

-COMUNE DI MACOMER non costituito in giudizio;
-ASL 3 di NUORO, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Francesca Calabrò, con domicilio eletto presso il suo studio in Cagliari, Via Libeccio N. 32;
-MINISTERO DELL'INTERNO - Dipart.Vigili del Fuoco-Soccorso Pubblico - Difesa Civile, Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Nuoro, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distr.le Cagliari, domiciliata in Cagliari, Via Dante N.23;

nei confronti di

-TOSSILO TECNOSERVICE Spa, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Luisa Giua Marassi, Antonello Rossi, con domicilio eletto presso Antonello Rossi in Cagliari, Via Ada Negri, N. 32;

per l'annullamento

-della Autorizzazione Integrata Ambiente (A.I.A.) rilasciata al Consorzio Industriale di Macomer dalla Provincia di Nuoro, determinazione n. 1289 del 29 luglio 2015 del Settore Lavori Pubblici-Protezione Civile-Ambiente;
-delle precedenti determinazioni della Provincia di Nuoro nn.: 1964 del 25.06.2010; 1446 del 26.07.2013; 1693 del 12.09.2013; 1377 del 11.07.2014; 1878 del 3.10.2014; 712 del 10.04.2015 e 1247 del 24.06.2014, tutte concernenti il rilascio ed il rinnovo dell'A.I.A. al Consorzio Industriale di Macomer;
-della nota prot. 14383 del 1.08.2014 con la quale la Provincia di Nuoro ha avviato il procedimento ai sensi dell'art. 29 quarter comma 3 del D.L.vo 152/2006 nonchè del provvedimento di conclusione della Conferenza di servizi;
-della determinazione della Provincia di Nuoro n. 2003 del 21.10.2014 e della nota prot. 17769 del 6.10.2014 della Provincia di Nuoro (entrambe non conosciute);

-della delibera della Giunta Regionale n. 12/39 del 27.03.2015 mediante la quale è stato espresso il giudizio positivo sulla compatibilità ambientale dell'intervento "Realizzazione di una nuova linea di termovalorizzazione da 30 MWt presso il sistema di trattamento rifiuti di Macomer Tossilo - proposto dal Consorzio Industriale di Macomer. Procedura di VIA";

-della nota prot. 9652 del 20.05.2015 con la quale il Comune di Macomer ha espresso parere favorevole all'intervento;

-della Conferenza di servizi decisoria provinciale, il cui esito è stato favorevole alla modifica sostanziale dell'A.I.A. per la costruzione e l'esercizio di una nuova linea di termovalorizzazione da circa 30 MWt (non conosciuta);

-della nota prot. 12576 del 5.06.2015 del Servizio sostenibilità ambientale, valutazione impatti e sistemi informativi ambientali - SAVI;

-della nota prot. 1307 del 19.06.2015 del Servizio sostenibilità ambientale, valutazione impatti e sistemi informativi ambientali - SAVI;

-della nota prot. 13745 del 22.06.2015 del Servizio sostenibilità ambientale, valutazione impatti e sistemi informativi ambientali - SAVI;

-della delibera G.R. Regione Sardegna n. 12/22 del 25.03.2010 e della delibera G.R. Regione Sardegna n. 39/32 del 23.09.2011;

-della nota ASL Nuoro prot. PG/2015/0011100 del 4 marzo 2015 (non conosciuta);

- del parere dei Vigili del Fuoco;

di tutti gli ulteriori provvedimenti, atti o pareri istruttori che hanno determinato e sostenuto il provvedimento definitivo di A.I.A. del 29.07.2015 e il provvedimento di V.I.A..

e con I MOTIVI AGGIUNTI depositati il 3 dicembre 2015:

-del permesso di costruire comunale n. 32 del 27.10.2015, relativo alla realizzazione di una nuova linea di termovalorizzazione da 30 MWt presso il

sistema di trattamento rifiuti di Macomer, rilasciato dal Dirigente del settore tecnico del Comune di Macomer al Consorzio per la Zona Industriale di Macomer

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Nuoro, della Regione Sardegna, del Consorzio Industriale di Macomer; di Tossilo Tecnoservice Spa, dell' Asl 3 di Nuoro e del Ministero dell'Interno-Dipart.Vigili del Fuoco-Soccorso Pubblico - Difesa Civile e di Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Nuoro;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 giugno 2016 la dott.ssa Grazia Flaim e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Consorzio industriale di Macomer presentava, con nota 19.6-4.7.2014 sia alla Regione (per la VIA) sia alla Provincia (per l'AIA) istanza di avvio della procedura per la realizzazione di una <nuova linea> di termovalorizzazione presso l'impianto (già esistente) di Macomer-Tossilo.

La procedura di rilascio del provvedimento finale (AIA) veniva gestita dalla Provincia di Nuoro, sul presupposto della già ottenuta valutazione positiva della Giunta regionale (VIA).

Il vecchio impianto(inceneritore in senso proprio), strutturalmente obsoleto, era stato realizzato a “due linee” e con una tecnologia “a letto fluido” ed era idoneo

ad accettare una quantità inferiore di rifiuti (impegnando circa 38 operai); con il <revamping> la “capacità termica” sarebbe aumentata da 17,4MW a 30 MW .

Il nuovo impianto, sostanzialmente sostitutivo del precedente, sarebbe stato realizzato applicando una differente ed aggiornata tecnologia “a griglia” , soddisfacendo in tal modo gli attuali e moderni criteri tecnici.

Il nuovo impianto avrebbe garantito:

-la possibilità di smaltire 61.120 tonnellate/anno di rifiuto (contro le 48.000 del precedente)

-la produzione di 27,97 MW energia.

Il nuovo impianto rappresenta quindi l’innovazione strutturale in materia di incenerimento/termovalorizzazione/recupero dell’energia prodotta dal trattamento dei rifiuti.

Si può, quindi, affermare che l’impianto preesistente, qualificabile come mero “inceneritore” (a due linee) sarebbe stato sostituito con un “termovalorizzatore” capace, da un lato, di smaltire 61.120 tonnellate/anno di rifiuto, e, dall’altro lato, di produrre energia termica pari a 27,97 MW (autorizzato per 30).

Si evidenzia che l’impianto esistente si presentava peraltro solo parzialmente operativo (le linee erano solo parzialmente utilizzate); l’ inceneritore infatti è risultato attivo per un limitato numero di giorni nell’anno.

Il progetto è stato presentato al pubblico il 3.10.2014 (unitamente al SIA, studio impatto ambientale).

Seguivano osservazioni, controdeduzioni, integrazioni. L’Amministrazione regionale intendeva dimostrare la regolarità normativa dell’intervento e l’assenza di impatto per l’ambiente e per la salute pubblica.

E’ stato acquisito, in sede di istruttoria, uno studio del Centro Epidemiologico della ASL di Nuoro, inerente le principali cause di decesso nel periodo 2000-

2013 nelle zone industriali del territorio di competenza, ed in particolare di Macomer.

Tale studio non ravvisava, nella sostanza, particolari dati di maggior incidenza e di mortalità per tumori specifici, correlati ad industrie insalubri, nel distretto di Macomer.

Il SAVI e la Provincia convocavano, per l'11 novembre 2014, una Conferenza coinvolgente le varie Amministrazioni.

L'istituzione di una Conferenza istruttoria e di servizi era finalizzata al "coordinamento" e semplificazione dei due procedimenti da esperire di VIA e di AIA.

Tutti gli enti coinvolti esprimevano parere positivo alla realizzazione dell'intervento:

la Provincia di Nuoro, il Comune di Macomer, l' ARPAS, il Servizio Tutela dell'Atmosfera e del Territorio della Regione e, ovviamente, i promotori, il Consorzio industriale di Macomer e la Tossilo spa.

In sede di Conferenza regionale il Comune di Macomer (qui non ricorrente, essendo a favore dell'intervento, ma neppure costituito in giudizio quale controinteressato), manifestando il proprio orientamento affermava "il Comune di Macomer esprime parere favorevole per il procedimento di VIA per la realizzazione di una nuova linea di termovalorizzazione da 30 MWt presso il sistema di trattamento rifiuti di Macomer/Tossilo viste le sue ripercussioni positive, nel rispetto delle aree di interesse naturale e delle attività agricole".

Con deliberazione della GR del 27.3.2015 n. 12/39 è stata rilasciata la VIA (Valutazione positiva di Impatto Ambientale).

Con successiva determinazione n. 1284 del 29.7.2015 la Provincia di Nuoro ha rilasciato l' AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale), per la realizzazione di una nuova linea di trattamento rifiuti presso l'impianto di Tossilo, sul

presupposto dell'intervenuta positiva valutazione di VIA da parte della GR (titolare del potere programmatico e di compatibilità ambientale dell'intervento) e dopo aver convocato per il 21.5.2015 una nuova Conferenza di servizi, con l'espletamento degli ulteriori approfondimenti istruttori (il provvedimento di AIA non era un mero atto esecutivo della VIA, ma un provvedimento autonomo avente una sfera di valutazioni più ampia).

All'esito dunque della (nuova) Conferenza di servizi decisoria è stata rilasciata il 29.7.2015 anche l' AIA provinciale, provvedimento finale impugnato con il RICORSO PRINCIPALE, unitamente a tutti gli atti presupposti (indicati in epigrafe); l'impugnativa è diretta, principalmente e prioritariamente, a sostenere (rispetto all'AIA ed atti presupposti endoprocedimentali) la violazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato con delibera della GR il 20.12.2008 .

In esecuzione dei suindicati provvedimenti, in data 27.10.2015 il Comune di Macomer ha poi rilasciato il permesso di costruire per la realizzazione del termovalorizzatore (provvedimento impugnato con i PRIMI MOTIVI AGGIUNTI depositati il 3.12.2015, con nuova istanza cautelare).

Con successivi SECONDI MOTIVI AGGIUNTI notificati e depositati nel gennaio-febbraio 2016 , sono stati impugnati, sia per vizi propri che per illegittimità derivata, le delibere che hanno disposto il finanziamento regionale, nonché il nuovo Report registro tumori della ASL Nuoro, ritenuto confermativo dei dati ISDE, prodotti da parte ricorrente.

Complessivamente sono state formulate (con ricorso principale e con i successivi motivi aggiunti), in estrema sintesi, le seguenti censure:

- a) violazione del Piano regionale gestione rifiuti;
- b) mancato rispetto del principio di precauzione – difetto di istruttoria;

c) omessa considerazione dei dati sulla salute (specie tumorali) del territorio interessato;

d) contrasto con la vocazione agricola e pastorale del territorio.

La Regione, la Provincia di Nuoro, la ASL 3 di Nuoro si sono costituite in giudizio chiedendo l'irricevibilità e l'inammissibilità del ricorso, sotto vari profili, nonché il suo rigetto, sostenendo che il complesso procedimento si è svolto nel rispetto delle norme previste e della pianificazione regionale.

L'Avvocatura dello Stato si è costituita limitatamente all'impugnazione del parere del Comando Provinciale dei VV.FF. del 10.9.2015, eccependo l'inammissibilità, per questa parte, dell'impugnazione..

La società Tossilo Tecnoservice e il Consorzio industriale di Macomer, in quanto promotori, si oppongono (ovviamente) al ricorso e formulano le medesime eccezioni di rito sollevate dalle Amministrazioni .

Il Comune di Macomer, invece, pur se chiamato in causa come controinteressato (avendo espresso parere favorevole all'intervento), non si è costituito in giudizio.

Alla Camera di consiglio del 2.12.2015 la domanda cautelare è stata riunita al merito.

Alla successiva nuova Camera di consiglio (per la trattazione del cautelare sul ricorso e sui primi motivi aggiunti) tenutasi il 12.1.2016 la domanda cautelare è stata rinunciata, con richiesta di una trattazione nel merito a breve.

Sono seguiti scambi di memorie e di repliche finalizzate a contestare le tesi delle controparti.

All'udienza del 22 giugno 2016 la causa, dopo ampia discussione, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

RITO – ESAME PRELIMINARE DELLE ECCEZIONI

La ricorrente UNIONE DEI COMUNI BARBAGIA, con sede in Lodine, istituita nel 2008, riunisce 8 Comuni (Gavoi, Lodine, Ollolai, Olzai, Oniferi, Ovodda, Sarule e Tiana) e si colloca in un'area centrale della Sardegna, e rientra nell'ambito della Provincia di Nuoro.

L'Unione si trova nella medesima Provincia (di Nuoro) ove ricade l'intervento a valenza sub-regionale di Tossilo (volto a soddisfare le esigenze del Bacino area centro-nord della Regione Sardegna), e comprende anche i territori che competono alla ricorrente.

Già questo (primo) profilo di collocazione territoriale, <coincidente> con l'Autorità che ha assunto il provvedimento impugnato (AIA della Provincia), assume una significativa valenza giuridica.

Inoltre va, poi, considerato (secondo profilo) che l'Unione si trova nelle vicinanze del sito industriale di Ottana, che rappresenta una delle problematiche ambientali più complesse della Sardegna a causa degli inquinanti rilevati e dei riscontrati negativi effetti sulla salute dei cittadini (evidenziati anche nella documentazione pubblica prodotta in questo giudizio, concernente l'incidenza di mortalità per tumore in questa zona).

Tale criticità assume rilevanza in considerazione di giustificati timori di possibile "sovrapposizione" di sostanza nocive nell'ambiente e per la salute. La vicinanza ad un impianto operante con emissioni rilevanti e preoccupanti matura nella popolazione e, per essa, nei Comuni limitrofi o vicini, la giustificata "preoccupazione" di dover subire un accentuamento delle sostanze nocive a causa della pluralità degli impianti.

Olzai ad esempio, che è Comune limitrofo di Ottana, si trova a circa 13 Km. in linea d'aria.

A sua volta quest'area, decisamente critica ,sotto il profilo ambientale e della salute, si colloca in posizione ravvicinata a Macomer (circa 23 km, distanza in linea d'aria).

Quella tra Macomer e Olzai è di 33 Km.

Si tenga conto che la Provincia di Nuoro che ha rilasciato il provvedimento finale si trova a quasi 50 km. di distanza da Macomer.

Ovviamente i riferimenti delle distanze debbono essere quelli “in linea d’aria” e non certo quelli automobilistici (considerati, invece, dalle controparti che hanno sollevato le eccezioni processuali), vertendo la problematica contestata in giudizio in materia di collocazione e relative emissioni in atmosfera e contaminazioni del suolo di impianto potenziato di termovalorizzazione.

Come tale si prescinde (ovviamente) dalle distanze stradali.

L’Unione dei Comuni della Barbagia ritiene che, la realizzazione del progetto approvato del nuovo termovalorizzazione, con consistente potenziamento rispetto al preesistente (collocato vicino ad un’area già riconosciuta a rischio, Ottana), potrebbe determinare una riduzione della salubrità dei propri territori a causa della migrazione delle particelle inquinanti (diossine ed altre sostanze collegate alla combustione ed incenerimento di ingenti quantitativi di rifiuti) nel suolo e, soprattutto, nell’aria.

Ma un ulteriore elemento (terzo) di legittimazione, oltre a quello squisitamente territoriale precedentemente esaminato (di potenziale contaminazione dei propri territori), va considerato e posto in luce:

trovandosi l’Unione in una posizione di soggetto direttamente coinvolto ed interessato, specificamente, nel conferimento e alle modalità di trattamento dei rifiuti (inerenti, cioè, anche la propria area territoriale), le decisioni in ordine all’analisi della legittimità delle scelte assunte (a livello provinciale e regionale) in ordine alle opzioni di localizzazione e di trattamento del

secco/indifferenziato da conferire ben possono essere sindacate anche dai Comuni ricadenti nella stessa area di raccolta.

Trattandosi di Bacino, costituente porzione territoriale di riferimento, così come individuato nei confini territoriali (e nelle preferite modalità di recupero/smaltimento) dalla Regione con individuazione dei relativi fabbisogni, i Comuni hanno titolo a contestare, sotto il profilo della legittimità, le scelte compiute dai diversi enti coinvolti nel procedimento.

Con verifica di tutti gli elementi che costituiscono il presupposto della volontà di realizzazione dell'intervento di potenziamento del termovalorizzazione di Macomer, a livello, prima regionale, e, poi, provinciale.

Trattasi di profili sostanziali (individuazioni aree, modalità e opzioni concrete) che toccano direttamente anche le posizioni dei singoli Comuni e delle relative Unioni che ricadono nell'ambito della Provincia di competenza e che si riferiscono ad una Bacino di utenza (quello del centro-nord, addirittura più ampio di quello dei confini provinciali), così come individuato dalla Regione e che costituisce il parametro e l'area di riferimento per quantificare il fabbisogno (profilo, tra gli altri, contestato in questo giudizio).

Oltretutto si consideri che la gestione del servizio di igiene urbana comunale, e relativi costi, spettano proprio ai Comuni.

Conclusivamente, sul punto, va riconosciuta, in capo all'Unione, la sussistenza di un interesse concreto e diretto, anche in relazione allo sviluppo di soluzioni tecnologiche alternative rispetto ai tradizionali sistemi di smaltimento (incenerimento), più rispettosi dell'ambiente e della salute, al fine di garantire una maggior tutela della vita dei cittadini.

E tale obiettivo può essere coltivato anche tramite iniziative di carattere giudiziario.

Nel caso di specie sono riscontrabili, dunque, tutti gli elementi necessari per sostenere la sussistenza della legittimazione, in capo all'ente comunale associativo, ad opporsi alla localizzazione realizzazione di un impianto di trattamento tradizionale dello smaltimento a mezzo incenerimento, e ciò sia al fine di salvaguardare l'ambiente, ma anche al fine di interloquire in ordine al ciclo virtuoso dei rifiuti, in considerazione delle dirette ricadute sulla gestione spettante a livello sovra comunale, all'Unione.

Con legittima coltivazione di tutti gli strumenti giuridici idonei a stimolare lo sviluppo del riciclo dei rifiuti, a tutela dell'interesse collettivo, con beneficio del territorio e della salubrità dell'ecosistema.

Si rinvencono, dunque, anche per i Comuni, unificati in ente più esteso rappresentativo (Unione):

- sia il collegamento con il territorio (a dimensione, quanto meno provinciale, ma comunque a livello di Bacino di fabbisogno);

- sia la rappresentatività e stabilità (trattandosi di Istituzione formale e giuridicamente autonomamente rilevante),

- sia il perseguimento non occasionale di obiettivi di tutela ambientale (tipici anche per le attività comunali);

- sia l'interesse a contribuire ad una riduzione dei sistemi tradizionali di smaltimento/trattamento dei rifiuti, con potenziamento delle raccolte differenziate, tenendo anche conto che le modalità di gestione del servizio di igiene urbana comunale, e relativi costi, spettano proprio ai Comuni (con conseguente consistente interesse in ordine alle modalità di smaltimento); e con interesse ad individuare sistemi alternativi, rispetto a quelli tradizionali.

Del resto va considerato che il recupero virtuoso dei rifiuti ed il depotenziamento dei sistemi tradizionali di smaltimento con incenerimento è ampiamente incentivato dalla Comunità europea con le proprie Direttive, le

quali , oltretutto, stimolano, specificamente, ad attuare la chiusura degli impianti esistenti .

Sulla base di tali presupposti l' UNIONE DEI COMUNI BARBAGIA ha la piena legittimazione ad impugnare la procedura svolta (AIA provinciale, VIA regionale e atti presupposti ed endoprocedimentali) concernente il “revamping”, con potenziamento, dell'impianto di termovalorizzazione di Macomer, sussistendo in capo ad essa un interesse attuale, concreto ed immediato.

Per quanto concerne invece l'eccezione della Regione , del Consorzio industriale e della Provincia di tardività (il ricorso sarebbe tardivo essendo stato avviato per la notifica solo il 27.10.2015) in relazione all'impugnazione dei provvedimenti pregressi rispetto all'AIA, ed in particolare la VIA, delibera della GR del 27.3.2015 n. 12/39 (contenente il giudizio positivo di compatibilità ambientale), pubblicata in BURAS il 4.6.2015 (ex LR 1.2.2012 n. 3 artt. 1 e 2) il Collegio rileva che la ricorrente ha impugnato, correttamente, il provvedimento conclusivo del complesso iter di valutazione pianificatoria, economica, sanitaria ed ambientale.

Con l'approvazione del progetto in sede di AIA (Autorizzazione Integrata Ambientale) è emersa, nella concretezza, la lesività della decisione assunta dalle diverse autorità. Provvedimento che non solo recepisce ma dispone, secondo una propria valutazione autonoma e con istruttoria integrata, l'approvazione dell'intervento. Fino a quel momento l'intervento era ancora suscettibile di modifiche e rivalutazioni. Come tali gli atti precedenti costituiscono solo atti endoprocedimentali, rispetto ai quali non sussisteva un onere di immediata impugnazione.

Tanto è vero che, dopo la VIA regionale del 27.3.2015, sono stati acquisiti dalla Provincia nuovi, ulteriori ed importanti pareri/apporti istruttori: vedasi la fase

integrativa svoltasi in sede di Conferenza ARPAS con parere favorevole condizionato di cui alla nota 22.6.2015; informazioni e chiarimenti integrativi da parte del Consorzio il 15.6.2015; l'ARPAS, che con nota del 28.5.2015, evidenziava che rimaneva ancora (cioè persisteva ancora in quella fase!) un aspetto "ostativo" legato alla verifica del "calcolo per il raggiungimento dell'efficienza energetica".

L'AIA non costituiva dunque un provvedimento confermativo e/o di mero recepimento delle pregresse valutazioni VIA.

In sostanza l'emanazione dell'AIA presupponeva ancora lo svolgimento di un iter di "autonoma ed integrata istruttoria", da svolgersi in sede provinciale nell'ambito di una "nuova" Conferenza di servizi "istruttoria" e "decisoria", la quale doveva affrontare non solo gli aspetti squisitamente ambientali, ma, nel suo complesso, valutare la sussistenza di tutti gli altri presupposti per riconoscere all'impianto un giudizio positivo.

La Provincia in sede di AIA ha considerato l'intera sfera di incidenza dell'impianto, in riferimento ai diversi aspetti di rilievo:

ambientali, economici, strutturali, di compatibilità con le previsioni regionali pianificatorie e di soddisfazione dei criteri europei vigenti in materia, volti allo sviluppo del recupero dei rifiuti con strumenti e mezzi il più possibile rispettosi dell'ecosistema .

Tali elementi del provvedimento di AIA connotano, conseguentemente, come non definitivo (e come tale non obbligatoriamente impugnabile) il precedente parere di compatibilità ambientale (VIA), riferito ad un (solo) e limitato profilo (ambientale).

La complessa decisione della Provincia di deliberare la costruzione del nuovo termovalorizzatore implicava una valutazione più ampia. Ed, in ogni caso, in sede di Conferenza di servizi del maggio e del 22 giugno 2015 (decisoria) è

stato approvato un progetto di variante sostanziale (rispetto a quello del 25.6.2010 AIA).

Sul punto si è espressa specificamente anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato (rapporto di relazione fra VIA e autorizzazione finale) che ha ritenuto che “il provvedimento lesivo, e quindi impugnabile, è il provvedimento finale di autorizzazione e non la precedente valutazione di impatto ambientale; l’omessa impugnazione dell’autorizzazione conclusiva priva il ricorrente dell’interesse a coltivare il ricorso avverso la VIA” (cfr. Cs. V, n. 2611 del 26.5.2015 e 14.7.2011 n. 4290).

Infine, quale ulteriore elemento a sostegno dell’impugnabilità in via autonoma si rileva che, al punto 17 dell’AIA provinciale, si indicava espressamente la facoltà di impugnare il provvedimento innanzi al TAR Sardegna.

Non sussiste dunque tardività in relazione a tutti i molteplici atti endoprocedimentali assunti (dal giugno 2010 in poi, data della prima determinazione della Provincia n. 1964 del 25.6.2010), da parte delle diverse Amministrazioni –regionale e provinciale- (in particolare SAVI-VIA), fino all’AIA del 29.6.2015.

MERITO

Innanzitutto si evidenzia che il T.U. Leggi Sanitarie del 27.7.1934 del 1265, nell’ambito del Titolo III “Dell’igiene del suolo e dell’abitato”, al Capo III “delle lavorazioni insalubri”, all’art 216, prevede che “le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas e altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti sono indicate in un elenco diviso in due classi. La prima classe comprende quelle che debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni; la seconda quelle che esigono speciali cautele per l’incolumità del vicinato”.

L'approvazione dell'elenco è stato rimesso a successivo Decreto Ministeriale.

Il DM Sanità del 5.9.1994 Parte I <Industrie di Prima Classe> lett. C “attività industriali”, attuativo della norma, art. 216, contempla espressamente, sub n. 14, gli “inceneritori”.

Parte ricorrente sostiene, con la prima censura, che l'intervento approvato nel 2015 si porrebbe in contrasto con il Piano regionale dei rifiuti del 2008.

Il Piano comparava 5 scenari possibili evolutivi del sistema regionale (cfr. pag. 17 del Rapporto di “sintesi non tecnica” del Piano rifiuti regionale e pagg. 396 e ss. del Piano vero e proprio, per esteso):

*SCENARIO A): 2 POLI di termovalorizzazione:

-Cagliari da rimodernare (per bacino centro-sud);

-Ottana realizzazione ex novo (per bacino centro-nord);

con “dismissione” a fine transitorio dell'impianto di Macomer;

*SCENARIO B) 2 POLI:

-“revamping” Cagliari (per bacino centro-sud);

-Sassari ex novo (per bacino centro-nord);

con “dismissione” a fine transitorio di Macomer;

*SCENARIO C) 3 POLI:

-Sassari (per bacino nord) ex novo;

-Cagliari (per bacino sud), da rimodernare;

-Macomer (per bacino centro), da rimodernare (a regime).

In questo caso (scenario a 3, C) Mentre per Cagliari veniva previsto solamente un rimodernamento, per Macomer il revamping prevedeva un potenziamento della <capacità termica> rispetto a quella attuale: per circa 8 Gcal/h; inoltre la capacità massica dell'attuale doveva essere adeguata per garantire un surplus di portata di circa 9.000 t/a. (scorie e ceneri in nuova discarica in quanto la discarica esistente risultava in saturazione col periodo transitorio); il

potenziamento era qui giustificato dal fatto che l'impianto avrebbe operato "a regime";

*SCENARIO D) come soluzione B) :2 POLI: (Cagliari revamping; Sassari ex novo); dismissione a fine transitorio Macomer; con termovalorizzatore per bacino di Sassari localizzato presso gli impianti di Fiumesanto;

*SCENARIO E) come soluzione C), cioè 3 POLI (Cagliari, Macomer e Sassari), con termovalorizzatore per il bacino di Sassari localizzato presso gli impianti di Fiumesanto.

Si evidenzia, fin d'ora, che il PREVIGENTE Piano regionale aveva preferito la soluzione a 3 POLI di termovalorizzazione, stabilendo che gli impianti (a regime) avrebbe dovuto localizzarsi in 3 luoghi:

Cagliari, Sassari e Macomer.

Diversamente la GR nel 2008, in sede di approvazione del nuovo Piano, ha optato per la soluzione a 2 POLI (Cagliari e Sassari), con integrazione "in via transitoria" della prosecuzione dell'operatività dell'impianto di Macomer , da rimodernare (per sostenere le funzioni "nelle veci" di Sassari).

Anche, se, nello studio di Piano si precisa, in più punti, a livello generale, che "non sussiste una sostanziale differenza tra configurazioni a due o tre poli di termovalorizzazione, assumendo maggiore importanza altri fattori, quali l'aspetto organizzativo-gestionale nonché le caratteristiche socio-economiche ed urbanistico-ambientali del territorio regionale".

La valutazione impiantistica di raffronto (fra i diversi scenari) è stata compiuta analizzando profili posti su due livelli:

-energetico ambientale;

-comparazione economica.

Sono stati ritenuti migliori per il "beneficio energetico" (più efficienti) e per le "emissioni di gas" (meno lesive) gli scenari D) ed E).

Anche per la “comparazione economica” (valutazione costi di realizzazione, gestione, investimento) la valutazione più favorevole è andata in favore di D ed E (riscontrando maggiore sostenibilità economica, dimezzamento dei costi di investimento).

Dopo aver analizzato le diverse opzioni/scenari e raccolto le conclusioni dell'esame-raffronto effetti, la Giunta ha preferito come soluzione da privilegiare, nelle conclusioni, (cfr. pag. 24), quella che prevedeva il sistema <a regime> “bipolare” :

Cagliari e Sassari, con operatività transitoria di Macomer.

In sostanza il Piano regionale del 2008 prevede “a regime” solo 2 termovalorizzatori (Cagliari e Sassari), di cui uno (per il sud) già esistente e da adeguare (Cagliari) ed un altro per l'area centro nord, da localizzare preferibilmente in un impianto di potenza già esistente (individuato in Fiumesanto; in subordine comunque nel comprensorio di Sassari).

La “priorità” che è stata specificamente espressa, per l'area Nord (comprensiva anche del bacino di Macomer), è stata quella di realizzare (ex novo) un impianto a Fiumesanto (dove già vi era una struttura).

Questa configurazione (a 2 poli), afferma la Giunta a pag. 4/7 della delibera di approvazione del Piano regionale, prevede inoltre “L'ADEGUAMENTO DELL'IMPIANTO ESISTENTE a Macomer ALMENO PER LA GESTIONE DEL TRANSITORIO necessario per il raggiungimento della configurazione a regime”.

Quindi, chiaramente, una soluzione “ponte” in attesa della realizzazione, in concreto, della soluzione prescelta (Sassari nuovo), a regime, a 2 soli poli, ritenuti, in sede di approfondito studio (il Piano è composto da ben 589 pagine), sufficienti ed idonei per smaltire il quantitativo di rifiuti indifferenziati/secchi ed assimilati dell'intera Sardegna.

Inoltre va posto in luce, come fondamentale elemento, un ulteriore rilevante aspetto, che coinvolge la contemplata possibilità di un “futuro” sviluppo dell’impianto di Macomer (con suo passaggio da struttura transitoria a struttura a regime).

Nella Relazione si prevede, in punto di “transitorietà” dell’operatività dell’impianto, che l’eventuale (futura) scelta di mantenere in attività Macomer, anche “a regime” (cioè con sua trasformazione sostanziale della sua struttura e funzione), venga affrontata e sia conferita al “PIANO D’AMBITO”.

Con necessità, dunque, di una nuova valutazione in sede di un Piano ulteriore, territorialmente ristretto.

In ogni caso la Giunta regionale precisava (come indicazione valutativa per la pianificazione d’Ambito) che riteneva l’esistenza dell’impianto di Macomer in questi termini:

“NON SIGNIFICATIVA influenza nel bilancio economico ed ambientale del sistema complessivo“ (cfr. doc. 18 pagg. 24 lett. c) e 25 relazione sintetica; e doc 17 pag. 467, Piano per esteso).

In sostanza la Giunta decidendo di mantenere Macomer solo <in via provvisoria>, “ipotizza” che “in futuro” possa esservi una variante, coinvolgente proprio Macomer, con una decisione diversa e con conseguente passaggio dell’articolazione, come struttura ordinaria, da 2 a 3 poli. Ma solo con l’intermediazione valutativa del Piano d’Ambito, unico soggetto/strumento in grado di “attuare” una volontà modificativa della decisione assunta dalla GR (al quale il potere è stato da questa affidato).

Al punto c) di pag. 24 del Piano si prevede, infatti, che :

“la scelta di mantenere in attività, nella configurazione A REGIME, il terzo polo dedicato a Macomer, VA AFFRONTATA IN SEDE DI PIANO D’AMBITO con analisi che tenga conto della funzionalità e versatilità del

sistema complessivo, atteso che l'analisi sviluppata nel presente Piano ne evidenzia la NON SIGNIFICATIVA INFLUENZA NEL BILANCIO ECONOMICO ED AMBIENTALE DEL SISTEMA COMPLESSIVO”.

Poste queste premesse pianificatorie, parte ricorrente sostiene l' illegittimità della successiva delibera della GR 12/22 del 25.3.2010 nella parte in cui si afferma che il Piano rifiuti prevederebbe l' adeguamento dell' impianto esistente a Macomer per una potenzialità di circa 60.000 t/a e 30 MW.

(concetto poi ribadito anche dalla delibera della GR del 23.9.2011, anch' essa impugnata).

Tre sono i VIZI formulati con il RICORSO PRINCIPALE.

1) RAPPORTI CON IL PIANO REGIONALE.

Si sarebbe concretizzata una violazione del Piano regionale rifiuti in quanto le autorizzazioni rilasciate si sarebbero discostate dalle indicazioni precettive ; i 4 scenari prospettati (A-B-C-D-E, con preferenza per D) non sarebbero stati considerati, in particolare le localizzazioni contemplate nella lettera D, con le relative caratterizzazione “a regime” e “in via transitoria”; sarebbe stato applicato, in sede esecutiva, un nuovo modello (diverso da tutti quelli previsti) a 2 poli di termovalorizzatori, con localizzazione uno a Cagliari (corretto) e l' altro a Macomer (erroneo); articolazione del tutto nuova che non rientrerebbe in alcuna delle previsioni pianificatorie; il Piano regionale aveva scelto 2 poli (Cagliari e Sassari), con Macomer solo “ad esaurimento”; conseguente incompatibilità di una nuova linea a Tossilo, con suo potenziamento ingente, in considerazione del previsto raddoppio della capacità termica.

Parte ricorrente sostiene, inoltre, che a seguito del forte aumento della raccolta “differenziata” (che costituisce un obbligo), attuata nel corso degli anni (giunta al 65%), il rifiuto secco indifferenziato in Sardegna non dovrebbe superare le 260.000 t/a.; vi sarebbe un surplus di capacità impiantistica per circa 50.000

t/a, il che non giustificerebbero la realizzazione di una nuova struttura. Nel bacino di conferimento per Tossilo, il secco risulterebbe inferiore di 48.000 t/a (essendo la raccolta differenziata già al 60%), elemento che non giustificerebbe un nuovo termovalorizzatore da 60.000 t/a, che risulterebbe del tutto “sovradimensionato”.

Le previsioni impiantistiche contenute nel Piano del 2008 sarebbero, quindi, superate a seguito dell'intervenuta crescita, nelle more (e considerato l'ampio decorso del tempo), della raccolta “differenziata”.

L'aumento della raccolta differenziata (60-65% per i Comuni del bacino di Tossilo) si avvicina all'obiettivo del 70% stabilito dal Piano; il rifiuto secco indifferenziato non supererà le 40.000 t/anno, con conseguente prevista capacità eccessiva (60.000 t.) da trattare a Tossilo, con emissioni peggiorative rispetto allo stato attuale.

2)EMISSIONI-SALUTE.

Parte ricorrente sostiene che il quadro “emissivo” complessivo sarebbe peggiorativo rispetto all'assetto attuale perché il nuovo impianto:

- sarebbe destinato ad accogliere una maggiore quantità di rifiuti (con passaggio da 20.000 t/anno a 60.000);
- avrebbe un numero di ore di funzionamento maggiori;
- determinerebbe un peggioramento dell' aria; per SO₂ si passerebbe dal 14% al 41% (la Provincia aveva segnalato i rischi peggiorativi di emissioni (SO₂ da 14 a 41%, doc. 1 bis);
- sarebbe mancata una specifica analisi degli effetti sulla salute umana reali (incidenza tumori sulla popolazione dell'area di Macomer) e sull'ambiente;
- mancata applicazione del “principio di precauzione” comunitario, imperativo sia per le attività normative che per quelle amministrative.

Per ISDE aumenterà del 13% l'emissione delle diossine; con la nuova linea vi sarà l'aumento dell'incidenza SO2 dal 14 al 41% (doc. 1 bis e 31).

Non si poteva, cioè, consentire, secondo la ricorrente, l'avvio di una attività potenzialmente pericolosa quando non erano ben conosciuti i rischi connessi ; con l'approvazione del progetto e con la sua realizzazione si determinerebbe un potenziale rischio per la salute e l'ambiente; omessa applicazione di un principio di prevenzione anticipata.

Nello specifico parte ricorrente sostiene che dallo studio della ASL di Nuoro risulterebbe un incremento del tasso di mortalità generale (M+F) per tutte le cause notevolmente più alto nel distretto di Macomer rispetto agli altri distretti : +9,38 (confrontando i dati del triennio 2011-13 con quelli del 2006-2009) ; 10,71 se si confronta con 2000-2003. Considerando solo la mortalità <per tumori> vi sarebbe un incremento del +2,69 (confronto col primo triennio) e di +5,39 (confronto con il 2006-9).

I dati di dicembre 2015 evidenzerebbero che nel periodo 2003-2012 il primo posto per casi di tumore spetterebbe al distretto di Macomer (rispetto agli altri distretti della ASL di Nuoro, v. Tabella riportata).

Anche il confronto 2011-2013 con 2006-2009 denoterebbe una crescita dei casi di tumore (9,5% e 2%). Parte ricorrente sostiene che i dati forniti dalla ASL sarebbero incompleti ed errati e che, in caso di realizzazione dell'impianto, sussisterebbero concreti rischi per la popolazione.

3) COLLOCAZIONE

L'area coinvolta avrebbe una vocazione agro-pastorale (7 alimenti e 5 vini protetti); nel raggio di 20 km. dall'impianto vi sono 1370 aziende di allevamenti bovini e ovi-caprini (totale di 350.000 capi), con produzione di 30 milioni di litri di latte e oltre 40.000 q.li di formaggi (con impiego di 1.974 addetti). Le zone agricole sono inidonee ad ospitare

inceneritori/termovalorizzatori (art. 21 D.L 228 del 18.5.2001); in particolare il 2° comma lett. a) impone adozione di criteri per l'individuazione delle aree "non idonee" alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero rifiuti. Ed il principio risulta recepito anche dal Piano regionale, nella specie nel capitolo 11, con la previsione del "divieto di collocazione in aree protette", a tutela e protezione della qualità agroalimentare. Nel caso di impianti di termovalorizzazione si concretizza una diffusione delle particelle inquinanti anche a grande distanza (P.M. 2.5, particolato ultrafine, diossine, furani, metalli pesanti), che si trasmettono per via alimentare; e nel caso in esame non sarebbe stata attuata una seria verifica sul punto.

Con i PRIMI MOTIVI AGGIUNTI (notificati nel novembre 2015 e dep. il 3.12.2015 con istanza cautelare(poi rinunciata con richiesta del 17.12.2015) è stato impugnato anche il permesso di costruire comunale del 27.10.2015, inerente le opere edilizie per la realizzazione della nuova linea da 30 MWt.. Tale atto è stato impugnato per illegittimità derivata e sono stati "riproposti" i 3 motivi del ricorso principale.

Con i SECONDI MOTIVI AGGIUNTI (notificati nel gennaio 2016 e depositati nel febbraio 2016, senza cautelare), contro la presa d'atto di integrazione documentale all'AIA DEL 27.11.2015 della Provincia di Nuoro, e nella specie contro la pubblicazione dati ASL Nuoro del 23.12.2015, relativi all' <incidenza tumorale> nel comprensorio aziendale nonché contro la delibera della GR 66/38 del 23.12.2015 di attribuzione di 20.155.497 di euro per il "revamping" del termovalorizzatore di Macomer. I nuovi provvedimenti sono stati impugnati sia per illegittimità derivata che per 2 VIZI PROPRI, così articolati:

1^ censura dei II MA): la GR 23.12.2015 garantisce il "revamping" senza utilizzo di fondi comunitari 2007-2013 mancata copertura finanziaria europea ; opere, ovviamente, non più ultimabili entro il 31.12.2015 POR) , ma attingendo

ai fondi SC04.1160 e SC04.1165, cioè per interventi previsti dal Piano rifiuti; si tratterebbe, secondo la ricorrente, di distrazioni di fondi per attività ed opere differenti e non contemplate (che avrebbero dovuto essere destinate alla realizzazione dell'impianto di Sassari per il nord Sardegna, non ancora eseguito). Le indicazioni precettive del Piano (che prevedeva il sistema solo a 2 poli) non sarebbero state rispettate.

2^censura dei II MA): la pubblicazione del 23.12.2015 del Registro della ASL di Nuoro per i tumori sconfesserebbe l'istruttoria in precedenza compiuta dalla stessa ASL, in quanto nelle aree del nuorese vi sarebbe la mortalità più alta per tumori; come da relazione ISDE, già prodotta in giudizio.

L'AIA sarebbe stata quindi emanata sul presupposto (rivelatosi inveritiero) che non vi sarebbero state ricadute sulla salute dei cittadini e sull'ambiente circostante (quadro diverso fra istruttoria AIA ASL 3 e ora Registro tumori incidenza 2003-2012 Report, doc. 27).

**

TESI DELLA REGIONE, PROVINCIA, ASL 3, CONSORZIO INDUSTRIALE, TOSSILO spa.

L'impianto di Macomer è collocato all'interno dell'area industriale di Tossilo ed è individuato, dal Piano regionale di gestione rifiuti nonché nel PUC, come subzona G17, "inceneritore di Tossilo", dove sono ammesse tutte le trasformazioni funzionali all'esercizio dell'impianto. Trattandosi di struttura già esistente il sito è idoneo (ex se) per la localizzazione degli impianti di smaltimento rifiuti, compreso il suo potenziamento e rinnovamento.

L'opera si presenta in perfetta coerenza con il Piano rifiuti 2008 che prevedeva specificamente il "revamping" dell'impianto di Tossilo.

E la nuova linea (che deriverà dall'attuazione del "Revamping" dell'impianto di Macomer) dovrà garantire emissioni conformi alla normativa di tutela

ambientale vigente e recentemente aggiornata (D.Lgs. n. 46 del 2014). L'intervento è conforme alle BAT di settore, che non riguardano solo gli aspetti emissivi ma tutti gli aspetti impiantistici e gestionali che possono avere ripercussioni sull'ambiente

Il vecchio impianto è autorizzato, invece, secondo limiti maggiori (D.Lgs. 133/2005 e 152/2006).

I Valori "attesi" per il nuovo impianto sono molto inferiori ai nuovi valori limite (All. 1 Tit. III-bis Parte IV D. Lgs. 46/2014).

Per la Provincia è sufficiente, per garantire la salute pubblica, il rispetto dei limiti di legge ; i limiti BAT non possono essere superati. L'AIA prevede valori "limite" e valori "attesi" molto inferiori alle soglie di legge.

L'AIA provinciale rappresenta la sintesi e l'unificazione delle diverse autorizzazioni ambientali.

Presupposto per il rilascio è il rispetto dei valori limite indicati dalle MTD (migliori tecnologie disponibili), chiamate con l'acronimo inglese BAT ("best available technology"), che trovano la disciplina nella normativa europea ed italiana.

Tali soglie garantiscono la tutela dell'ambiente e della salute in riferimento ad attività (indispensabili) che debbono essere, necessariamente, collocate in determinati territori (previa idonea localizzazione).

Nel caso di specie l'analisi delle emissioni sono state l'elemento centrale di valutazione da parte del gruppo di lavoro nell'istruttoria congiunta VIA-AIA.

Le valutazioni compiute e rinvenibili nella Monografia Istruttoria (svolta nell'ambito dell'istruttoria tecnica del procedimento di VIA), comprendono anche le conclusioni della competente ASL del 4.3.2015.

Si sostiene, inoltre, che il Progetto sarebbe migliorativo sotto il profilo sociale, ambientale, ed economico, rispetto alle altre alternative considerate (e anche rispetto allo stato attuale, definito Opzione zero).

I valori emissivi attesi dal proponente sono inferiori ai valori limite emissivi in atmosfera di cui all' 1 titolo III-bis Parte IV D.Lgs. 46/2014;

per il suolo i valori sono inferiori ai limiti previsti dalla Tabella 1, Allegato 5 titolo 5 della Parte IV del D.Lgs. 152/2006.

Pur considerando l'aumento dei quantitativi dei rifiuti trattati il confronto tra attuale impianto e quello di progetto si prevede un rilevante miglioramento, con dispersione in atmosfera molto contenuta dei contaminanti rispetto ai valori limite previsti dalla normativa (D.Lgs. 155/2010).

Non sussisterebbe dunque il paventato problema dell'aggravamento dell'inquinamento (aria-suolo), in quanto l'emissione di diossine in atmosfera e la contaminazione del suolo, risulterebbe protetta e controllata dall'ampio rispetto dei valori limite attuali (soglie), oltretutto più restrittivi di quelli pregressi (e riferiti al vecchio impianto).

Per l'aria la concentrazione di diossine e furani nelle polveri atmosferiche sarebbe rispettosa dei valori di riferimento indicati nel documento europeo (cfr. pag. 70 , parere ASL).

Si sostiene che l'AIA, all'All. 2, affermerebbe che l'assetto attuale si baserebbe su di un regime normativo ormai superato. L'impianto, attualmente autorizzato con i limiti del D.Lgs. 133/2005 (assorbito dal D.Lgs. 152/2006), sarebbero ampiamente superiori a quelli contenuti nei BRefs. La nuova struttura, invece, determinerebbe una diminuzione del flusso di massa per i vari inquinanti, in quanto l'impatto della nuova linea sarebbe inferiore alla sommatoria delle vecchie due.

In particolare la difesa della ASL sostiene che gli impianti di nuova generazione sono molto meno inquinanti: diossine ridotte del 94% (dal 1985 al 2005) con emissione totale di diossine ridotta dal 29% al 9%.

Il nuovo Report Registro Tumori (oggetto dei MOTIVI AGGIUNTI), secondo la Provincia, non sarebbe in contrasto con le risultanze acquisite in sede di istruttoria.

La ASL sostiene che i dati epidemiologici sono congrui. L'ARPAS sostiene che la nuova linea incide in modo inferiore rispetto alle due preesistenti L1+L2 (doc. 31, pag. 23).

In ordine alle analisi di mortalità per varie cause nei diversi territori appartenenti alla ASL 3 e per periodi diversi (dal 2000 al 2013), con particolare riferimento alla zona interessata di Macomer, la Regione ha fatto riferimento ai dati elaborati dalla ASL – Centro Epidemiologico aziendale di Nuoro del 4.3.2015, ove non si ravvisano negli andamenti di incidenza e mortalità per causa tumorale particolari problematiche per Macomer (diversamente da Ottana) .

Sotto tale profilo non sarebbero state emerse particolari evidenziazioni di incrementi di malattie connesse all'esistenza dell'inceneritore di Tossilo.

Vengono citati in materia 2 importanti studi:

uno di FEDERAMBIENTE (operatori economici di settore) al LEAP e un altro di MONITER, finanziato e commissionato, per gli inceneritori del proprio territorio, dalla Regione Emilia Romagna.

Quest'ultimo si conclude con le seguenti raccomandazioni:

adozione di misure di adeguamento tecnologico che portino tutti gli impianti esistenti al livello di quelli oggi più avanzati, con costante adeguamento anche per il futuro, ove tecnologie più pulite si rendessero disponibili; applicazione di sorveglianza costante; adozione di una politica di gestione dei rifiuti che non

creino ulteriore domanda di incenerimento; coordinamento regionale politiche di gestione dei rifiuti; attenzione alle istanze delle popolazioni interessate.

Per quanto riguarda poi la collocazione dell'impianto le controparti evidenziano, in relazione alla terza ed ultima censura, inerente gli effetti negativi sulle produzioni agricole e sugli allevamenti, che l'area coinvolta non è area a destinazione agricola, e tanto meno protetta, (ma industriale); come tale non può essere applicato il divieto per localizzazione in aree protette agricoli-pastorali, trattandosi di area industriale.

Il Piano gestione dei rifiuti, che effettivamente limita la localizzazione in zone con produzioni agricole e alimentari DOC, DOCG, DOP, IGP, IGT e agricoltura biologica, non può, per questa parte, trovare applicazione, in quanto questo impianto (preesistente) non si trova all'interno di queste zone agricole.

La struttura è collocata, conformemente alle previsioni di Piano, "in area industriale, con facoltà di ampliamento di impianti esistenti, in vicinanza di discariche, o prossimo a siti di pretrattamento di rifiuti, nonché in vicinanza di elettrodotti per il vettoriamento dell'energia elettrica prodotta".

Il Piano, a monte, definisce, da un lato, i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento rifiuti (come le zone agricole tipiche e tutelate); dall'altro quelle idonee.

In ordine alle due censure contenute nei secondi motivi aggiunti (vizi propri) le controparti sostengono che il finanziamento dell'opera è avvenuto in modo congruo e conforme alla normativa, utilizzando fondi propri per la realizzazione di opere impiantistiche contemplate nel Piano regionale.

Per quanto attiene il Report tumori i nuovi dati forniti dalla ASL non evidenziano situazioni peculiari per la zona di Macomer; non emergono dati rilevanti per affermare l'esistenza di correlazioni fra patologie ed esercizio dell'impianto preesistente.

*** **

SINTESI

L'impianto di Macomer, secondo il progetto approvato in sede di AIA viene trasformato, con "revamping", e potenziato con passaggio 17,4 MW a 30 MW di capacità termica .

Le Censure, si pongono, in estrema sintesi sollevando 4 profili:

- a)violazione del Piano regionale gestione rifiuti;
- b)mancato rispetto del principio di precauzione – difetto di istruttoria;
- c)omessa considerazione dei dati sulla salute (specie tumorali) del territorio interessato;
- d)contrasto con la vocazione agricola e pastorale del territorio.

Sono stati espressi i seguenti Pareri favorevoli:

- di conformità ambientale SAVI;
- di rispetto della salute degli abitanti della zona;
- di compatibilità urbanistica.

Le impugnazioni sono state rivolte contro atti e provvedimenti di VIA, di AIA e del Comune (v. epigrafe) e correlate istruttorie.

In particolare (in ordine cronologico):

- parere ASL del 4.3.2015;
- VIA regionale GR 27.3.2015 e atti presupposti;
- parere favorevole del Comune di Macomer (citato nella delibera GR 27.3.2015);
- SAVI , Servizio sostenibilità ambientale, del 5.6., 19.6, 22.6 del 2015;
- AIA della Provincia, determinazione n. 1964 del 29.7.2015 e atti presupposti ;
- permesso di costruire del Comune di Macomer del 27.10.2015.

Inoltre sono state anche impuginate:

le delibere della GR del 2010 12/22 del 25.3. 2010 e 39/32 del 23.9. 2011 di finanziamento dell'impianto (per complessivi 42 milioni di euro).

A sostegno e conferma della decisione assunta sono state, infatti, emanate, sotto il profilo squisitamente finanziario, due delibere dalla GR:

-la n. 12/22 del 25.3.2010 per il finanziamento di oltre 20 milioni di euro dell' "adeguamento impianto esistente a Macomer per una potenzialità di 60.000 t/a";

-la successiva del 39/32 del 23.9.2011 sempre per la realizzazione dell'intervento di "revamping" di Macomer con la programmazione di un ulteriore impegno economico per 22 milioni di euro (7 per il 2012; 15 per il 2013).

In particolare, come assolutamente censura prioritaria e prevalente (vizio n. 1), viene esposta in ricorso la contrarietà della realizzazione dell'impianto, con raddoppio della potenza e con previsto afflusso di rifiuti di 60.000 t. /anno, rispetto a quanto programmato dal Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato dalla Giunta Regionale il 20.12.2008, che non prevedeva Tossilo "a regime", ma solo con funzione "transitoria".

Il presupposto Piano rifiuti del 2008 è stato redatto a conclusione di una complessa e articolata istruttoria compiuta dalla Regione (illustrato in oltre 500 pagine, che esaminano ogni aspetto inerente lo sviluppo più appropriato nel settore della gestione dei rifiuti regionali), con prospettazione dello scenario futuro di riferimento e vincolante per le Amministrazioni tenute ad attuarlo.

Indubbiamente un Regime "transitorio" che si è rivelato molto impegnativo nel tempo, posto che tra il 2008 (Piano regionale gestione rifiuti) e il 2015 (AIA) non è stata ancora individuata la localizzazione del "nuovo impianto" per il Nord Sardegna (e tanto meno è stata avviata la costruzione di quell'impianto).

In relazione alla “costruzione” del Piano rifiuti va sin d’ora segnalato che la Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 98 del 19.11.2000, pone una pluralità di criteri tutti diretti a privilegiare il riutilizzo, a favore del ricircolo, dei rifiuti ed il loro contenimento:

l’art. 28 comma 3° lett c) prescrive, quale criterio nell’adozione dei Piani di gestione dei rifiuti, la previa valutazione della chiusura di impianti esistenti, ritenendo sussistente l’interesse a programmare diversamente dal passato lo smaltimento/trattamento dei rifiuti, con priorità di scelte alternative. In sostanza non solo si prospetta il decremento della nuova costruzione di impianti di incenerimento/termovalorizzazione, ma si stimola anche la cessazione/dismissione di strutture esistenti ed operative.

Inoltre l’art. 30 comma 1° della stessa Direttiva 98/2000, proprio al fine di monitorare al meglio le situazioni ambientali, prevede che i Piani di gestione e i programmi di prevenzione dei rifiuti debbono essere valutati “almeno ogni 6 anni” e se opportuno riesaminati ai sensi degli artt. 9 e 11” (art. 9 dedicato al “riutilizzo e riciclaggio”; art. 11 alla “prevenzione dei rifiuti”). Il termine di 6 anni è stato recepito dal TU Ambiente 152/2006, all’art. 199.

Ciò, evidentemente, per favorire lo studio, l’elaborazione e la realizzazione di cicli di trattamento/recupero meno inquinanti sul territorio, in tempi rapidi, coordinati alle esigenze e ai nuovi modelli tecnologici che si sono sviluppati in materia. Con il necessario costante aggiornamento delle previsioni pianificatorie.

PREMESSA INTERPRETATIVA e INDIVIDUAZIONE DELLA “CORNICE PIANIFICATORIA”.

Il nuovo progetto autorizzato, sotto il profilo ambientale con VIA (dalla Regione) ed AIA (dalla Provincia), quest’ultimo costituente atto finale, prevede

la Realizzazione di una “nuova linea” (unica) di <termovalorizzazione> a Tossilo (Comune di Macomer) da 30 MWt, per accogliere 61.120 tonnellate/anno di rifiuti da smaltire, con una produzione di energia termica (Carico Termico Nominale) di 27,97 MW, e con una produzione annua di energia elettrica di circa 56.480 MWh, in sostituzione del precedente <inceneritore>.

Attualmente sono attive ed in esercizio 2 diverse linee (di vecchia ideazione), idonee al (solo) incenerimento, al massimo (per quanto risulta dai documenti depositati) di 48.000 tonnellate/a (senza recupero termico), ma che sarebbero effettivamente utilizzate, per quanto affermato, per una quantità inferiore.

Il nuovo impianto è stato progettato con diversa tecnologia: “a griglia” (in sostituzione di quella “a letto fluido”, ormai superata, dell’impianto preesistente, che opera da alcuni decenni, con linee ormai obsolete) ed è strutturato per operare nel rispetto dei valori limite BAT, legislativamente previsti (emissioni in atmosfera; contaminazione suoli).

I valori emissivi “attesi” (cioè inferiori rispetto a quelli autorizzati) risultano, dal progetto, minori, di gran lunga, rispetto ai limiti massimi prescritti dal D. Lgs. 46/2014.

Il finanziamento dell’opera è stato previsto con l’adozione di due delibere della GR n. 12/22 del 25.3.2010 per euro 20.155.497 e n. 39/32 del 23.9.2011 per euro 22.000.000, nell’ambito del POR FERS 2007-2013 Asse IV, Obiettivo specifico 4.1., per complessivi 42 milioni di euro.

Presupposto essenziale e fondamentale rispetto al previsto rinnovamento/potenziamento (revamping) dell’impianto di Tossilo doveva rinvenirsi nella “compatibilità ed attuazione del PIANO RIFIUTI REGIONALE” approvato dalla Giunta Regionale il 20.12.2008 n. 73/7, che prevedeva, innanzitutto, la specifica “LOCALIZZAZIONE” degli impianti.

La localizzazione è stata individuata al termine di una approfondita fase di “analisi di una pluralità di scenari regionali” (A-B-C-D-E), con individuazione di quello che, nel 2008, veniva ritenuto il sistema più funzionale ed appropriato, complessivamente, per l’intera Regione.

Il Piano rifiuti si poneva dunque , in sede di attuazione, come “cornice” per la realizzazione degli interventi ivi contemplati (e che avrebbero dovuto essere realizzati, in sua diretta esecuzione,).

Gli atti successivi dovevano muoversi nell’ambito di tale contesto, articolato, che delineava il quadro operativo inerente la concreta realizzazione degli impianti, previa (in fase esecutiva) adeguata analisi ed accertamento dei presupposti di natura ambientale e sanitaria.

Prioritariamente occorre quindi analizzare, nella controversia in esame, la sussistenza di compatibilità “verticale” fra i diversi provvedimenti assunti ed il Piano posto a monte.

I provvedimenti si pongono, infatti, ad un livello differenziato, dovendo, quelli esecutivi di dettaglio, rispettare le scelte assunte in sede di Piano.

Occorre cioè procedere, per priorità logica, alla verifica ed al riscontro della <corretta attuazione> delle disposizioni pianificatorie poste dalla Regione, e che rappresentano il vincolo stringente per l’operato successivo da parte delle diverse Amministrazioni coinvolte:

- °la Regione stessa, per la VIA (atto intermedio endoprocedimentale imprescindibile),

- ° gli altri enti coinvolti , anche in via consultiva, ed in particolare, in questo caso, la Provincia, deputata all’assunzione del provvedimento finale di AIA.

Il Piano regionale del 2008 ha, quindi, una valenza di “cornice operativa obbligatoria”, con definizione delle soluzioni ritenute più appropriate,

nell'ambito della propria discrezionalità tipica della funzione programmatica di pianificazione, definendo la collocazione degli impianti a livello regionale.

Per il Piano Gestione Rifiuti è prevista, secondo la normativa vigente, una durata ordinaria di 6 anni, così come espressamente stabilito sia a livello interno (ex art. 199 comma 10 D.Lgs. 3.4.2006 n. 152, Testo Unico Ambiente), che a livello superiore comunitario (cfr. art. 30 comma 1 della Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 98 del 19.11.2000).

Le discipline normative sul punto coincidono prevedendo, in sostanza, che il Piano debba avere un "aggiornamento almeno ogni 6 anni".

Nel caso di specie il Piano regionale è del dicembre 2008, non è stato mai aggiornato e l'autorizzazione finale AIA è del luglio 2015.

Ci troviamo, dunque, nella fattispecie concreta, a dover analizzare un provvedimento finale "attuativo" di un Piano (del 2008) non adeguatamente e debitamente <aggiornato>. Il termine di 6 anni di efficacia ordinaria-ordinatoria del Piano era già ampiamente decorso sia al momento dell'emanazione AIA (luglio 2015), che della VIA (marzo 2015).

Si deve dunque tener conto che la controversia va analizzata in relazione ad un Piano che si pone "in regime di prorogatio"; gli atti e i provvedimenti assunti si pongono, dunque, in attuazione di disposizioni pianificatorie e di <localizzazione> degli impianti, indubbiamente, non adeguatamente aggiornate.

E sul punto è significativo che il Consiglio regionale della Sardegna con ordine del giorno n. 41 del 13 maggio 2015 abbia approvato (oltretutto scaturito proprio in riferimento all'impianto di Tossilo) il seguente deliberato:

"impegna la Giunta regionale affinché, prima di intervenire in materia di gestione dei rifiuti, compresi i procedimenti su Tossilo, DIA CORSO IN MANIERA CELERE ALL'AGGIORNAMENTO DEL PIANO regionale in

materia di gestione dei rifiuti nonché a porre in essere in tempi rapidi il disegno di legge sul sistema di governo dei rifiuti”.

Il termine di efficacia del Piano, sia per disposizione nazionale (del 2006), sia per la correlata e presupposta disposizione comunitaria (Direttiva del 2000) è stato previsto per un periodo non eccessivamente lungo, al fine, evidentemente, di recepire in sede di costante revisione/aggiornamento, le mutazioni ed i progressi intervenuti in materia (specie in considerazione del forte sviluppo evolutivo del potenziamento della raccolta differenziata e del riciclo dei rifiuti).

Sul punto si segnala che, come risulta dall’”Audizione sulle infrazioni europee” in materia ambientale dell’1.3.2016 (del Ministro italiano in Commissione VIII Camera dei Deputati) è stata aperta una procedura d’infrazione (2015/2165), nel novembre 2015, anche per la Regione Sardegna, proprio in materia di “mancata revisione dei Piani regionali di gestione dei rifiuti” in attuazione degli artt. 28 e 30 della Direttiva 2008/98/CE, che prevede la necessità di revisione dopo i 6 anni dall’emanazione (con questa aumentano a 9 le procedure di infrazione in materia di rifiuti a carico dello Stato italiano).

La prosecuzione della procedura di infrazione potrebbe portare alla condanna dell’Italia, per questa omissione da parte delle Regioni, da parte della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

La problematica sottesa non rappresenta un dato formale di mera tempistica, ma evidenzia che i Piani regionali sono obsoleti, in quanto non vengono aggiornati. E solo il Piano, doverosamente aggiornato, costituisce lo strumento fondamentale per la gestione dell’intero sistema di prevenzione, riduzione, raccolta, riutilizzo, trattamento e smaltimento.

Si tenga conto che, proprio nel caso di specie, una previsione del 2008 si è concretizzata (come inizio effettivo) nel giugno 2016, con la consegna dei lavori, per un’opera che richiederà 24/36 mesi per la sua realizzazione.

Conseguentemente la possibile attivazione dell'impianto potrebbe avvenire solo nel 2019 (salve proroghe), cioè a distanza di ben 11 anni dall'approvazione del Piano regionale (che invece dovrebbe avere una validità di 6 anni). Un Piano che proprio in considerazione delle consistenti modifiche in materia (flusso e quantitativo di rifiuti; innovazioni tecnologiche; consolidamento e potenziamento delle raccolte differenziate; nuovi sistemi di trattamento dei rifiuti; mancata considerazione della riduzione significativa del rifiuto secco indifferenziato) avrebbe dovuto essere sottoposto ad una revisione già nel 2014. L'impianto in esame, che ha avuto un lungo iter amministrativo, è stato approvato nel 2016, in assenza di una adeguata riflessione in ordine alla bontà della scelta assunta nel lontano 2008.

La previsione, nel 2008, di un raddoppio dell'impianto appare non attuale in quanto nell'arco degli 11 anni 2008-2019 (data di previsto avvio della nuova struttura) la produzione di raccolta differenziata ha avuto un trend di grande sviluppo, rendendo inferiore (e non certo superiore, stante il conseguente prevedibile minore afflusso di rifiuti in entrata) le necessità di concreta operatività dell'impianto per il trattamento tradizionale (di incenerimento) dei rifiuti.

Anche solo considerando i dati relativi al 2014 risultano 28.000 tonnellate destinate all'incenerimento, cioè il 9,6% in meno rispetto al 2013, con consistente sproporzione di utilizzo rispetto alle previste 60.000 t/a di capacità del nuovo impianto. E ciò senza che sia stata evidenziata alcuna giustificazione del raddoppiato potenziamento di un impianto la cui operatività era prevista, come verrà successivamente esaminato, solo in via transitoria..

Si tenga conto che considerando la "gerarchia" nelle modalità di gestione dei rifiuti, come definita dalla Direttiva Europea 2008/98/CE, l' <incenerimento con recupero energetico ad alta efficienza> si colloca solo al quarto livello di

priorità dopo prevenzione, preparazione per il riutilizzo e recupero di materia (precede solo allo smaltimento finale in discarica controllata).

Inoltre va considerato che la Commissione europea ha contestato gli incentivi concessi dalla normativa italiana alle fonti “assimilate” alle rinnovabili, fra cui la combustione della frazione non biodegradabile dei rifiuti negli inceneritori (secondo la normativa europea solo la parte organica dei rifiuti potrebbe essere considerata rinnovabile; la restante parte può essere considerata esclusivamente una forma di smaltimento del rifiuto, escludendo esplicitamente la valenza di recupero).

Conseguentemente la Commissione europea aveva avviato (in passato in relazione ad altra normativa italiana) una diversa procedura di infrazione contro l'Italia per gli incentivi dati dal Governo italiano per produrre energia bruciando rifiuti inorganici considerandoli fonti rinnovabili; sussisteva infatti opposizione dell'U.E. all'estensione del regime di sovvenzioni europee previsto dalla Direttiva 2001/77, per lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili all'incenerimento delle parti non biodegradabili dei rifiuti. Si riteneva, a livello europeo, che il fatto che una legge nazionale (nella specie art. 17 del D.Lgs. 29.12.2003 n. 387) includesse, nell'atto di recepimento italiano della Direttiva 2001/77, i rifiuti tra le fonti energetiche ammesse a beneficiare del regime riservato alle fonti rinnovabili, ivi compresi i rifiuti non biodegradabili, non eliminava l'infrazione alla normativa europea, rendendola invece certa e palese (così affermazioni del Commissario all'energia, seguita dalla lettere di messa in mora del 13.12.2005 n. 2004/4336 e del 28.6.2006, inerenti la procedura 2004/5061).

L'art. 17 è stato poi profondamente mutato, a seguito della L. 296/2006, art. 1 comma 1120 lett. a), che ne ha disposto in gran parte l'abrogazione.

Resta comunque significativo il chiaro orientamento manifestato dalla Comunità in riferimento al trattamento/smaltimento con inceneritore, che non deve beneficiare di finanziamenti appartenenti e riservati alle energie rinnovabili..

Eliminando gli incentivi agli inceneritori si vuole, cioè, ristabilire un equilibrio di trattamento tale da consentire la piena applicazione della strategia integrata di smaltimento dei rifiuti.

Benchè non aggiornato il Piano regionale gestione rifiuti della Sardegna del 2008 (d'ora in poi più semplicemente Piano) resta il punto di riferimento per valutare la prima censura inerente la controversia in esame: impianto progettato ed approvato in violazione del Piano.

Si è quindi pienamente consapevoli che il fondamentale quadro di riferimento (Piano regionale non revisionato/aggiornato) implica l'esistenza di un "debole" a causa della sua omessa rivalutazione/aggiornamento. Ciò rileva, se non in termini direttamente ostativi, comunque a livello interpretativo del sistema.

Il Piano, dopo aver esaminato 5 scenari A-B-C-D-E, ha previsto per la localizzazione degli impianti, l'operatività di 2 POLI:

- Cagliari (impianto preesistente, con "revamping"), per il sud Sardegna ;
- Sassari (impianto nuovo, da realizzare preferibilmente a Fiumesanto), per il Nord Sardegna.

Con l'aggiunta del "revamping" dell'impianto di MACOMER al fine di consentire il servizio "IN VIA TRANSITORIA" (cioè fino all'attivazione del nuovo impianto di Sassari, di futura costruzione).

Veniva prevista, inoltre, la possibilità di eventuale sua trasformazione "a regime" in caso di favorevole (futura) considerazione in sede di "PIANO D'AMBITO".

Peraltro il Piano regionale evidenziava la “NON SIGNIFICATIVITÀ” dell’impianto nell’economia/strutturazione del servizio a livello regionale.

Nel rapporto ambientale tracciava le seguenti “linee di indirizzo” (dopo aver previsto i due impianti di Sassari e Cagliari):

“la scelta di mantenere in attività, nella configurazione a regime, il terzo polo dedicato a Macomer, va affrontata in sede di PIANO D’AMBITO con analisi che tenga conto della funzionalità e versatilità del sistema complessivo, atteso che l’analisi sviluppata nel presente Piano ne evidenzia la NON SIGNIFICATIVA INFLUENZA NEL BILANCIO ECONOMICO ED AMBIENTALE del sistema complessivo”

Questi sono i principi ed i dettami che il Piano regionale ha fornito dopo aver esaminato le 5 possibili ipotesi alternative (A-B-C-D-E) e dopo aver svolto una adeguata e approfondita “comparazione energetico-ambientale ed economica” fra le diverse soluzioni ipotizzate.

**

SVILUPPO DEL PROCEDIMENTO.

La Regione ha approvato il progetto in ordine alla “compatibilità ambientale” il 27.3.2015.

La Provincia di Nuoro ha concesso l’autorizzazione integrata ambientale (AIA) il 29.7.2015.

Il progetto è stato finanziato con 42 milioni di euro (22 + 20, nel 2010 e 2011 con due delibere della Giunta Regionale).

Il Piano rifiuti del 2008 prevede, come si è visto (essenziale profilo), la realizzazione, per l’intera Regione, di un “sistema” di inceneritori a 2 poli: Cagliari e Sassari.

Si evidenzia che sussisteva, tra le varie ipotesi valutate in sede di Piano, analizzate e scartate, anche una soluzione, diversa, (ipotesi indicata sub lett.

”C”) che prevedeva, invece, a regime, un “sistema” a 3 poli: Cagliari – Sassari – Macomer.

Del resto, ulteriore elemento di pregio, va considerato anche che il Piano rifiuti pregresso prevedeva questa trilogia, la quale è stata però volutamente superata in sede di nuova pianificazione e programmazione.

Evidentemente il nuovo Piano del 2008 ha ritenuto di “modificare” espressamente quel sistema (in precedenza prescelto) optando per una soluzione a regime (riduttiva) con due termovalorizzatori, per soddisfare al meglio l’intero fabbisogno regionale.

Tale sistema (a 2 poli) risultava cioè sufficiente a soddisfare, secondo la GR, le esigenze quantitative di incenerimento rilevate in Regione (con successiva produzione di energia).

A tale scelta si accompagnava però la necessità di risolvere il problema dato dall’ <attuale inesistenza> del nuovo termovalorizzatore (da realizzare ex novo) a Sassari-Fiumesanto.

La scelta è stata quella di <mantenere in attività, con adeguamento> (trasformazione in termovalorizzatore), l’impianto di Macomer (inceneritore), ma solamente “in via transitoria”.

La funzione di Macomer nell’ipotesi preferita aveva, dunque, una funzione sostanzialmente “provvisoria” e “sostitutiva” del futuro impianto di Sassari (ancora da realizzare integralmente).

La prosecuzione di Tossilo, con “revamping”, non era cioè prevista “a regime”, ma doveva svolgere una funzione temporanea per lo smaltimento dei rifiuti del Centro-Nord Sardegna, fino a quando non avesse iniziato ad operare il nuovo impianto di Fiumesanto.

Il che, ovviamente, richiedeva un notevole periodo di tempo (si tenga conto che il solo “revamping” impegna un minimo di 2/3 anni). Si prende atto che, allo

stato attuale, dopo 8 anni dal Piano, il nuovo impianto di Sassari non è stato neppure “avviato” nella costruzione.

La soluzione temporanea così strutturata doveva garantire la “copertura” del bacino centro – nord (permanendo il rispetto della soluzione a 2 poli).

Un elemento decisivo deve essere attribuito al “peso” che il Piano aveva (ed in particolare per questa previsione) nelle determinazioni di <attuazione> da parte delle diverse Amministrazioni che hanno poi gestito il procedimento esecutivo.

Gli altri enti e la Regione stessa doveva, cioè, considerare vincolanti le scelte maturate ed esposte in sede di Piano del 2008; risultando illegittime le scelte che si discostavano dalle previsioni obbligatorie e di rango superiore ivi contenute.

Si evidenzia che a pag. 4/7 della delibera di Piano della GR del 2008 si prevede per Macomer il solo “adeguamento” dell’impianto esistente “almeno per la gestione del transitorio” .

Si tenga conto che tale decisione dipendeva, forzatamente, dalla mancata operatività dell’ impianto previsto, a regime, a Sassari.

Inoltre a pag. 24 della Relazione al Piano si stabilisce che Macomer potrà anche permanere “a regime” (con creazione, a quel punto, del terzo polo), ma solo a seguito della trattazione di questa possibilità in sede di “Piano d’Ambito” (cioè conferendo uno specifico potere al Piano sub- territoriale).

Peraltro il Piano precisava, quale orientamento (maturato a seguito dell’approfondita istruttoria svolta in sede di pianificazione regionale) la sua “NON RILEVANZA” nell’insieme operativo regionale (cioè dopo l’attivazione di Sassari), qualificando il terzo polo <NON SIGNIFICATIVO> (cfr. pag. 23 e 24). Allo stato attuale ed in base alle scelte di pianificazione il sistema ottimale è quello costituito a 2 poli (il terzo polo è solo potenziale, ma non attuale, in quanto espressamente scartato dalla GR).

Dunque secondo il “modello” prescelto Macomer è stato previsto, in sede regionale, in un regime particolare (solo) “transitorio” con la definizione eloquente “DISMISSIONE A FINE TRANSITORIO”.

Il che consentiva alla struttura di “mantenere” (solo) la sua attuale operatività, benché rimodernata, essendo previsto il revamping.

Sotto questo profilo la “permanenza” di una struttura si accompagnava necessariamente ad un concetto di “conservazione” del suo spazio operativo e di potenzialità (limitata a quella attuale) della sua capacità concreta di svolgere determinate funzioni.

Revamping-rinnovamento doveva dunque implicare una ristrutturazione, in termini minimi, con sostanziale mantenimento della capacità-potenzialità della struttura e della sua (limitata e attuale) funzionalità; il tutto nell’attesa della realizzazione del polo di Sassari, che avrebbe determinato la dismissione di Macomer.

Ma tale connotazione/caratterizzazione non è compatibile con la tipologia di intervento previsto progettato con consistente potenziamento e con un ingente investimento.

Tali elementi connotano l’intervento progettato ed approvato, sostanzialmente, come un “nuovo” impianto , idoneo ad operare a regime.

Nel caso di specie il Piano, in particolare in riferimento alla connotazione ed alla funzionalità (solo temporanea) che era stata attribuita al recupero della struttura, è stato, in sede esecutiva-applicativa, ignorato.

Il progetto di “revamping” , come proposto in concreto, consente che l’impianto di Macomer venga trasformato in termovalorizzatore, con un consistente potenziamento della capacità termica nonché di aumento volume nell’accettazione dei rifiuti, con un impegno finanziario di 42 milioni di euro.

Ciò determina dunque un incisivo “potenziamento” dell’impianto, sviando quella che era la volontà del programmatore regionale, che aveva concepito la “sopravvivenza” di Tossilo al solo fine di consentire l’espletamento di funzioni meramente temporanee.

Oltretutto si pone in rilievo che il Piano regionale (a pag. 428) indica la stima del “costo di investimento per gli interventi di revamping” in funzione delle capacità delle linee di lavorazione; i dati sono riportati nel prospetto seguente:

Tabella 8.27 – Costi di investimento per revamping di impianti di termovalorizzazione

“Potenzialità della linea” (t/h)

Costo d’investimento interventi di revamping in milioni di euro:

3-4 t/h: 15-20 milioni

4-6 t/h: 20 – 25 milioni

6-8 t/h: 25 – 30 milioni.

Il che significa che i costi di revamping , anche ipotizzandoli per un impianto di fascia più alta, dovrebbe limitarsi ad una cifra oltretutto molto più contenuta (25-30 milioni) rispetto ai 42 milioni previsti e stanziati.

Né può essere paragonato il revamping previsto per Cagliari (impianto che avrebbe poi proseguito, grazie ad un intervento finanziariamente ragionevolmente impegnativo, per consentire l’espletamento dell’attività a regime) con quello per Macomer, la cui attività era confinata e ridotta nel tempo (salve altre valutazioni da svolgersi in sede di Piano d’Ambito, ma, allo stato, inattuali).

Le risorse impegnate non potevano essere dimensionate in modo analogo, in quanto la ristrutturazione era, da un lato, diretta alla creazione di un impianto nuovo (idoneo ad operare a regime), mentre nell’altro caso era necessario, solo, un intervento diretto al recupero di una funzionalità del tutto limitata.

Invece, per come si è sviluppato il procedimento (promosso dal Consorzio industriale e dalla società direttamente interessata) il risultato che si è profilato è stato quello di localizzare, a tutti gli effetti, un “nuovo impianto”, non previsto dal Piano (attuando una previsione a 3 poli specificatamente non contemplata e non voluta dal Piano).

Si tenga conto che la previsione dei tempi di realizzazione dell’opera di revamping per Tossilo si assesta in 24-36 mesi, il che sposta e proietta in avanti, al 2018, l’inizio dell’attività di termovalorizzazione.

E ciò in un contesto di Piano regionale gestione rifiuti non revisionato. Con termine ampiamente scaduto.

Oltretutto non è dato sapere quale sarebbe la soluzione transitoria, nell’attesa della realizzazione degli importanti lavori di revamping a Macomer.

Il significativo ed ingente potenziamento (nel quantitativo di rifiuti, con aumento al trattamento di 60.000 t./anno; nonché nella capacità termica elevata a 30 MW), il consistente impegno finanziario, la tempistica, sono tutti indici di mancata attuazione di un Piano regionale, oltretutto non adeguatamente revisionato e aggiornato.

Inoltre il fabbisogno risulterebbe sovrastimato come emergerebbe dal rapporto ARPAS per il 2014, che indica la necessità di smaltire solo 725.017 t/anno complessive (cfr. certificato doc. 19).

La realizzazione della nuova linea si manifesta come realizzazione di un vero e proprio “terzo polo”, idoneo ad operare “a regime” e non in via meramente transitoria, come prospettato dalla GR in sede pianificatoria (discostandosi espressamente dalla previsione del previgente Piano, a 3 poli).

Le autorità subordinate (Regione, Provincia, Comune) hanno attuato, in sostanza una trasformazione della previsione della caratterizzazione attribuita dal Piano regionale per Macomer (operatività solo in via transitoria, con

revamping), anticipando quella che avrebbe potuto, semmai, essere una scelta (sovraordinata) del Piano d'Ambito.

La GR aveva infatti previsto, in sede di Piano regionale, che Tossilo avrebbe potuto anche essere mantenuto "a regime" (con passaggio da 2 a 3 poli), ma ciò solo a seguito della valutazione da parte di un soggetto titolare di altra funzione pianificatoria in materia, ma in ambito più circoscritto (Ambito).

Ma di tale procedimento e correlata scelta non vi è traccia. Non risulta cioè essere stato predisposto un Piano d'Ambito, con "elevazione" dell'impianto di Tossilo da transitorio a definitivo.

In mancanza di tale valutazione (con iter che le è proprio) permane la scelta prioritaria del Piano regionale che voleva Tossilo attivo solo in un ruolo sostitutivo e provvisorio.

In sede di attuazione della previsione generale regionale del 2008, l'impianto di Macomer, su richiesta del Consorzio Industriale, è stato conservato, ma è stato ampiamente potenziato, rispetto alla struttura preesistente.

Il "revamping", lungi dall'essere un intervento limitato per l'espletamento di un servizio transitorio, si profila, a tutti gli effetti, come un "nuovo impianto", con sostanziale modifica strutturale e di capacità, idonea ad avere un "futuro" ben più qualificato ed incentivante, rispetto alla mera prosecuzione di un attività ordinaria (e nei limiti del progresso), con finalità meramente "transitoria", come esplicitamente connotata dal pianificatore regionale, con disposizione di rango superiore.

Quest'ultimo concetto, limitativo (transitorietà), avrebbe dovuto permeare le conseguenti decisioni attuative ed applicative, con l'assunzione di progetti e interventi tecnici (solo) coerenti con le esigenze minimali e provvisorie.

L'ingente impegno finanziario si sarebbe giustificato solo qualora fosse stato fin dall'inizio chiaro che quello avrebbe dovuto essere un impianto da

mantenere, conservare e, soprattutto, potenziare, in quanto destinato ad operare “a regime”, con giustificazione delle modalità di ristrutturazione.

Ben diverse dovevano essere, invece, le valutazioni qualora, come in questo caso, la funzionalità dell’impianto avrebbe dovuto soddisfare le esigenze di un solo limitato periodo di tempo.

Oltretutto i tempi lunghi connessi all’impegnativo revamping non erano coerenti con la necessità di conservare l’operatività di una struttura finalizzata ad espletare un servizio da svolgersi (solo) per tempi brevi.

Anche qualora l’impianto esistente fosse stato verificato (come è presumibile) come obsoleto e non in grado neppure di mantenere, in concreto, l’attivazione e le capacità pregresse, il suo adeguamento/rinnovamento non poteva implicare la creazione di un impianto sostanzialmente nuovo avente capacità e resa ben superiore.

Indubbiamente le moderne tecnologie, che sono necessariamente da recepire in sede di “ravamping”, dovevano essere considerate ed applicate nel caso di specie, ma la scelta di “potenziare” ed “incentivare” la struttura, con raddoppio della potenza, per poter accogliere un quantitativo di rifiuti molto maggiore (60.000 t./anno) diviene indice di una volontà creativa di un (ulteriore) vero e proprio “polo” operativo <a regime>, ulteriore rispetto a quelli previsti ed ammessi in sede di Piano regionale.

La scelta di rimodernare con importante e significativo potenziamento contrasta con la scelta effettuata in sede di Piano.

E tale decisione (in sede meramente attuativa, senza alcuna previa verifica/revisione del Piano regionale , né decisione a livello di Piano d’Ambito) ha implicato l’impegno di enormi risorse finanziarie per potenziare (e non solo conservare) l’inceneritore/termovalorizzatore di Macomer.

L'approvazione di un progetto così importante e modificativo, rappresenta, nella sostanza, la creazione di un terzo polo; il che contrasta e non è compatibile con la previsione a 2 poli a regime, con mantenimento (solo) "in via provvisoria" dell' impianto di Tossilo.

E, come è già stato evidenziato, ma è opportuno ribadire, la (diversa) soluzione a 3 poli era stata esplicitamente "scartata" dalla Giunta regionale, in sede di Piano, in quanto ritenuta non la preferibile.

Così come pure la GR ha voluto espressamente discostarsi dalla soluzione a 3 Poli, che era stata invece adottata nel previgente Piano rifiuti.

E' mancato quindi l' allineamento delle posizioni attuative, con il determinarsi di una mancata "coincidenza".

In definitiva il "revamping" di Tossilo-Macomer non poteva implicare anche un <potenziamento> della struttura.

La logica del mantenimento in via meramente provvisoria doveva consentire la conservazione della struttura, con (limitato) aggiornamento tecnologico.

Invece, al di fuori dei confini dettati dal Piano, è stata assunta, a livello operativo e attuativo (con AIA, VIA, ecc...), la decisione di rinforzare, con raddoppio, una struttura che avrebbe dovuto essere, per sua natura giuridica impressa dal Piano, "provvisoria".

Non si tratta quindi di disquisire sulle (ovvie) necessità di rimodernamento dell'impianto preesistente, ma qui è stata attuata una determinazione ben diversa:

la decisione di creare, sostanzialmente, un nuovo impianto in grado di svolgere la sua funzione con quantitativi decisamente maggiori di rifiuti da trattare (60.000 t/a).

A fronte di un intervento che, secondo il Piano, avrebbe dovuto essere un mero aggiornamento strutturale dell'impianto preesistente.

La struttura prevista come transitoria , ma coerente alle nuove normative ambientali, è stata invece notevolmente incrementata e modificata.

Il “revamping” che avrebbe dovuto rappresentare un mero “adeguamento” e “rinnovamento tecnologico” richiedeva oltretutto un notevolissimo impegno di risorse finanziarie pubbliche, destinate per la realizzazione di una struttura meramente “provvisoria”: con l’impegno di 42 milioni di euro, che avrebbero avuto una validità estremamente limitata in termini di interesse pubblico.

E ciò nonostante la GR fosse passata volontariamente da una strutturazione a 3 poli (Cagliari, Macomer e Sassari) ad una articolazione a 2, prevedendo espressamente la futura dismissione di Macomer (salvo recupero da parte del Piano d’Ambito). E la valutazione dei diversi scenari evolutivi era stata compiuta in relazione ai fabbisogni (pagg. 13-25 della Relazione-Rapporto Ambientale-Sintesi non tecnica allegata al Piano rifiuti 2008); e la relazione prosegue con la specifica sezione dedicata alla “localizzazione impianti” (pagg. 25-27).

Ciò significa che l’Amministrazione regionale, in sede di pianificazione, ha ritenuto, nel 2008, consapevolmente, non congrua la pregressa soluzione a 3 anteriormente preferita.

Ne consegue che tutti gli atti impugnati si pongono in contrasto con la scelta fondamentale di Piano.

SALUTE

Nonostante l’AIA e atti presupposti vengano meno per l’ illegittimità scaturente dal suddetto contrasto con il Piano regionale, qualche cenno va compiuto in relazione alle altre 2 questioni, altrettanto sostanziali, sollevate in giudizio.

Per quanto attiene il profilo sanitario parte ricorrente sostiene che l’ ASL 3 di Nuoro avrebbe trasmesso dati erronei alla Regione in quanto l’incidenza in

percentuale dei tumori sarebbe, in realtà, superiore nel distretto di Macomer rispetto a tutti gli altri distretti dell' Azienda.

E che l'incidenza della causa di morte per tumori risulterebbe più alta sarebbe dimostrata secondo i dati ISDE-Medici Ambiente, depositati in giudizio. Erronea ed insufficiente risulterebbe la rilevazione ASL 3 ove si attesta che la zona di Macomer non sarebbe la più colpita (in raffronto alle altre aree di Distretto). Sussisterebbero, secondo parte ricorrente, gravi conseguenze sulla salute con la realizzazione del nuovo impianto.

Il Collegio rileva innanzitutto che molti dati riportati dai ricorrenti si riferiscono ad inceneritori "di vecchio tipo" (molto più invasivi sotto il profilo delle emissioni/contaminazioni, con effetti ambientali e sanitari decisamente più incisivi).

Per quanto attiene l'aspetto sanitario si evidenzia, però, che è lo stesso documento ISDE, prodotto da parte ricorrente (doc. 20), che richiama lo studio "Enhance Health" condotto in Italia nel 2007, che a pag. 40 afferma:

"non sono ad oggi disponibili evidenze chiare di rischio legato agli impianti di nuova costruzione"; "in conclusione non si sono osservati danni complessivi alla salute della popolazione correlati ad esposizioni attribuibili agli impianti di incenerimento", e ciò proprio in considerazione del fatto che i <nuovi impianti>, con le moderne tecnologie, determinano una minore emissione (in particolare di diossine).

Sotto tale profilo non risulta dimostrata, né in termini di concreta visibilità nei dati, né in termini di consistente probabilità, la sussistenza di un nesso di causalità fra incidenza di malattie tumorali/mortalità e impianti di termovalorizzazione di nuova costruzione.

Occorre fare riferimento, per quanto riguarda il riscontro di un'istruttoria adeguata, allo Studio epidemiologico aziendale ASL 3 di Nuoro, aggiornato al

2013 e commissionato dall'Unione dei Comuni Marghine (doc. 3 fascicolo Consorzio), dove risulta che “La mortalità complessiva (M+F) per tumore è in decremento in tutte le aree tranne Ottana. L'area di Nuoro presenta i valori più elevati mentre i tassi di mortalità più bassi sono a Macomer e Siniscola”; “nel territorio della ASL nel suo complesso, la mortalità media per tumori non differisce da quella rilevata in tutta la Regione” ; la maggior causa di morte sono le malattie cardio-circolatorie e non da tumori”.

La ASL riporta (a pag. 13 della memoria) le Tabelle inerenti il tasso di “incidenza” e quello di “mortalità” per i tumori del tessuto linfatico , ematopoietico e correlati, tra cui Hodgkin e non Hodgkin che evidenziano dati, sia per zone che per distretti, complessivamente più bassi per Macomer.

In sede di integrazione di istruttoria sono stati poi ulteriormente approfonditi i profili inerenti lo stato di salute dei residenti , con analisi degli effetti sulla salute delle immissioni di polveri da impianti di combustione.

Inoltre l' analisi epidemiologica sviluppata in base ai dati più aggiornati, depositati in giudizio il 11.5.2016 dalla difesa della ASL di Nuoro, con la rilevazione effettuata nell'aprile 2016 (riferita all'arco temporale 2003-2012) evidenzia per Macomer un'incidenza per linfomi non Hodgkin inferiore, sia per femmine che per maschi, rispetto ai distretti di Nuoro e di Sorgono (solo Siniscola minore). Il dato globale , invece, indica per “tutte” le tipologie di tumore, effettivamente, un dato maggiore per Macomer. Ma sul punto occorre considerare che rileva una molteplicità di fattori e vanno prese in considerazione le patologie tumorali specifiche in quanto potenzialmente connesse all'emissione di diossine e altre sostanze inquinanti. Nel caso di specie (dato complessivo) l'elevazione del dato nel distretto di Macomer è determinata dall'alta incidenza del tumore alla mammella , cioè di un tumore

che non fa parte di quelli considerati eziologicamente collegati con l'inquinamento ambientale (quali sono i linfomi).

In sostanza non si ritiene che l'istruttoria sanitaria compiuta sia stata superficiale e carente in ordine alla valutazione di compatibilità con la salute e con l'ambiente.

Sotto il profilo ambientale il rispetto dei parametri inerenti le emissioni (soglie-limiti di legge) consente di attestare la conformità dell'impianto alle normative vigenti sia ambientali che urbanistiche.

La sussistenza di rischi per la salute pubblica e per l'ambiente non è stata dimostrata.

Con l'effetto che non risulta dunque neppure violato il "principio di precauzione" (art. 191 TFUE), in considerazione del fatto che è stata compiuta dalle Amministrazioni un'analisi congrua degli effetti del potenziamento dell'impianto sulla salute delle persone e sull'ambiente.

**

3)UBICAZIONE.

Per quanto attiene la terza censura l'ubicazione prevista non è incompatibile in quanto l'impianto:

-è collocato in area industriale (e non in zone agro-pastorali protette);

-trattasi di struttura preesistente, da decenni.

Non sussiste quindi contrasto fra pianificazione e destinazione dell'area (non agricola, ma industriale).

E il rispetto delle soglie di emissione, previste dal legislatore, implica la possibile realizzazione della struttura e la sua compatibilità con le normative di protezione ambientali e del territorio circostante.

In conclusione il ricorso va accolto, per fondatezza della prima censura, con conseguente annullamento degli atti impugnati, in primis il provvedimento

conclusivo di AIA, nonché gli atti presupposti e endoprocedimentali che implicano l'avvenuta violazione delle previsioni pianificatorie regionali inerenti la tipologia e la caratterizzazione dell'impianto, avente una funzione meramente provvisoria e transitoria.

Le spese e gli onorari di giudizio, per complessivi 6.000 euro (oltre rimborso contributo unificato e spese accessorie di legge), vanno poste a carico della Regione, della Provincia, del Consorzio industriale di Macomer e della Tossilo spa (un quarto ciascuno); compensate invece nei confronti della ASL di Nuoro.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Condanna la Regione, la Provincia di Nuoro, il Consorzio industriale di Macomer e la Tossilo spa al pagamento in favore dell'Unione ricorrente di euro 6.000 (1.500 a carico di ciascuno) oltre al rimborso del contributo unificato e accessori di legge.

Spese compensate invece nei confronti della ASL di Nuoro.

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

Così deciso in Cagliari nella camera di consiglio del giorno 22 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Caro Lucrezio Monticelli, Presidente

Grazia Flaim, Consigliere, Estensore

Antonio Plaisant, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 15/07/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)