



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Seconda Bis)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 12684 del 2016, proposto da  
Marcello Trabucchi, Belforti Paola, Melega Francesco, Negri Angelo, Negri Maria, Galli Valeria, Mangia  
Lorenza, Gruppi Tiziana, Cerbi Mauro, Inzani Gianmaria, Inzani Silvia, Gaziano Valter, Ongerì Anna,  
Credali Maria Luisa, Zanazzi Antonella, Secchi Ivana, Tiramani Claudio, Azzoni Francesco, Savi Sara,  
Ferdenzi Marisa, Vincini Rosa Anna Maria, Ronchetti Adalgisa Domenica Ronchetti, Vincini Corrado,  
Passera Giovanni, Disilvestro Luca, Polkovnikova Svetlana, Eleuteri Massimo, Rigolli Milena, Gai  
Maria, Bussandri Lorenzo, Marazzi Mario, Marazzi Ezio, Ferrari Maura, Bonfanti Andrea, Magnani  
Mariuccia, Guarnieri Giulio, Saccardi Fabrizio, Lagori Federica, Mangiavacca Nicola, Rizzi Rosetta,  
Mangiavacca Sabrina, Dall'Aglio Luciano, Dall'Aglio Lucia, Bazzoni Antonio, Dall'Aglio Massimiliano,  
Bazzoni Luca, Dall'Aglio Alessio, Bazzoni Marco, Bazzoni Gemma, Ferrari Fausto, Lombardi Lino,  
Calle Emanuela, Perdoni Mirella, Burgazzi Francesco, Vincini Gianpietro, Poverini Nicola, CavoZZi  
Sergio, Bravaccini Michela, Salotti Fabio, Beccali Luigi, Ferri Silvana, Vincini Ermana, Paiella Giliola,  
Ballestrieri Severino, Fantoni Guerci Paola, Ronchini Maura, Cremona Barbara, Bonilini Leonardo,  
Bolzoni Paola, Testa Monica, Rancati Maria, Boiardi Goffreda, Boiardi Evardo, Costa Michele, Rizzi  
Maddalena, Rimondi Loredana, Quistani Pinuccia, Cavaciuti Monica, Boiardi Fabio, Tragni Roberta,  
Antelmi Francesco, Marazzi Luciana, Castellana Luigi, Gravaghi Luigi, Testa Franco, Marchi Gabriella,  
Lodigiani Loredana, Zappavigna Roberto, Macchia Ileana, Visioli Leardi Ezia, Casaroli Sergio, Conti  
Gianni, Ferrari Luigina, Fuochi Maurizio, CavoZZi Mara, Vescovi Flavia Serenella, Conti Nicola,  
Cavazzi Maria Teresa, Solari Jacopo, Cilurzo Franca, Salvati Cristian, Brinchilin Antonio, Casarotti  
Luisa, Binelli Fabrizio, Mondin Donatella, Chiappa Maria Laura, Menta Mario, Varani Remo, Negri  
Monica, Passera Franca, Ferrari Luisa, Cossi Lucio, Cossi Sonia, Passera Manuela, Rigolli Luisella,  
Pagani Anna, Lombardelli Alberta, Castellana Sandra, Tedaldi Rosanna, Rosin Stefania, Galliacci  
Annamaria, Jesini Luca, Boni Silvia, Luricci Anna Maria, Pinelli Alberto, Nofri Sabrina, Bersani  
Stefano, CavoZZi Ivano, Bellingeri Bruno, Forlani Gastone, Ferrari Vincenzo, Lamberti Antonino,  
Lamberti Anna Maria, Casarola Simonetta, Germoni Maria, Bussandri Renata, Bussandri Giuseppe,  
Silva Sergio, Dallarda Lucia, Laino Domenico, Negri Paola, Eleuteri Fausto, Scrabbi Lucia, Marucco  
Maurizio, Aleroni Mario, Bussandri Massimo, Bussandri Alessandra, Eleuteri Pietro, Eleuteri Fabio,

Cavozzi Diego, Filippi Anna, Nicoli Dante, Grazioli Manuela, Quarini Carla, Barbieri Renato, Marniga Michele, Miserotti Claudio, Franchi Roberto, Allodi Emanuele, Italiano Rosa, Bruschini Manuela, Marotti Federico, Provini Lucia, Villa Maria, Efosi Sergio, Quartero Costanza, Artoni Cinzia, Berna Loredana, Guardiani Erica, Limodio Francesco, De Zardo Piera, Saccardi Danilo, Vescovi Valdo Celeste, Bonacorsi Leonardo, Zuccolini Paolo, Periti Maria Chiara, Sgorbani Ernestina, Zagnoni Laura, Agosti Mauro, Galliaci Cristina, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Federico Gualandi, Francesca Minotti, con domicilio eletto presso lo studio Alfredo e Giuseppe Studio Placidi Srl in Roma, via Barnaba Tortolini, 30;

*contro*

Regione Emilia Romagna, in persona del Presidente, legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Gaetano Puliatti, Fabrizia Senofonte, con domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via F. Confalonieri, 5;

Provincia di Piacenza, Unione Montana Alta Val Nure, Arpae Emilia Romagna non costituiti in giudizio;

Comune di Vernasca, in persona del Sindaco, legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino Cella, Paolo De Camelis, con domicilio eletto presso lo studio Paolo De Camelis in Roma, via D.A. Azuni, 9;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per le Province di Parma e Piacenza, ciascuno in persona del rispettivo legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Buzzi Unicem S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Claudio Vivani, Mariano Protto, Giovanni Corbyons, con domicilio eletto presso lo studio Studio Legale Corbyons - Protto in Roma, via Cicerone, 44;

*per l'annullamento*

della delibera di Giunta Regionale Progr. Num. 1176/2016 del 25.7.2016, pubblicata sul BUR n. 255 del 10.8.2016, recante la valutazione di impatto ambientale (VIA) sul progetto di modifica del cementificio ubicato in località Mocomero del Comune di Vernasca (PC) per l'utilizzo del "CarboNeXT" (combustibile solido secondario) presentato da BUZZI UNICEM S.p.a. (con contestuale modifica sostanziale dell'A.I.A.), del Rapporto ambientale firmato nella seduta conclusiva della Conferenza di Servizi in data 21.6.2016 (All. I alla delibera di VIA) e, più in generale, delle determinazioni assunte dalla conferenza medesima, di tutti gli atti compresi e assorbiti nella VIA nonché, ove occorrer possa, l'annullamento e/o la disapplicazione del D.M. dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 14.2.2013, n. 22, "Regolamento recante disciplina della cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (CSS) ai sensi dell'art. 184-ter, comma 2, del D.Lgs. 152/2006 e s.m.i." e del D.M. dell'Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare 20 marzo 2013 di modifica dell'Allegato X, della parte V del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. in materia di utilizzo del Combustibile Solido Secondario.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Emilia Romagna, del Comune di Vernasca, della Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per le Province di Parma e Piacenza, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Buzzi Unicem S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2020, celebratasi in videoconferenza mediante collegamento da remoto, il dott. Salvatore Gatto Costantino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

I ricorrenti sono abitanti nel territorio del Comune di Vernasca (PC), nei pressi di un Cementificio gestito da BUZZI UNICEM ed agiscono, nel presente giudizio, al fine di ottenere l'annullamento degli atti e dei provvedimenti impugnati con i quali le Amministrazioni resistenti hanno autorizzato quest'ultima ad utilizzare quale combustibile nel predetto Cementificio, accanto a quelli fossili tradizionali sino ad ora impiegati, il prodotto denominato "CarboNeXT®" (d'ora in poi, per brevità: "CBN").

I) A fondamento dell'azione, espongono che l'uso del CBN, combustibile ottenuto da rifiuti, implicherebbe severi rischi per la salute umana, come risulterebbe dimostrato dalla "lunghissima" serie di prescrizioni dettate nella VIA impugnata, nonché dalla proposta di Legge formulata dalla Regione Emilia-Romagna, ai fini dell'abrogazione del Decreto del Ministro dell'Ambiente n. 22 del 14.2.2013 (c.d. "Decreto Clini").

La lesività della procedura di VIA sarebbe altresì da rinvenirsi nella circostanza che il provvedimento conclusivo avrebbe autorizzato non solo l'impiego del CBN, ma anche di altri non meglio identificati combustibili solidi secondari "similari" al suo interno.

II) Premette la difesa dei ricorrenti che il Codice dell'Ambiente qualifica come "combustibili solidi secondari" (CSS) quei prodotti ottenuti mediante il trattamento di determinati rifiuti urbani e speciali ("residuo secco combustibile") che avanza dopo l'eliminazione – tramite gli appositi processi – i materiali non combustibili dalle frazioni di rifiuti (come i metalli, il vetro, gli inerti o l'umido; art. 183, lett. cc).

A norma dell'art. 184 ter del Codice, i CSS "combustibili" sono prodotti, da tenersi distinti dai CSS che restano rifiuti; con la conseguenza che questi ultimi vanno utilizzati solo negli impianti autorizzati alla gestione dei rifiuti, mentre i primi possono trovare impiego nelle centrali termoelettriche e nei cementifici.

Precisa la difesa dei ricorrenti che quanto sopra discende dalle modifiche apportate al Codice dell'Ambiente per il tramite del Dlgs 205/2010: prima di tale modifica, quelli che oggi vengono definiti come CSS erano qualificati come "combustibili da rifiuti" (CDR o CDR-Q a seconda della qualità più elevata), e considerati quali rifiuti speciali ai sensi di cui agli artt. 183, lett. r) ed s) e 229 del Codice).

Pertanto, la novità rilevante della modifica di cui al Dlgs 205/2010 è stata quella di trasformare i rifiuti speciali in “prodotti” (CSS Combustibili) agevolandone il reimpiego in impianti diversi da quelli deputati alla gestione del ciclo dei rifiuti, a condizione, però, che il produttore esprima una “dichiarazione di conformità” ai sensi degli artt. 4 ed 8 del DM n. 22/2013.

III) Nello specifico della odierna fattispecie, riferiscono i ricorrenti che BUZZI UNICEM presentava il 19.12.2014 una istanza di valutazione di impatto ambientale e modifica dell’AIA in relazione all’utilizzo del “CBN” (un CSS – Combustibile) nell’impianto di cottura del Cementificio condotto in località Mocomero del Comune di Vernasca (progetto che richiedeva modifiche all’impianto, volte a ridurre l’utilizzo di altri combustibili fossili tradizionali, richiedente la VIA per effetto dell’allegato B2 alla LR Emilia –Romagna n. 9/1999, punto 68).

Alla Conferenza dei servizi indetta dalla Provincia di Piacenza venivano convocati come componenti il Comune di Vernasca, l’ARPAE, l’Unione Montana Alta Val Nure, la Soprintendenza per i BBAA e per il Paesaggio per le Province di Parma e Piacenza; prendeva parte ai lavori anche il Sindaco del Comune di Lugagnano, senza diritto di voto e gli altri Sindaci dei Comuni limitrofi (Castell’Arquato e Morfasso) venivano sentiti in una unica seduta. Al solo fine di "acquisire elementi utili" venivano inoltre invitati a partecipare il Servizio Territoriale dell’ARPAE di Piacenza, l’AUSL di Piacenza, il Comando Prov.le dei Vigili del Fuoco, il Servizio Tecnico dei Bacini degli affluenti del Po della Regione E.R.

All’esito dei lavori (svoltisi in numerose sedute, durante i quali i Sindaci dei Comuni limitrofi esprimevano dissenso; venivano esaminate 54 osservazioni e controdeduzioni e veniva espletata una istruttoria pubblica ai sensi dell’art. 15 della LR n. 9/1999, su richiesta del Sindaco di Lugagnano), la procedura di VIA si concludeva favorevolmente alla istante, ma con apposizione alla relativa autorizzazione di 27 prescrizioni e 11 “indicazioni di carattere generale” che, secondo la difesa dei ricorrenti, denoterebbe che l’Amministrazione non avrebbe valutato gli impatti del progetto, ma avrebbe scelto di “accettarne i rischi” sperimentando successivamente i suddetti impatti.

Alla luce dei contenuti della proposta di Legge della Regione Emilia Romagna (avente ad oggetto l’abrogazione del “Decreto Clini” – delibera dell’Assemblea Legislativa n. 91 del 13.9.2016, oggetto nr. 812), considerata la mancanza di un indispensabile confronto in Parlamento circa i presupposti del suddetto Decreto e la mancanza di necessarie indagini sugli eventuali rischi per la salute dell’uomo e per l’ambiente legati all’uso del CSS nei cementifici, i ricorrenti chiedono l’annullamento degli atti impugnati per le seguenti articolate ragioni.

A) Sul principio di precauzione dettato dall’Unione Europea (art. 191 del TFUE, già art. 174 TCE) e sancito dall’art. 301 “attuazione del principio di precauzione” del Dlgs n. 152/2006, che deve trovare applicazione in ogni caso di rischio anche solo potenziale; che impone, in tali casi, che l’adozione dei provvedimenti amministrativi sia preceduta da una valutazione scientifica completa; che implica la prevalenza dell’esigenza di tutela della salute rispetto alle considerazioni economiche; deducono i ricorrenti che detto principio non avrebbe trovato applicazione né nel corso del procedimento, né nel DM 22/2013 che rende possibile l’uso del CBN nel cementificio.

B) Illegittimità del provvedimento di VIA impugnato per violazione del principio di precauzione, del principio di buon andamento, proporzionalità e ragionevolezza; per eccesso di potere per

contraddittorietà, difetto di istruttoria, sviamento, per violazione dell'art. 32 della Costituzione.

B.I) L'incompletezza delle conoscenze scientifiche – che avrebbe imposto una diversa e non favorevole conclusione del procedimento di VIA – sarebbe comprovata, oltre che dalla già richiamata proposta di Legge per l'abolizione del Decreto Climi, anche dal Piano Regionale della Prevenzione 2015-2018 (DGR n. 771/2015 del 29.6.2015) che include al suo interno “uno studio sui cementifici e sul loro impatto in relazione all'utilizzo di combustibili tradizionali ed alternativi”; studio che in maniera del tutto irragionevole la Regione indicava (in risposta alle sollecitazioni volte a sospendere il VIA in attesa dei relativi esiti) come connesso proprio all'attivazione delle modifiche dell'impianto, con una palese inversione logica violativa dei principi sopra indicati; dal numero elevato di prescrizioni apposte al favorevole esito del VIA, che denoterebbero la prova dell'esistenza di rischi gravi per la salute.

B.II) Lacunosa sarebbe l'istruttoria del procedimento VIA, in violazione dell'art. 1 della LR Emilia Romagna n. 9/1999; solo apparentemente sarebbe stato esaminato l'impatto delle modifiche all'impianto sulla salute umana, essendosi limitata la Conferenza all'esame ed al recepimento dell'allegato D al Rapporto Ambientale denominato "Analisi epidemiologica Alta Val d'Arda 2015", dal momento che tale studio (privo di firme o di intestazioni) non sarebbe altro che una mera “indagine storica”; gli impatti sulla salute sarebbero esclusi in forza di poche righe assertive; sarebbe stato omesso il parere dell'AUSL, pur essendo quest'ultima autorità convocata alla Conferenza per acquisire elementi decisionali; sarebbero state ignorate le risultanze dell'“Atlante della Mortalità in Emilia Romagna 2009/2013” secondo cui la Provincia di Piacenza risulterebbe essere la prima tra tutte le Provincie della Regione per mortalità per l'insieme delle patologie nei maschile e seconda per le femminile; sarebbe stata omessa (o comunque resa in maniera insufficiente) la valutazione di impatto sull'ambiente, in quanto si sarebbe minimizzato l'impatto del traffico veicolare (che si prevede aumenti per compensare con le maggiori quantità il minore grado di efficienza energetica del CBN, che possiede un potere calorifico minore di quello dei combustibili ordinari); non sarebbe sufficiente, in quanto meramente sollecitatoria, la misura compensativa volta ad ottenere l'utilizzo da parte della proponente di mezzi meno inquinanti (euro 5 ed euro 6); l'analisi delle caratteristiche chimiche del PetcoKe e di un non identificato CSS conferito in altro Cementificio della controinteressata (Robilante) condurrebbe alla conclusione che sussistono una serie di metalli che peggiorano e IPA che raddoppiano con conseguenze nocive per le immissioni in atmosfera; sarebbe insufficiente il “sistema dei controlli” essendosi autorizzata la BUZZI a proseguire nella combustione di CSS per 5 giorni in presenza di anomalie del SME (Sistema Monitoraggio Emissioni) ,mentre l' art. 237-octiesdecies comma 3 del D.Lgs. 152/2006 prevede, in caso di superamento dei valori limite di emissione, di proseguire l'esercizio al massimo per 4 ore consecutive di superamento e di non eccedere 60 h/anno complessive di esercizio in tali condizioni; sarebbe stata omessa la valutazione della c.d. “opzione zero” e delle possibili alternative di progetto; sarebbe autorizzato l'impiego del CarboNeXT® ma anche di un CSS combustibile con diversa denominazione commerciale conforme ai requisiti, con conseguente possibilità di impiego di qualsiasi CSS che però è emersa solo al termine del procedimento, i cui dati – basati sul CBN – non potrebbero che essere falsati e che avrebbe quindi dovuto essere rinnovata.

Con ulteriore capo di censura, viene lamentata la illegittimità del Decreto 22/2013 di modifica dell'Allegato X, della parte V del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i. in materia di utilizzo del Combustibile Solido Secondario, per eccesso di potere per sviamento, per violazione del principio di precauzione e dei principi di trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa, dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, dei principi della giurisprudenza comunitaria in materia di rifiuti e per violazione dell'art. 184-ter del Dlgs n. 152/2006. Secondo i ricorrenti, il DM 22/2013 – adottato a fine legislatura ex art. 184-ter del Dlgs 152/2006, per ovviare ai rilievi espressi dalla Commissione VIII della Camera su un analogo schema di DPR che era stato esaminato sfavorevolmente per mancanza dei necessari approfondimenti in ordine ai rischi da impiego dei CSS in parziale sostituzione dei combustibili fossili e per la mancata costituzione di un moderno ed efficace sistema di controlli ambientali – avrebbe violato le competenze parlamentari; il principio di precauzione; la direttiva 2008/98/CE sui rifiuti (recepita nel Dlgs 205/2010) e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che hanno evidenziato l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale dei rifiuti imponendo il rispetto della gerarchia delle funzioni di riduzione, riutilizzo, riciclaggio e recupero energetico; nel caso del CSS-Combustibile si sarebbe in presenza di una “disposizione che esclude dalla disciplina sui rifiuti i sottoprodotti che rispondono a determinati standard merceologici o norme tecniche” e che come tale si pone in contrasto con la direttiva citata (parere motivato della Commissione europea. 2005/4051 del 13.12. 2005); invero, secondo la ricorrente, il CSS – Combustibile assume la qualifica di “prodotto” sulla sola base della mera dichiarazione del produttore che certifichi le modalità del processo di produzione.

I ricorrenti concludono pertanto per l'accoglimento del ricorso e per l'annullamento degli atti impugnati.

Si sono costituiti la Regione Emilia Romagna, il Comune di Vernasca, la Soprintendenza per i Beni Architettonici e per il Paesaggio per le Province di Parma e Piacenza, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed infine la controinteressata Buzzi Unicem S.p.A. che resistono al ricorso del quale chiedono il rigetto.

In particolare, la difesa del Comune di Vernasca precisa, in fatto, che la variazione dell'AIA del Cementificio è stata assoggettata a procedura di VIA proprio su richiesta dell'Ente; che nella conseguente procedura aperta di “screening” non vi è stato alcun intervento critico nonostante gli avvisi siano stati ampiamente pubblicizzati (tramite BUER ed affissione all'Albo pretorio del Comune).

Viene eccepita l'inammissibilità ed improcedibilità del ricorso per carenza di interesse anche sopravvenuta in quanto l'annullamento della VIA comporterebbe l'annullamento dell'AIA che, a sua volta, comporta la modifica in senso più restrittivo della AIA precedente (2014) con conseguente aberranti: il CRB verrebbe infatti (ri)sostituito con combustibili fossili i quali, come risulta dall'allegato 1 al Rapporto sull'impatto ambientale relativo al progetto *de quo* allegato alla DGR n. 1176/2016 (punto 4.B.2) sono maggiormente inquinanti; la differenza in termini di limiti emissivi sarebbe ben rappresentata nell'allegato 5 della delibera di VIA laddove sono rapportati questi ultimi con i precedenti valori del 2014, rendendosi evidente la variazione dei citati limiti di CD+TI da 0,05 a 0,04 mg/Nm<sup>3</sup>, HG da 0,05 a 0,04 mg/Nm<sup>3</sup>, PCDD+PCDF 0,08 media annuale contro il precedente 0,1 mg/Nm<sup>3</sup>; e la normazione di un nuovo inquinante, prima non individuato (PCD-DL 0,08 mg/Nm<sup>3</sup>).

Inoltre, sotto diverso profilo, con successiva determina dirigenziale n. 1765 del 04/04/2017 l'ARPAE (Agenzia Regionale per la Previsione, l'Ambiente e l'Energia) dell'Emilia Romagna di Piacenza ha rilasciato una nuova AIA riferita allo stabilimento in esame, e ciò in applicazione di quanto dettato dall'art. 29 octies D.lgs n. 152/2006 e art. 11 L.R. n. 21/2004, norme che ne prevedono l'obbligatorietà. Ne deriverebbe che siccome la nuova autorizzazione sostituisce l'AIA 2014 e le modifiche di quest'ultima operate con l'AIA del 2016 circa l'utilizzo del CRB, e detto provvedimento non risulta impugnato, nessun vantaggio potrebbero conseguire i ricorrenti dall'accoglimento del ricorso, essendo l'impianto autorizzato in forza del nuovo titolo. In particolare, evidenzia la difesa dell'Ente locale, la nuova AIA 2017 è strutturata per l'utilizzo sia di combustibili tradizionali sia del *CarboNext®* per il quale prevede nuovi limiti ancor più restrittivi.

Nel merito, si osserva che i combustibili alternativi anche se rifiuti, sono in uso nell'industria cementiera da anni, come emergerebbe dal BREF di cui alla decisione della Commissione UE del 26.03.2013 che in ordine al consumo di energia termina precisa che per limitare e ridurre tale consumo le BAT prevedono l'applicazione combinata di tecniche quali l'utilizzo di sistemi di forni per il cemento ottimizzati ed adatti alla combustione dei rifiuti.

Seguono analitiche elencazioni delle fonti euronitarie che hanno già affrontato il tema dell'impiego del CSS-Combustibile nella produzione da Cementificio, esaminando anche le previsioni di cui al DM 22/13; e dell'esito degli studi dell'apposito comitato istituito per effetto di quest'ultima normativa (Rapporto 2017-2018).

Quanto ai problemi del traffico veicolare, la difesa del Comune si sofferma approfonditamente sulle relative proiezioni, per sostenere che il modesto aumento di quest'ultima attività viene compensata dalla proposta di ammodernamento del parco autoveicoli.

Il Comune contesta l'affermazione secondo cui la VIA avrebbe autorizzato non solo CRB ma anche tutti gli altri generici CSS, precisando che questi ultimi sono suddivisi in CSS rifiuto e CSS combustibili conformi al DM 22/13: sono state individuate nei provvedimenti impugnati prescrizioni per il CSS combustibile utilizzabile a Vernasca ancora più limitanti di quelle definite dal D.M. 22/13. L'esame dell'impatto sulla salute umana sarebbe adeguato e ben diverso da quello prospettato dai ricorrenti, come risulterebbe al sottoparagrafo B4, punto 8 "*considerazioni igienico sanitarie*".

Anche in ordine alle censure dedotte avverso il DM 22/13 la difesa del Comune eccepisce la carenza di interesse dei ricorrenti, posto che l'annullamento del decreto comporterebbe la reintroduzione di criteri di protezione ambientale meno restrittivi e, nel merito, la legittimità del decreto sui contenuti del quale si sofferma.

Deduzioni analoghe sono svolte dalla controinteressata BUZZI UNICEM (che si sofferma particolarmente sulla natura del CRB), dalla Regione Emilia Romagna (che illustra la disciplina normativa della VIA e la relativa procedura, evidenziando, tra l'altro, la irrilevanza ai fini per cui è causa della proposta di legge intesa all'abolizione del DM 22/2013), nonché dal Ministero dell'Ambiente (che approfondisce le tematiche relative al DM 22/2013, evidenziando lo scopo perseguito con il relativo regolamento, che inserirebbe nelle politiche europee di "*circular economy*").

Le parti hanno scambiato memorie, documenti e note di udienza, evidenziando, peraltro, la controinteressata che, nelle more del giudizio, l'impianto è stato avviato con esecuzione delle modifiche autorizzate ed impiego del CRB e le emissioni sono registrate nei limiti dei valori normali attesi, confermandosi quindi, ex post, la correttezza dell'istruttoria svolta nel procedimento in esame.

Nella pubblica udienza del 4 dicembre 2020, celebratasi in collegamento da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Nell'odierno giudizio, le parti controvertono in ordine alla legittimità dei provvedimenti impugnati, sulla base e per l'effetto dei quali la controinteressata è stata autorizzata all'impiego nel Cementificio di cui è titolare di CRB in luogo di combustibili fossili tradizionali.

I) Tra le varie eccezioni preliminari, deve essere esaminata la prima e principale tra di esse, consistente nella carenza di interesse derivante dalla mancata impugnazione della nuova AIA intervenuta successivamente a quella di cui si discute.

Si tratta di una eccezione fondata, a dispetto delle deduzioni ampiamente articolate dalla parte ricorrente (che vorrebbe evidenziare una sorta di automatismo tra l'annullamento del VIA e l'AIA sopravvenuta, che dipenderebbe comunque dalla prima).

Invero, l'AIA costituisce il titolo legittimante l'esercizio dell'impianto – per i profili qui considerati – con la conseguenza che esso costituisce il vero e proprio atto lesivo della posizione di interesse che l'azione di annullamento è rivolta a tutelare.

Né può accedersi alla tesi dei ricorrenti secondo cui la nuova AIA costituirebbe un mero riesame del precedente titolo reso obbligato dalla pubblicazione delle c.d. "BAT" (*Best Available Techniques*) per la produzione di cemento, calce e ossido di magnesio (G.U.C.E. n. L100 del 09/04/2013), che avrebbe lasciato impregiudicato il tema dell'impiego del CBN e dei CSS Combustibili nell'impianto della controinteressata, poiché le "migliori tecnologie disponibili" costituiscono un parametro che attiene ai presupposti dell'AIA (Corte Cost. 9 maggio 2013, n. 85, richiamata da BUZZI UNICEM ed art. t. 29-bis, comma 1, del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152), con la conseguenza che l'adeguamento di quest'ultima alle prime implica comunque un rinnovo del titolo che impedisce di considerarlo come "meramente confermativo" del precedente, anche se determinate prescrizioni restino in sostanza immutate (attesa la natura unitaria ed inscindibile dell'AIA).

Nel caso di specie, a riprova di quanto sopra, le BAT per l'industria del cemento sono riferite anche all'impiego del CSS nei relativi forni (come ampiamente illustrato da BUZZI UNICEM nelle proprie memorie e produzioni documentali, cui si rinvia).

Ad ogni modo, non è necessario approfondire ulteriormente il profilo (come le residue eccezioni di inammissibilità del ricorso), perché il gravame è infondato e va respinto nel merito.

II) Per evidenti ragioni di pregiudizialità logico-giuridica deve essere dapprima esaminata la doglianza rivolta all'annullamento del DM 22/2013.

Come rilevato nelle memorie conclusive delle resistenti, analogo gravame è stato già esaminato e respinto dalla Sezione (per quanto qui rileva), con recente decisione alla quale è possibile rinviare (sentenza nr 4226 del 4 aprile 2017).



In relazione alle doglianze con le quali veniva dedotta la “violazione da parte delle norme del decreto n. 22/2013 dei criteri dettati dall’art. 6 della direttiva 2008/98 per la produzione e l’utilizzazione dei CSS, tra i quali l’obiettivo di utilizzare questi ultimi per ottenere una efficiente produzione di energia elettrica o termica, la possibilità di riqualificare come CSS un materiale costituente in precedenza rifiuto soltanto in presenza di un mercato e di una domanda di tale prodotto e la necessità che le sostanze usate nei procedimenti in questione possiedano i requisiti tecnici previsti per gli scopi di destinazione e rispettino gli standard minimi ad essi applicabili”, il ricorso è stato respinto, considerando che “dopo aver chiarito, al comma 1 dell’art. 6 (Rifiuti ammessi per la produzione del CSS - Combustibile) che “per la produzione del CSS – Combustibile sono utilizzabili solamente i rifiuti urbani e i rifiuti speciali, purchè non pericolosi”, il decreto n. 22/2013, al comma 2 del medesimo art. 6, precisa che “l’avvio dei rifiuti alla produzione del CSS – Combustibile deve avvenire nel rispetto dell’art. 179 del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152” (Norme in materia ambientale), richiamando, dunque, in ogni caso, il principio ivi contenuto della scelta della “migliore opzione ambientale” e la necessità di adottare tutte “le misure volte a incoraggiare le opzioni che garantiscono, nel rispetto degli articoli 177, commi 1 e 4, e 178, il miglior risultato complessivo, tenendo conto degli impatti sanitari, sociali ed economici, ivi compresa la fattibilità tecnica e la praticabilità economica”; e che “l’uso da parte del regolamento impugnato del termine “conferimento” risulta, in realtà, neutro rispetto al valore che i CSS possono assumere come fonte di energia elettrica o termica e non esclude che la cessione di tali combustibili possa essere effettuata dietro versamento di un corrispettivo da parte del soggetto utilizzatore, mentre il riferimento alla norma UNI EN 15359 - che prevede la classificazione dei CSS in base a tre parametri: il potere calorifico inferiore (indice del valore energetico e quindi economico), il contenuto di cloro (indice del grado di aggressività sugli impianti) e il contenuto di mercurio (indice della rilevanza dell’impatto ambientale) – assicura all’utilizzatore un’informazione immediata e chiara sul combustibile, non precludendo, al contempo l’indicazione anche di valori di riferimento per altri parametri chimico-fisici più significativi. Anche da tali punti di vista il decreto n. 22/2013 appare, dunque, immune dai dedotti vizi di violazione delle direttive comunitarie e di carenza di istruttoria.” Si è anche precisato che “Il fatto che, diversamente da quanto semplicemente raccomandato dalla norma UNI EN 13358, sia il produttore del CSS – Combustibile e non un ente terzo ad emettere la dichiarazione di conformità per ogni sottolotto di materiale o la previsione che gli impianti che usano CDR (combustibile da rifiuto) possano far ricorso, nei limiti della loro autorizzazione, al CSS previa comunicazione all’Autorità competente senza che sia stabilito preventivamente quale tipo di CSS combustibile essi debbano utilizzare, come consigliato, invece, dalla norma UNI EN 15359 non appaiono, poi, in verità, in grado di inficiare, proprio per il carattere non vincolante delle suddette norme, la legittimità del regolamento, volto a stabilire, ai sensi dell’art. 1, comma 2, “le procedure e le modalità affinché le fasi di produzione e utilizzo del CSS - Combustibile, ivi comprese le fasi propedeutiche alle stesse, avvengano senza pericolo per la salute dell’uomo e senza pregiudizio per l’ambiente, e in particolare senza: a) creare rischi per l’acqua, l’aria, il suolo e per la fauna e la flora; b) causare inconvenienti da rumori e odori; c) danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente””.

Le argomentazioni variamente dedotte nell’odierno giudizio non inducono il Collegio ad un diverso orientamento.

Il bis) Invero, il Regolamento n. 22/2013 costituisce applicazione dell’art. 184 *ter* del Codice Ambiente, per come modificato proprio in recepimento della Direttiva 2008/98/CE dal Dlgs n. 205/2010 ed è rivolto alla regolazione delle condizioni e dei presupposti in forza dei quali le fasi di produzione ed utilizzo di CSS-Combustibili si svolgano senza pericolo per la salute dell’uomo e la tutela dell’ambiente,

così collocandosi tale normativa nel quadro più generale delle politiche europee per la creazione e promozione della c.d. “economia circolare”.

Il *ter*) A fronte di tali finalità non è sufficiente una generica, quanto assertiva, affermazione di violazione della “gerarchia dei rifiuti”, in quanto l’utilizzo dei CSS-Combustibili è esso stesso parte del “recupero” dei rifiuti (ai fini di un loro sfruttamento nell’ambito dell’efficientamento energetico); non supporta la censura il richiamo agli esiti dei lavori parlamentari dell’VIII Commissione della Camera, dal momento che il giudizio espresso in tale sede ha contenuti di opportunità e merito politico, non di evidenza scientifica circa la pericolosità dell’utilizzo dei CSS – Combustibili nei termini poi declinati nel decreto impugnato; gli obiettivi di utilizzare un maggior quantitativo di CSS nei forni di cemento italiano dotati delle necessarie tecnologie per il controllo delle emissioni perseguono lo scopo di trattenere in Italia importanti risorse energetiche già presenti, in linea con le *Best Practices* che l’Avvocatura evidenzia essere state implementate in altri Paesi UE (che individuano un mix ottimale per la gestione dei rifiuti e per annullare il ricorso alla discarica tra il 55-70% di raccolta differenziata ed il 30-45% di recupero termico).

In linea generale, le deduzioni difensive delle resistenti circa il collegamento tra le disposizioni del DM 22/2013 e la politica (euro unitaria) in materia di “*end of waste*”, nei termini che si sono succintamente richiamati, valgono a rivelare una natura puramente ipotetica delle doglianze formulate dai ricorrenti circa l’asserito mancato accertamento dell’impatto dell’utilizzo dei prodotti di cui si discute nel ciclo industriale della produzione del cemento.

Il *quater*) A tale conclusione non può che pervenirsi anche in considerazione della circostanza, pure debitamente evidenziata in atti, che il DM 22/2013 è stato notificato alla Commissione Europea seguendo le procedure dell’art. 6 della Direttiva 2008/98/CE, senza che sia stata sollevata o eccepita in alcun modo la sussistenza di pregiudizi in relazione ai principi di tutela della salute o di prevenzione dell’ambiente (cfr. la Relazione predisposta dal Comitato di Vigilanza e Controllo istituito ai sensi dell’articolo 15 del decreto ministeriale 14 febbraio 2013): il Regolamento è stato infatti notificato il 10 agosto 2012 e pubblicato il 14 marzo 2013, su GU n. 62, dopo aver recepito alcune modifiche provenienti dalla Commissione UE (e da alcuni paesi europei) per garantire la massima protezione dell’ambiente e della salute umana.

Il *quinqües*) In base a quanto sopra, deve pertanto concludersi, in coerenza con la decisione di cui alla sentenza di questa Sezione nr 4226/2017 sopra richiamata, che il decreto impugnato non è affetto dai profili di censura dedotti in giudizio, rispetto alla normativa comunitaria di riferimento, ossia dall’articolo 6, comma 4 della direttiva 2008/98/CE.

Inoltre, detto decreto non si pone in violazione dei principi affermati dalla Sentenza della Corte di Giustizia UE del 22 dicembre 2008 (C-283/07) sul CDR-Q richiamata dalla parte ricorrente (e secondo la quale “*la disciplina italiana in materia di CDR-Q (combustibile da rifiuti di qualità elevata - art. 183, d.lg. n. 152 del 2006) sottrae al regime comunitario sui rifiuti materiali residui che corrispondono alla definizione di cui all’art. 1, lett. a), della direttiva 75/442 e che non ricadono fra le eccezioni previste al suo art. 2, n. 1*”), essendo le direttive 75/445/CEE e 2006/12/CE ampiamente superate dalla direttiva 2008/98/CE.

Ne consegue anche il rigetto della domanda, proposta in ricorso, intesa ad ottenere l'annullamento o la disapplicazione del decreto ministeriale 20 marzo 2013 che ha inserito il CSS-Combustibile nell'elenco dei combustibili, contenuto nell'Allegato X alla parte quinta del decreto legislativo n.152/2006, attesa la natura meramente consequenziale di tale decreto rispetto al D.M. 14 febbraio 2013, n. 22.

III) Le doglianze formulate in ordine allo svolgimento del procedimento di VIA ed al relativo esito, sono parimenti infondate, secondo le deduzioni variamente articolate dalle resistenti, che trovano la condivisione del Collegio.

Il primo motivo di ricorso, inteso a prospettare la sussistenza di incertezze scientifiche circa l'utilizzo del CSS in luogo di combustibili fossili, va respinto in conseguenza dell'esito dell'esame della doglianza avverso il DM 22/2013, che tale utilizzo consente; nonché avendo riguardo alla natura meramente ipotetica della censura, che veicola una ragione di insicurezza fondata solo su timori scaturenti da fondamenti insufficienti ai fini del presente giudizio.

Non possiede alcun rilievo in proposito l'iniziativa della Regione Emilia Romagna volta a chiedere in via legislativa l'abrogazione del DM 22/2013, attesa la natura meramente politica della relativa proposta, essa stessa rappresentativa di una sfiducia di principio sulla tecnica di impiego dei CSS – Combustibili autoreferente (da spiegarsi, plausibilmente, con riguardo ai timori del territorio che l'Assemblea Regionale si è fatta carico di rappresentare, senza, tuttavia, che essi risultino giustificati da evidenze scientifiche).

Anche l'emanazione del Piano Regionale di prevenzione 2015.2018 è neutrale rispetto alle ragioni di censura, essendo del tutto logicamente rivolta la relativa iniziativa al monitoraggio ed allo studio "in progress" delle relative implementazioni di impiego, il che corrisponde ad un prudente monitoraggio da svolgersi nel tempo in rapporto ad impianti già in funzione (in modo da adottare misure adeguate nel caso di riscontrato superamento dei livelli di emissioni, circostanza di fatto che, peraltro, nell'odierno giudizio, è stata oggetto di concreta verifica al momento dell'entrata in funzione dell'impianto secondo le prescrizioni impartite con i provvedimenti impugnati e con esito pienamente confermativo di queste ultime, come dedotto dalla controinteressata nelle memorie conclusive).

Rivelative dell'inconsistenza della censura sono anche le produzioni documentali di BUZZI UNICEM che illustrano l'esito di mozioni analoghe a quelle della Regione, che sono state respinte dalla Commissione Europea (docc. allegati alla memoria BUZZI da 28 a 37); documenti sui quali è invero inutile soffermarsi, in quanto, come accennato, nessun rilievo sostanziale che possa interessare l'odierna fattispecie è stato sollevato in esito alla notifica del DM 22/2013.

Impropriamente, dunque, parte ricorrente vorrebbe applicare alla fattispecie odierna il principio di precauzione, i presupposti del quale non sono sussistenti.

Invero, il principio di precauzione postula la sussistenza di una effettiva incertezza scientifica circa l'effetto di un determinato impiego di tipologie di prodotti nell'attività industriale o produttiva, ai fini della protezione ambientale e della salute umana: ma l'osservanza di tale, pur fondamentale, principio, non può spingersi al punto di impedire l'ammodernamento tecnologico di impianti produttivi in presenza di meri timori o incertezze ed a fronte dell'espletamento di una istruttoria aperta anche al

confronto con il territorio, come nel caso di specie, durante la quale non sono stati allegati da parte delle comunità interessate, elementi di rilievo.

IV) Una volta chiarito il corretto esercizio delle procedure e delle valutazioni della VIA sulla modifica progettuale del Cementificio di cui si discute, le doglianze variamente articolate nel secondo gruppo di censure sono insufficienti a sorreggere il gravame, in quanto legate ad aspetti comunque marginali della valutazione (oltre a quanto già esaminato in ordine alla insussistenza di evidenze scientifiche tali da rendere dubbio l'impiego del CRB di cui si discute).

Sul punto, è sufficiente al Collegio rinviare alle difese delle resistenti, anche perché le doglianze sono comunque generiche.

L'analisi sull'impatto dell'utilizzo del prodotto CRB sulla salute umana è sussistente in atti (come indicato succintamente in premessa narrativa, vedasi lo studio della AUSL Piacenza "Analisi epidemiologica in Alta Val D'Arda 2015", allegato D al Rapporto Ambientale) e non è contraddetto con argomenti specifici di segno contrario (del resto di difficile ipotesi, considerato che non è contestata la corrispondenza delle misure impartite con i limiti ed i presupposti autorizzatori del DM 22/2013).

Quanto al traffico veicolare, la deduzione di parte ricorrente – ancora una volta priva di un adeguato sostegno tecnico – è insufficiente a superare il contenuto del Rapporto Ambientale che ha valutato criticamente le stime della Società, stimando l'incremento del traffico indotto dal trasporto del CSS-combustibile con criteri di valutazione più cautelativi e prudenziali, ovvero prevedendo un incremento massimo di 6/8 mezzi al giorno nell'ipotesi estrema, ritenendola – con giudizio di merito non sindacabile sotto il profilo della legittimità in quanto attinente ad una prognosi cautelativa - pienamente sostenibile dal punto di vista dell'ambientale e della salute.

Gli argomenti con i quali i ricorrenti affermano che il CSS avrebbe un contenuto superiore a determinati metalli ed altre sostanze rispetto al pet-coke, con conseguenti variazioni *in pejus* dei relativi limiti di immissioni sono ampiamente esaminati nella produzione (anche tecnica) della ricorrente (e smentiti in fatto dal rilievo effettuato a processo avviato), ma ad avviso del Collegio non v'è luogo ad approfondirne i presupposti e la disamina, in quanto si tratta di doglianze rivolte a dimostrare come, anche nello specifico dell'impianto di cui si discute, sarebbe mancato quell'approfondimento istruttorio rivolto ad accertare la ricorribilità alla sostituzione dei combustibili tradizionali con i prodotti CSS: argomento che, invece (per come proposto, ovvero in termini generali) è contraddetto dalla (non contestata) corrispondenza del VIA alle prescrizioni del Dm 22/2013.

Per queste ragioni, dunque, il gravame va respinto, ma con piena compensazione delle spese di lite, attesa la rilevanza sociale delle questioni prospettate e la particolare difficoltà tecnico-scientifica della materia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Bis), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2020 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Salvatore Gatto Costantino, Consigliere, Estensore

Brunella Bruno, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Salvatore Gatto Costantino**

**IL PRESIDENTE**  
**Elena Stanizzi**

**IL SEGRETARIO**