oggetto di distinte domande di autorizzazione integrata ambientale, ubicati nel medesimo sito di via Cavazza;
  - ulteriori attività tecnicamente connesse all'incenerimento (stoccaggio di rifiuti in fossa; demineralizzazione acque, recupero energetico, utilities) svolte sempre nello stesso sito;
  - un impianto di inertizzazione delle ceneri e delle polveri dell'inceneritore posto nell'area impiantistica di via Caruso, nonché la discarica esercitata nella medesima località e l'impianto per il recupero parziale delle scorie pesanti (entrata in esercizio prevista entro settembre 2007);
- che la esclusione di tali impianti ed attività dalla procedura di AIA conclusasi con il provvedimento impugnato determina l'illegittimità dell'iter procedimentale seguito e dell'AIA infine rilasciata.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

L'art. 2 del D.Lgs. 11 maggio 2005 n. 133 (recante "*Attuazione della direttiva 2000/76/CE, in materia di incenerimento dei rifiuti*") fornisce la seguente definizione:

"*d) impianto di incenerimento: qualsiasi unità e attrezzatura tecnica, fissa o mobile, destinata al trattamento termico di rifiuti ai fini dello smaltimento, con o senza recupero del calore prodotto dalla combustione. Sono compresi in questa definizione l'incenerimento mediante ossidazione dei rifiuti, nonché altri processi di trattamento termico, quali ad esempio la pirolisi, la gassificazione ed il processo al plasma, a condizione che le sostanze risultanti dal trattamento siano successivamente incenerite. La definizione include il sito e l'intero impianto di incenerimento, compresi le linee di incenerimento, la ricezione dei rifiuti in ingresso allo stabilimento e lo stoccaggio, le installazioni di pretrattamento in loco, i sistemi di alimentazione dei rifiuti, del combustibile ausiliario e dell'aria di combustione, i generatori di calore, le apparecchiature di trattamento, movimentazione e stoccaggio in loco delle acque reflue e dei rifiuti risultanti dal processo di incenerimento, le apparecchiature di trattamento degli effluenti gassosi, i camini, i dispositivi ed i sistemi di controllo delle varie operazioni e di registrazione e monitoraggio delle condizioni di incenerimento*".

L'art. 2 lett. c) del D.Lgs. n. 59/2005 fornisce la seguente definizione di "*impianto: l'unità tecnica permanente in cui sono svolte una o più attività elencate nell'allegato I e qualsiasi altra attività accessoria, che siano tecnicamente connesse con le attività svolte nel luogo suddetto e possano influire sulle emissioni e sull'inquinamento*".

Per valutare la fondatezza o meno della censura occorre, altresì, richiamare il già citato art. 2 lett. l) del D.Lgs. n. 59/2005 che, nel fornire la definizione di autorizzazione integrata ambientale (riportata al precedente punto 2), precisa: "*Un'autorizzazione integrata ambientale può valere per uno o più impianti o parti di essi, che siano localizzati sullo stesso sito e gestiti dal medesimo gestore*".

Premessi i dati normativi appena citati, si deve puntualizzare quanto segue:

- non è in discussione che l'impianto di via Cavazza oggetto dell'AIA impugnata sia qualificabile come impianto di incenerimento ai sensi dell'art. 2 del D.Lgs. n. 133/2005; in tale nozione vanno considerati unitariamente il sito e l'insieme delle attrezzature destinate allo svolgimento delle attività funzionali allo smaltimento dei rifiuti;
- ai fini del rilascio dell'AIA un impianto di tal genere va valutato anche tenendo conto delle attività che si configurino come accessorie (secondo quanto precisato dall'art. 2 lett. l) del D.Lgs. n. 59/2005), in quanto "*siano tecnicamente connesse…… e possano influire sulle emissioni e sull'inquinamento*";
- l'autorizzazione integrata ambientale al potenziamento dell'impianto di cui si discute doveva dunque "coprire" l'impianto medesimo nella sua complessità e unitarietà - in conformità con le nozioni precedentemente richiamate -, nel rispetto peraltro dei limiti dettati dall'art. 2 lett. l) del D.Lgs. n. 59/2005 relativamente all'identità di sito e di gestore.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

Per applicare correttamente la disciplina vigente alla fattispecie in esame è particolarmente utile il richiamo (peraltro operato anche dalle parti) alla circolare del Ministero dell'Ambiente 13 luglio 2004, interpretativa in materia di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. Detta circolare è stata emanata in vigenza del D.Lgs. 4 agosto 1999 n. 372 (recante "*Attuazione della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento*"), abrogato dal D.Lgs. n. 59/2005 (art. 19), ma conserva tuttora attualità, atteso che la normativa sopravvenuta non ha introdotto novità nella disciplina della materia con riferimento ai profili che interessano nel presente giudizio. In particolare, si ritiene opportuno richiamare due definizioni contenute nella circolare in questione, che riguardano:

- il concetto di "attività connessa", da intendersi come attività:

"*a) svolta dallo stesso gestore;*

b) svolta nello stesso sito dell'attività principale o in un sito contiguo e direttamente connesso al sito dell'attività principale per mezzo di infrastrutture tecnologiche funzionali alla conduzione dell'attività principale;

c) le cui modalità di svolgimento hanno qualche implicazione tecnica con le modalità di svolgimento dell'attività principale";

- il concetto di "sito", da intendersi (con riferimento alla normativa ambientale e, in particolare, alla definizione di cui all'art. 2 punto t) del regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 761/2001 del 19 marzo 2001) come "*tutto il terreno, in una zona geografica precisa, sotto il controllo gestionale di un'organizzazione che comprenda attività, prodotti e servizi. Esso include qualsiasi infrastruttura, impianto e materiali*".

Alla luce di quanto sopra il Collegio ritiene di formulare le seguenti conclusioni:

a) la procedura concernente la domanda di AIA presentata da Hera s.p.a. per l'impianto di via Cavazza non poteva riguardare anche la distinta area impiantistica di via Caruso, mancando il requisito della localizzazione "*sullo stesso sito*" a cui fa riferimento l'art. 2 lett. l) del D.Lgs. n. 59/2005; accogliendo il concetto di "sito" come definito nella citata circolare ministeriale 13/7/2004, non può ravvisarsi identità di sito in relazione ad aree geograficamente diverse ed anzi (secondo quanto affermato nella memoria di costituzione della Provincia di Modena a pag. 26 e non contestato) distanti tra loro alcuni chilometri;

b) quanto agli impianti presenti in via Cavazza, la procedura di cui si discute non doveva necessariamente interessare anche quello di depurazione biologica rifiuti liquidi e reflui civili gestito da Hera Modena s.r.l., perché in questo caso all'identità del sito non si accompagna l'identità del gestore; infatti, anche se si riconosce che Hera Modena s.r.l. fa parte del gruppo Hera al pari di Hera s.p.a., risulta però indubbio che si tratta di due società diverse e dunque di due soggetti giuridici distinti, a cui fanno capo distinte attività e responsabilità gestionali; per superare tale

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

profilo occorrerebbe riferire la nozione di "gestore" all'intero gruppo a cui appartenga il soggetto titolare di un impianto in cui si svolgono attività connesse a quella (principale) soggetta ad autorizzazione integrata ambientale, ma tale conclusione appare eccessiva e dunque non applicabile, nel caso di specie, ad Hera Modena s.r.l. (che è, oltretutto, soggetto estraneo al presente giudizio);

c) diverso è il caso dell'impianto di trattamento chimico fisico rifiuti liquidi, anche esso presente in via Cavazza: all'identità del sito si accompagna l'identità del gestore (Hera s.p.a.) rispetto all'impianto principale; la Provincia di Modena afferma però che non sussiste un rapporto di stretta connessione tra i due impianti, posto che quello di trattamento chimico fisico rifiuti liquidi "*svolge anche un'autonoma attività di depurazione di rifiuti liquidi, conferiti da terzi, tramite autobotte*"; analoghe argomentazioni svolge Hera s.p.a., escludendo altresì che l'attività dell'impianto in questione presenti le caratteristiche di attività connessa, secondo la definizione contenuta nella circolare ministeriale 13/7/2004; le difese delle controparti non sono però convincenti perché smentite da una pluralità di elementi; in particolare:

- nella definizione di "*impianto di incenerimento*" fornita dall'art. 2 lett. d) del D.Lgs. n. 133/2005 sono espressamente comprese anche "*le apparecchiature di trattamento, movimentazione e stoccaggio in loco delle acque reflue e dei rifiuti risultanti dal processo di incenerimento*";
- tra la documentazione depositata dalle parti ricorrenti in data 3/10/2007 figura una nota di ARPA - Sezione provinciale di Modena in data 31/8/2007, relativa a esalazioni provenienti dall'area di via Cavazza, in cui si legge: "*L'impianto di trattamento chimico fisico risulta prevalentemente a servizio dell'inceneritore dei rifiuti solidi urbani, del quale tratta le acque di spegnimento delle scorie e le acque di lavaggio dei fumi…*";
- nella memoria depositata dalle parti ricorrenti 12/10/2007 si richiamano puntualmente gli scritti difensivi di Hera (memoria depositata il 23/5/2007 pag. 35) e della Provincia di Modena (memoria depositata il 22/5/2007 pag. 33) che, nel controdedurre al motivo di ricorso rubricato al n. 11, così si esprimono, rispettivamente, in merito ai reflui in uscita dell'impianto di termovalorizzazione:

- "*Essi passano da un impianto all'altro di un medesimo gestore in un medesimo sito, alla stregua di un residuo liquido che, prodotto nel corso di una lavorazione sia inviato ad un impianto di trattamento prima dello scarico*";

- "*tali reflui… vengono direttamente convogliati, senza soluzione di continuità, mediante "tubazione dedicata"… non in un corpo ricettore ma nell'impianto chimico fisico…*".

Quanto sopra è, ad avviso del Collegio, sufficiente per affermare che l'impianto di trattamento chimico fisico in questione, da un lato, svolge attività connessa a quella principale del termovalorizzatore di via Cavazza (ex C.M. 13/7/2004), dall'altro si configura come parte integrante dell'impianto di incenerimento (ex art. 2 lett. d) D.Lgs. n. 133/2005), risultando irrilevante lo svolgimento di attività di depurazione di rifiuti conferiti da terzi, a fronte del prevalente rapporto di servizio in favore dell'impianto Hera di cui si controverte in questa sede. In tale quadro è fondata la censura secondo cui la procedura di AIA avrebbe dovuto interessare, oltre all'impianto di

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248

termovalorizzazione strettamente inteso, anche l'impianto di trattamento chimico fisico presente nel medesimo sito e direttamente connesso al primo; la diversa (e riduttiva) scelta operata dall'Amministrazione competente contrasta dunque con la disciplina vigente in tema di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, invocata dalle parti ricorrenti, né a tale carenza si può efficacemente opporre che, ai fini della valutazione degli effetti cumulativi degli impianti in questione, è stato predisposto un piano di monitoraggio complessivo, perché - come evidenziato dalle parti ricorrenti - ciò si traduce (contraddittoriamente) in una considerazione unitaria del sito operata *ex post* (in fase di monitoraggio) e non *ex ante* (in fase istruttoria), come doveva essere; ciò determina l'illegittimità del procedimento in questione e, conseguentemente, del provvedimento finale di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale.

4) Per le ragioni illustrate il ricorso merita accoglimento, restando assorbite le ulteriori censure dedotte, che peraltro attengono a profili destinati ad essere rimessi in gioco in una prospettiva di corretto rifacimento della procedura; il provvedimento impugnato va conseguentemente annullato.

La complessità della vicenda e la particolarità delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese del giudizio tra le parti.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna – Bologna, Sezione Prima:

a) dichiara la parziale inammissibilità del ricorso, nella sola parte relativa all'azione proposta dai sigg. Anderlini Mauro, Baraldi Daniele, Di Bona Simona, Ferrari Enrico, Goldoni Alfonso, Magnoni Carlo, Marinelli Giorgio, Meschiari Nadia, Michelini Bruna, Parenti Valentina, Poppi Carlo, Raspa Pierino Pietro, Schiavi Alberto, Vaccari Paola, Verganti Cecilia;

b) accoglie l'azione impugnatoria proposta dalle altre parti ricorrenti e conseguentemente annulla il provvedimento impugnato;

c) compensa tra le parti le spese del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Bologna nella Camera di Consiglio del 25 ottobre 2007.

f.to - Presidente (C. Piscitello)

f.to - Cons. Rel. Est. (C. Testori)

Depositata in Segreteria in data 26.11.2007

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Riproduzione vietata
La pirateria editoriale è reato ai sensi della legge 18-08-2000 n°248