

Autorizzazione integrata ambientale per un termovalorizzatore e impianto di trattamento rifiuti liquidi

Cons. Stato, Sez. V 19 aprile 2017, n. 1820 - Severini, pres.; Perotti, est. - Scarlino Energia s.r.l. (avv. Fonderico) c. Comune di Follonica (avv. Luciani) ed a.

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale per un termovalorizzatore e impianto di trattamento rifiuti liquidi.

(*Omissis*)

FATTO

Risulta dagli atti che la società Scarlino Energia s.r.l. aveva presentato, in data 25 gennaio 2008, una domanda di avvio del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) concernente il progetto “*Ammodernamento tecnologico e interventi di riqualificazione ambientale ed energetica della centrale elettrica di Scarlino da alimentare con fonti rinnovabili (biomasse) e non convenzionali (CDR e CDRQ)*”.

Al termine del procedimento, la Provincia di Grosseto esprimeva un giudizio positivo sulla compatibilità ambientale, con determinazione dirigenziale n. 119 del 2009.

Con ricorso proposto *sub* R.G. 542 del 2009 innanzi al Tribunale amministrativo della Toscana, il Comune di Follonica chiedeva però l’annullamento di tale provvedimento; con motivi aggiunti (parimenti proposti *sub* R.G. 542 del 2009). Lo stesso Comune impugnava anche la determinazione del dirigente dell’Area ambiente e conservazione della natura della Provincia di Grosseto n. 2211 del 5 giugno 2009, recante l’approvazione della Relazione per la Valutazione di incidenza sui SIR 106 Padule di Scarlino e 108 Monte d’Alma.

Preso atto del contenuto del ricorso, la Provincia di Grosseto riconsiderava i propri provvedimenti, avviando “*un procedimento amministrativo inteso al riesame, anche ai fini di un eventuale provvedimento di autotutela, degli atti oggetto di ricorso giurisdizionale e amministrativo*” anche per valutare nuovamente gli atti relativi all’adozione della VIA relativa al progettato impianto.

All’esito di un’inchiesta pubblica, conclusasi con l’espressione di un parere contrario all’iniziativa e dopo l’acquisizione di un ulteriore parere tecnico (stavolta favorevole) reso, *in subiecta materia*, dall’Università di Siena, la Giunta provinciale adottava la deliberazione 11 marzo 2010, n. 36, con la quale esprimeva, “*quale Autorità Competente, sulla base delle valutazioni e per le motivazioni espresse nel predetto supplemento, qui riportate e parte integrante e sostanziale, la Compatibilità Ambientale*” per l’impianto in questione.

Anche tale provvedimento veniva impugnato dal Comune di Follonica con motivi aggiunti *sub* R.G. 542 del 2009.

Medio tempore, tuttavia, l’anzidetta determinazione di autorizzazione ambientale n. 119 del 2009 – impugnata innanzi allo stesso giudice unitamente ai suoi atti presupposti *sub* R.G. 527 del 2009 e *sub* R.G. 1956 del 2010 da talune associazioni ambientaliste e da cittadini, nonché *sub* R.G. 542 del 2009 e *sub* R.G. 1953 del 2010 dal Comune di Follonica – veniva annullata con due separate sentenze del Tribunale amministrativo della Toscana, nn. 1765 ed 1766, entrambe depositate il 18 novembre 2011.

Tali decisioni venivano poi confermate dal Consiglio di Stato con le sentenze n. 5292 del 2012 e n. 5299 del 2012.

Nel frattempo, in data 27 aprile 2012 la Scarlino Energia s.r.l., pur essendo ancora pendenti gli appelli avverso le anzidette pronunce del Tribunale amministrativo, presentava alla Provincia di Grosseto una nuova domanda congiunta di autorizzazione integrata ambientale e di valutazione di impatto ambientale, relativa all’impianto in questione, riqualificato in termini di “*termovalorizzatore ed impianto di trattamento di rifiuti liquidi*”.

La Giunta provinciale di Grosseto approvava quindi, con deliberazione 11 ottobre 2012, n. 179, il *Rapporto Istruttorio Interdisciplinare* relativo a tale impianto, esprimendo un giudizio positivo circa la compatibilità ambientale in ordine al progetto.

A sua volta, con determinazione 24 ottobre 2012, n. 2488, il dirigente dell’*Area ambiente e conservazione della natura* della Provincia di Grosseto rilasciava l’autorizzazione integrata ambientale relativa all’impianto, apponendo comunque una serie di “prescrizioni” tendenti a regolamentare possibili criticità; quindi, con determinazione 3 dicembre 2012, n. 3348, lo stesso Dirigente rilasciava il nulla osta relativo alla fase “A” del progetto di gestione dell’impianto.

Con ricorso proposto *sub* R.G. 2011 del 2012 al Tribunale amministrativo della Toscana, il Comune di Follonica chiedeva l’annullamento della determinazione del dirigente preposto all’*Area ambiente e conservazione della natura* della Provincia di Grosseto, n. 2988 del 24 ottobre 2012, notificatale a mezzo Pec il 5 novembre 2012 con nota di accompagnamento prot. n. 178037 (di pari data).

Con tale nota, avente ad oggetto “*Scarlino Energia S.r.l. - Impianto denominato «Termovalorizzatore ed impianto di trattamento rifiuti liquidi di Scarlino», ubicato in Località Casone nel comune di Scarlino (GR) - Provvedimento unico*”

ai sensi dell'art. 73-bis, lett. a) della Legge della Regione Toscana n. 10 del 2010", si determinava, tra l'altro, di "approvare, per tutte le premesse e le motivazioni sopra riportate, il progetto di impianto denominato «Termovalorizzatore e impianto di trattamento rifiuti liquidi di Scarlino» presentato da Scarlino Energia S.r.l, qualificandolo come impianto esistente al quale sono apportate alcune modifiche sostanziali e, conseguentemente, di rilasciare a Scarlino Energia S.r.l, in qualità di Gestore dell'impianto, con sede legale in Firenze, Via Benedetto Varchi, n. 24 e sede operativa in loc. Casone nel Comune di Scarlino (Gr), nella persona dell'Amministratore delegato Luca Galimberti, apposita autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), in relazione all'esercizio delle attività IPPC individuate ai punti 5.2., 1.1, 5.1 e 5.3 dell'allegato VIII alla Parte Seconda del D.L.vo n. 152 del 2006", in una con l'Allegato Tecnico ed il Piano di Monitoraggio e Controllo, parte integrante e sostanziale della medesima determinazione n. 2988 del 2012, nonché di tutti gli atti, anche allo stato non conosciuti, presupposti, consequenziali e comunque connessi, tra i quali, la deliberazione della Giunta della Provincia di Grosseto n. 179 dell'11 ottobre 2012, pubblicata all'albo pretorio on-line della Provincia in data 16 ottobre 2012, avente ad oggetto "Approvazione del rapporto istruttorio interdisciplinare del 10/10/2012 relativo al procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale ed Autorizzazione Integrata Ambientale relativo al progetto denominato «Termovalorizzatore e impianto di trattamento rifiuti liquidi di Scarlino». Proponente Scarlino Energia S.r.l.", in una con l'Allegato A, "Rapporto Istruttorio Interdisciplinare", nonché la determinazione del medesimo dirigente dell'Area ambiente e conservazione della natura della Provincia di Grosseto n. 3348 del 3 dicembre 2012, avente ad oggetto "Scarlino Energia S.r.l. - Impianto denominato «Termovalorizzatore ed impianto di trattamento rifiuti liquidi di Scarlino» - Autorizzazione integrata ambientale rilasciata con determinazione dirigenziale n. 2988 del 24/10/2012 – Nulla osta all'esercizio in relazione alla fase A".

Il 19 aprile 2013, la Scarlino Energia s.r.l. mutava veste societaria, scindendosi (con atto Rep. n. 23.998, notaio Vincenzo Persiani), in due diverse società, ossia la Scarlino Immobiliare s.r.l., avente ad oggetto la gestione del patrimonio immobiliare dell'originaria società, e la Scarlino Energia s.r.l., avente invece ad oggetto la continuazione della gestione dell'impianto di cui trattasi.

In conseguenza, il Dirigente dell'Area ambiente e conservazione della natura della Provincia di Grosseto provvedeva, con determinazione 11 giugno 2013, n. 1803, a volturare l'autorizzazione integrata ambientale di cui alla determinazione 24 ottobre 2012, n. 2988, al nuovo soggetto giuridico.

Il 22 luglio 2013 la nuova società Scarlino Energia S.r.l. si costituiva pertanto nel giudizio di primo grado, in sostituzione della dante causa.

Con sentenza 26 novembre 2013, n. 1624, il Tribunale amministrativo adito dichiarava il ricorso improcedibile.

Il Comune di Follonica impugnava tale decisione. Il Consiglio di Stato, previa riunione dei ricorsi sub R.G. 228 del 2013 e R.G. 4666 del 2014), accoglieva il gravame con sentenza 20 gennaio 2015, n. 163.

Avverso tale decisione la Scarlino Energia s.r.l. interponeva ricorso in revocazione.

DIRITTO

L'odierna appellante Scarlino Energia s.r.l. deduce l'erroneità della decisione assunta dalla V Sezione del Consiglio di Stato 20 gennaio 2015, n. 163, per avere "ritenuto di accogliere le pretese degli appellanti annullando il provvedimento impugnato per difetto di istruttoria e di motivazione sulla base dell'assunto che "lo stato di salute delle popolazioni coinvolte e le condizioni dei corpi idrici presenti nell'area interessata dallo stabilimento in questione non s[on]o state convenientemente disaminate e considerate".

Ad avviso di Scarlino Energia s.r.l., tale assunto sarebbe frutto dell'errata percezione degli atti e documenti della causa. Con il primo motivo di ricorso, in particolare, si afferma che il giudice d'appello – nel dichiarare che il rilascio dell'A.I.A. (autorizzazione integrata ambientale) avrebbe dovuto far seguito, nel caso di specie, ad un'indagine epidemiologica sulla popolazione dell'area interessata, da condursi sulla base di dati aggiornati e ad esclusiva cura degli organismi pubblici deputati allo scopo – implicitamente presupporrebbe che gli elementi istruttori (in particolare, uno studio tecnico di settore) richiamati dalla competente autorità per giustificare il rilascio dell'autorizzazione ambientale sarebbero invece riconducibili alla Scarlino Energia s.r.l. Il che non corrisponderebbe al vero – e qui emergerebbe l'errore revocatorio – dal momento che i suddetti studi sarebbero invece stati realizzati dall'Istituto Superiore di Sanità, nel 2007, risultando quindi soddisfatte le condizioni poste, seppur in termini generali, dal giudice amministrativo.

Il Collegio ritiene che, contrariamente a quanto assume il ricorso, la sentenza impugnata, sul punto, abbia espresso un principio diverso e di ben maggiore ampiezza (in quanto tale, non inciso dallo specifico motivo di gravame), ossia che gli studi tecnici su cui avrebbe dovuto fondarsi la predetta indagine epidemiologica e comunque – in ultima analisi – l'istruttoria amministrativa avrebbero dovuto riferirsi a dati più recenti del 2007 (come invece avvenuto nel caso di specie).

Come risulta dagli atti (e, segnatamente, dal tenore della sentenza gravata), il giudice d'appello ha fondato il convincimento di merito non sul dato – in sé, meramente formale – dell'ipotetica paternità degli studi di settore utilizzati nel corso dell'istruttoria amministrativa, bensì sul riscontro – di carattere sostanziale – dell'inadeguatezza dell'istruttoria,

in ragione sia del mancato approfondimento dello stato di salute della popolazione interessata, *ratione loci*, dall'intervento, sia del carattere non recente dei dati istruttori utilizzati.

Non è quindi ravvisabile – da questo punto di vista – l'errore fattuale teorizzato da parte ricorrente, la cui censura va considerata inammissibile, risolvendosi in una nuova difesa di merito.

Il rimedio della revocazione ha natura straordinaria e per consolidata giurisprudenza (*ex multis*, Cons. Stato, V, 5 maggio 2016, n. 1824), l'errore di fatto idoneo a fondare la domanda di revocazione, ai sensi del combinato disposto degli articoli 106 Cod. proc. amm. e 395 n. 4 Cod. proc. civ., deve rispondere a tre requisiti:

- a) derivare da una pura e semplice errata od omessa percezione del contenuto meramente materiale degli atti del giudizio, la quale abbia indotto l'organo giudicante a decidere sulla base di un falso presupposto fattuale, ritenendo così un fatto documentale escluso, ovvero inesistente un fatto documentale provato;
- b) attenersi ad un punto non controverso e sul quale la decisione non abbia espressamente motivato;
- c) essere stato un elemento decisivo della decisione da revocare, necessitando perciò un rapporto di causalità tra l'erronea presupposizione e la pronuncia stessa (cfr. Cons. Stato, IV, 14 maggio 2015, n. 2431).

Inoltre, l'errore deve apparire con immediatezza ed essere di semplice rilevabilità, senza necessità di argomentazioni induttive o indagini ermeneutiche (Cons. Stato, IV, 13 dicembre 2013, n. 6006).

L'errore di fatto revocatorio è configurabile nell'attività preliminare del giudice, relativa alla lettura ed alla percezione degli atti acquisiti al processo quanto alla loro esistenza ed al loro significato letterale, ma non coinvolge la successiva attività d'interpretazione e di valutazione del contenuto delle domande e delle eccezioni, ai fini della formazione del convincimento.

Insomma, l'errore di fatto, eccezionalmente idoneo a fondare una domanda di revocazione, è configurabile solo riguardo all'attività ricognitiva di lettura e di percezione degli atti acquisiti al processo, quanto a loro esistenza e a loro significato letterale, per modo che del fatto vi siano due divergenti rappresentazioni, quella emergente dalla sentenza e quella emergente dagli atti e dai documenti processuali; ma non coinvolge la successiva attività di ragionamento e apprezzamento, cioè di interpretazione e di valutazione del contenuto delle domande, delle eccezioni e del materiale probatorio, ai fini della formazione del convincimento del giudice (Cons. Stato, V, 7 aprile 2017, n. 1640).

Così, si versa nell'errore di fatto di cui all'art. 395 n. 4 Cod. proc. civ. allorché il giudice, per svista sulla percezione delle risultanze materiali del processo, sia incorso in omissione di pronuncia o abbia esteso la decisione a domande o ad eccezioni non rinvenibili negli atti del processo (Cons. Stato, III, 24 maggio 2012, n. 3053); ma se ne esula allorché si contesti l'erroneo, inesatto o incompleto apprezzamento delle risultanze processuali o di anomalia del procedimento logico di interpretazione del materiale probatorio, ovvero quando la questione controversa sia stata risolta sulla base di specifici canoni ermeneutici o di un esame critico della documentazione acquisita.

In tutti questi casi non sarà possibile censurare la decisione tramite il rimedio – di per sé eccezionale – della revocazione, che altrimenti verrebbe a dar vita ad un ulteriore grado del giudizio, non previsto dall'ordinamento (*ex multis*, Cons. Stato, V, 11 dicembre 2015, n. 5657; IV, 26 agosto 2015, n. 3993; III, 8 ottobre 2012, n. 5212; IV, 28 ottobre 2013, n. 5187).

Con il secondo motivo di ricorso viene invece dedotto che *“L'ulteriore e decisivo vizio dell'istruttoria, a parere del Collegio, sarebbe infatti ascrivibile alla “non conveniente” disamina e considerazione delle condizioni dei corpi idrici presenti nell'area. Ciò viene esplicitato nel testo della sentenza nei seguenti termini: “anche tutta l'istruttoria relativa alle condizioni del Canale Solmine va rifatta [in quanto] considerata inadeguata [...]. L'equivoco di fondo risiede comunque nella circostanza che non già il canale in questione è considerato negli elaborati di Scarlino Energia “corpo idrico recettore” bensì il mare nel quale esso sfocia [...]”. Appare, dunque, evidente come il Collegio riconosca nella asserita erroneità degli elaborati della Scarlino Energia l'elemento decisivo da cui ha (sintomaticamente) dedotto l'affermata inadeguatezza dell'istruttoria”*.

L'eccezione del ricorrente si riferisce a questione controversa già oggetto di espresso vaglio giudiziale, di talché l'odierna riproposizione (derubricata *sub specie* di errore di fatto) è inammissibile, volta com'è a instaurare un terzo grado di giudizio (di merito).

Nella memoria difensiva (in appello) del Comune di Follonica, a data 6 giugno 2014, si legge ad esempio, in argomento: *“Con riferimento al Canale Solmine, quanto affermato dalla Provincia di Grosseto (p. 30 del controricorso) è privo di fondamento. Afferma l'Amministrazione che “il cd. Canale Solmine non è da considerare alla stregua di un corpo idrico recettore”. In realtà l'ARPAT inserisce lo stesso Canale nell'elenco dei corpi idrici recettori, come si evince chiaramente dal documento depositato in data 19 luglio 2013 – doc. n. 8. Del resto è davvero sorprendente che l'Amministrazione consideri che “lo scarico degli impianti viene autorizzato come «scarico a mare»”. E' del tutto ovvio che tutti gli scarichi, prima o poi, finiscano in mare, ma da ciò certo non consegue che lo scarico di un Canale possa essere considerato come effettuato direttamente in mare”*.

Del resto, è la stessa Scarlino Energia s.r.l., a pag. 17 del ricorso in revocazione, a definire ancor oggi il Canale Solmine quale *“canale industriale di collettamento e scarico a mare”*, senza chiarire se lo stesso vada considerato un reale “corpo idrico” (con i conseguenti requisiti qualitativi da rispettare) ovvero come un mero collettore di scarico a mare (alla stregua, ad esempio, di una tubatura fognaria). Lo stesso dicasi per la memoria (a data 3 giugno 2014) per l'udienza pubblica del giudizio d'appello, laddove a pag. 71 il suddetto canale veniva definito *“canale di ritorno a mare”* (espressione identica

a quella utilizzata a pag. 29 della memoria per la camera di consiglio avanti al Tribunale amministrativo della Toscana – R.G. n. 2011/2012).

In ogni caso, la qualificazione di “*corpo idrico recettore*”, contestata dalla ricorrente, non è questione di fatto bensì di diritto, essendo fondata sull’interpretazione di norme di diritto (quale, ad esempio, l’articolo 54 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), estranea all’oggetto del giudizio revocatorio.

Il terzo motivo di ricorso, infine, attiene alle condizioni del citato Canale Solmine.

Stando all’appellante, il giudice d’appello avrebbe “*tratto il convincimento dell’inadeguatezza dell’istruttoria “stante la rilevata concentrazione ab origine di PCDD e PCDF dei fanghi dell’impianto di trattamento di scarico in misura superiore di almeno due ordini di grandezza rispetto a quella rilevata per gli altri scarichi presenti nel canale emissario da parte dell’ARPAT ... Gli atti di causa dimostrano il contrario”*”.

Quindi, “*per quanto concerne i fanghi derivanti dal trattamento delle acque di scarico, in nessun atto di causa viene operata alcuna correlazione tra le concentrazioni presenti nei fanghi e quelle presenti nei sedimenti del Canale Solmine ... Anche per quanto concerne gli idrocarburi policiclici aromatici (IPA), nella predetta relazione di parte si è discusso soltanto circa la metodica analitica utilizzata dall’ARAT per l’analisi delle acque di scarico dell’impianto di trattamento ... Per quanto concerne, infine, la moria dei pesci rilevata in data 1° dicembre 2012, essendo pacifico che a quella data l’impianto di Scarlino Energia non era in esercizio, la pertinente relazione dell’ARPAT non adduce quale causa la mancanza di ossigenazione e/o l’aumento della temperatura, limitandosi a raccomandare la messa in atto di un sistema di controllo in continuo di alcuni parametri chimico-fisici ritenuti particolarmente significativi ...”*.

La sentenza impugnata in revocatoria, per contro, aveva evidenziato l’inadeguatezza dell’intera istruttoria relativa alle condizioni del Canale *de quo* e non tanto di suoi singoli aspetti, a fronte delle contrarie deduzioni del Comune di Follonica che avevano costituito oggetto di serrato contraddittorio processuale.

In questi termini, anche il terzo motivo di ricorso esorbita dai parametri, definiti dalla richiamata giurisprudenza, del rimedio revocatorio, per assumere piuttosto i profili di un nuovo ricorso di merito.

Il ricorso va pertanto dichiarato inammissibile. Le spese seguono la soccombenza.

(Omissis)