

## **TAR Brescia, sentenza n. 2484 2010 in materia di A.I.A., competenze statali e regionali**

*Con la sentenza n. 346/95, la Corte Costituzionale ha riconosciuto la necessità di una disciplina omogenea a livello statale in materia di produzione di energia elettrica, ma ha fatto salve le competenze in materia di inquinamento attribuite alle regioni ("potendo valutare anche i profili di sommatoria delle emissioni inquinanti ed imporre le eventuali prescrizioni incidenti su detta attività produttiva industriale"): poiché nella combustione di rifiuti i problemi legati all'inquinamento sono prevalenti su quelli della vera e propria attività produttiva di energia elettrica, è evidente che la competenza statale era riferita soltanto al prodotto finale mentre la decisione sulla compatibilità ambientale dei termovalorizzatori spettava alle regioni.*

*La prevalenza del profilo della gestione dei rifiuti su quello energetico è stata stabilita espressamente dal Dlgs. 5 febbraio 1997 n. 22, che ha incluso nell'attività di recupero anche l'utilizzazione principale dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia: di conseguenza, il potere regionale di autorizzazione delle operazioni di recupero si estende anche ai termovalorizzatori, assorbendo il profilo della produzione di energia elettrica.*

(Nella specie, il Collegio ha sottolineato che il potere autorizzatorio, al momento dell'adozione del provvedimento impugnato, era già incardinato nella Regione)

*La mancata fissazione di un termine per la realizzazione dell'impianto non significa tuttavia che un tale termine non sia individuabile nella normativa o nei principi dell'ordinamento.*

*Nella maggior parte dei casi, l'AIA ha una durata limitata a 5 anni, che può essere ulteriormente ridotta qualora siano nel frattempo intervenute variazioni sostanziali nelle migliori tecniche disponibili (art. 9 del Dlgs. 59/2005).*

*Dunque fa ormai parte dei principi dell'ordinamento la regola secondo cui le autorizzazioni di attività che hanno come esternalità la produzione di inquinanti devono avere durata limitata nel tempo e carattere recessivo rispetto ai miglioramenti tecnici in grado di limitare l'inquinamento. Sotto questi profili non possono formarsi diritti quesiti in capo ai privati precedentemente autorizzati.*

(Nella fattispecie, il Collegio ha ricordato come, autorizzando il termovalorizzatore, la Regione ha esercitato due funzioni all'epoca ancora distinte ma destinate in seguito a fondersi: l'autorizzazione al recupero di rifiuti tramite combustione, da un lato, e l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera, dall'altro. La prima autorizzazione ha una durata pari a 5 anni, mentre la seconda è modificabile nel tempo in seguito all'evoluzione delle migliori tecniche disponibili nonché all'evoluzione della situazione ambientale.

Se, dunque, una volta trascorsi 5 anni, il valore dell'autorizzazione decade e il soggetto che ha realizzato l'impianto deve subire una verifica sulla base della nuova normativa tecnica, la stessa regola deve essere applicata nel caso in cui l'autorizzazione non sia stata utilizzata per un corrispondente periodo di tempo. Considerata la natura degli interessi pubblici coinvolti (salute dei cittadini, integrità dell'ambiente) non vi sono ragioni per garantire un migliore trattamento alle autorizzazioni rimaste inutilizzate, indipendentemente dalla causa all'origine dell'inattività).

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 02484/2010 REG.SEN.  
N. 01255/1998 REG.RIC.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1255 del 1998, proposto da:  
COMUNE DI MANTOVA, rappresentato e difeso dagli avv. Chiara Bergamaschi e Sara  
Magotti, con domicilio eletto presso la segreteria del TAR in Brescia, via Malta 12;

contro

REGIONE LOMBARDIA, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Cederle, con domicilio eletto  
presso la segreteria del TAR in Brescia, via Malta 12;

nei confronti di

AMBIENTE SPA, ora SYNDIAL SPA ATTIVITÀ DIVERSIFICATE, rappresentata e difesa dagli  
avv. Pier Giuseppe Torrani, Enrico Murtula e Maria Gabriella Bertoli, con domicilio eletto  
presso quest'ultima in Brescia, piazza Mercato 30;

per l'annullamento

- del provvedimento del dirigente del Servizio Protezione Ambientale e Sicurezza  
Industriale n. 2718 del 2 giugno 1998, con il quale è stata autorizzata la costruzione di un  
impianto per la produzione di energia elettrica mediante la combustione di rifiuti non  
pericolosi;

Visto il ricorso con i relativi allegati;  
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia e di Ambiente spa (ora Syndial spa Attività Diversificate);  
Viste le memorie difensive;  
Visti gli atti della causa;  
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 aprile 2010 il dott. Mauro Pedron;  
  
Uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Considerato quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. La Regione Lombardia con provvedimento del dirigente del Servizio Protezione Ambientale e Sicurezza Industriale n. 2718 del 2 giugno 1998 ha autorizzato la società Ambiente spa a costruire presso lo stabilimento Enichem nel Comune di Mantova un impianto per la **produzione di energia elettrica mediante la combustione di rifiuti non pericolosi**. La relativa domanda era stata presentata il 20 settembre 1996.

2. L'impianto dovrebbe bruciare combustibili non convenzionali (RDF, biomasse, fanghi di depurazione delle acque reflue, plastiche e imballaggi, pelurie e residui lanosi, scarti di legno, scarti di cartiera) con un potere calorico medio pari a 3.990 kcal/kg.

Il progetto prevede due linee, ciascuna alimentata da 10,4 t/h di combustibili non convenzionali (in un'ipotesi di utilizzazione continua nel corso dell'anno l'impianto potrebbe bruciare mediamente una quantità di rifiuti pari a circa 430 t/giorno).

Alle due linee sono associate due caldaie, ciascuna con potenza termica pari a 48,31 MW, le quali indirizzano il vapore verso un'unica turbina alla pressione di 4-5 bar. La potenza elettrica complessiva prodotta dalla turbina (e ceduta a ENEL) è pari a 22,4 MWe. La combustione libera inquinanti in atmosfera e dunque ricade nella disciplina sulla qualità dell'aria di cui al DPR 24 maggio 1988 n. 203. Al riguardo l'autorizzazione regionale prescrive i seguenti valori limite: (a) 10 mg/Nmc per le polveri (concentrazione media

giornaliera); (b) 5 mg/Nmc per i composti organici volatili; (c) 10 mg/Nmc per l'ammoniaca; (d) 10 mg/Nmc per l'acido cloridrico; (e) 5 mg/Nmc per i composti ossigenati dell'azoto. Il progetto garantisce inoltre emissioni di diossina contenute nel limite di 0,1 ng/Nmc ed emissioni di idrocarburi policiclici aromatici nel limite di 0,1 mg/Nmc.

3. Occorre precisare che l'autorizzazione regionale è stata rilasciata ai sensi dell'art. 7 del DPR 203/1988. Si tratta quindi di un provvedimento con il quale è stato esercitato **in via diretta il potere autorizzatorio**.

In precedenza la Regione aveva seguito una diversa interpretazione della normativa limitando la propria competenza al rilascio del parere ex art. 17 del DPR 203/1988 e rimettendo allo Stato il compito di adottare il provvedimento autorizzatorio finale. Questo perché la Corte Costituzionale con la sentenza n. 346 del 21 luglio 1995, risolvendo un caso di conflitto di attribuzioni, aveva accertato la competenza statale per quanto riguarda l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di centrali termoelettriche al servizio di singoli impianti industriali.

La giunta regionale con la DGR n. 6/24297 del 24 gennaio 1997 aveva quindi proposto al consiglio regionale di esprimere parere favorevole per il Ministero dell'Industria sul progetto di Ambiente spa.

In seguito però la Regione con la DGR n. 6/30907 dell'8 agosto 1997 ha stabilito di esercitare direttamente il potere autorizzatorio sia per le nuove istanze sia per quelle già esaminate, con la sola esclusione dei progetti per i quali i pareri erano ormai stati trasmessi al Ministero. In applicazione di questo nuovo indirizzo la DGR n. 6/24297 del 24 gennaio 1997 è stata revocata con la DGR n. 6/31294 del 29 settembre 1997. La procedura autorizzatoria è successivamente ripresa e si è conclusa con il provvedimento dirigenziale del 2 giugno 1998.

4. Nel corso della procedura complessivamente considerata il Comune è intervenuto più volte, dapprima *chiedendo approfondimenti* che tenessero conto anche degli altri inceneritori progettati o presenti sul territorio comunale (v. note del sindaco del 19 dicembre 1996, del 7 maggio 1997 e dell'11 dicembre 1997) e alla fine manifestando

apertamente *il proprio dissenso* (v. deliberazioni giuntali n. 524 del 13 giugno 1997 e n. 232 del 27 maggio 1998).

*I motivi di dissenso sono così sintetizzabili:* (a) il termovalorizzatore in progetto è sovradimensionato rispetto alla produzione di combustibili non convenzionali sul territorio provinciale; (b) la realizzazione del termovalorizzatore non comporta la chiusura dell'inceneritore presente nello stabilimento Enichem; (c) nel progetto non è stata coinvolta l'ASM Mantova ai fini dell'ampliamento della rete di teleriscaldamento; (d) manca la conformità urbanistica; (e) non è stata eseguita la procedura di VIA.

5. Contro l'autorizzazione regionale del 2 giugno 1998 il Comune ha presentato impugnazione con atto notificato il 14 ottobre 1998 e depositato il 2 novembre 1998. Le censure possono essere sintetizzate nei punti seguenti: (i) incompetenza e contraddittorietà, in quanto il potere autorizzatorio spetterebbe allo Stato ex art. 17 del DPR 203/1988; (ii) violazione dell'art. 7 del DPR 203/1988, in quanto non sarebbero state adeguatamente considerate le esigenze istruttorie rappresentate dal Comune; (iii) difetto di motivazione.

6. La Regione e Ambiente spa (a cui è poi subentrata per incorporazione Syndial spa Attività Diversificate) si sono costituite in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso. Il TAR Brescia con ordinanza n. 912 del 4 dicembre 1998 ha respinto la domanda di sospensione cautelare.

7. Poco dopo l'avvio della controversia il Ministero dell'Industria con decreto del direttore generale n. 65/98 dell'11 dicembre 1998, emesso ai sensi dell'art. 17 del DPR 203/1988, ha autorizzato il medesimo progetto già autorizzato dalla Regione. Questo provvedimento non è stato impugnato dal Comune, che pure ne aveva ricevuto tempestivamente copia tramite una comunicazione della Regione pervenuta al protocollo comunale il 25 febbraio 1999. Nonostante le due autorizzazioni l'impianto non risulta tuttora realizzato.

8. *Per quanto riguarda il problema della competenza, a cui è dedicato il primo motivo di ricorso, si può ritenere che il potere autorizzatorio al momento dell'adozione del provvedimento impugnato fosse già incardinato nella Regione. Non tanto per la ragione formale che nel DPR 203/1988 l'art. 17 (competenza statale) esclude l'applicazione alle centrali termoelettriche del solo art. 6 (procedura) e non dell'art. 7 (competenza regionale).*

*Vi sono invece giustificazioni di ordine sistematico:*

*(a) la Corte Costituzionale nella sentenza n. 346/1995 osserva la questione dalla prospettiva della produzione di energia elettrica (riconoscendo sotto tale profilo la necessità di una disciplina omogenea a livello statale) ma fa salve le competenze in materia di inquinamento attribuite alle regioni ("potendo valutare anche i profili di sommatoria delle emissioni inquinanti ed imporre le eventuali prescrizioni incidenti su detta attività produttiva industriale"). Poiché nella combustione di rifiuti i problemi legati all'inquinamento sono prevalenti su quelli della vera e propria attività produttiva di energia elettrica, è evidente che la competenza statale era riferita soltanto al prodotto finale mentre la decisione sulla compatibilità ambientale dei termovalorizzatori spettava alle regioni;*

*(b) la prevalenza del profilo della gestione dei rifiuti su quello energetico è stata stabilita espressamente dal Dlgs. 5 febbraio 1997 n. 22, il quale all'art. 4 comma 1 include nell'attività di recupero anche l'utilizzazione principale dei rifiuti come combustibile o come altro mezzo per produrre energia. Di conseguenza il potere regionale di autorizzazione delle operazioni di recupero (art. 28) si estende anche ai termovalorizzatori, assorbendo il profilo della produzione di energia elettrica;*

*(c) sulla stessa linea anche la normativa che ha regolato il decentramento amministrativo. L'art. 29 comma 2 del Dlgs. 31 marzo 1998 n. 112 attribuisce infatti allo Stato le funzioni relative alla costruzione degli impianti di produzione di energia elettrica con potenza termica superiore a 300 MW, escludendo però espressamente quelli che producono energia da fonti rinnovabili e da rifiuti ai sensi del Dlgs. 22/1997. A parte la considerazione che nel caso in esame la potenza termica è ampiamente al di sotto della soglia di 300 MW, trattandosi di un termovalorizzatore la competenza all'autorizzazione era comunque regionale.*

9. Il secondo e il terzo motivo di ricorso, da esaminare congiuntamente, propongono in sostanza il problema della mancata valutazione del progetto sotto alcuni profili ritenuti rilevanti dal Comune. Occorre precisare che all'epoca dei fatti sarebbe stato necessario esperire la procedura di VIA, dove questi problemi avrebbero potuto trovare un'ideale sede di dibattito, in quanto la versione originaria dell'allegato A punto i) del DPR 12 aprile 1996 prevedeva tale adempimento per gli impianti di incenerimento e di trattamento di

rifiuti con capacità superiore a 100 t/giorno. In seguito la necessità della VIA è venuta meno con la modifica introdotta dal DPCM 3 settembre 1999, che sostituendo la lett. l) dell'allegato A ha mantenuto la soglia di 100 t/giorno ma ha anche inserito un inciso che escludeva gli impianti di recupero sottoposti alle procedure semplificate di cui agli art. 31 e 33 del Dlgs. 22/1997. Tale inciso è stato poi eliminato dal DPCM 7 marzo 2007, con il risultato di generalizzare nuovamente la procedura di VIA. Nel frattempo la disciplina è confluita nel Dlgs. 3 aprile 2006 n. 152, il quale nell'allegato III alla parte seconda, punto n), sottopone parimenti a VIA gli impianti con capacità superiore a 100 t/giorno che utilizzano in via principale i rifiuti come combustibile per produrre energia, senza prevedere eccezioni.

10. Peraltro la questione della VIA e le altre osservazioni esposte dal Comune nella procedura di autorizzazione (v. sopra al punto 4) non possono essere esaminate ai fini di una pronuncia di merito, in quanto lo sviluppo della vicenda offre elementi che indirizzano verso l'improcedibilità del ricorso.

11. L'improcedibilità non è collegata alla mancata impugnazione del decreto ministeriale. Se si accetta la ricostruzione del riparto di competenze esposta sopra al punto 8 risulta evidente che la Regione ha esercitato una competenza propria sull'aspetto che maggiormente interessa al Comune, ossia l'impatto ambientale del nuovo impianto. Quello regionale era dunque l'unico provvedimento che il Comune aveva l'onere di impugnare. Il decreto ministeriale è ripetitivo di quello regionale e in base alla sentenza della Corte Costituzionale n. 346/1995 doveva essere inteso come riferito alla sola produzione di energia elettrica: l'evoluzione normativa posteriore ha poi conglobato anche questo profilo nel concetto di recupero dei rifiuti sotto forma di combustibile. In definitiva nella vicenda vengono in rilievo unicamente spezzoni di competenza regionale, con riferimento alle materie dei rifiuti e delle emissioni in atmosfera, e dunque il ricorso è correttamente incentrato sul provvedimento regionale.

12. Si può invece individuare una causa di improcedibilità nel fatto che pur essendo trascorsi molti anni dall'autorizzazione regionale l'impianto non è stato realizzato. È vero che l'autorizzazione regionale, a differenza del decreto ministeriale, non conteneva nel dispositivo un termine riferito alla realizzazione dell'impianto, ma questa circostanza non

ha particolare rilievo. In realtà neppure il termine contenuto nel decreto ministeriale (60 giorni) può essere considerato tassativo. Questo intervallo temporale non individua infatti la data oltre la quale non sarebbe più possibile realizzare l'impianto ma semplicemente il termine per la comunicazione al Ministero dell'avvenuta messa in esercizio: è evidente che se la messa in esercizio è successiva il termine della comunicazione si sposta in avanti (in sostanza il decreto impone al soggetto che realizza l'impianto di informare tempestivamente il Ministero in modo da consentire l'attività di controllo).

13. La mancata fissazione di un termine per la realizzazione dell'impianto non significa tuttavia che un tale termine non sia individuabile nella normativa o nei principi dell'ordinamento. Come si è visto sopra al punto 8, autorizzando il termovalorizzatore la Regione ha esercitato due funzioni all'epoca ancora distinte ma destinate in seguito a fondersi: da un lato l'autorizzazione al recupero di rifiuti tramite combustione e dall'altro l'autorizzazione alle emissioni in atmosfera. La prima autorizzazione ha una durata pari a 5 anni (v. art. 28 comma 3 del Dlgs. 22/1997) mentre la seconda è modificabile nel tempo in seguito all'evoluzione delle migliori tecniche disponibili nonché all'evoluzione della situazione ambientale (v. art. 11 del DPR 203/1988). Se dunque una volta trascorsi 5 anni il valore dell'autorizzazione decade e il soggetto che ha realizzato l'impianto deve subire una verifica sulla base della nuova normativa tecnica, la stessa regola deve essere applicata nel caso in cui l'autorizzazione non sia stata utilizzata per un corrispondente periodo di tempo. Considerata la natura degli interessi pubblici coinvolti (salute dei cittadini, integrità dell'ambiente) non vi sono ragioni per garantire un migliore trattamento alle autorizzazioni rimaste inutilizzate, indipendentemente dalla causa all'origine dell'inattività. L'evoluzione normativa ha confermato questa impostazione. Le due autorizzazioni sono state infatti unificate nell'AIA disciplinata dal Dlgs. 18 febbraio 2005 n. 59. Questo vale per una serie di attività particolarmente esposte al rischio di produzione di inquinamento, tra cui gli impianti di combustione con potenza termica di oltre 50 MW, come quello oggetto del presente ricorso (v. Dlgs. 59/2005 allegato 1, punto 1.1, e allegato 2). L'AIA ha (nella maggior parte dei casi) una durata limitata a 5 anni, che può essere ulteriormente ridotta qualora siano nel frattempo intervenute variazioni sostanziali nelle migliori tecniche disponibili (art. 9 del Dlgs. 59/2005). Dunque fa ormai parte dei principi dell'ordinamento la regola secondo cui le autorizzazioni di attività che hanno come esternalità la produzione di inquinanti devono avere durata limitata nel tempo e carattere recessivo rispetto ai miglioramenti tecnici in grado di limitare l'inquinamento. Sotto questi profili non possono formarsi diritti quesiti in capo ai privati precedentemente autorizzati.

14. Da quanto appena esposto emerge la decadenza dell'autorizzazione regionale oggetto della controversia, con la conseguente sopravvenuta carenza di interesse processuale. La controinteressata, qualora intenda coltivare la sua iniziativa, ha quindi l'onere di ripresentare l'istanza e di aggiornare il progetto, che sarà poi esaminato dall'amministrazione nell'ambito delle procedure di VIA e dell'AIA. In proposito occorre però fare una precisazione. L'aspettativa della controinteressata è recessiva solo in quanto è ora necessario ottenere una nuova autorizzazione attraverso le suddette procedure. Poiché tuttavia sull'inutile decorso del tempo ha inciso verosimilmente anche la pendenza del presente ricorso, e dunque non si può presumere un'inerzia del tutto volontaria, non possono essere opposti alla controinteressata gli sviluppi nella condizione giuridica del sito che abbiano introdotto divieti assoluti alla realizzazione dell'impianto. In particolare le nuove prescrizioni urbanistiche, in quanto sopravvenute all'autorizzazione impugnata nel presente ricorso, si interpretano come divieti relativi, che potrebbero essere superati qualora nelle procedure di VIA e dell'AIA venisse fornita la dimostrazione della piena compatibilità del progetto con le esigenze di tutela della salute e dell'ambiente.

15. Il ricorso deve quindi essere dichiarato improcedibile nel senso esplicitato ai punti precedenti. La complessità di alcune questioni consente l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia, Sezione I, dichiara improcedibile il ricorso.

Le spese sono integralmente compensate tra le parti.

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 28 aprile 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Petruzzelli, Presidente

Mario Mosconi, Consigliere

Mauro Pedron, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/07/2010