

Pubblicato il 06/09/2023

N. 08187/2023REG.PROV.COLL.
N. 06233/2022 REG.RIC.
N. 06682/2022 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 6233 del 2022, proposto da C.O.Val.M. Soc. Coop. Agricola Coltivatori Ortofrutticoli Valli delle Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Ranci, Alessandra Ranci, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Aurelio Giunchi in Roma, Via Carlo Alberto, n. 8;

contro

la Provincia di Ascoli Piceno, in persona del Presidente *pro tempore*, non costituita in giudizio;

nei confronti

della ditta 4r s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Alessandro Lucchetti, Simona Viola e Mario Pagliarulo, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 6682 del 2022, proposto dai Comuni di Montalto delle Marche, Ortezzano, Montelparo, Altidona, Petritoli, Monte Vidon Combatte, Carassai, Montefiore dell'Aso, Montedinove, Rotella, Comunanza, Comune di Montefalcone Appennino, Santa Vittoria in Matenano, Monterubbiano, Monte Rinaldo, Campofilone, Pedaso, in persona dei rispettivi Sindaci pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Spinozzi, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del medesimo avvocato, in Ancona, via Leopardi, n. 2;

contro

la Provincia di Ascoli Piceno, in persona del Presidente pro tempore, non costituita in giudizio;

la Regione Marche, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Pasquale De Bellis, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Del Vecchio in Roma, viale Giulio Cesare, n. 71;

nei confronti

della ditta 4r s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia, Alessandro Lucchetti, Simona Viola e Mario Pagliarulo, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

per la riforma, quanto ad entrambi i ricorsi in appello:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche, sezione prima, n. 376 del 17 giugno 2022.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della ditta 4r s.r.l. e della Regione Marche;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2023 il consigliere Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti presenti, o considerate tali ai sensi di legge, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso è costituito:

a) dalla determinazione della Provincia di Ascoli Piceno n. 58 del 10 maggio 2021 r.g. n. 620 del 10 maggio 2021 avente ad oggetto *“art. 27-bis d.lgs. 152/2006 e s.m.i. – provvedimento autorizzatorio unico regionale - 4R s.r.l. Comune di Force, loc. San Salvatore, realizzazione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano ed ammendante di qualità da forsu”*;

b) dal rapporto istruttorio di prot. n. 9308 del 7 maggio 2021;

c) dal riscontro alle osservazioni prot. n. 9309 del 7 maggio 2021;

d) dal quadro prescrittivo di prot. n. 9307 del 7 maggio 2021;

e) dal decreto del dirigente n. 12 del 20 gennaio 2021 della PF Bonifiche, Fonti Energetiche, Rifiuti e Cave e Miniere della Regione Marche;

f) dalla nota prot. n. 7492 del 19 aprile 2021 del Dirigente del Settore IV Pianificazione territoriale della Provincia recante autorizzazione paesaggistica;

g) dai verbali e dagli esiti delle conferenze di servizi, compresa quella conclusiva in data 1 dicembre 2020 nonché dalla determinazione dirigenziale n. 17 del 9 gennaio 2020 recante approvazione dell'accordo Società/Provincia ex art. 9, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006.

2. Con ricorso instaurato dinanzi al T.a.r. per le Marche ai sensi e per gli effetti dell'art. 10 del d.P.R. n. 1199/1971 e dell'art. 48 c.p.a. (ricorso straordinario e susseguente ricorso giurisdizionale per trasposizione), la C.O.VAL.M., soc. coop. Coltivatori Ortofrutticoli Valli delle Marche, ha instaurato il ricorso r.g.n. 592 del 2021, articolando i seguenti otto motivi:

I) Improcedibilità/Illegittimità della procedura di PAUR e conseguente illegittimità del provvedimento impugnato: Violazione e falsa applicazione degli artt. 27 bis del d.lgs. n. 152 del 2006 nonché dell'art. 9 del medesimo decreto. Difetto dei presupposti.

Violazione e falsa applicazione del combinato disposto di cui agli artt. 182 bis e 182 ter del predetto decreto. Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l.r. n. 24 del 2009. Contraddittorietà. Travisamento di fatti decisivi. Illogicità. Sviamento.

Il procedimento di PAUR risulterebbe improcedibile e/o comunque illegittimo in relazione a due distinti profili:

a) in primo luogo poiché in contrasto con la pianificazione territoriale di coordinamento vigente. Con tale censura la ricorrente assumeva che nel quadro programmatico di un SIA deve essere compresa non solo la coerenza con la pianificazione urbanistica comunale, ma anche con la pianificazione settoriale ambientale sovraordinata a cominciare dal Piano Regione dei Rifiuti e dal Piano di Ambito Provinciale.

Ciò in quanto l'effetto di variante automatica di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 – proprio anche del PAUR che comprende l'AIA che a sua volta assorbe l'autorizzazione ex art. 208 - non rileverebbe ai fini della esistente pianificazione sovraordinata come appunto la pianificazione in materia di gestione dei rifiuti.

In ogni caso, le attività di compostaggio di rifiuti nonché l'attività di trattamento anaerobico di rifiuti finalizzata alla creazione di biogas e, poi, alla produzione di energia o calore, devono essere annoverate tra le attività di recupero dei rifiuti, sicché si tratta di un'attività appartenente al ciclo di gestione dei rifiuti (art. 183 lett. n) del d.lgs. n. 152 del 2006), come tale soggetta alla relativa disciplina, nella quale è compresa la programmazione territoriale di settore.

Il progetto, dunque, indipendentemente dalla natura (pubblica e/o privata) del soggetto proponente, dovrebbe essere rispettoso della normativa sulla Pianificazione della gestione rifiuti sia di livello regionale che provinciale e di Ambito poiché tratta il recupero dei rifiuti organici.

b) in secondo luogo, poiché in contrasto con il Piano regionale di gestione dei rifiuti della Regione Marche, approvato nel 2015.

Il sito di ubicazione dell'impianto in esame ricade nell'ambito gestito dal "Consorzio di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino (Piceno Consid)" che "ha la competenza di pianificare il territorio per il raggiungimento dei propri compiti istituzionali" (ex art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 218/78).

Invero, l'impianto verrebbe localizzato nella "zona 1" dell'"agglomerato di Comunanza-Force-Rotella", il quale risulta disciplinato da un apposito strumento di pianificazione territoriale, il "PTC degli agglomerati Comunanza-Force-Rotella", approvato dal Consorzio medesimo.

Il predetto "Piano Territoriale di Coordinamento degli agglomerati di Comunanza-Force-Rotella" all'art. 1, comma 6, delle NTA prescrive che "L'attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico generale, dopo che lo stesso sia stato recepito negli strumenti urbanistici comunali, avverrà, per la zona 1 di espansione, mediante redazione ed approvazione di specifici Piani Attuativi Unitari, estesi alle intere aree omogenee individuate od a porzioni delle medesime, direttamente predisposti ed approvati dal Consorzio ai sensi della L.R. n. 48/96, art. 4 comma 2.

Con preventiva e vincolante autorizzazione del Consorzio potranno essere presentati, dai privati proprietari aventi titolo, piani attuativi come meglio specificato al successivo comma 8".

Nel caso di specie, non è stato predisposto ed approvato alcun piano attuativo unitario dell'area, cosicché gli impugnati provvedimenti autorizzatori del progetto in esame, e in particolare il permesso di costruire (compreso nel PAUR: vds. il punto 5, lett. b dell'impugnata determina provinciale n. 58/2021), laddove hanno autorizzato l'impianto in termini di intervento diretto non soggetto a preliminare pianificazione attuativa, si porrebbero in contrasto con il richiamato PTC del Consorzio.

II) *Violazione e falsa applicazione del comma 7 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.*

Violazione e falsa applicazione delle disposizioni di cui alla deliberazione del Consiglio Provinciale di Ascoli Piceno n. 9 del 17 luglio 2018. Eccesso di potere per difetto di

istruttoria. Contraddittorietà. Illogicità. Travisamento.

Né il SIA né successivamente lo stesso PAUR, nonostante quanto previsto dalla normativa e dalla pianificazione sopra citate, avrebbero tenuto in considerazione l'attività della ricorrente laddove l'attività è stata definita come mera attività di surgelazione di alimenti senza analizzarne il complessivo ciclo produttivo e verificarne gli impatti che potrebbe subire da parte del biodigestore in oggetto, nonostante si riconosca espressamente che la distanza dal progettato biodigestore sia di soli 300 metri.

III) Violazione e falsa applicazione dell'Allegato VII, parte II, punto 5 lettera e) del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 22, comma 3 lettere b) e c) del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione del punto 1, lettere d) e e) e del punto 5 lettera c) dell'Allegato VII parte II al d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Travisamento, Illogicità. Contraddittorietà.

La lettera e) del punto 5 dell'Allegato VII Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 prescrive che il SIA debba contenere: “5. Una descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto, dovuti, tra l'altro: e) al cumulo con gli effetti derivanti da altri progetti esistenti e/o approvati, tenendo conto di eventuali criticità ambientali esistenti, relative all'uso delle risorse naturali e/o ad aree di particolare sensibilità ambientale suscettibili di risentire degli effetti derivanti dal progetto; (...)”.

Né il SIA del proponente né il PAUR avrebbero effettuato tali valutazioni pur essendo agevole desumere come il rischio biologico possa potenzialmente produrre un grave impatto sulla attività della ricorrente, in considerazione dell'oggetto della stessa.

IV) Violazione e falsa applicazione della lettera f), punto 5, dell'Allegato VII, parte II al d.lgs. n. 152 del 2006. Violazione e falsa applicazione dell'art. 5, comma 1 lettera c) del d.lgs. n. 152 del 2006.

La lettera f) punto 5 dell'allegato VII, Parte II, del d.lgs. n. 152 del 2006 prevede che lo studio di impatto ambientale debba contenere: “5. Una descrizione dei probabili impatti ambientali rilevanti del progetto proposto, dovuti, tra l'altro: f) all'impatto del progetto sul clima (quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo,

natura ed entità delle emissioni di gas a effetto serra) e alla vulnerabilità del progetto al cambiamento climatico; ...”.

Peraltro, il riferimento alla valutazione climatica sia in termini di impatto sul clima ma anche di ricadute sulla diffusione dell'inquinamento atmosferico, sarebbe prescritta anche dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 5 del d.lgs. n. 152 del 2006 sulla definizione di impatto ambientale da valutare nel procedimento di VIA interno al PAUR, laddove si stabilisce che: *“c) impatti ambientali: effetti significativi, diretti e indiretti, di un piano, di un programma o di un progetto, sui seguenti fattori: popolazione e salute umana; biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE; territorio, suolo, acqua, aria e clima; beni materiali, patrimonio culturale, paesaggio; interazione tra i fattori sopra elencati. Negli impatti ambientali rientrano gli effetti derivanti dalla vulnerabilità del progetto a rischio di gravi incidenti o calamità pertinenti il progetto medesimo.”.*

Nessuna di tali valutazioni sarebbe rinvenibile nel procedimento in esame che, quindi, anche sotto questo profilo, risulterebbe illegittimo.

V) Violazione e falsa applicazione dell'art. 29 quater, comma 6 del d.lgs. n. 152 del 2006. Eccesso di potere per difetto totale di istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà. Illogicità. Travisamento.

In contrasto con il comma 6 dell'art. 29-*quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, con riferimento al rilascio della Autorizzazione integrata ambientale (AIA), la determinazione dirigenziale impugnata n. 58 del 10 maggio 2021 che ha approvato il PAUR del progetto in oggetto non recherebbe alcun riferimento al parere che il Sindaco del Comune territorialmente competente, in qualità di Autorità sanitaria, ai sensi degli articoli 216 e 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, deve rilasciare in sede di Conferenza di Servizi prima della conclusione del procedimento ai sensi della citata disposizione, la quale sarebbe applicabile alla procedura in oggetto in quanto il PAUR comprende sia la Valutazione di Impatto Ambientale sia l'AIA.

VI) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3, lettera a), paragrafo 1 della direttiva 2011/92/UE nonché del punto 5 all'Allegato VII, Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 e del comma 11-ter articolo 29-decies del predetto decreto. Eccesso di potere per difetto totale di istruttoria e di motivazione. Contraddittorietà. Illogicità. Travisamento.

Sia lo Studio di impatto ambientale (SIA) del proponente che lo stesso provvedimento autorizzativo (PAUR) sarebbero carenti sotto il profilo sanitario, in quanto in essi è del tutto assente una analisi adeguata del rischio sanitario correlato alla realizzazione del progetto di biodigestore, come previsto dalla nuova Direttiva 2014/52/UE e recepito nel d.lgs. n. 152 del 2006 all'Allegato VII.

Inoltre, il giudizio di impatto ambientale sarebbe manifestamente irragionevole poiché contiene prescrizioni e condizioni riguardanti “aspetti che dovevano essere valutati e risolti in sede di VIA” giacché le prescrizioni e condizioni ambientali, disciplinate dall'art. 25, comma 4, del d.lgs. 152/2006 si debbono porre necessariamente “a valle” della definizione di tutti quegli elementi indispensabili per effettuare un giudizio sull'impatto delle opere rispetto all'ambiente circostante.

Ancora il SIA, laddove affronta la tematica delle emissioni inquinanti (Valutazione di Impatto Atmosferico allegata al SIA), si limita a verificare il rispetto dei limiti di legge senza tenere conto che la UE sta rivedendo i limiti OMS, ad esempio, del parametro dell'ammoniaca e il modo di valutare siffatto parametro: vedasi Risoluzione del Parlamento europeo approvata il 25 marzo 2021, Relazione 8 gennaio 2021 della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni sulle prospettive in materia di aria pulita.

VII) Violazione e falsa applicazione degli artt. 29 bis e 29 sexies, comma 4 bis, del d.lgs. n. 152 del 2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria.

Analogamente rispetto al SIA, anche il documento “Valutazione di Impatto Atmosferico” allegato al SIA, si limita a verificare il rispetto dei limiti di legge.

Inoltre, il livello massimo di emissione consentito dalle BATC non risulterebbe rispettato nell'AIA rilasciata dalla Provincia, che permette per tali composti (considerati come COT) un limite nettamente superiore e pari a 50 mg/Nmc.

VIII) Violazione e falsa applicazione del comma 4, lettera b) dell'art. 4 del d.lgs. n. 152/2006. Violazione e falsa applicazione della lettera c) del comma 1 dell'art. 5 nonché del punto 4 dell'Allegato VII, parte II al citato decreto. Eccesso di potere per difetto di istruttoria. Contraddittorietà. Illogicità. Travisamento.

Il punto 4 allegato VII alla Parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 statuisce che lo studio di impatto ambientale deve contenere “4. Una descrizione dei fattori specificati all'articolo 5, comma 1, lettera c) (definizione di impatto ambientale ndr), del presente decreto potenzialmente soggetti a impatti ambientali dal progetto proposto, con particolare riferimento... all'acqua (quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, modificazioni idromorfologiche, quantità e qualità)”.

Nel caso in esame, pur essendo il biodigestore una tecnologia con alti consumi idrici, non risulterebbe valutato l'impatto rispetto alla vicinanza dell'impianto con i pozzi di prelievo dello stabilimento gestito dalla società ricorrente il che non può escludere a priori eventuali fuoriuscite di inquinanti. Donde l'illegittimità per difetto di istruttoria.

3. Con il ricorso r.g.n. 367 del 2021 instaurato in primo grado, i Comuni in epigrafe indicati – premessa la propria legittimazione a ricorrere avverso gli atti autorizzativi dell'impianto di trasformazione dei rifiuti per la produzione di combustibile da rifiuti e biometano - hanno dedotto i seguenti motivi:

1. Plurima violazione del procedimento, Violazione dell'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003, degli artt. 23, 27 bis e 29 sexies d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione alla sovrapposizione dei diversi procedimenti autorizzativi di VIA e di AIA.

Con il primo motivo i Comuni ricorrenti hanno censurato il fatto che l'iter procedimentale seguito avrebbe sovrapposto in modo anomalo, senza soluzione di continuità, una pluralità di distinte procedure autorizzative, di competenza di diverse autorità e con differenti modalità di svolgimento:

- a) dapprima è stato avviato un procedimento di autorizzazione unica *ex art.* 12 d.lgs. n. 387 del 2003 di competenza della Regione Marche, con i sub-procedimenti di verifica di assoggettabilità a VIA ed AIA di competenza provinciale;
- b) dopodiché la Provincia di Ascoli ha fatto partire due procedimenti separati di VIA ed AIA che pervengono ad un esito istruttorio di manifesta carenza progettuale con conseguente preannunciata necessità di preavviso di rigetto;
- c) è poi intervenuto un accordo procedimentale tra Provincia e società, con cui l'amministrazione avrebbe rinunciato alla formalizzazione del preavviso di rigetto e ha proceduto al riesame del procedimento di VIA, con "salvezza dell'efficacia della fase consultiva già espletata" *ex art.* 24 d.lgs. n. 152/2006;
- d) infine la Provincia (su sollecitazione della Regione che evidenzia la manifesta illegittimità delle procedure seguite sino a quel momento) ha deliberato di avviare un procedimento autorizzatorio unico regionale *ex art.* 27-bis D.lgs. 152/2006 "a riforma" delle precedenti procedure degli artt. 23 e 29-*sexies* d.lgs. 152/2006.

Tali mutamenti procedurali avrebbero necessitato, prima di essere intrapresi, della preventiva archiviazione delle precedenti procedure, peraltro illegittimamente intraprese.

2. Violazione per falsa applicazione dell'art. 9 d.lgs. n. 152 del 2006 – Eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità manifesta in relazione all'intesa procedimentale tra società e provincia.

L'intesa raggiunta tra la società controinteressata e la Provincia, *ex art.* 9, comma 3, del Codice dell'ambiente e che è stata formalizzata nella determinazione dirigenziale n. 17 del 9 gennaio 2020, presenterebbe profili di illegittimità per plurime violazioni di legge.

Infatti:

- a) l'accordo procedimentale dovrebbe porsi "a monte" della procedura di VIA e/o AIA da disciplinare e non potrebbe essere utilizzato a procedimento già avviato (invero quasi concluso), com'è invece avvenuto nel caso in esame;

- b) l'intesa avrebbe natura meramente procedimentale e non potrebbe svolgere una sostanziale funzione "transattiva", come è avvenuto nel caso in esame;
- c) l'accordo procedimentale non potrebbe consentire l'elusione della disposizione dell'art. 10-bis l. n. 241 del 1990 con rinuncia dell'amministrazione competente alla formalizzazione del prescritto preavviso di rigetto, cosa che invece è avvenuta;
- d) l'intesa ex art. 9, comma 3, cit. non potrebbe essere conclusa senza il coinvolgimento delle "altre amministrazioni pubbliche interessate";
- e) infine, l'accordo non potrebbe comportare la salvezza della "fase consultiva già espletata", con conseguente sottrazione alla fase di consultazione pubblica dei nuovi elaborati integrativi (presentati dalla società il 24 gennaio 2020) in violazione dell'art. 24 del d.lgs. 152 del 2006 il cui rispetto costituisce espressa condizione di operatività dall'art. 9, comma 3, d.lgs. 152 del 2006 ivi in esame.

3. *Violazione degli artt. 14 e 14 ter l. n. 241 del 1990 nonché dell'art. 27 bis d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione allo svolgimento della Conferenza di servizi in forma semplificata e asincrona anziché simultanea e sincrona.*

Alla luce del combinato disposto delle disposizioni rubricate, ma anche dalla mera lettura di quest'ultimo comma 7 dell'art. 27-bis, si evincerebbe che la modalità procedurale della conferenza di servizi ai fini del rilascio del PAUR è individuata esclusivamente nella modalità sincrona e simultanea, essendo richiamato espressamente l'art. 14 ter l. n. 241 del 1990.

Al contrario, nel caso in esame, la prima conferenza di servizi del procedimento di rilascio del PAUR, indetta con nota del dirigente provinciale del settore prot. 15616 del 21 settembre 2020, si è svolta in forma semplificata e modalità asincrona ai sensi dell'art.14-bis della l. 241 del 1990.

L'emergenza epidemiologica da Covid 19 non avrebbe potuto giustificare una deroga rispetto alle indicate disposizioni giacché la conferenza sincrona avrebbe potuto svolgersi in modalità telematica, ossia in videoconferenza, come prevede espressamente l'art. 14-ter, comma 1, l. n. 241 del 1990

4. Violazione dell'art. 27 bis commi 2 e 3 d.lgs. n. 152 del 2006 – Eccesso di potere per carenza di istruttoria in relazione all'omesso coinvolgimento procedimentale delle amministrazioni potenzialmente interessate dal progetto e dai suoi impatti.

Nel procedimento di PAUR seguita nel caso di specie risulterebbe violato il comma 2 dell'art. 27-bis cit. (nel testo vigente dal 15 settembre 2020) in quanto la Provincia di Ascoli Piceno non ha comunicato l'avvenuta pubblicazione della documentazione della documentazione di progetto nel proprio sito web *“a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati”*.

Risulterebbe altresì violato anche il comma 3 dello stesso art. 27-bis giacché non è stato richiesto alle medesime *“amministrazioni ed enti potenzialmente interessati”* di verificare l'adeguatezza e la completezza della documentazione progettuale (compresi il SIA e gli elaborati per l'AIA), assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni.

Le richiamate violazioni avrebbero anche causato un difetto di istruttoria che si sarebbe riflesso sui provvedimenti finali.

5. Ulteriore violazione dell'art. 27 bis d.lgs. n. 152/2006 in relazione all'omessa pubblicazione del prescritto avviso in funzione dell'informazione e della partecipazione pubblica.

Una ulteriore illegittimità conseguirebbe alla omissione della fase di informazione in funzione partecipativa dei cittadini interessati al procedimento di PAUR, in violazione del disposto del comma 4 dell'art. 27-bis cit., ai sensi del quale *“4. Successivamente alla verifica della completezza documentale, ovvero, in caso di richieste di integrazioni, dalla data di ricevimento delle stesse, l'autorità competente pubblica l'avviso di cui all'art. 23, comma 1, lett. e), di cui è data comunque informazione nell'albo pretorio informatico delle amministrazioni comunali territorialmente interessate. Tale forma di pubblicità tiene luogo delle comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8, commi 3 e 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241. Dalla data della pubblicazione del suddetto avviso, e per la durata di trenta giorni, il pubblico interessato può presentare*

osservazioni concernenti la valutazione di impatto ambientale e, ove necessarie, la valutazione di incidenza e l'autorizzazione integrata ambientale”.

Nel caso di specie invece non vi è stata la pubblicazione dell'avviso pubblico del procedimento di PAUR, a valle della fase di verifica della documentazione documentale, onde consentire la partecipazione dei cittadini interessati.

6. Violazione per falsa applicazione dell'art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 in relazione all'approvazione del progetto in assenza della pianificazione attuativa unitaria prescritta dal PTC Piceno CONSID.

I provvedimenti autorizzatori del progetto in esame, e in particolare il permesso di costruire (compreso nel PAUR: cfr. il punto 5, lett. b dell'impugnata determina provinciale n. 58 del 2021), laddove hanno autorizzato l'impianto in termini di intervento diretto non soggetto a preliminare pianificazione attuativa, si pongono in contrasto con il PTC del Consorzio, che all'art. 1, comma 6 delle NTA prescrive che venga redatto ed approvato uno specifico Piano attuativo unitario per l'attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico generale.

Come si evincerebbe dagli atti del procedimento, si è ritenuto di poter superare la richiamata disposizione del PTC con l'impugnato decreto del dirigente regionale n.12 del 20/01/2021 che, nell'esprimere il proprio parere positivo al rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. 387/2003, al punto 7) del dispositivo ha dichiarato *"ai sensi art.12, comma 3 del d.lgs. n. 387 del 2003, [che] il presente provvedimento costituisce variante allo strumento urbanistico per gli aspetti relativi alla redazione e approvazione del Piano Attuativo come previsto dall'art. 1 comma 6 delle NTA Consortili, la non realizzazione del marciapiede posto al lato sud della strada interna di penetrazione, nonché al la larghezza della strada secondaria a fondo cieco inferiore ai previsti 8 mt come specificato nella Delibera di Comitato Direttivo di Piceno Consind n. 238 del 26/11/2020"*.

Invero l'art. 12 comma 3, d.lgs. n. 387 del 2003, in quanto previsione eccezionale che deroga del normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione per gli impianti a FER,

comporterebbe la necessità, ex art. 14, disp. prel. c.c., di una esegesi rigorosa della norma medesima; per cui la stessa non sarebbe applicabile alla pianificazione urbanistica sopra comunale, quale è quella del “P.T.C. degli agglomerati di Comunanza-Force-Rotella”.

7. Ulteriore violazione dell’art. 27 bis d.lgs. n. 152 del 2006 e degli artt. 14 ter e 14 quater della l. n. 241 del 1990 in relazione allo svolgimento di un’istruttoria successiva alla conferenza di servizi conclusiva e alla emissione di provvedimenti autorizzatori autonomi e successivi alla conferenza medesima.

L’istruttoria è illegittimamente proseguita oltre la conferenza di servizi conclusiva, tant’è che lo stesso “Rapporto istruttorio” del competente settore provinciale è successivo alla conferenza conclusiva, essendo stato assunto con prot. n. 9308 del 7 maggio 2021.

Tale elemento rilevarebbe sotto il profilo della violazione dell’art. 27-bis del Codice dell’ambiente, nonché degli artt. 14-ter e 14-quater l. 241 del 1990 che risulta ancora più grave ove si consideri che nel caso di specie, successivamente alla e *ab externo* rispetto alla conferenza, sono stati emessi autonomi provvedimenti autorizzatori.

In particolare, l’autorizzazione paesaggistica di cui al provvedimento del dirigente provinciale del settore IV prot. n. 7492 del 19 aprile 2021, nonché l’autorizzazione ex art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 rilasciata con il decreto del dirigente regionale n.12 del 20 gennaio 2021.

8. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di istruttoria e contraddittorietà manifesta in relazione alla valutazione di impatto atmosferico – manifesta illogicità del giudizio positivo di e del rilascio dell’ALA con prescrizione del futuro deposito di una “nuova valutazione di impatto atmosferico” e di una “proposta di monitoraggio”.

Lo studio di impatto ambientale - SIA prodotto dalla società nel corso della procedura di VIA-PAUR risulterebbe gravemente carente ed omissivo sotto il profilo centrale dell’impatto atmosferico.

Vi sarebbe inoltre una manifesta irragionevolezza di giudizi positivi di impatto ambientale recanti prescrizioni e condizioni riguardanti “aspetti che dovevano

essere valutati e risolti in sede di VIA” giacché le prescrizioni e condizioni ambientali, disciplinate dall’art. 25, comma 4, del d.lgs. 152 del 2006 si debbono porre necessariamente “a valle” della definizione di tutti quegli elementi indispensabili per effettuare un giudizio sull’impatto delle opere rispetto all’ambiente circostante, come argomentato dalla giurisprudenza amministrativa.

9. Violazione dell’art. 22 e dell’all. VII alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 – Eccesso di potere per carenza di istruttoria e violazione del divieto di frazionamento progettuale ai fini della valutazione complessiva della V.I.A. in relazione al collegamento con la rete dei gasdotti.

L’amministrazione provinciale non avrebbe sottoposto ad un’adeguata istruttoria gli inevitabili “*impatti cumulativi*” del progetto di impianto di produzione di biometano e del suo collegamento al nuovo metanodotto per il quale è in corso una procedura di *screening* di VIA presso il Ministero dell’ambiente (oggi MiTE).

10. Violazione del combinato disposto dell’art. 22 e dell’all. VII alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 – Eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti del giudizio positivo di VIA in relazione alle motivazioni del progetto e all’analisi del mercato.

La carenza di istruttoria e il travisamento del giudizio positivo di VIA in relazione a importanti contenuti dello SIA si sarebbero manifestati anche nel non avere considerato l’impatto dei progetti attualmente in essere in un bacino più ampio rispetto a quello provinciale nonché la travisata analisi dell’evoluzione del mercato della FORSU.

11. Violazione del combinato disposto dell’art. 22 e dell’All. VII alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 – Eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti del giudizio positivo di V.I.A. in relazione alla valutazione delle alternative.

Non sarebbe stata considerata l’“*alternativa – zero*” rispetto alla realizzazione dell’impianto nonché le alternative tecnologiche ai sistemi di abbattimento delle emissioni giacché risultano tenute in considerazione esclusivamente le alternative alla tipologia di digestione.

12. Violazione del combinato disposto dell'art. 22 e dell'All. VII alla parte II del d.lgs. n. 152 del 2006 – Eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti del giudizio positivo di V.I.A. in relazione al traffico veicolare indotto e all'adeguatezza della rete viabilistica.

Non sarebbe stata considerata in sede di SIA e di VIA la tematica del traffico veicolare pesante indotto e quindi all'adeguatezza della rete viabilistica esistente poiché, a fronte del numero rilevante di mezzi pesanti coinvolti nell'esercizio dell'impianto, risulterebbe indispensabile uno specifico “studio del traffico”.

13. Violazione degli artt. 29 bis e 29 sexies d.lgs. n. 152 del 2006 – Eccesso di potere per carenza di istruttoria del giudizio positivo di V.I.A. e del rilascio dell'A.I.A. in relazione ai profili emissivi dell'impianto e al superamento dei valori massimi delle BAT per i C.O.V.

Una ulteriore carenza istruttoria, riguardante sia il giudizio positivo di VIA che l'emissione dell'AIA, atterrebbe ai profili emissivi dell'impianto assentito con conseguenziale violazione sia dell'art. 29-bis, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006 (secondo cui “L'autorizzazione integrata ambientale è rilasciata tenendo conto di quanto indicato all'Allegato XI alla Parte Seconda e le relative condizioni sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT..”) sia dell'art. 29-sexies, comma 4-bis (secondo cui “L'autorità competente fissa valori limite di emissione che garantiscono che, in condizioni di esercizio normali, le emissioni non superino i livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili (BAT-AEL) ...”).

Non ricorrerebbero le speciali condizioni della lett. b) dell'art. 29 - sexies, comma 4-bis, né sarebbe stata motivata e documentata la sussistenza dei “casi specifici” di cui al comma 9-bis dello stesso art. 29-sexies.

4. Avverso i medesimi atti e provvedimenti hanno presentato ricorso dinanzi al T.a.r. per le Marche, rubricato al n.r.g. 625/2021, anche l'Associazione tutela e valorizzazione della Valdaso e l'Associazione Wigwam Club Italia.

5. Con la impugnata sentenza n. 376 del 17 giugno 2022 il T.a.r. per le Marche ha riunito i tre ricorsi, li ha respinti e ha compensato le spese del giudizio.

6. Con l'appello rubricato al n. r.g. 6233/2022, presentato dalla società COVALM, sono stati proposti i seguenti motivi, articolati da pag. 11 a pag. 31:

I. Violazione palese del principio di prevenzione e precauzione sancito dalla normativa comunitaria e nazionale, giudizio omesso, distorto, incoerente.

II. Violazione palese di norme a regime, in particolare degli artt. 1 e 10 bis l. n. 241 del 1990; violazione del principio del corretto procedimento e del punto di non ritorno; violazione art. 9 d.lgs. n. 152 del 2006; sviamento ed errore.

III. Violazione palese degli strumenti di pianificazione di livello regionale, provinciale, comunale; giudizio approssimativo, generico, erroneo, distorto, gratuito incongruo si materie di dirimente rilievo.

IV. Violazione palese e macroscopica del TU LL. SS. e normativa successiva concernente il parere del Sindaco.

V. Motivo di appello riferito al punto 11 della sentenza del T.a.r. per le Marche appellata: Violazione di legge e giudizio erroneo, distorto, perplessivo, apodittico, sviato sotto diversi profili.

7. La ditta controinteressata 4R s.r.l. si è costituita in giudizio e ha depositato appello incidentale con il quale ha riproposto le eccezioni che erano state sollevate nel giudizio di primo grado e che non sono state esaminate o sono state parzialmente rigettate dalla sentenza T.a.r. per le Marche, sez. I, n. 376 del 2022, ovvero, in particolare, le eccezioni (1) di mancata notifica ad alcuni degli enti partecipanti alla conferenza di servizi e (2) di carenza d'interesse alla proposizione dell'azione.

7.1. In particolare, l'appellante incidentale ha riproposto le seguenti eccezioni:

a) Inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata notifica ad alcune delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi. Violazione dell'art. 112 c.p.c. e dell'art. 39 c.p.a.; violazione dell'art. 41 c.p.a..

Viene riproposta l'eccezione di inammissibilità per mancata notifica alla Regione e all'ARPAM, in qualità di Amministrazioni che hanno partecipato alla Conferenza di servizi e i cui pareri sono stati oggetto di varie censure da parte dell'appellante principale.

b) Sull'interesse a ricorrere. Violazione dell'art. 112, c.p.c. e dell'art. 39 c.p.a.; violazione dell'art. 24 Cost. Eccesso di potere per perplessità e contraddittorietà. Irragionevolezza.

Sia nel ricorso di primo grado sia nell'atto di appello non vi sarebbe alcuna individuazione del vantaggio che la ricorrente trarrebbe dall'annullamento degli atti impugnati: il ricorso avrebbe genericamente indicato l'ambito di attività di CO.VAL.M, l'innovatività delle tecniche utilizzate nei processi di confezionamento e surgelamento dei prodotti conferiti da suoi associati, nonché le certificazioni ottenute per queste lavorazioni, senza tuttavia mai specificare in che modo la realizzazione dell'impianto di 4R potrebbe danneggiarla.

A fronte dell'interesse pubblico *ex lege* alla realizzazione dell'impianto in questione, non potrebbe ritenersi sufficiente a radicare l'interesse ad agire la mera circostanza della prossimità dell'opera al ricorrente, dovendo per contro comunque essere fornita la prova concreta (o quantomeno un principio di prova) del vulnus specifico inferto dagli atti impugnati alla sua sfera giuridica.

8. L'appellante ha depositato memoria in data 30 dicembre 2022.

9. Con memoria del 9 gennaio 2023 la controinteressata ha depositato memoria con la quale ha argomentato nel merito dei motivi dell'appello.

10. Entrambe le parti costituite hanno depositato memorie di replica in data 19 gennaio 2023.

11. Con l'appello rubricato al n.r.g. 6682/2022, i Comuni in epigrafe indicati hanno impugnato la citata sentenza emessa dal T.a.r. per le Marche articolando i seguenti "*motivi d'appello ed argomenti di diritto*" (pag. 15):

1. Error in iudicando relativamente: al primo motivo di ricorso, respinto col capo 4 della sentenza impugnata (parte in diritto); al quarto motivo di ricorso, respinto col capo 7 della sentenza impugnata (parte in diritto); al quinto motivo di ricorso, respinto col capo 8 della sentenza impugnata (parte in diritto); all'ottavo motivo di ricorso, respinto col capo 11 della sentenza impugnata (parte in diritto); al dodicesimo motivo di ricorso, respinto col capo 14 della sentenza impugnata (parte in diritto). Violazione di legge ed eccesso di potere con riguardo alla erronea interpretazione dell'art. 9, comma 3, d.lgs. n. 152/2006.

Violazione dell'art. 12 d.lgs. n. 387/2003, degli artt. 23, 27-bis e 29-sexies d.lgs. n. 152/2006 in relazione alla sovrapposizione dei diversi procedimenti autorizzatori di VIA ed A.I.A. Violazione del principio di completezza istruttoria e sviamento dal fine tipico. Eccesso di potere per carenza e/o difetto di istruttoria, con riguardo all'omesso coinvolgimento nel procedimento delle amministrazioni potenzialmente incise (anche in termini di effetti) dagli effetti della decisione amministrativa di P.A.U.R. Violazione di legge per omessa pronuncia sul motivo di ricorso. Violazione di legge, sub specie di violazione dell'art. 27-bis d.lgs. n. 152/2016, per omessa pubblicazione dell'avviso funzionale a garantire la partecipazione pubblica.

2. Error in iudicando relativamente al secondo motivo di ricorso, respinto col capo 5 della sentenza impugnata (parte in diritto): violazione di legge ed eccesso di potere con riguardo alla erronea interpretazione dell'art. 9, comma 3, d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per contraddittorietà manifesta ed illogicità in relazione all'intesa procedimentale. Sviamento dal fine tipico.

3. Error in iudicando relativamente al terzo motivo di ricorso, respinto col capo 6 della sentenza impugnata (parte in diritto): violazione di legge ed eccesso di potere con riguardo alla effettuazione di sedute della Conferenza di Servizi in modalità differente (sincrona e asincrona). Violazione degli artt. 14 e 14-ter l. n. 241/1990 nonché dell'art. 27-bis d.lgs. n. 152/2006 in relazione allo svolgimento della conferenza dei servizi in forma semplificata e asincrona nonché simultanea e sincrona. Eccesso di potere per illogicità manifesta. Sviamento dal fine tipico.

4. Error in iudicando relativamente al sesto motivo di ricorso, respinto col capo 9 della sentenza impugnata (parte in diritto). Violazione di legge sub specie di violazione dell'art. 12 d.lgs. n. 387/2003 in relazione all'approvazione del progetto in assenza della pianificazione attuativa unitaria prescritta dal P.T.C. Piceno Consind. Eccesso di potere per illogicità manifesta. Sviamento dal fine tipico. Omessa pronuncia sul motivo di ricorso.

5. Error in iudicando relativamente al settimo motivo di ricorso, respinto col capo 10 della sentenza impugnata (parte in diritto). Violazione di legge sub specie di violazione dell'art. 27-bis d.lgs. n. 152/2006 e degli artt. 14-ter l. n. 241/1990 in relazione allo

svolgimento dell'istruttoria successiva alla Conferenza di Servizi conclusiva ed all'emissione dei provvedimenti autorizzatori.

6. Error in iudicando *relativamente all'ottavo motivo di ricorso, respinto col capo 11 della sentenza impugnata (parte in diritto) ed al tredicesimo motivo di ricorso, respinto col capo 15 della sentenza impugnata (parte in diritto). Violazione di legge e difetto di istruttoria.*

7. Error in iudicando *relativamente al decimo motivo ("Violazione del combinato disposto dell'art. 22 e dell'All. VII alla Parte II d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti del giudizio positivo di VIA in relazione alle motivazioni del progetto e all'analisi del mercato") ed all'undicesimo motivo ("Violazione del combinato disposto dell'art. 22 e dell'All. VII alla Parte II d.lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per carenza di istruttoria e travisamento dei fatti del giudizio positivo di VIA in relazione alla valutazione delle alternative"), entrambi respinti col capo 13 della sentenza impugnata (parte in diritto). Violazione di legge e difetto di istruttoria.*

12. La controinteressata 4R s.r.l. si è costituita anche in questo giudizio e ha depositato appello incidentale con il quale ha riproposto le eccezioni sollevate in prime cure, non esaminate o respinte:

1. *Inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata notifica ad alcune delle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi. Violazione dell'art. 112, c.p.c. e dell'art. 39 c.p.a.; violazione dell'art. 41 c.p.a.*

Viene sollevata nuovamente l'eccezione di inammissibilità per mancata notifica alla Regione e all'ARPAM, in qualità di Amministrazioni che hanno partecipato alla Conferenza di servizi e i cui pareri sono stati oggetto di varie censure da parte dell'appellante principale.

2. *Sulla legittimazione e sull'interesse a ricorrere. Violazione dell'art. 112, c.p.c. e dell'art. 39 c.p.a.; violazione dell'art. 24 Cost. Eccesso di potere per perplessità e contraddittorietà. Irragionevolezza.*

L'appellante incidentale ha osservato che solo 5 dei 19 comuni ricorrenti confinano con quello di Force, sede dell'impianto: sono i Comuni di Montelparo, Rotella, Comunanza, Montefalcone Appennino e Santa Vittoria

in Materano. Tutti gli altri, invece, non sono confinanti e sono, anzi, situati in linea d'aria a notevole distanza dal suo territorio: da un minimo di 8,5 km, quanto al Comune di Montedinove, a un massimo di 32,5 km, quanto al Comune di Pedaso, con una distanza superiore ai 10 km di tutti gli altri.

Né si potrebbe rintracciare la fonte della legittimazione ad agire di questi enti nella loro

localizzazione all'interno della Valle dell'Aso: la giurisprudenza formatasi in materia sarebbe chiara nel riservare ai soli comuni vicini la legittimazione ad impugnare atti autorizzativi di impianti industriali.

Diversamente, il già ampio criterio individuato dai giudici amministrativi (c.d. criterio della *vicinitas*) verrebbe del tutto pretermesso a favore di uno geomorfologico, che consentirebbe di impugnare provvedimenti inidonei a generare ricadute sul territorio dell'ente ricorrente.

La sentenza impugnata, però, pur riconoscendo la fondatezza dell'eccezione, ha deciso di soprassedere, senza nemmeno dichiarare l'inammissibilità parziale del ricorso, limitatamente ai non confinanti con quello interessato dalla localizzazione dell'impianto. Ma in ogni caso nessuno dei Comuni ricorrenti (inclusi quelli confinanti) è riuscito a dimostrare la sussistenza di un interesse a ricorrere.

Pertanto, a fronte dell'interesse pubblico *ex lege* alla realizzazione dell'impianto in questione, non potrebbe ritenersi sufficiente a radicare l'interesse ad agire la mera circostanza della prossimità dell'opera al (Comune) ricorrente, dovendo per contro comunque essere fornita la prova concreta del *vulnus* specifico inferto dagli atti impugnati alla sfera giuridica dei soggetti residenti degli immobili insistenti in detta zona.

13. Si è costituita in giudizio la Regione Marche che ha depositato apposita memoria in data 5 gennaio 2023.

14. Sia l'appellante principale sia l'appellante incidentale hanno depositato memorie e memorie in replica in vista della udienza pubblica.

15. Alla pubblica udienza del 9 febbraio 2023 le cause sono state trattate in decisione.

16. Preliminarmente il Collegio osserva che con gli appelli in trattazione è stata impugnata la medesima sentenza di primo grado sicché sussiste il presupposto previsto dall'art. 96, comma 1, c.p.a. per disporre la loro necessaria riunione.

17. In via preliminare, il Collegio osserva quanto segue:

a) a seguito degli appelli principali e della sostanziale riproposizione da parte degli appellanti principali dei motivi proposti in prime cure e da parte dell'appellante incidentale delle eccezioni sollevate in primo grado in entrambi i giudizi, è riemerso l'intero *thema decidendum* dei giudizi di primo grado;

b) il perimetro del giudizio di appello è circoscritto dalle censure e dalle domande ritualmente sollevate in primo grado, sicché non possono trovare ingresso le censure e le domande nuove proposte per la prima volta in questa sede, in violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104 c.p.a.

c) pertanto, per comodità espositiva, saranno prese in esame, alla luce dei motivi di appello, le censure e le domande poste a sostegno dei ricorsi proposti in prime cure (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 1130 del 2016; sez. V, n. 5865 del 2015; sez. V, n. 5868 del 2015) con l'avvertenza che ove i due ricorsi hanno proposto censure sostanzialmente analoghe saranno trattate congiuntamente.

17.1. In via ulteriormente preliminare, il Collegio, per motivi di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 27 aprile 2015 n. 5 nonché Cass. civ., sez. un., 12 dicembre 2014 n. 26242), ritiene di non doversi soffermare sui motivi degli appelli incidentali che riproducono le eccezioni di inammissibilità sollevate in primo grado dalle difese della ditta R4 s.r.l., in ragione della complessiva infondatezza degli appelli principali.

18. Per una migliore comprensione della vicenda in esame è opportuno ricapitolare i principali passaggi procedurali:

a. In data 4 ottobre 2018 la ditta controinteressata ha presentato domanda alla Regione per il rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003 al fine di realizzare un impianto di trattamento di materiali provenienti dalla raccolta di rifiuti urbani (frazione organica derivante da raccolta differenziata (FORSU) e di recupero mediante digestione anaerobica per la produzione di biometano in località San Salvatore e precisamente nell'area industriale di Force, gestita da Consind.

b. La Regione ha comunicato l'avvio del procedimento di autorizzazione unica e ha contestualmente disposto la sua immediata sospensione per permettere alla Provincia di Ascoli Piceno, Settore II – Tutela e Valorizzazione Ambientale, di esprimere il parere in materia di VIA e AIA, in quanto l'impianto rientrava tra le tipologie impiantistiche da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA di competenza provinciale.

c. Con nota prot. 29093 dell'11 dicembre 2018, la Provincia ha chiesto a 4R di produrre i documenti necessari per l'avvio dei procedimenti di VIA e AIA (senza, quindi, procedere a una previa verifica di assoggettabilità), che la Società ha trasmesso in data 7 gennaio 2019.

d. Con successiva nota prot. 921 dell'11 gennaio 2019, l'Ente provinciale ha comunicato l'avvio del procedimento di VIA, segnalando la pubblicazione sul proprio sito istituzionale, ai sensi degli artt. 23 e 24, d.lgs. 152/2006, della documentazione prodotta dalla società proponente. Entro i termini previsti dall'art. 24, d.lgs. 152/2006, non sono pervenute all'autorità procedente osservazioni da parte di eventuali soggetti interessati.

e. In data 8 maggio 2019, si è svolta la prima conferenza di servizi, in forma simultanea e modalità sincrona, relativa al procedimento di VIA, nel corso della quale sono stati acquisiti i pareri del Comune di Force, del Consorzio Piceno Consind, dell'ASUR Marche, della Provincia (Settore IV Pianificazione Territoriale) e dell'ARPAM.

f. In data 27 giugno 2019, si è altresì svolta una conferenza di servizi relativa al procedimento di AIA (anch'essa in forma simultanea e modalità sincrona),

all'esito della quale l'amministrazione precedente, dopo aver rilevato alcune incongruenze presenti nella documentazione prodotta nonché la mancata trasmissione del parere di ARPAM, ha deciso di aggiornare i lavori ad una successiva seduta.

Nel corso della nuova riunione (tenutasi, sempre in forma simultanea e modalità sincrona, il 22 ottobre 2019), la Provincia, preso atto delle sopravvenute osservazioni di ARPAM e delle incongruenze già rilevate, ha ipotizzato l'adozione di un preavviso di rigetto *ex art. 10 bis l. 241/1990*.

g. La controinteressata ha fatto presente che non sussistevano i presupposti per il rigetto e che, tutt'al più, le lacune e incongruenze segnalate sarebbero dovute confluire in una richiesta di integrazioni, che la Società si rendeva immediatamente disponibile a riscontrare. A fronte di tale posizione, la Provincia si è riservata di approfondire la questione e di comunicare la sua decisione in una successiva nota.

h. A seguito dei contatti avuti con la Provincia, in data 13 dicembre 2019, la controinteressata ha trasmesso una proposta di accordo procedimentale *ex art. 9, c. 3, d.lgs. n. 152 del 2006*, secondo il quale, *“nel rispetto dei tempi minimi definiti per la consultazione del pubblico [...], l'autorità competente può concludere con il proponente [...] accordi per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune ai fini della semplificazione e della maggiore efficacia dei procedimenti”*.

i. Con determina dirigenziale prot. 17 del 9 gennaio 2020, l'Amministrazione precedente ha accolto la proposta di accordo formulata da 4R, nei seguenti termini: *“1) rinuncia della Provincia di Ascoli Piceno alla formalizzazione del preavviso di rigetto ai sensi dell'articolo 10 bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i. in esito alla seduta della conferenza dei servizi del giorno 22/10/2019; 2) assegnazione alla Ditta 4R s.r.l. di un termine non superiore a 40 giorni per il deposito in via telematica presso i competenti organi e uffici della provincia di Ascoli Piceno della documentazione e degli elaborati utili a sopperire a tutte le lacune, le difformità e le incongruenze riscontrate nel corso dell'iter istruttorio; 3) convocazione di una prossima ed ulteriore sessione di conferenza dei servizi, fermo restando l'efficacia e completezza della fase consultiva già espletata ai*

sensi dell'art 24 del D.lgs. 152/06, entro un termine non superiore a 45 giorni dal predetto deposito in via telematica da parte della Ditta utile a valutare la completezza ed adeguatezza della documentazione presentata; 4) rinuncia della Ditta 4R ad eventuali pretese risarcitorie o indennizzanti nei confronti della Provincia di Ascoli Piceno [...]”.

l. In esecuzione del suddetto accordo, il 21 febbraio 2020, la Società proponente ha trasmesso la documentazione richiesta, che è stata prontamente pubblicata dalla Provincia sul proprio sito internet.

m. In data 20 luglio 2020, l'Amministrazione procedente, in osservanza della propria determinazione dirigenziale n. 343 del 12 marzo 2020, con cui era stato disposto il riesame di tutti i procedimenti di VIA ancora in corso, ha indetto una conferenza di servizi semplificata e in modalità asincrona (in considerazione delle misure di contenimento della pandemia da Covid-19), chiedendo alle amministrazioni coinvolte nel procedimento di trasmettere entro 90 giorni i rispettivi pareri.

n. la Regione Marche, con nota prot. 845365 del 28 luglio 2020, ha segnalato che l'avvenuta sottoposizione del progetto della controinteressata alla procedura di Valutazione dell'Impatto Ambientale imponeva il completamento del procedimento in corso secondo il modello procedimentale previsto dall'art. 27 bis, d.lgs. 152/2006, (c.d. PAUR: Procedimento Autorizzativo Unico Regionale), ai sensi del quale *“nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto ...”.*

o. Preso atto della nota regionale, la società proponente ha allora trasmesso alla Provincia di Ascoli Piceno tutta la documentazione necessaria alla prosecuzione del procedimento secondo le disposizioni richiamate (nota del 7 agosto 2020).

p. La Provincia ha fatto confluire il procedimento di VIA nel più ampio procedimento di PAUR e ha indetto, con nota prot. 15616 del 21 settembre 2020, una conferenza di servizi in modalità asincrona e in forma semplificata (sempre in considerazione delle misure di contenimento della pandemia da Covid-19). Nella stessa nota, l'Amministrazione procedente ha anche precisato che non erano state apportate modifiche agli elaborati tecnici e progettuali già trasmessi per le valutazioni relative ai procedimenti di VIA e AIA, ragione per la quale, in conformità ai principi di economicità e non aggravamento del procedimento, non ha ritenuto necessaria una nuova pubblicazione dell'avviso al pubblico, considerando valida quella già effettuata nell'ambito dell'originaria procedura di VIA.

q. Con successiva nota prot. 19870 del 23 novembre 2020, la Provincia, preso atto delle integrazioni documentali trasmesse dalla controinteressata in risposta alle richieste dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi semplificata, ha convocato per il dicembre 2020 una conferenza di servizi in forma simultanea e in modalità sincrona, al fine di definire il procedimento di PAUR precedentemente avviato.

r. Nel corso della suddetta conferenza, le amministrazioni partecipanti, dopo aver esaminato il progetto, i risultati delle precedenti conferenze di servizi e i pareri pervenuti nel corso della riunione, hanno unanimemente concordato per il rilascio del provvedimento di PAUR.

s. Con nota prot. 4426 del 1 marzo 2021, la Provincia ha convocato un Tavolo tecnico con ARPAM (con cui non era stato possibile un contraddittorio) al fine di acquisire ulteriori elementi per meglio definire il "quadro prescrittivo" del provvedimento finale, a maggior tutela dell'ambiente e della salute pubblica, nonché per agevolare e definire la successiva attività di controllo e monitoraggio.

t. All'esito del suddetto Tavolo tecnico del 3 marzo 2021, nel quale è stato confermato il parere favorevole con prescrizioni di ARPAM, la Provincia di Ascoli Piceno ha formalmente emesso il provvedimento di PAUR con

determina del responsabile del Settore II – tutela e valorizzazione ambientale n. 620 del 10 maggio 2021.

1. Con il primo motivo del ricorso r.g.n. 367/2021 la parte ricorrente ha dedotto l'illegittimità del procedimento nel suo complesso giacché l'*iter* seguito avrebbe sovrapposto in modo anomalo, senza soluzione di continuità, una pluralità di distinte procedure autorizzative, di competenza di diverse autorità e con differenti modalità di svolgimento, che avrebbero dovuto essere singolarmente chiuse (*“archivate”*) per poi essere iniziato il nuovo *iter* autorizzatorio.

1.1. Il motivo - oltre a presentare un certo grado di genericità per le modalità con le quali è proposto tale per cui risulterebbe inammissibile – è infondato alla luce della disposizione che disciplina i procedimenti di VIA di competenza regionale, vale a dire l'art. 27 *bis* del d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, fortemente improntato al principio di concentrazione procedimentale.

Deve infatti rammentarsi che ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003 n. 387 *“Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti”* e sono soggette ad autorizzazione unica per cui la logica che orienta il legislatore al fine di velocizzare la realizzazione di detti impianti è quella della conservazione delle fasi procedurali già espletate, evitando le lungaggini derivanti da eventuali duplicazioni di fasi istruttorie.

Pertanto, seguendo i principi di non aggravamento del procedimento, di economicità e di semplificazione, l'istruttoria già espletata dalla Regione Marche in fase di procedimento di VIA è legittimamente confluita nel procedimento di autorizzazione unica di competenza della Provincia.

Inoltre, sotto l'ulteriore profilo censurato, si rileva come la ricorrente non indichi quale sia la specifica disposizione normativa che prescriverebbe la necessità di *“archiviare”* i precedenti tratti procedurali per ricominciare

daccapo l'intero *iter*, per cui il motivo sotto questo aspetto si presenta, oltre che infondato, anche inammissibile per la sua genericità.

2. Con il secondo motivo del ricorso n. 367/2021 (corrispondente sostanzialmente alla censura sub B) del I motivo pagg. 17 ss. del ricorso COVALM r.g.n. 591/2021) si deduce che l'intesa raggiunta tra la società controinteressata e la Provincia, *ex art. 9, comma 3, del Codice dell'ambiente* e formalizzata nella determinazione dirigenziale n. 17 del 9 gennaio 2020, presenterebbe plurimi profili di illegittimità.

In particolare si sostiene che l'intesa raggiunta tra la Provincia e la società proponente:

- a) non avrebbe potuto essere raggiunta nel corso del procedimento;
- b) non avrebbe potuto avere una funzione transattiva;
- c) non avrebbe potuto escludere la formalizzazione del preannunciato preavviso di rigetto;
- d) non avrebbe potuto omettere di coinvolgere le altre Amministrazioni interessate;
- e) non avrebbe potuto comportare la salvezza della fase consultiva già espletata.

2.1. Il motivo è complessivamente infondato.

Orbene, la disposizione rilevante che necessita richiamare è costituita dall'art. 9, comma 3, del d.lgs. 152 del 2006: *“Nel rispetto dei tempi minimi definiti per la consultazione del pubblico, nell'ambito delle procedure di seguito disciplinate, l'autorità competente può concludere con il proponente o l'autorità procedente e le altre amministrazioni pubbliche interessate accordi per disciplinare lo svolgimento delle attività di interesse comune ai fini della semplificazione e della maggiore efficacia dei procedimenti”*.

Il significato normativo della disposizione suindicata è che l'amministrazione di cui all'art. 5, lett. p), del d.lgs. n. 152 del 2006 può concludere con il proponente (in caso di VIA e/o di AIA) o con l'autorità procedente (in caso di VAS) un accordo finalizzato a semplificare o a rendere maggiormente efficace l'azione amministrativa in procedimenti particolarmente complessi.

L'unica condizione prevista è rappresentata dalla impossibilità di derogare al tempo minimo previsto per la consultazione del pubblico interessato, trattandosi di onere inderogabilmente imposto dalle direttive europee in materia.

2.2. Pertanto, contrariamente rispetto a quanto sostenuto con il motivo di ricorso, l'art. 9 non vieta che gli accordi possano essere raggiunti e sottoscritti nel corso del procedimento per disciplinarne solo alcuni aspetti.

2.2.1. In relazione alla ipotizzata natura "transattiva" dell'accordo in esame, la rinuncia da parte della società proponente a qualsivoglia astratta pretesa di risarcimento o di indennizzo collegata ai tempi di conclusione del procedimento non vale ad attribuire all'accordo una simile natura, ma sembra piuttosto rappresentare un mero corollario della volontà delle parti di modificare – senza conseguenze per l'amministrazione procedente - la precedente tempistica procedimentale.

2.2.2. Secondo i ricorrenti la Provincia avrebbe dovuto in ogni caso, inviare alla società il preavviso di rigetto all'esito della conferenza di servizi del 22 ottobre 2019 e tale mancanza configurerebbe un'illegittimità che inficerebbe il procedimento seguito per pervenire all'autorizzazione.

Anche questo profilo è infondato poiché la Provincia ha ritenuto, nell'ambito della sua discrezionalità tecnica, di valutare favorevolmente la richiesta della controinteressata di integrazione della documentazione e di chiarimento degli aspetti critici del progetto senza, che ciò implicasse un definitivo accoglimento del medesimo.

Si è trattato in sostanza di consentire, nell'ambito della dialettica in fase istruttoria, la chiarificazione anche a mezzo di integrazioni documentali, degli aspetti critici rilevati.

2.2.3. In relazione al profilo del mancato coinvolgimento delle altre Amministrazioni nell'accordo, si osserva che l'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 sopra citato non prevede la partecipazione necessaria delle altre amministrazioni oltre quella procedente. Inoltre, nel caso in esame, l'accordo

è intervenuto successivamente rispetto alla Conferenza di servizi nella quale si erano già espresse le altre amministrazioni competenti e spettava alla Provincia concludere l'iter con il provvedimento finale (di autorizzazione o meno rispetto al progetto così come integrato).

2.2.4. La censura relativa alla salvezza della fase consultiva già espletata deve essere ritenuta infondata poiché i principi di non aggravamento e di economicità dell'azione amministrativa orientano la disciplina in materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che dunque supportano la scelta effettuata in assenza di modifiche sostanziali del progetto originario.

3. Con il terzo motivo è stata dedotta la violazione dell'art. 27 *bis*, comma 7, d.lgs. 152 del 2006, in quanto la conferenza di servizi è stata convocata, almeno nella sua fase iniziale, in maniera asincrona anziché in forma simultanea e così si è riunita "in prima battuta" in data 21 settembre 2020.

Tale scelta non potrebbe essere giustificata in relazione alla dichiarazione dello stato di emergenza per il Covid – 19.

3.1. Il motivo è infondato.

Ai sensi dell'art. 13 del d.l. n. 76 del 2020 *"fino al 30 giugno 2023, in tutti i casi in cui debba essere indetta una conferenza di servizi decisoria ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, è in facoltà delle amministrazioni procedenti adottare lo strumento della conferenza semplificata di cui all'articolo 14-bis della medesima legge"*.

Pertanto, nel caso di specie, la scelta della Provincia di convocare una conferenza di servizi in forma semplificata nel pieno dell'emergenza sanitaria da Covid-19 risulta non illegittima.

Peraltro, l'amministrazione procedente, in data 23 novembre 2020 con nota prot. 19870, ha convocato per il successivo 1° dicembre 2020 una conferenza in forma simultanea e in modalità sincrona, allo scopo di definire il procedimento di PAUR precedentemente avviato, per cui la convocazione di una prima riunione in modalità asincrona per l'effettuazione delle attività preliminari (anche alla luce della citata disposizione emergenziale e delle

complessive circostanze eccezionali del periodo) non inficia la successiva fase svoltasi in modalità sincrona.

4. Con il quarto motivo del ricorso r.g.n. 367/2021 (corrispondente sostanzialmente al V motivo del ricorso r.g.n. 591/2021), la parte ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 27 *bis*, commi 2 e 3, d.lgs. n. 152 del 2006 poiché la Provincia di Ascoli Piceno non ha comunicato l'avvenuta pubblicazione della documentazione di progetto nel proprio sito web "*a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati*" e conseguentemente alcuni Comuni il cui territorio sarebbe stato potenzialmente interessato dagli impatti dell'intervento non sono stati coinvolti nel procedimento, il che avrebbe comportato un deficit partecipativo e istruttorio.

4.1. Il motivo è infondato.

Ai sensi dell'art. 27 *bis*, comma 1, d.lgs. 152/2006 spetta all'amministrazione proponente individuare le amministrazioni deputate al rilascio delle "*autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto*".

L'ampia dizione del comma 2 del d.lgs. cit. prevede che l'avvenuta pubblicazione della documentazione progettuale sia comunicata "*a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto*", sicché se ne desume che non esiste una disposizione normativa che stabilisca in modo preciso, rigido e definitivo la distanza legale entro la quale vi sia un impatto ambientale talmente rilevante da dover coinvolgere tutti gli enti e tutte le amministrazioni presenti entro la stessa distanza dall'impianto.

Conseguentemente la scelta compiuta dall'amministrazione nel caso di specie, vale a dire quella di invitare soltanto il Comune di Force, rientra nell'ampia discrezionalità che il legislatore ha rimesso all'amministrazione procedente di invitare alla Conferenza di servizi il Comune che sotto il profilo territoriale è interessato all'impianto mentre per quanto riguarda l'invito agli altri enti locali si tratta di una facoltà che, in modo non irrazionale (o quanto meno parte

ricorrente non prova che in base agli impatti rilevanti avrebbero necessariamente dovuto essere invitati), l'Amministrazione precedente non ha esercitato.

Trattandosi, perciò, di una facoltà, la mancanza del suo esercizio non è censurabile e non inficia il potere autorizzatorio che è stato esercitato a valle della Conferenza di servizi.

5. Con il quinto motivo è censurata la mancata ripubblicazione dell'avviso al pubblico, previsto dal comma 4 dell'art. 27 *bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, a seguito dell'accordo *ex art.* 9, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 e del conseguente aggiornamento degli elaborati progettuali, sicché si è determinata la conversione del procedimento di VIA/AIA in quello di PAUR.

5.1. Anche questo motivo è destituito di fondamento.

Invero, ai sensi dell'art. 27 *bis*, comma 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 *“l'autorità competente, ove motivatamente ritenga che le modifiche o le integrazioni siano sostanziali e rilevanti per il pubblico, dispone, entro quindici giorni dalla ricezione della documentazione integrativa, che il proponente trasmetta, entro i successivi quindici giorni, un nuovo avviso al pubblico ...”*.

Nel caso in esame, la Provincia di Ascoli Piceno ha motivato le ragioni che hanno fatto ritenere superflua una riedizione dell'avviso al pubblico in seguito alla trasformazione del procedimento.

Infatti, sia nel rapporto istruttorio, allegato al provvedimento di PAUR sia nel documento di *“Riscontro alle osservazioni”*, a sua volta allegato al provvedimento di PAUR, l'Amministrazione precedente, dopo aver ribadito l'assenza di modifiche negli elaborati tecnici e progettuali, ha precisato che la decisione di non pubblicare un nuovo avviso al pubblico era conforme al disposto dell'art. 27 *bis*, comma 5 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il fondamento di tale scelta è quindi l'assenza di modifiche sostanziali del progetto nel passaggio dal procedimento di VIA/AIA a quello di autorizzazione unica: come precisato dalla Provincia negli allegati al provvedimento di PAUR, le integrazioni non sono consistite in modifiche

sostanziali degli elaborati tecnici e progettuali, sicché non hanno comportato variazioni alla struttura, al funzionamento dell'impianto o ai quantitativi di rifiuti trattati, ma sono consistite nel dare i chiarimenti richiesti dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi e nel miglioramento dei presidi ambientali e delle procedure gestionali di monitoraggio e controllo.

6. Con il sesto motivo del ricorso r.g.n. 367/2021 (corrispondente, sostanzialmente, al primo motivo del ricorso r.g.n. 591/2021), i ricorrenti censurano la non conformità del progetto approvato all'art. 1, comma 6, delle NTA del PTC degli agglomerati di Comunanza Force-Rotella e il fatto che l'effetto di variante previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 varrebbe solo per la pianificazione urbanistica comunale e non anche territoriale che si colloca ad un livello superiore.

6.1. Con analoga doglianza dedotta nel secondo motivo del ricorso r.g.n. 591/2021, la ricorrente ha dedotto la mancata considerazione nel SIA e nel PAUR delle caratteristiche agricole di pregio dell'attività della ricorrente, se non tramite un generico richiamo svolto a pag. 211, laddove l'attività è stata definita come mera attività di surgelazione di alimenti senza analizzarne il complessivo ciclo produttivo e verificarne gli impatti che potrebbe subire da parte del biodigestore oggetto del procedimento autorizzativo. Non si sarebbe tenuto conto dunque delle disposizioni a tutela delle produzioni agricole di pregio (in particolare, art. 12 d.lgs. n. 387 del 2003, deliberazione del Consiglio provinciale n. 9/2018).

6.2. Le doglianze sono complessivamente infondate.

In primo luogo, si osserva che, in base all'art. 51 del d.P.R. n. 218 del 1978 e all'art. 4 della l.r. n. 48 del 1996, la pianificazione urbanistica negli agglomerati di sviluppo industriale spetta ai relativi Consorzi di sviluppo industriale.

Ad essi spetta altresì *“l'espressione di pareri, prima del rilascio di licenze, concessioni e autorizzazioni da parte delle competenti autorità locali, sulla conformità urbanistica delle costruzioni da insediare nel territorio consortile e sulle loro destinazioni d'uso”* (art. 5, comma 2, lett. v), della l.r. n. 48 del 1996).

Inoltre, ai sensi della lettera d) dello stesso articolo, il Piano deve dettare “*i criteri per l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti e i criteri per l’individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento, nonché le condizioni ed i criteri tecnici per la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, escluse le discariche, in aree destinate ad insediamenti produttivi*”.

Il progetto della 4R rientra all’interno dell’agglomerato di sviluppo industriale di Comunanza-Force Rotella e ricade, dunque, nella competenza urbanistica del Consorzio per lo sviluppo industriale Consind.

Con delibera del Consorzio n. 04/CG/2012 del 16 gennaio 2012, l’area di progetto è stata classificata come “*Zona 1 – produttiva, commerciale e per servizi comprensoriali di espansione*”: il Consorzio ha pertanto esercitato le proprie prerogative ai sensi della l. n. 48 del 1996, oltre ad avere partecipato al procedimento autorizzatorio dell’impianto senza aver rilevato particolari profili di contrasto con la pianificazione urbanistica.

Per la tipologia di Zona in questione l’art. 1, comma 6, delle vigenti NTA stabilisce che “*6. L’attuazione delle previsioni dello strumento urbanistico generale, dopo che lo stesso sia stato recepito negli strumenti urbanistici comunali, avverrà, per la zona 1 di espansione, mediante redazione ed approvazione di specifici Piani Attuativi Unitari, estesi alle intere aree omogenee individuate od a porzioni delle medesime, direttamente predisposti ed approvati dal Consorzio ai sensi della L.R. n. 48/96, art. 4 comma 2. Con preventiva e vincolante autorizzazione del Consorzio potranno essere presentati, dai privati proprietari aventi titolo, piani attuativi come meglio specificato al successivo comma 8*”.

È dunque il legislatore regionale ad avere individuato la tipologia degli impianti in questione “*in aree destinate ad insediamenti produttivi*” per cui non vi è la dedotta sovrapposizione della scelta urbanistica, connessa al provvedimento autorizzativo, rispetto al potere di pianificazione del Consorzio.

6.2.1. In relazione alla dedotta necessità di adozione di un Piano attuativo unitario, lo stesso Consorzio, nella propria deliberazione n. 238 del 26 novembre 2020, ha rilevato che il progetto della 4R non solo non contrasta con la variante al PTC per gli agglomerati di Comunanza-Force Rotella, in

quanto nella Zona 1 è ammessa la realizzazione di insediamenti con destinazione produttiva a carattere industriale di ogni tipo, ma non presuppone necessariamente la preventiva adozione di un Piano attuativo, in quanto, rientrando nel campo di applicazione dell'art. 208 del d.lgs. 152 del 2006, la sua approvazione da parte della Provincia costituisce variante allo strumento urbanistico per cui il Piano attuativo non si rende necessario.

Tale deliberato corrisponde, invero, all'effetto di variante puntuale previsto *ex art.* 208, comma 6, d.lgs. n. 152 del 2006 nonché *ex art.* 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

6.3. In relazione all'asserita mancata considerazione dell'attività agricola di pregio svolta dalla COVALM e quindi della destinazione dell'area, vale quanto più sopra rilevato in ordine alla destinazione ad attività produttive dell'area, sulla quale è stato autorizzato l'impianto della controinteressata.

7. Con il settimo motivo, i ricorrenti hanno dedotto la violazione dell'art. 27 *bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 e degli artt. 14-*ter* e 14-*quater* della l. n. 241 del 1990, in quanto l'attività istruttoria e di acquisizione degli atti di assenso da parte dell'amministrazione precedente è proseguita anche dopo la seduta conclusiva della conferenza di servizi del 1° dicembre 2020.

In particolare sarebbero pervenuti successivamente, rispetto alla conferenza di servizi, l'autorizzazione paesaggistica di cui al provvedimento del dirigente provinciale del settore IV prot. n. 7492 del 19 aprile 2021, nonché l'autorizzazione regionale *ex art.* 12 d.lgs. n. 387 del 2003.

7.1. Il motivo è infondato.

Invero, si osserva che i deducenti non hanno evidenziato a quale diverso esito, anche ai sensi dell'art. 21 *octies* l. n. 241 del 1990 s.m.i., avrebbe condotto l'acquisizione in conferenza degli apporti istruttori, per cui si può desumere che una riconvocazione della conferenza al fine di acquisirli in modo formale avrebbe costituito un mero aggravamento del procedimento, senza che sia dimostrato che ciò avrebbe condotto ad un esito finale diverso rispetto a quello realizzatosi giacché i documenti a cui i ricorrenti si riferiscono hanno

concluso tutti nel senso della sostanziale autorizzabilità sia pure con l'aggiunta di talune prescrizioni sotto il profilo paesaggistico (nota comunale del 14 gennaio 2021 che richiama le prescrizioni della Soprintendenza.

8. Con l'ottavo motivo di gravame viene dedotta una insufficiente valutazione dell'impatto atmosferico nell'ambito, segnatamente da parte dello Studio di impatto ambientale.

In particolare i punti critici sono così rappresentati:

a) lo Studio di impatto ambientale, da un lato, avrebbe utilizzato dati meteorologici di dubbia rappresentatività e, dall'altro, non avrebbe fornito un'adeguata descrizione dello stato *ante operam* della qualità dell'aria;

b) l'ARPAM si sarebbe contraddetta, dapprima esprimendosi in conferenza di servizi per la non esaustività dello Studio di impatto ambientale; poi avrebbe cambiato avviso all'esito di un tavolo tecnico tenutosi al di fuori del procedimento;

c) il punto 3 del provvedimento di VIA prescrive l'acquisizione di una valutazione di impatto atmosferico e una nuova proposta di monitoraggio, con ciò confermando la carenza istruttoria su un aspetto centrale.

8.1. Come evidente dalla stessa enunciazione del motivo, lo stesso è inammissibile poiché esula dall'ambito del sindacato del giudice amministrativo esorbitando nella valutazione tecnico discrezionale effettuata dall'Arpam, a cui sono istituzionalmente demandate le valutazioni tecniche ai sensi della l.r. n. 60 del 1997.

8.1.1. Peraltro il gravame non è stato neanche notificato alla stessa Arpam, che quindi non è parte del contenzioso.

8.2. Per una certa quale affinità con l'ottavo motivo del ricorso n. 367/2021 può essere qui trattato anche il terzo motivo del ricorso r.g.n. 591/2021 con il quale la COVALM si duole perché non sarebbero stati considerati gli impatti odorigeni - potenzialmente dannosi per il confezionamento dei cibi che costituisce il nucleo dell'attività della ricorrente - né nel SIA né nel

provvedimento autorizzativo, in violazione dell'art. 22, comma 3, lett. b e c dell'allegato VII del d.lgs. n. 152 del 2006.

8.2.1. Anche tale censura è infondata poiché ai paragrafi 1.6.3., 5.4.1. e 5.8. del SIA sono sviluppate le tematiche degli impatti odorigeni e le misure per farvi fronte e nel PAUR è previsto un protocollo di intesa finalizzato al successivo monitoraggio delle emissioni odorigene in punti esterni all'impianto (cfr. par. 7.4.1.).

8.3. Anche il quarto motivo del ricorso r.g.n. 591/2021 può essere qui esaminato perché con esso si lamenta, con argomentazione simile alle precedenti - che la componente meteorologica potrebbe *“non essere rappresentativa dell'area sede dell'impianto e la tipologia di modello utilizzato potrebbe non offrire una trattazione adeguata delle condizioni di dinamica delle masse d'aria proprie del territorio”*.

La censura è inammissibile poiché è stata proposta in modo ipotetico e generico senza che siano rappresentate in concreto le criticità effettivamente rilevate, a cui condurrebbe la mancata considerazione delle indicate componenti.

8.4. Con il quinto motivo del ricorso r.g.n. 591/2021 la ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 3, lettera a), paragrafo 1 della direttiva 2011/92/UE nonché del punto 5 all'Allegato VII, Parte II del d.lgs. n. 152/2006 e del comma 11 *ter* articolo 29 *decies* del predetto decreto giacché non sarebbe stata considerata la componente *“salute umana”*.

Inoltre, lo Studio di impatto ambientale, laddove affronta la tematica delle emissioni inquinanti (Valutazione di Impatto Atmosferico allegato al SIA), si limiterebbe a verificare il rispetto dei limiti di legge senza tenere conto che la UE sta rivedendo i limiti OMS del parametro ammoniaca e le modalità di valutazione di detto parametro.

8.4.1. Il detto motivo è infondato.

Sotto un primo profilo va rilevato che l'art. 29 *decies* d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina la materia dei controlli in fase di esercizio dell'impianto per cui la

disposizione non riguarda la fase autorizzativa bensì la fase a valle. Nell'ambito della fase autorizzativa la ricorrente ha depositato il piano di monitoraggio e controllo che necessariamente prevede le misure atte a prevenire i rischi sulla salute umana.

8.5. In relazione alla tematica delle emissioni inquinanti e al fatto che sarebbero stati considerati i limiti di legge senza che ci sia posti il problema di limiti più stringenti, la censura è genericamente posta, per cui va dichiarata inammissibile.

9. Con il nono motivo, i ricorrenti si dolgono per il fatto che la Provincia non avrebbe considerato l'impatto cumulativo tra il progetto dell'impianto e quello del collegamento al nuovo metanodotto regionale attualmente sottoposto a *screening* in sede statale.

A tal proposito, vi sarebbe stato un artificioso frazionamento delle procedure che riguardano il progetto dell'impianto.

9.1. Il motivo è infondato.

Risulta infatti che il SIA abbia valutato gli impatti ambientali non solo dell'impianto oggetto del gravame in esame, ma anche delle opere di allacciamento al metanodotto regionale, tanto che l'allegato SIA 07 ha concluso che *“il tracciato individuato e le tecniche costruttive proposte per l'attuazione del progetto consentono di ridurre al minimo gli impatti potenziali, fino a rendere non significativi eventuali effetti sulle componenti ecosistemiche individuate”* (cfr. doc. n. 29 fascicolo primo grado r.g.n. 367/2021).

Inoltre, la controinteressata ha allegato al SIA e ha inviato alla Provincia tutta la documentazione necessaria per esaminare e verificare le interferenze sulle altre matrici ambientali e con il metanodotto.

Peraltro, non sembra configurare un frazionamento artificioso il fatto che le opere di collegamento dell'impianto alla rete, per la loro natura, siano state ritenute più pertinenti alla procedura ambientale relativa al gasdotto.

10. Con il decimo motivo, la ricorrente ha lamentato che lo Studio di impatto ambientale, nell'aggiornare i dati di ISPRA del 2017 e i dati della Regione

Marche del 2016, avrebbe limitato l'analisi al bacino provinciale; inoltre non sarebbero stati considerati ulteriori progetti di analoghi impianti di trattamento aerobico o anaerobico della FORSU, sottoposti all'esame delle competenti amministrazioni nel territorio regionale.

10.1. Il motivo è infondato.

In primo luogo, non sono menzionate le disposizioni rispetto alle quali si sarebbe verificata la illegittimità del contegno dell'amministrazione nel non valutare il mercato della frazione organica da rifiuti e gli impianti in corso di autorizzazione; sotto questo profilo, non vi è alcuna disposizione specifica che imponga di tenere conto di progetti di impianti non ancora autorizzati.

In secondo luogo, lo Studio di impatto ambientale (par. 1.2) ha considerato la capacità dell'impianto in relazione al fabbisogno regionale, anche se è pur vero che per i rifiuti destinati a recupero, ivi inclusi quelli urbani derivanti dalla raccolta differenziati, è ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale, al fine di favorire il più possibile la loro valorizzazione ai sensi dell'art. 181, comma 5, d.lgs. 152 del 2006.

11. Con l'undicesimo motivo, i ricorrenti lamentano la mancata indicazione e valutazione di alternative alla realizzazione stessa del progetto (c.d. alternativa o opzione zero) e alle scelte tecnologiche compiute in sede di progettazione.

11.1. Il motivo è inammissibile ancora prima che infondato.

In primo luogo, si premette che la tipologia di impianto in questione fa parte della pianificazione che la Regione Marche si è data per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

In secondo luogo, lo Studio di impatto ambientale proposto ha rappresentato le alternative ragionevoli prese in esame e le motivazioni in base alle quali è stato redatto il progetto, per cui la valutazione dell'amministrazione si è svolta alla luce di elementi di conoscenza adeguati.

D'altra parte il giudizio di valutazione d'impatto ambientale è, per orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, connotato da

un'ampia discrezionalità e, dunque, in quanto tale, va ritenuto insindacabile nel merito.

Il giudice amministrativo può valutare, nell'ambito della sua giurisdizione di legittimità, la logicità, la congruità e la completezza dell'istruttoria che ne hanno determinato l'esito, ma non può sostituire all'apprezzamento dell'amministrazione il proprio soggettivo apprezzamento in particolare nel valutare l'"alternativa/opzione – zero", poiché tale giudizio - ossia quello che si spinge a mettere in discussione financo la realizzabilità dell'opera – è quello che più si approssima alla scelta di merito.

12. Con il dodicesimo motivo, i ricorrenti rilevano la mancanza di uno specifico studio del traffico indotto dal progetto e l'inadeguatezza della rete viaria.

12.1. Il motivo è infondato.

12.2. Infatti, la Relazione denominata "*Valutazione impatto atmosferico*" prodotta dalla 4R in allegato alla nota del 18 dicembre 2020 (cfr. doc. n. 23 del fascicolo di primo grado r.g.n. n. 367/2021), afferma che "*in base ai quantitativi gestiti, il nuovo impianto oggetto della presente valutazione non determina un incremento significativo dei flussi di traffico in ingresso ed uscita dall'insediamento che risulta pari a circa 8 veicoli/ora*".

Tale conclusione è omogenea, quanto a conclusioni, rispetto al parere dell'ARPAM reso con nota prot. 35499 del 1° dicembre 2020, laddove viene precisato che "*la Ditta ha individuato correttamente tutte le fonti emissive derivanti dalla propria attività, quali biofiltro, traffico veicolare, caldaia a metano, movimentazione dello strutturante e dell'ammendante compostato e emissioni di emergenza*".

La stessa Agenzia ha ribadito tale valutazione e la sua conformità alla normativa di settore nel Tavolo tecnico del 3 marzo 2021.

12.3. Anche la Provincia di Ascoli Piceno, nella nota di riscontro alle osservazioni del 7 maggio 2021 ha rilevato che l'incidenza del traffico è stata valutata in modo prudentiale e cautelativo delle ragioni dei Comuni e, del resto, anche l'Anas – in qualità di ente gestore della strada provinciale

interessata – ha rilasciato parere positivo rispetto al progetto sotto il profilo di sua competenza.

13. Con il tredicesimo motivo del ricorso r.g.n. 367/2021, i ricorrenti censurano il giudizio positivo di VIA e l'AIA adducendo presunte carenze istruttorie relativamente ai profili emissivi dell'impianto.

In particolare, il valore-limite assegnato all'emissione del biofiltro (EC1), pari a 50 mg/Nm³, sarebbe superiore ai BAT-AEL previsti dalle Conclusioni sulle BAT (5-40 mg/Nm³), senza che ricorrano le condizioni previste dall'art. 29-*sexies*, comma 4-*bis*, d.lgs. n. 152 del 2006.

Questa censura è ripresa dalla COVALM anche nel settimo motivo (pagg. 32 ss. ricorso primo grado), ove si deduce che il limite all'emissione imposto dall'AIA (interna al PAUR) per tali composti non rispetta il livello massimo di emissione previsto dalle BAT.

13.1. I motivi sono complessivamente infondati.

Ai sensi dell'art. 5, lett. 1-*ter* 4), del d.lgs. n. 152 del 2006 i *“livelli di emissione associati alle migliori tecniche disponibili”* o *“BAT-AEL”* sono definiti come gli *“intervalli di livelli di emissione ottenuti in condizioni di esercizio normali utilizzando una migliore tecnica disponibile o una combinazione di migliori tecniche disponibili, come indicato nelle conclusioni sulle BAT, espressi come media in un determinato arco di tempo e nell'ambito di condizioni di riferimento specifiche”*.

La BAT 34 di cui alla richiamata Decisione n. 2018/1147/UE, nel disciplinare le emissioni in atmosfera degli impianti di trattamento biologico, alla tabella 6.7. prevede l'intervallo di 5-40 mg/Nm³ per il parametro *“Composti organici volatili totali”* e per gli impianti in cui sono svolte operazioni di *“trattamento meccanico-biologico”* (TMB) dei rifiuti.

Nel caso in esame l'AIA inclusa nel PAUR (tabella 3.5.3) prevede l'intervallo di 5-40 mg/Nm³ per gli impianti in cui sono svolte operazioni di trattamento meccanico-biologico (TMB).

La BAT 34 menzionata dai ricorrenti stabilisce che l'intervallo di 5-40 mg/Nm³ per il parametro TVOC (Composti organici volatili e non per il

parametro dei Composti organici totali) debba applicarsi per il solo processo di “*Trattamento meccanico biologico dei rifiuti*” e non anche per il diverso processo di “*Trattamento biologico dei rifiuti*” (tipologia, quest’ultima, nella quale rientra il progetto di 4R).

In altri termini, nel ricorso si confondono i parametri relativi ai Composti organici totali “COT” e ai Composti organici volativi “TVOC” e si attribuiscono erroneamente al progetto di 4R limiti emissivi stabiliti dalle BAT per una diversa tipologia impiantistica.

Nel caso del parametro dei Composti organici totali in mancanza di una normativa nazionale si applicano i valori indicati nelle linee guida disponibili. Al riguardo quelle riconosciute ed applicate a livello nazionale sono le “Linee Guida per il monitoraggio delle emissioni gassose provenienti dagli impianti di compostaggio e bioessicazione” pubblicate dall’A.R.T.A. Abruzzo, le quali specificano che il valore da rispettare in uscita da un bio-filtro per impianti di trattamento rifiuto è di 50 mg/Nm³ per i COT (mentre non sono citati i TVOC). Pertanto, il valore per i COT proposto da 4R (e accettato da A.R.P.A.M.) sembra rispettare le indicazioni desumibili dalle linee guida applicabili.

14. Con l’ottavo motivo del ricorso r.g.n. 591/2021 è dedotta l’inadeguatezza dello studio di impatto ambientale presentato dalla controinteressata, relativamente ai consumi idrici dell’impianto.

In particolare il Rapporto Istruttorio del PAUR, allegato alla sezione di riscontro alle osservazioni, al punto 6 afferma che sulla base del progetto presentato e della istruttoria tecnica svolta da ARPAM emerge chiaramente che non possono esserci impatti sui corpi idrici e/o sulle acque di falda.

Ciò sembrerebbe in contraddizione con quanto affermato dal direttore di Piceno Consind nel verbale della Conferenza dei Servizi del 22 luglio 2019, laddove si afferma che non ci sono adeguati sistemi di approvvigionamento alternative ai prelievi da acquedotto.

Inoltre, l'impianto una volta realizzato risulterà ubicato molto vicino ai pozzi di prelievo dello stabilimento gestito dalla società ricorrente il che non farebbe escludere a priori eventuali fuoriuscite di inquinanti. Con riferimento a tale tematica non sarebbero stati effettuati i dovuti e prescritti approfondimenti istruttorie.

14.1. In primo luogo, si rileva che il motivo è proposto in via meramente ipotetica il che incide sull'interesse alla proposizione del medesimo da parte della ricorrente.

In secondo luogo, non corrisponde al vero la circostanza che non sarebbero stati effettuati i dovuti approfondimenti istruttori.

Invero, da un lato gli elaborati progettuali della controinteressata affrontano le tematiche afferenti ai fabbisogni idrici e alla gestione delle acque, prevedendo ad esempio l'impermeabilizzazione di tutte le zone potenzialmente contaminabili e l'assenza di scarichi liquidi.

Tali scelte progettuali sono state condivise dall'A.R.P.A.M e dalla Provincia, le quali, all'esito dell'approfondimento operato nel corso del tavolo tecnico del 3 marzo 2021, hanno evidenziato che *"...sulla base del progetto presentato non possono esserci impatti sui corpi idrici e/o sulle acque di falda in quanto:*

Non sono presenti scarichi di acque reflue industriali in acque superficiali e/o pubblica fognatura;

Le acque di processo (percolato da biomassa in ossidazione) saranno raccolte ... e saranno rilanciate per alimentare il sistema di umidificazione dei cumuli (BAT 35 b – Ricircolo dei flussi dell'acqua di processo) al fine di garantire sempre la giusta umidità della miscela;

È previsto il riutilizzo delle acque meteoriche di dilavamento delle tettoie e dell'aree di movimentazione mezzi, quest'ultime peraltro sottoposte a un sistema di raccolta e trattamento della prima pioggia ai fini del loro riutilizzo;

Le acque meteoriche di dilavamento (non riutilizzate come acqua di processo), chiaramente prive di inquinanti, recapitano in acque superficiali".

Conseguentemente, sempre nell'ambito del consentito sindacato del giudice amministrativo sulle tematiche tecniche in esame, è possibile affermare che

non sia riscontrabile una carenza istruttoria che inficia i provvedimenti autorizzativi per non essere stata considerata la questione degli scarichi idrici e della loro influenza sull'attività della ricorrente.

15. Conclusivamente, assorbito ogni eventuale ulteriore profilo comunque non incidente sulla decisione finale, gli appelli principali riuniti devono essere respinti, mentre gli appelli incidentali possono essere conseguentemente dichiarati improcedibili per carenza di interesse.

16. Le spese del giudizio possono essere compensate in ragione della portata e complessità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli r.g.n. 6233/2022 e 6682/2022:

- li riunisce *ex art.* 96, comma 1, c.p.a.;
- respinge entrambi gli appelli principali;
- dichiara improcedibili per carenza di interesse gli appelli incidentali;
- compensa le spese di lite con riguardo ad entrambi gli appelli.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Emanuela Loria

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO