

Publicato il 25/01/2023

**N. 00849/2023REG.PROV.COLL.  
N. 05032/2022 REG.RIC.**

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5032 del 2022, proposto dalla società Refuel s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Farì, Francesco Fonderico, Massimo Monteduro, Luigi Conti con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Farì in Roma, via di San Sebastianello 9;

***contro***

i Comuni di Rocca Grimalda, Casaleggio Boiro, Mornese, l'Ente di Gestione delle Aree Protette dell'Appennino Piemontese, l'Associazione di Volontariato per la tutela del patrimonio ambientale, culturale, della salute dei cittadini della Valle, il Consorzio di Tutela dell'Ovada Docg, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., nonché i signori Boccaccio Ileana, Isabella Silva, Roberto Luigi Porciello, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Mattia Crucioli e Giovanni Olivieri, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

il Comune di Lerma, il signor Boccaccio Paolo, l'Azienda Agricola "Cascina Boccaccio" di Porciello Roberto, l'impresa agricola Cà Mimia di Silva Isabella, non costituitisi in giudizio;

***nei confronti***

della Provincia di Alessandria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alberto Vella, Paola Terzano, Désirée Fortuna (tutti legali dell'Ente), nonché dall'avvocato Antonella Terranova, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonella Terranova in Roma, via Vincenzo Bellini n. 24;

del Ministero dell'Interno e del Ministero della Cultura, in persona dei rispettivi Ministri *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

del Comune di Silvano d'Orba, rappresentato e difeso dall'avvocato Glauco Stagnaro, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Sezione seconda) n. 486 del 2022, resa tra le parti;

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei Comuni di Rocca Grimalda, Casaleggio Boiro e Mornese dell'Ente di gestione delle aree protette dell'Appennino piemontese, dell'Associazione di volontariato per la tutela del patrimonio ambientale, culturale, della salute dei cittadini della Valle, del Consorzio di tutela dell'Ovada Docg, dei signori Boccaccio

Ileana, Isabella Silva, Roberto Luigi Porciello, della Provincia di Alessandria, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Cultura e di e del Comune di Silvano D'Orba;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 novembre 2022 il consigliere Silvia Martino;

Uditi gli avvocati delle parti, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con istanza del 10 maggio 2019 la società Refuel s.r.l., odierna appellante, presentava domanda di verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 152/2006, in relazione al progetto per la realizzazione di un impianto di trattamento rifiuti non pericolosi finalizzato alla produzione di Combustibile Solido Secondario ("CSS") – attività di recupero R13-R12-R13 – nel Comune di Silvano d'Orba, località Caraffa.

1.1. Il procedimento si concludeva con la determinazione n. DDAP2 - 1023 – 2019 del 18 novembre 2019, che disponeva l'esclusione del progetto dalla VIA, con prescrizioni.

1.2. In data 19 febbraio 2020, Refuel chiedeva il rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale ("AIA") ai sensi dell'art. 29 *ter* e *quater* del d.lgs. 152/2006 per la realizzazione del succitato progetto, che veniva poi rilasciata in data 17 dicembre 2020.

1.3. L'autorizzazione è stata impugnata innanzi al T.a.r. per il Piemonte dagli odierni appellati sulla base di quattro mezzi di gravame (da pag. 13 a pag. 31).

2. Nella resistenza della Provincia di Alessandria, il Ministero dell'interno, il Ministero dei beni e delle attività culturali - Soprintendenza archeologica belle arti e paesaggio per le Province di Alessandria, Asti e Cuneo, nonché della società Refuel il T.a.r.:

- ha respinto le eccezioni preliminari sollevate dalle parti resistenti;
- ha respinto il I° motivo e il II° motivo, lett. "a";
- ha accolto il II° motivo, lett. "b" (punto 16 della sentenza), e per l'effetto, annullato gli atti impugnati;
- ha assorbito le restanti censure;
- ha compensato tra le parti le spese di lite.

2.1. Il T.a.r. ha ritenuto fondata la censura di difetto di istruttoria in quanto *"16.9. L'amministrazione procedente, in sostanza, si è limitata a prendere atto delle dichiarazioni della società proponente e dell'eliminazione di una sola categoria di rifiuti – peraltro la più problematica anche sotto il profilo delle emissioni odorigene – senza tuttavia verificare la specifica provenienza dei rifiuti con CER 19.12.12, di cui si dice essere "principalmente provenienti dal Gruppo Relife", nonché la natura del trattamento meccanico cui sono sottoposti dal produttore e le caratteristiche che essi assumono a valle dello stesso, prima di essere immessi da Refuel nell'impianto. Non vi è traccia, nel provvedimento impugnato, di approfondimenti finalizzati all'accertamento e alla verifica degli aspetti. In detti termini, pertanto, sussiste il difetto di istruttoria lamentato dai ricorrenti, non essendo stata accertata nel corso del procedimento, alla luce di adeguati approfondimenti – certamente possibili, anche in considerazione che il produttore dei rifiuti in esame è parte del gruppo societario di appartenenza di Refuel –, l'effettiva riconducibilità dei rifiuti immessi in*

*impianto alla categoria dei rifiuti speciali e non urbani.”*

3. La sentenza è stata impugnata dalla società Refuel, rimasta soccombente.

3.1. L'appellante premette che l'impianto, in conformità alla normativa ambientale di settore, ha subito un articolato e approfondito *iter* autorizzativo, esordito con la verifica di assoggettabilità (c.d. “*screening*”) a valutazione d'impatto ambientale.

Già nell'ambito di tale procedimento, l'istruttoria ha avuto specificamente ad oggetto le tipologie e le caratteristiche dei rifiuti destinate al trattamento dell'impianto, al fine di verificarne, in particolare, l'effettivo impatto odorigeno.

In sede di *screening*, Refuel ha anche elencato le categorie di rifiuto destinate al trattamento nell'Impianto, ivi incluso il rifiuto EER 19.12.12 in questione, precisando (riguardo all'intera categoria 19.12) che: «*i rifiuti provenienti da altri impianti di trattamento rifiuti dovranno essere secchi e privi di frazione organica*» (pag. 36, nota in calce (\*\*\*)).

Proprio al fine di garantire il rispetto di tale requisito, sono state previste apposite operazioni di omologa per tutti i rifiuti in ingresso, in conformità a quanto disposto dal d.lgs. 36/2003.

3.2 In data 19 febbraio 2020, Refuel ha quindi presentato una completa istanza di AIA.

Con specifico riferimento ai rifiuti destinati al trattamento, in corrispondenza al rifiuto EER 19.12.12, oltre ai quantitativi e alle operazioni di trattamento previste, è chiaramente indicato che ai fini dell'ammissione nell'impianto: «*i rifiuti provenienti da altri impianti di trattamento rifiuti dovranno essere secchi e privi di frazione organica*» (pag. 8, punto 2, nota in calce (\*\*)).

3.3. Nell'ambito della Conferenza di Servizi deputata all'esame dell'istanza dell'autorizzazione integrata ambientale, la società ha depositato anche documentazione integrativa, specificando, in corrispondenza di ciascuna tipologia, la provenienza e le caratteristiche dei rifiuti trattati nel proprio impianto.

In particolare, con riferimento ai rifiuti classificati EER 19.12.12., ne è stata indicata la provenienza da *«Impianti di selezione e trattamento della raccolta differenziata ed industriale, principalmente provenienti da impianti del Gruppo Relife»*.

Nella medesima tabella è stato ulteriormente precisato che, in ogni caso, *«i rifiuti provenienti da altri impianti di trattamento rifiuti dovranno essere secchi e privi di frazione organica»* (pag. 4 nota in calce (\*\*)).

Inoltre, accogliendo le perplessità dell'A.r.p.a. in merito ai rifiuti classificati EER 19.05.01, la società ha deciso di eliminare del tutto tali rifiuti da quelli trattati nell'Impianto.

3.4. All'esito dei descritti approfondimenti è stato rilasciato il provvedimento di AIA, corredato da dettagliate prescrizioni, tra cui quelle relative alle caratteristiche dei rifiuti in ingresso e alle procedure di omologa e caratterizzazione dei rifiuti.

3.5. Ciò posto, la società ha dedotto quanto segue.

I.1. *Sull'inammissibilità del ricorso collettivo e sulla carenza di interesse.*

L'appellante ha in primo luogo stigmatizzato la disomogeneità delle posizioni degli originari ricorrenti (quattro Comuni, un Ente di gestione di aree protette regionali, un'Associazione di volontariato, un Consorzio di produttori vitivinicoli, tre imprese agricole e una persona fisica residente), i quali perseguirebbero la tutela di beni della vita differenziati

e non sovrapponibili.

Inoltre, i ricorrenti in primo grado avrebbero dovuto fornire la prova, ciascuno per la propria individuale e diversa posizione, di un pregiudizio, *vulnus* o pericolo, concreto e specifico, impattante nella loro individuale sfera giuridica a causa dell'autorizzazione dell'impianto, senza limitarsi a un generale e onnicomprensivo riferimento alla *vicinitas*.

*II.1 Error in procedendo e in iudicando in relazione alla presunta carenza di istruttoria con riferimento ai rifiuti EER 19.12.12.*

L'appellante prosegue evidenziando che:

a) le criticità legate alla classificazione dei rifiuti EER 19.12.12 attengono alla corretta applicazione del principio di autosufficienza, *ex art. 182-bis*, del d.lgs. 152/2006, che riguarda i “*rifiuti urbani non differenziati*” destinati a smaltimento, mentre per i medesimi rifiuti destinati a recupero si applica il solo principio di prossimità. Nella specie, i rifiuti in ingresso provengono dal trattamento di rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata e industriale e sono destinati a recupero: pertanto, non sussiste alcuno dei presupposti erroneamente invocati dal primo giudice;

b) le caratteristiche e la provenienza dei rifiuti EER 19.12.12 sono state oggetto di specifica istruttoria e si è accertato che nell'Impianto non vengono gestiti rifiuti EER 19.12.12 provenienti dal trattamento di rifiuti urbani indifferenziati ovvero aventi comunque le relative caratteristiche “tipiche” (dunque, la residua frazione organica odorigena). L'istruttoria si è inoltre tradotta in dettagliate prescrizioni, le quali impediscono in radice che i rifiuti in ingresso abbiano natura “urbana”, verificate tramite apposita procedura di omologa;

c) il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti del Piemonte, diversamente da quanto *ex adverso* dedotto, non prevede comunque alcun divieto alla realizzazione di nuovi impianti di CSS nella Provincia di Alessandria.

4. Si sono costituiti in giudizio il Ministero della Cultura e il Ministero dell'Interno.

5. La Provincia di Alessandria si è costituita in adesione all'appello di Refuel.

6. Si sono costituiti, per resistere, gli originari ricorrenti, riproponendo, anzitutto, nella memoria di costituzione, le domande dichiarate assorbite o non esaminate nella sentenza di primo grado, ovvero il II° motivo, punto 1, lettere c), d), e), f) g) h), punto 2 e punto 3, con il III° motivo e con il IV° motivo del ricorso di primo grado.

7. Le parti hanno depositato memorie in vista della camera di consiglio del 7 luglio 2022, alla quale l'istanza cautelare è stata accolta (ordinanza n. 3244 dell'11 luglio 2022), con la seguente motivazione *“Considerato che il previo accertamento da parte del produttore di CSS – combustibile delle effettive caratteristiche del rifiuto in ingresso avente codice CER 19.12.12 (“Altri rifiuti – compresi materiali misti – prodotti dal trattamento meccanico di rifiuti, diversi da quelli di cui alla voca 19.12.11”) e, in particolare, dell'assenza di frazione organica, forma oggetto di una delle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale in esame;*

*Considerato, altresì, che l'attività autorizzata è soggetta alla vigilanza e al controllo della Provincia e dell'A.r.p.a, Piemonte e che l'eventuale violazione di tale condizione comporta l'applicazione delle sanzioni disciplinate dall'art. 29 – decies del d.l.gs. 152 del 2006;*

*Ritenuto, altresì, che, l'esclusione della tipologia di rifiuto in esame –*



*derivante, secondo quanto dichiarato dal produttore, da impianti di selezione e trattamento della raccolta differenziata ed industriale del gruppo Refuel - comporta evidentemente l'interruzione del ciclo industriale, con conseguente grave pregiudizio per l'attività dell'appellante".*

8. Gli appellati hanno nel frattempo proposto ricorso incidentale avverso il capo della sentenza di primo grado che ha respinto le censure dagli stessi dedotte con il I° motivo e con il II° motivo, lett. a) del ricorso di primo grado.

L'appello incidentale è affidato ai seguenti motivi.

*I) Erroneità della sentenza di primo grado nella parte in cui è stato respinto il I motivo di ricorso.*

Il T.a.r. ha aderito all'opzione ermeneutica secondo la quale l'AIA determinerebbe automaticamente l'effetto di variante.

Tuttavia tale tesi contrasterebbe con la disciplina dei poteri attribuiti ai Comuni a salvaguardia del principio di organicità dei Piani urbanistici, finalizzato ad evitare che singoli interventi "puntiformi" prevalgano sulla pianificazione generale.

Anche la circolare del Presidente della Giunta del Piemonte n. 4 del 2016 prevede che in seno alla Conferenza di servizi occorre acquisire *"l'espressione della volontà del Consiglio comunale in ordine alla fattibilità della variante"*.

Nel caso in esame, il Comune di Silvano d'Orba non avrebbe tenuto in debito conto la normativa del proprio PRG secondo cui, per ogni proposta di nuovo insediamento produttivo, sono autorizzabili le sole destinazioni aventi le caratteristiche contenute nel "Piano di mantenimento ambientale" redatto dal prof. ing, De Faveri, come da

Accordo di programma stipulato con i Comuni di Lerma e Tagliolo Monferrato.

Nessuna valutazione, inoltre, sarebbe stata svolta in merito all'applicazione dell'art. 27 comma 10 del capo IV del suddetto PRG.

I ricorrenti soggiungono che, secondo quanto emerge dall'allegato tecnico all'AIA (pag. 35 "emissioni in atmosfera") l'incremento di emissioni dovuto all'impianto Refuel comporterà un aumento del 11,19% con un peggioramento della qualità dell'aria.

*II) Erroneità della sentenza appellata, nella parte in cui è stato parzialmente respinto il II motivo di ricorso.*

Il T.a.r. ha accolto il II motivo (sub lett. "b"), respingendo la censura di cui alla lett. "a", con la quale gli esponenti hanno censurato l'AIA nella parte in cui ha autorizzato l'operatività dell'impianto al 50%, rimandandone l'integrale messa a regime al successivo ottenimento della certificazione "EMAS".

Tale limitazione non sarebbe stata coordinata con la prescrizione n. 11, ai sensi della quale la Refuel, a partire dalla fase di avvio, "*dovrà provvedere ad eseguire un monitoraggio degli odori post operam*" tramite una campagna da iniziare entro 60 gg. dal rilascio dell'AIA e, qualora in occasione del monitoraggio vengano analizzati parametri "*COV, Clorurati, H2S ed ammoniaca*" potrà "*essere introdotto un limite in emissione anche per questi parametri*".

I ricorrenti ribadiscono che il monitoraggio iniziale con l'impianto al 50% non sarebbe in grado di valutare la situazione a regime né tantomeno gli effettivi rischi ambientali e per la salute che si potranno determinare.

9. Si è costituito, per resistere, anche il Comune di Silvano D'Orba.

10. In data 17 ottobre 2022 la Provincia, Refuel e gli appellati (nonché appellanti incidentali) hanno depositato memorie conclusionali.

Questi ultimi hanno in particolare contestato, per violazione dell'art. 104 c.p.a., il deposito di alcuni documenti da parte di Refuel, in quanto nuovi.

11. Le stesse parti, infine, hanno depositato memorie di replica in vista della pubblica udienza del 17 novembre 2022, alla quale l'appello è stato trattenuto per la decisione.

12. In via preliminare, si rileva che, per effetto della proposizione dell'appello principale, dell'appello incidentale e della riproposizione dei motivi assorbiti, è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado.

Pertanto, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, il Collegio esaminerà direttamente i motivi originari posti a sostegno dei ricorsi di primo grado i quali perimetrano obbligatoriamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a. (sul principio e la sua applicazione pratica, fra le tante, cfr. sez. IV, n. 1137 del 2020, n. 1130 del 2016, sez. V, n. 5868 del 2015; sez. V, n. 5347 del 2015).

12.1. Sempre in via preliminare, relativamente all'eccezione di inammissibilità del deposito di alcuni documenti da parte di Refuel, si osserva quanto segue.

12.1.1. In primo luogo, i documenti n. 51 e n. 52 fanno parte del procedimento di A.I.A., oggetto del contendere.

Ai sensi dell'art. 46, comma 2, c.p.a. "*L'amministrazione, nel termine di cui al comma 1, deve produrre l'eventuale provvedimento impugnato,*

*nonché gli atti e i documenti in base ai quali l'atto è stato emanato, quelli in esso citati e quelli che l'amministrazione ritiene utili al giudizio”.*

*Inoltre ai sensi dell'art. 65, comma 3, “Ove l'amministrazione non provveda al deposito del provvedimento impugnato e degli altri atti ai sensi dell'articolo 46, il presidente o un magistrato da lui delegato ovvero il collegio ordina, anche su istanza di parte, l'esibizione degli atti e dei documenti nel termine e nei modi opportuni”.*

Secondo la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, la preclusione probatoria di cui all'art. 104, comma 2, c.p.a. non si riferisce al deposito del provvedimento impugnato e dei documenti correlati, trattandosi di adempimento doveroso ai sensi dell'art. 46, comma 2, c.p.a., che legittima il giudice (anche d'appello) ad acquisire d'ufficio gli atti (cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. III, n. 866 del 4 febbraio 2019; id., sez. VI, 22 maggio 2018, n. 3042; in precedenza, sez. V, 9 luglio 2015 n. 3462 e 31 dicembre 2014, n. 6454, nonché sez. VI 30 maggio 2014n. 2820).

Nel caso di specie, rispetto a documenti facenti parte del procedimento di AIA, oggetto del contendere, non sussiste quindi alcuna preclusione probatoria.

12.2. Per quanto riguarda i restanti documenti – contenenti *report* relativi al monitoraggio degli odori, all'analisi dei rifiuti e alle c.d. “omologhe” – si rileva che gli stessi sono stati formati nel periodo successivo alla scadenza del termine di deposito dei documenti in primo grado, sicché, anche in questo caso, la loro produzione risulta ammissibile.

13. Ciò posto, è possibile prescindere dall'esame del primo motivo

dell'appello principale, relativo alle questioni dell'ammissibilità del ricorso collettivo, nonché della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, in quanto il ricorso principale di primo grado è infondato nel merito e deve essere respinto.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

14. Il T.a.r. ha accolto il solo motivo di ricorso relativo al preteso difetto di istruttoria in ordine alla *“specificata provenienza dei rifiuti con CER 19.12.12, di cui si dice essere “principalmente provenienti dal Gruppo Relife”*, nonché alla natura del trattamento meccanico cui sono sottoposti dal produttore e le caratteristiche che essi assumono a valle dello stesso, prima di essere immessi da Refuel nell'impianto di produzione del CSS.

Al riguardo, va anzitutto evidenziato che non è in discussione l'astratta possibilità di utilizzare i rifiuti con il codice 19.12.12 negli impianti di trattamento per la produzione di CSS poiché ciò è stabilito dal D.M. n. 22 del 14 febbraio 2013 (*“Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS), ai sensi dell'articolo 184-ter, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni”*).

È in discussione, invece, la completezza dell'istruttoria svolta in sede di AIA al fine di escludere concreti pericoli per l'ambiente e la salute.

14.1. Come fatto osservare dal primo giudice, il presupposto su cui si fonda l'intero *iter* autorizzativo, è che *“i rifiuti in ingresso non sono rifiuti “urbani”*” (cfr. AIA pag. 5), ma rifiuti speciali.

Tra i materiali immessi in entrata nell'impianto figurano anche quelli con CER 19.12.12, definiti dall'allegato D) alla parte IV del d.lgs. n. 152/2006, contenente l'elenco dei codici, come *“altri rifiuti (compresi*

*materiali misti) prodotti dal trattamento meccanico di rifiuti, diversi da quelli di cui alla voce 19.12.11” (cioè rifiuti contenenti sostanze pericolose).*

Nel provvedimento di AIA gli stessi vengono indicati, quanto alle caratteristiche, come *“rifiuti misti a base plastica, legno, carta ecc., non polverulenti, a bassa percentuale di umidità”* e provenienti da *“impianti di selezione e trattamento della raccolta differenziata ed industriale, principalmente provenienti dal Gruppo Relife”*.

La possibilità di attribuire a un rifiuto il CER 19.12.12 dipende dall'accertamento della coesistenza di due elementi, cioè che non siano presenti componenti pericolose e che il materiale in questione sia assoggettato ad una procedura preliminare qualificabile come *“trattamento meccanico”*.

Al riguardo, la Corte di Giustizia UE ha chiarito (sentenza 11 novembre 2021, C-315/20) che *“i rifiuti urbani non differenziati che siano stati classificati alla voce 19 12 12 del CER a seguito di un trattamento meccanico ai fini del loro recupero energetico, trattamento che non ha tuttavia sostanzialmente alterato le proprietà iniziali di tali rifiuti, devono essere considerati come rientranti tra i rifiuti urbani non differenziati provenienti dalla raccolta domestica, previsti da tali disposizioni, nonostante il fatto che queste ultime menzionino il codice 20 03 01 del CER”* (par.

Nelle Linee Guida sulla classificazione dei rifiuti del Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA), approvate con Decreto Direttoriale del Ministero della transizione ecologica n. 47 del 9 agosto 2021, è stato conseguentemente precisato che *“una condizione essenziale affinché i rifiuti derivanti dal trattamento siano classificabili*

*con codici dell'elenco europeo differenti rispetto a quello del rifiuto d'origine è che il processo abbia portato alla formazione di un rifiuto differente dal punto di vista chimico-fisico (tra cui, composizione, natura, potere calorifico, caratteristiche merceologiche, ecc.)”.*

In tal senso, deve condividersi il rilievo del primo giudice secondo cui *“ciò che conta è la natura effettiva del rifiuto alla luce delle caratteristiche che il medesimo presenta in esito al processo di trattamento cui è sottoposto”.*

14.2. Non è invece condivisibile il ragionamento del T.a.r. laddove pretende che, nel caso di specie, l'Amministrazione dovesse necessariamente verificare prima di rilasciare l'AIA *“la specifica provenienza dei rifiuti con CER 19.12.12, di cui si dice essere “principalmente provenienti dal Gruppo Relife”, nonché la natura del trattamento meccanico cui sono sottoposti dal produttore e le caratteristiche che essi assumono a valle dello stesso, prima di essere immessi nell'impianto.*

Tale conclusione è infatti inficiata da un vizio logico in quanto, in fase di autorizzazione, non è possibile individuare preventivamente tutti i singoli futuri fornitori dell'impianto che sono, ovviamente, mutevoli nel tempo.

La verifica in concreto della qualificazione del rifiuto pertiene invece alla fase di esercizio dell'impianto e all'accertamento del rispetto delle prescrizioni dettate in sede di autorizzazione.

Nel caso in esame, gli unici impianti già noti al momento dell'istruttoria erano quelli del gruppo Relife di cui Refuel è parte, in ordine ai quali risulta che siano state fornite all'Amministrazione tutte le informazioni richieste.

14.2. Dalla documentazione depositata in atti, relativa al procedimento di AIA, emerge poi che la natura dei rifiuti conferiti nell'impianto ha formato oggetto di approfondimento già nella fase di verifica di assoggettabilità a VIA, in particolare attraverso l'esame di uno specifico studio di "impatto odorigeno" elaborato dall'Università di Genova (doc. 31), nel quale viene attestata l'assenza di impatti significativi sotto tale profilo (cfr. la pag. 23: "[...] *un'analisi complessiva dei risultati indica un impatto odorigeno che, anche nelle ipotesi cautelative meglio descritte nei paragrafi precedenti (si veda in particolare il paragrafo 2.1.4., rimane in ogni caso contenuto, con valori al di sotto della soglia di percezione (secondo la definizione di unità odorigena comunemente adottata) nelle aree abitate del territorio circostante l'impatto*").

14.3. Nel corso del procedimento di A.I.A., su richiesta dell'A.r.p.a. Piemonte, è stata prodotta dalla società documentazione integrativa relativa alle caratteristiche e alla provenienza dei rifiuti classificati EER 19.12.12, la quale ha consentito all'autorità procedente di considerare "*assentibile l'autorizzazione con le prescrizioni e indicazioni che sono emerse in sede di Conferenza di Servizi e che saranno implementate nell'atto autorizzativo*" (verbale della Conferenza di servizi, doc. 11, pag. 7).

Nel provvedimento di A.I.A. viene infatti confermato che "*la provenienza e le caratteristiche dei rifiuti trattati in impianto sono le seguenti: [...] 19.12.12 (\*\*)* – *Caratteristiche: Rifiuti misti a base plastica, legno, carta etc. non polverulenti, a bassa percentuale di umidità* – *Provenienza: Impianti di selezione e trattamento della raccolta differenziata ed industriale, principalmente provenienti da impianti del Gruppo Relife* – *(\*\*) i rifiuti provenienti da altri impianti di*



*trattamento rifiuti dovranno essere secchi e privi di frazione organica»*  
(Allegato tecnico, pag. 10)

Al fine di garantire i suddetti requisiti qualitativi, è stata prevista la c.d. “omologa” dei rifiuti in ingresso nei seguenti termini: “*Scheda di omologa rifiuti: Prima del conferimento dei rifiuti all’impianto, verrà richiesta la compilazione dell’omologa per ciascuno produttore/detentore che ne faccia richiesta. L’omologa verrà richiesta per il primo conferimento, dovrà essere aggiornata nel caso di modifiche del ciclo che ha originato il rifiuto e confermata di anno in anno. Le analisi invece saranno richieste in occasione della prima omologa, di aggiornamento dell’omologa e comunque almeno una volta all’anno*”  
(Allegato tecnico, pag. 18).

Di particolare rilievo, nella fattispecie, sono la prescrizione n. 30 (“*I rifiuti devono essere sostanzialmente privi di sostanze putrescibili e devono avere un tenore di umidità tale da non produrre fenomeni odorigeni molesti*”), e n. 38 (“*le operazioni autorizzate dovranno essere svolte secondo le modalità descritte nelle relazioni tecniche presentate in sede di istanza (VIAAIA), osservando le procedure di omologa e caratterizzazione dei rifiuti ivi previste*”).

Va soggiunto che, come già sottolineato in sede cautelare, l’attività autorizzata è soggetta alla vigilanza e al controllo della Provincia e dell’A.r.p.a. Piemonte e che l’eventuale violazione di tale condizione comporta l’applicazione delle sanzioni disciplinate dall’art. 29 – *decies* del d.l.gs. 152 del 2006.

14.4. Dal provvedimento di A.I.A. emerge altresì che, come già avvenuto in sede di verifica di assoggettabilità a VIA, l’impatto odorigeno è stato oggetto di particolare approfondimento e di apposite

prescrizioni (nn. 10, 11 e 12), oltre ad essere incluso nel Piano di monitoraggio e controllo (doc. 28, primo grado, par.1.3).

Il limite posto alle emissioni odorigene è pari a 200 OUE/m<sup>3</sup>, che corrisponde (secondo quanto affermato dall'appellante, senza idonea contestazione *ex adverso*) al valore più cautelativo possibile previsto dalla BAT 34 che riporta le BAT (AEL) in virtù delle quali le concentrazioni odorimetriche tollerabili in caso di trattamento meccanico vanno da 200 a 1.000 OUE/m<sup>3</sup> (Allegato tecnico, pag. 41).

14.5. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'appello principale è fondato e deve essere accolto.

15. Con l'appello incidentale, sono state anzitutto censurate le statuizioni del T.a.r. in merito all'effetto di variante derivante "*ex lege*" dal rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale.

15.1. Al riguardo, è sufficiente ricordare che ai sensi dell'art. 6, comma 14, del d.lgs. n. 152/2006, "*Per le attività di smaltimento o di recupero di rifiuti svolte nelle installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, anche qualora costituiscano solo una parte delle attività svolte nell'installazione, l'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 29-quater, comma 11, costituisce anche autorizzazione alla realizzazione o alla modifica, come disciplinato dall'articolo 208*".

Secondo la disposizione testé menzionata l'approvazione da parte della Regione, o dell'ente dalla stessa delegato, "*autorizza la realizzazione e gestione dell'impianto. L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità*

*dei lavori”* (comma 6).

Inoltre, come più volte rilevato dalla Sezione, in seno alla Conferenza di servizi l'eventuale dissenso del Comune non ha carattere qualificato in quanto trattasi di Amministrazione non specificamente preposta alla tutela di interessi paesistico-ambientali o della salute (cfr., ad es., la sentenza n. 2733 del 29 aprile 2020).

Risultano pertanto corrette le conclusioni del T.a.r., secondo cui il provvedimento autorizzatorio determina *“una variante urbanistica puntuale, che non abbisogna dell'assenso da parte degli organi in via ordinaria competenti per la pianificazione – ovvero del comune, che, nello specifico, ha comunque espresso parere positivo – e, anzi, si perfeziona persino in caso di dissenso espresso”*.

A fronte di un effetto di variante, stabilito *ex lege*, sono pertanto irrilevanti anche eventuali Accordi di programma in ordine all'insediamento di attività produttive sui rispettivi territori stipulati, come nella fattispecie, tra Amministrazioni locali.

15.3. In primo grado, gli attuali appellanti incidentali avevano poi lamentato che - poiché l'impianto avrebbe potuto operare a pieno regime solo dopo l'ottenimento della “certificazione EMAS” - il prescritto monitoraggio degli odori *post operam* non avrebbe fornito informazioni attendibili circa gli effettivi rischi ambientali e per la salute derivanti dall'attività autorizzata.

In contrario si osserva che la prescrizione di cui trattasi ha imposto, nelle more del conseguimento della certificazione, la limitazione della sola capacità di stoccaggio dei rifiuti (ridotta al 50%).

Tale circostanza, di per sé, non è sufficiente a comprovare l'inattendibilità dei dati acquisiti ovvero della certificazione

successivamente conseguita dalla società appellante.

A ciò si aggiunga che il Piano di monitoraggio e controllo prevede un sistema permanente di controllo degli odori e dei relativi parametri di processo al fine di gestire preventivamente eventuali criticità (doc. n. 28, par. 1.3).

Pertanto – come sottolineato dall'appellante - il monitoraggio degli odori proseguirà per tutta la durata dell'esercizio dell'impianto, e con esso permarrà quindi la possibilità di adozione di eventuali prescrizioni più restrittive da parte dell'Autorità competente.

16. Sono infondati anche i restati motivi articolati in primo grado, il cui esame è stato assorbito dal T.a.r. e che sono stati riproposti in sede di appello.

Al riguardo, si osserva quanto segue.

17. In via preliminare va ricordato che nelle materie tecnico scientifiche - quale è indubbiamente quella in esame, relativa in generale alla tutela dell'ambiente dall'inquinamento - si applica il principio per cui le valutazioni delle autorità preposte sono ampiamente discrezionali, e quindi possono essere sindacate in sede di giurisdizione di legittimità nei soli casi di risultati abnormi o evidentemente illogici e contraddittori (per tutte, con riferimento alla più ampia materia delle valutazioni ambientali, Cons. Stato, sez. II, 7 settembre 2020 n.5379; sez. IV, 9 gennaio 2014 n. 36).

Non è invece consentito chiedere al giudice di sostituirsi alle valutazioni riservate alle Amministrazioni giungendo ad esiti diversi fondati, ad esempio, su una c.t.u. o una verifica sollecitata dalla parte (sul punto specifico, Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2009 n. 3500), ovvero sulle perizie tecniche di parte o con il richiamo a studi predisposti da

propri esperti (sul principio, per tutte Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2021 n.2524, e per il caso particolare del parere di un esperto di parte, sez. IV, 7 giugno 2021 n.4331). Studi di questo genere infatti, secondo logica, potrebbero essere valutabili solo se ritualmente introdotti all'interno del procedimento amministrativo e condivisi espressamente dall'autorità competente.

18. Secondo in primo ordine di rilievi, la prescrizione che *“i rifiuti provenienti da altri impianti di trattamento dovranno essere secchi e privi di frazione organica”* prevista in relazione ai rifiuti conferiti CER 19.12.12 sarebbe contraddittoria e non realizzabile in quanto uno degli elementi determinanti per produrre CSS è quello di avere adeguato potere calorifico, laddove i rifiuti CER 19.12.12 sarebbero invece ricchi di sostanza organica.

18.1. La censura si fonda su una mera petizione di principio, ovvero il fatto che anche dopo il trattamento cui sono sottoposti i rifiuti urbani rimarrebbero sostanzialmente indifferenziati.

Esso, inoltre, oblitera del tutto la circostanza che l'intero sistema di trattamento dei rifiuti nell'impianto di cui trattasi è stato basato sulla ricezione esclusiva della frazione secca dei rifiuti speciali.

Al riguardo, è lo stesso provvedimento di A.I.A. (pag. 5) a sottolineare che *“per quanto la produzione di CSS sia tanto più conveniente ed economicamente sostenibile quanto più il rifiuto da trattare sia secco e non fermentabile, è stata inserita la prescrizione autorizzativa che “I rifiuti devono essere sostanzialmente privi di sostanze putrescibili e devono avere un tenore di umidità tale da non produrre fenomeni odorigeni molesti”*.

In sostanza, oltre ad essere in contrasto con la lettera dell'AIA, non

sarebbe in ogni caso nell'interesse della Refuel l'utilizzo di rifiuti contenenti frazione organica di composizione tale da ridurre la qualità del CSS (e cioè il relativo potere calorifico).

19. Secondo un ulteriore profilo del secondo motivo di ricorso articolato in primo grado, alcuni rifiuti non troverebbero domanda nel territorio della Regione, sicché dovrebbe procedersi all'importazione di rifiuti urbani extraregione, in violazione del principio di autosufficienza e di prossimità di cui all'art. 182 bis del d.lgs. 152/2006.

19.1. Anche in questo caso la censura si fonda su una petizione di principio smentita dall'istruttoria che ha preceduto il rilascio dell'autorizzazione e dal relativo quadro prescrittivo, in precedenza richiamato nella parte di interesse.

A ciò si aggiunga che i principi di autosufficienza e prossimità trovano applicazione esclusivamente con riferimento alle attività di smaltimento e recupero dei rifiuti urbani non differenziati (art. 182 – *bis*, comma 1 del d.lgs. n. 152/2006), e non già ai rifiuti speciali trattati a scopo di recupero (cfr., da ultimo, Corte Cost., 21 aprile 2021, n. 76).

20. Quanto alla pretesa assenza, nella documentazione di progettuale, di un richiamo completo alle best available techniques (BAT), la società appellata ha efficacemente evidenziato come i rilievi contenuti nelle perizie tecniche dei ricorrenti siano frutto di una incompleta lettura della relazione sulle BAT prodotta in sede di AIA, ovvero facciano riferimento a tipologie di trattamento, o di rifiuti, diverse da quelle in esame.

21. Secondo gli originari ricorrenti, i limiti prescritti dall'AIA per le emissioni sarebbero inadeguati, incompleti e indeterminati poiché sono state prese in considerazione solo le polveri.

Il progetto, inoltre, trascurerebbe le emissioni odorigene, le quali si

porrebbero ben oltre la soglia di disagio.

21.1. Si è tuttavia già ricordato che, in sede di verifica di assoggettabilità a VIA, è stato prodotto uno Studio a cura dell'Università degli studi di Genova secondo cui l'impatto odorigeno *“rimane in ogni caso contenuto, con valori al di sotto della soglie di percezione”* (pag. 23 dello Studio), ciò anche grazie al fatto che *“l'azienda ha individuato un sistema di abbattimento delle possibili molecole odorigene interne all'impianto, che prevede l'impiego di un processo di nebulizzazione ad alta pressione (70 – 100 bar) in modo da ottenere goccioline d'acqua di pochi micron in grado di interagire sia con polveri sottili sia con molecole odorigene portandole a terra. Il sistema previsto prevederà anche il possibile impiego di prodotti chimici atti ad attivare processi degradativi delle molecole odorigene. Si ricorda che le sostanze che saranno impiegate non saranno pericolosi né per l'uomo nè per l'ambiente”* (pag. 4).

La Refuel ha prodotto anche uno studio modellistico di simulazione dell'impatto odorigeno del nuovo impianto redatto secondo le Linee Guida regionali *“le cui risultanze mettono in evidenza che le emissioni odorigene potenzialmente prodotte dalle lavorazioni saranno tali da esaurire il proprio effetto in un intorno territoriale molto ristretto e comunque all'interno del sito industriale, senza raggiungere i ricettori abitativi”* (pag. 3).

Il provvedimento di AIA ha altresì prescritto che, in sede di esercizio *“dovranno essere effettuate specifiche campagne di misurazione degli odori e, sulla base di quanto riscontrato, dovranno essere messe in opera ulteriori misure gestionali, tecnologiche o strutturali finalizzate all'abbattimento alla sorgente di tali emissioni”* (pag. 5).

Risultano poi già agli atti del processo di primo grado gli esiti dei monitoraggi prescritti i quali hanno dimostrato l'assenza di emissioni odorigene moleste derivanti dall'impianto, rilevando valori che, secondo la Provincia, si collocano ben al di sotto dei limiti posti dall'AIA (documenti Refuel nn. 35-40, primo grado).

In linea con tali valutazioni sono anche le analisi successive, depositate in appello.

21.2. Il principale inquinante derivante dal trattamento meccanico dei rifiuti è costituito dalle polveri, aspetto che, anche in questo caso, forma oggetto di apposite prescrizioni dell'AIA (cfr. l'Allegato tecnico, pag. 25).

Refuel ha sostenuto (senza idonea contestazione *ex adverso*), che il limite posto dall'AIA alle polveri corrisponde ad un valore molto basso, pari a 3 mg/Nm<sup>3</sup> (cfr. pag. 41, Allegato tecnico), a fronte di un intervallo ammesso dalle BAT (AEL) che va da 2 a 5, e corrisponde per stesso riconoscimento della Provincia ad *“uno dei valori più bassi autorizzati in tutta la Regione”* (pag. 5 dell'AIA).

22. Le censure relative all'inadeguatezza dell'impatto acustico trovano confutazione nel provvedimento di AIA nel quale (pag. 5), si attesta che Refuel *“ha predisposto una valutazione previsionale di impatto acustico da cui si evince il rispetto dei limiti acustici riportati dalla zonizzazione acustica del Comune”*.

Inoltre, nell'AIA sono stabilite apposite prescrizioni (nn. 81, 82 e 83), che impongono il monitoraggio dell'impatto acustico da avviare entro 60 giorni, in corrispondenza di tutti i recettori presenti nell'area, finalizzato a verificare il rispetto dei limiti sia assoluti che differenziali derivanti dalla normativa vigente, nonché previsti dal Piano di zonizzazione



acustica del Comune di Silvano d'Orba (Allegato tecnico, pag. 51).

23. Parimenti generiche risultano le deduzioni in merito ad un insufficiente analisi *“del rischio chimico e biologico del trattamento rifiuti in pendenza pandemia COVID 19”*, non essendovi alcuna specifica allegazione in ordine alla correlazione esistente tra la situazione pandemica e le lavorazioni che si svolgono nell'impianto.

24. I rilievi circa l'assenza di collegialità non trovano riscontro negli atti del procedimento, da cui risulta, ad esempio, che le osservazioni dei Comuni di Lerma, Ovada e Tagliolo sono state specificamente considerate in sede di Conferenza di Servizi (cfr. la pag. 2 del documento 11), ancorché siano state poi superate dalla favorevole valutazione complessiva della Provincia.

24.1. Né è vero che siano stato rinviate ad una fase successiva al rilascio dell'autorizzazione le valutazioni concernenti le emissioni odorigene ed acustiche, nonché gli effetti sul traffico.

Anche in questo caso, infatti, è stato svolto il dovuto approfondimento già a partire dalla fase di verifica di assoggettabilità a VIA, a seguito del quale l'AIA ha fissato i limiti di emissione e prescritto i monitoraggi da effettuare in sede di esercizio.

La viabilità interessata dall'attività della Refuel è risultata *“geometricamente e dal punto di vista del traffico adeguata ai transiti previsti dall'insediamento in progetto”* (così il parere della Direzione Viabilità della Provincia, n. 29070 del 4 giugno 2020 - doc. n. 8, primo grado).

Anche in questo caso sono state inserite apposite prescrizioni, in particolare attraverso l'imposizione di un limite al numero massimo di transiti al giorno (cfr. la prescrizione n. 4).

25. Il terzo motivo del ricorso articolato in primo grado lamenta l'insufficiente valutazione dell'idoneità del sito destinato a ospitare l'impianto, la quale sarebbe avvenuta in violazione:

- sia delle disposizioni dettate a livello statale dal d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i.;

- sia delle norme contenute nella l.r. Piemonte n. 1/2018 e nel Piano Regionale di gestione dei Rifiuti Speciali - PRRS (Deliberazione Consiglio Regionale n. 253-2215 del 16 gennaio 2018

Il progetto Refuel confliggerebbe con l'attrattiva turistica e paesaggistica della zona.

Pure sottostimati sarebbero stati gli impatti sul traffico e il rischio di incendio.

25.1. Il Collegio osserva che le censure relative all'idoneità del sito prescelto avrebbero dovuto essere rivolte avverso il provvedimento di non assoggettabilità a VIA la cui impugnativa è tuttavia avvenuta solo unitamente al rilascio dell'AIA.

Al riguardo, la Provincia di Alessandria ha affermato di avere pubblicato tale provvedimento sul proprio sito *web* istituzionale, ai sensi dell'art. 19, comma 11, del d.lgs. n. 152 del 2006, per 15 giorni consecutivi a partire dal 3 dicembre 2019, mentre il ricorso di primo grado è stato notificato il 15 febbraio 2021.

25.2. Ad ogni buon conto, relativamente alla pretesa vicinanza di centri abitati, dalla planimetria in atti (doc. 39, deposito dei ricorrenti) e dalle foto prodotte dalla Provincia in primo grado (documenti 7 e 8), risulta che il sito in cui si colloca l'attività della Refuel è di fatto una zona industriale - artigianale. L'intervento è localizzato in area periferica a sud del Comune, e ricade prevalentemente in un'area classificata dal

PRG come “*Aree industriali e artigianali in fase di realizzazione*” (cfr. la relazione preliminare di localizzazione prodotta da Refuel in fase di verifica VIA, doc. n. 3).

Non è stato precisato, infine, quale specifico criterio di localizzazione, contenuto nel Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, sarebbe stato violato.

Gli stessi ricorrenti, peraltro, hanno chiarito che il PRRS non stabilisce una distanza minima per i terreni agricoli che abbiano ricevuto un marchio di riconoscimento, bensì soltanto meri fattori di “penalizzazione” la cui applicazione è quindi rimessa alla discrezionalità dell’Autorità procedente.

Né può farsi riferimento – così come pretendono i ricorrenti - alla programmazione di altre Regioni e ai limiti dalle stesse previsti.

25.3. Sempre dal punto di vista programmatico, nel Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, di cui alla Delibera del Consiglio regionale n.140 del 2016, non si rinviene alcuna preclusione ai fini della realizzazione, nella Provincia di Alessandria, di nuovi impianti per la produzione di CSS, essendo unicamente previsto (pag. 275) “*l’incremento della produzione di CSS da trattamento del rifiuto urbano indifferenziato, in impianti già esistenti*”.

In ogni caso il predetto obiettivo riguarda i soli impianti che producono CSS da rifiuti urbani indifferenziati.

25.4. Per quanto attiene, infine, al rischio di incendio, sono irrilevanti, in quanto generici e decontestualizzati, i riferimenti ad un grave incendio che, in passato, avrebbe interessato l’area.

Nel provvedimento di AIA si fa inoltre riferimento al fatto che “*il progetto presentato ha ottenuto l’approvazione da parte del competente*

*Comando dei Vigili del Fuoco*” (pag. 5).

Il parere risulta prodotto, in primo grado, dagli stessi ricorrenti (doc. n. 4).

Sono state previste, altresì, apposite prescrizioni con riferimento alla normativa antincendio (n. 85 e n.109).

26. Il quarto motivo del ricorso articolato in primo grado deduce che anche la procedura di *screening* sarebbe stata caratterizzata da un'istruttoria carente.

In disparte la dubbia tempestività dell'impugnativa del provvedimento di *screening*, il motivo risulta generico, essendo stato sostanzialmente formulato *per relationem* agli stessi argomenti che sono stati già confutati in sede di esame del provvedimento di A.I.A.

27. In definitiva, per quanto sopra argomentato, l'appello principale deve essere accolto mentre deve essere respinto l'appello incidentale.

Ne consegue che, in riforma della sentenza impugnata, il ricorso proposto in primo grado va integralmente rigettato.

La complessità della vicenda, e la natura sensibile degli interessi coinvolti, inducono però a compensare integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio, fatto salvo il rimborso del contributo unificato in favore della società appellante.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, n. 5032 del 2022, di cui in epigrafe, accoglie l'appello principale e respinge il ricorso incidentale.

Per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, respinge integralmente il ricorso proposto in primo grado.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio, salvo il rimborso del contributo unificato in favore della società Refuel.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Nicola D'Angelo, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Luca Monteferrante, Consigliere

Riccardo Carpino, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Silvia Martino**

**IL PRESIDENTE**

**Vincenzo Lopilato**

**IL SEGRETARIO**