**TAR Emilia Romagna, Sez. staccata di Parma, n. 196 del 24/06/2015 – Pres. Radesi – Est. Marzano – Ric. R.G. S.r.l. c. Comune di Soragna**

**RIFIUTI –** Autorizzazione impianti di trattamento: qual è la P.A. competente?

*In considerazione del fatto che l’art. 208, D.L.vo n. 152/2006 prevede espressamente una competenza decisoria in capo alla sola Regione in ordine al rilascio dell'autorizzazione agli impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, e che l’obbligatoria indizione di una Conferenza di servizi è finalizzata - in chiave istruttoria - a consentire a tutti gli Enti interessati di esprimere il parere di rispettiva competenza, se ne deduce che il provvedimento conclusivo sia imputabile esclusivamente alla p.a. che lo adotta e che la legittimazione passiva a resistere all'impugnazione dell’autorizzazione spetti unicamente all'amministrazione che ha emesso l’atto finale, non avendo le altre che hanno partecipato alla Conferenza di servizi svolto un ruolo esoprocedimentale.*

**Fatto e diritto**

1. Con ricorso notificato il 15 ottobre 2012 e depositato il successivo 31 ottobre la ricorrente ha impugnato la determinazione del Dirigente della Provincia di Parma del 29 giugno 2012 con cui è stata respinta l’istanza di autorizzazione unica per la realizzazione e gestione di un impianto di compostaggio e contestuale produzione di energia da fonti rinnovabili, da ubicarsi nel Comune di Soragna, località Castellina, via XXX, nonché tutti gli atti del procedimento, se ed in quanto lesivi.

La ricorrente ha chiesto, altresì, il risarcimento del danno.

Si sono costituiti in giudizio sia la Provincia di Parma sia il Comune di Soragna difendendo ciascuno il proprio operato.

Il Comune ha, preliminarmente, eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva.

In vista della trattazione del ricorso le parti hanno depositato scritti conclusivi e repliche e all’udienza pubblica dell’11 giugno 2015, sentiti i difensori presenti, la causa è stata decisa.

2. Si ricostruiscono i fatti di causa incrociando la narrazione fattane dalle parti con la documentazione versata in atti.

La R. G., società avente come oggetto sociale la produzione e la commercializzazione di concimi, fertilizzanti e ammendanti per l'utilizzo in agricoltura, ha previsto la messa in esercizio di un particolare impianto di compostaggio in grado di generare al contempo sia il c.d. "compost di qualità" per gli usi agricoli sia biogas da trasformare in energia elettrica.

L'impianto progettato, che sarebbe dovuto sorgere presso un terreno di proprietà nel comune di Soragna, in località Gazzolo, laddove in precedenza era già stata assentita, ma mai ultimata, una struttura destinata al solo compostaggio, avrebbe dovuto incamerare materiali provenienti dall'agricoltura e da industrie agroalimentari, nonché la parte organica dei rifiuti solidi urbani, già preselezionati.

Detti materiali sarebbero stati poi immessi in apposite celle di digestione anaerobica dove la fermentazione del prodotto avrebbe generato biogas che avrebbe poi originato energia elettrica, in parte destinata all'autoconsumo e in parte da vendere al gestore della rete.

Alla fine di tale processo di fermentazione il prodotto iniziale si sarebbe quindi trasformato in compost di alta qualità, ossia rispondente ai requisiti di cui all'allegato 2 del D.Lgs. n. 75/2010, da utilizzare in agricoltura come fertilizzante naturale.

L’iter procedimentale, avviato il 13 febbraio 2008, si è concluso con l’impugnato provvedimento di diniego, adottato nel luglio 2012.

L’iter ha avuto inizio con la procedura di screening: in data 18 aprile 2008 veniva convocata la prima seduta della conferenza di servizi che avrebbe dovuto rendere il parere circa l'assoggettabilità o meno dell'impianto alla VIA di cui all'art. 20 del D.Lgs. 152/2006 e, in data 10 settembre 2008, si svolgeva la seduta definitiva della conferenza di servizi che concludeva in modo favorevole alla ricorrente, seppur con prescrizioni.

Di seguito, con determinazione dirigenziale n. 3965 del 5 novembre 2008 (doc. 7 del fascicolo della ricorrente) la Provincia di Parma provvedeva come segue:

"a) di non assoggettare alla ulteriore procedura di VIA, ai sensi dell'art. 20 "Verifica di assoggettabilità" del D.Lgs. 152/06 e s.m.i, il progetto di impianto di compostaggio in Comune di Soragna, a condizione del rispetto di quanto contenuto negli elaborati presentati e che siano ottemperate le seguenti prescrizioni:

1. che l'impianto per la produzione di compost di qualità attui un ciclo di lavorazione esclusivamente di natura biologica-organica e senza alcun uso di sostanze chimiche e/o artificiali, in particolare attenendosi alle indicazioni contenute nell'Allegato I nei punti 16.1, 16.1.1 e 16.1.2 del D.Lgs. (D.M) 5 febbraio 1998, ed assicurando il rispetto del previsioni 16.1.3 - Attività di recupero - dello stesso allegato;

2. la quantità di compost prodotta annualmente non dovrà superare il limite categorico consentito dalla normativa locale vigente (9.800 t.);

3. che la ditta attui, in accordo con l’amministrazione comunale, i necessari adeguamenti stradali, così come indicato in sede di conferenza di Servizi, con prescrizione che il volume di traffico venga mantenuto con un massimo di 16/18 viaggi al giorno (senza presenza di mezzi leggeri) come descritto in relazione e nei documenti di compatibilità acustica (vedi indicazione Arpa);

4. che dovrà essere concordata con il Comune di Soragna la creazione di una Commissione speciale, al fine di realizzare un sistema di controllo puntuale sull'impatto delle emissioni di odori e polveri, che adotti criteri di controllo, interventi straordinari ed eventuali sanzioni, regolati da meccanismi basati sulla trasparenza e sul massimo coinvolgimento dei cittadini;

5. la data di inizio dei lavori dovrà essere comunicata preventivamente a tutti i partecipanti la conferenza dei servizi e inoltre dovrà essere fornito alla Provincia d Parma e ad ARPA, per gli adeguati controlli, un cronoprogramma degli stessi lavori;

6. dovranno essere recepite tutte le adeguate eventuali autorizzazioni settoriali e nulla osta di merito per il cantiere e per l'esercizio dell'impianto al fine dei rispetto delle norme in materia ambientale; in particolare, per quanto di competenza della Provincia di Parma, la ditta dovrà presentare: istanza di autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i., istanza di autorizzazione ai sensi del D.Lgs. 387/03 e s.m.i. ed istanza di autorizzazione alle emissioni in atmosfera...".

Per quanto di interesse, sotto il profilo urbanistico il punto 4.6 della suddetta determinazione di screening stabiliva che "gli interventi previsti risultano conformi alle previsioni in materia urbanistica, ambientale e paesaggistica".

Conclusa questa fase la ricorrente, in data 30 aprile 2009, presentava presso la Provincia di Parma la domanda di avvio del procedimento per il rilascio dell’autorizzazione unica, ai sensi degli artt. 12 del D.Lgs. 387/2003 e 208 del D.Lgs. 152/2006, per la realizzazione dell'impianto.

Con atto del 16 luglio 2009 (doc. 6 id.) l'Ufficio Tecnico del Comune di Soragna presentava osservazioni e richieste di chiarimenti evidenziando nel dettaglio le criticità del progetto presentato dalla R. G., le difformità rispetto al progetto analizzato in fase di screening, segnalando il mancato rispetto delle prescrizioni ivi imposte, elencando le correzioni/integrazioni che la ditta avrebbe dovuto apportare al progetto affinché potesse essere concessa l'autorizzazione previa stipula di un'apposita convenzione per disciplinare gli aspetti attuativi dell'intervento, ai sensi dell’art. 39 delle NTA, precisando che la valutazione di conformità urbanistica dovesse essere effettuata anche analizzando le matrici dei rifiuti in ingresso.

Risultava, infatti, la previsione di rifiuti in ingresso anche di matrice industriale.

Con istanza del 21 settembre 2011 la ditta ricorrente richiedeva una prima proroga di 30 giorni (doc. 12 del fascicolo del Comune), quindi con nota dell'8 novembre 2011 (doc. 13 id.) una sospensione di almeno 6 mesi.

Intanto la società R. G. avviava procedura parallela finalizzata a chiedere l'autorizzazione per analogo impianto da realizzarsi, sempre nel Comune di Soragna, in località Ballanzona.

In proposito la ricorrente riferisce che gli atti di pianificazione del comune di Soragna non contengono una disciplina specifica in merito agli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, non prevedendo siti idonei (o inidonei) né esplicitando particolari modalità insediative.

Quanto, invece, agli impianti di compostaggio, le N.T.A. (doc. 10 del fascicolo della ricorrente) del P.R.G. prevedono solo due siti, entrambi posti in zona agricola, in cui è possibile localizzare un centro di compostaggio: uno è l'area di Gazzolo, di proprietà R. G., l'altro è proprio il sito di Ballanzona (c.d. "...............").

La disciplina urbanistica per le due aree è perfettamente identica, tanto che le N.T.A. del P.R.G. trattano entrambe in un apposito sottoparagrafo dell'art. 39 rubricato “zone agricole specializzate”.

Detta seconda conferenza di servizi si concludeva in data 5 aprile 2012 (doc. 11 id.) con la richiesta della ditta di archiviare tale procedura e riprendere la precedente interrotta, viste le problematiche ostative alla realizzazione dell'impianto nella nuova localizzazione: non conformità urbanistica, interferenza con la discarica sita nei pressi dell'area e prevista localizzazione del manufatto all'interno della fascia di rispetto di corso d'acqua vincolato.

In data 9 maggio 2012 (doc. 15 del fascicolo del comune) veniva convocata la terza seduta della Conferenza di servizi per la ripresa dell’esame del primo progetto, seduta nel corso della quale: l'AUSL rilevava "criticità dell'impianto legate innanzitutto al traffico veicolare"; ARPA sollevava riserve e precisava "che i rifiuti in ingresso devono essere solo di natura biologico-organica", laddove l’impianto della ricorrente prevedeva l’alimentazione da rifiuti industriali (doc. 8 id.); il Comune di Soragna ribadiva la mancata ottemperanza alle prescrizioni della determinazione di screening, segnatamente con riferimento alla tipologia di rifiuti in ingresso e agli aspetti legati alla viabilità.

Segnalava, altresì, nella nota allegata al verbale (parere dell’8 maggio 2012 – doc. 16 id.), che l'impianto, così come proposto, configurava una attività industriale di smaltimento rifiuti, dunque non compatibile con la destinazione impressa all'area dallo strumento urbanistico comunale e che, pertanto, si imponeva l'approvazione preventiva di specifica variante.

Richiesta dalla Provincia di Parma la valutazione del Comune circa l’approvazione di una variante, la Giunta Comunale con delibera n. 53 dell'11 giugno 2012 (doc. 17 id.), proponeva al Consiglio Comunale di respingere la proposta di variante urbanistica e il Consiglio Comunale, con delibera n. 27 (doc. 18 id.) del 19 giugno 2012, si esprimeva negativamente ritenendo inopportuna una variante al PRG essendo già in corso l’adozione del PSC.

Indi, con determinazione dirigenziale n. 1676 del 29 giugno 2012 (doc. 19 id.) la Provincia di Parma negava alla ricorrente il rilascio dell'autorizzazione.

3. La ricorrente parte dall’assunto secondo cui la Provincia avrebbe dovuto rilasciare l’autorizzazione o *de plano* (ritenendo sussistere la conformità urbanistica) o, in subordine, con effetto di variante; ciò posto ha formulato tre motivi di gravame con cui ha dedotto profili di eccesso di potere e violazione di legge che di seguito si sintetizzano.

3.1. Con il primo e il terzo motivo la ricorrente si duole che il Comune di Soragna abbia desunto la natura industriale dell’impianto non dal progetto ma dalla previsione dei ricavi fattane dall’imprenditore, specie considerato che il quantitativo di compost da produrre è stato contenuto entro la soglia do 9.800 tonnellate l’anno fissata in sede di screening.

L’impianto, a dire della ricorrente, se non fosse per la produzione di energia (attività accessoria sebbene più redditizia), sarebbe analogo ad altro impianto di compostaggio già autorizzato ma mai realizzato nella stessa località (doc. 16 id.), trattandosi di impianto di recupero e non già di smaltimento di rifiuti.

Ad ogni buon conto, secondo la ricorrente, la qualificazione dell’impianto e la conseguente compatibilità urbanistica andrebbero verificate solo sulla base delle caratteristiche funzionali, strutturali e dimensionali dello stesso, essendo errato desumere la natura dell’impianto, ai fini della compatibilità urbanistica, dal piano economico finanziario dello stesso.

Che si tratti di un impianto di compostaggio lo si desumerebbe dalla tipologia del materiale in ingresso, ossia scarti biologici dell'agricoltura e parte organica preselezionata dei RSU.

Pertanto, a suo dire, l’astratta compatibilità di tali impianti con una zona agricola risulterebbe espressamente riconosciuta dall'art. 12 D.Lgs. 387/2003, facendo salva però la possibilità per le regioni, con appositi atti di indirizzo, e per i comuni, attraverso gli strumenti pianificatori, di prevedere una disciplina urbanisticamente più coerente con le caratteristiche del territorio.

Tuttavia nel caso di specie, mancando nel PRG comunale disposizioni specifiche, andrebbe applicata la compatibilità *ex lege.*

Quanto al secondo degli aspetti ritenuti dirimenti dal Comune, ossia la mancata presentazione di una bozza di convenzione, la ricorrente ne rileva l’illegittimità osservando che, in realtà, il Comune pretenderebbe un vero e proprio piano particolareggiato da far approvare al Consiglio Comunale, con cui definire gli aspetti legati alla viabilità e al controllo degli odori; ciò sarebbe in contrasto con il provvedimento di screening che non prevedeva l’approvazione di alcun P.U.A. richiedendo soltanto i necessari adeguamenti stradali "in accordo con l'Amministrazione statale" per consentire il passaggio di 16/18 veicoli al giorno.

Ciò sarebbe in contrato anche con il dato normativo atteso che l'autorizzazione unica ex art. 208 D.Lgs. 152/2006 "sostituisce ad ogni effetto visti, pareri autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico" per cui sarebbe illegittimo condizionare, tanto più dopo una conferenza di servizi istruttoria, la realizzabilità dell'intervento al passaggio consiliare dell'approvazione di un P.U.A.

Peraltro la ricorrente fa rilevare che già sussisteva con il Comune una convenzione urbanistica approvata nel contesto del piano particolareggiato avente ad oggetto una precedente struttura di compostaggio, molto simile a quella attuale, da localizzare presso il sito di Gazzolo (doc. 13 id.), alla quale si sarebbe potuto rinviare.

In ogni caso, anche a prescindere dalla suddetta convenzione, nell'ambito delle integrazioni documentali richieste dalla Provincia, la ricorrente aveva comunque manifestato la propria disponibilità a realizzare le opere di miglioramento della viabilità esistente e più in generale a porre in essere misure migliorative (doc. 14 id.), sicchè sarebbe illegittima la pretesa del Comune dell'approvazione di un piano particolareggiato, laddove sarebbe stato sufficiente vagliare, in conferenza di servizi, le limitate opere di adeguamento stradale idonee a supportare un flusso di traffico di 16/18 mezzi per al giorno.

3.2. Con il secondo motivo la ricorrente censura come illegittimo il diniego da parte della Provincia dell'autorizzazione unica poiché motivato appiattendosi sulle valutazioni del comune e sulla base della mera circostanza che mancasse materialmente una convenzione e che il Comune non fosse disposto ad approvare una variante al P.R.G., così trascurando la circostanza che l'autorizzazione unica ex art. 208 del codice dell’ambiente può produrre "ove necessario" effetti di variante urbanistica.

Infatti, secondo la ricorrente, la determinazione dirigenziale provinciale n. 3965/2008 non imponeva la riqualificazione dell'asse stradale alla tipologia F2 ma obbligava la società all'adeguamento della strada di collegamento con il flusso di traffico previsto da e per l'impianto (16/18 mezzi al giorno).

Inoltre il P.S.C. non sarebbe stato nemmeno adottato sicchè la variante al PRG non inteferirebbe con la pianificazione urbanistica, d’altra parte l'impianto progettato non sarebbe completamente avulso dall'ambito agricolo in cui è inserito, né sussisterebbero problematiche a livello di viabilità provinciale la cui valutazione, oltretutto, spetterebbe alla Provincia e non al Comune.

In ogni caso i margini di discrezionalità che, normalmente, accompagnano le scelte pianificatorie, nel caso di specie sarebbero ridotti in ragione del fatto che l'impianto in discorso sarebbe *ex lege* un'opera di pubblica utilità, indifferibile ed urgente, che la normativa nazionale privilegerebbe onde assicurare il rispetto dei quantitativi di energia da fonti rinnovabile imposti dai trattati internazionali.

Tuttavia negli atti impugnati non vi sarebbe traccia di tale bilanciamento di interessi essendosi lasciato il monopolio della valutazione di compatibilità urbanistico-ambientale al Comune.

3.3. La ricorrente chiede, oltre l’annullamento del diniego impugnato, anche il risarcimento del danno essendo pacifica, a suo dire, la colpa tanto del Comune quanto della Provincia.

Trattandosi di lesione di interesse pretensivo, visti gli esiti favorevoli della conferenza di servizi di screening, la ricorrente ritiene che l'autorizzazione unica sarebbe stata rilasciata senza alcuna difficoltà.

Pertanto chiede il risarcimento dei danni derivanti dagli oneri di progettazione dell'impianto e di consulenze, stimati in misura non inferiore a € 141.478,00, nonché il lucro cessante correlato al mancato ricavo dal funzionamento dell’impianto che, in una prima approssimazione, secondo il *business plan* della società ricorrente, non potrebbe essere inferiore all'utile preventivato ossia circa € 400.000 su un arco temporale di 15 anni.

In detto conteggio, secondo la ricorrente, andrebbero considerate sia le somme derivanti dal ciclo di gestione dei rifiuti (compost e conferimenti delle biomasse), sia quelle relative alla vendita dell'energia elettrica al gestore della rete.

Inoltre sarebbe da computare l’ulteriore danno conseguente all'entrata in vigore del Decreto 6 luglio 2012, e cioè il nuovo regime di sostegno alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, applicabile agli impianti entrati in esercizio dopo il 1 gennaio 2013, che prevede incentivi economicamente meno redditizi tali da far ritenere sussistente un danno per minori ricavi pari a € 5.120.000.

4. Preliminarmente deve esaminarsi l’eccezione di difetto di legittimazione passiva sollevata dal Comune di Soragna.

L’eccezione è solo parzialmente fondata.

L'art. 208 del D.Lgs. 152/2006 prevede espressamente una competenza decisoria in capo alla sola Regione (nel caso di specie delegata alla Provincia), in ordine al rilascio dell'autorizzazione agli impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti.

L'obbligatoria indizione di una Conferenza di servizi è finalizzata a consentire a tutti gli Enti interessati di esprimere il parere di rispettiva competenza, sicchè detto modulo procedimentale assume natura istruttoria.

Di conseguenza il provvedimento conclusivo è imputabile esclusivamente alla p.a. che lo adotta e la legittimazione passiva a resistere all'impugnazione dell'autorizzazione spetta unicamente all'amministrazione che ha emesso l'atto finale, non avendo le altre che hanno partecipato alla conferenza di servizi svolto un ruolo esoprocedimentale (così: T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. 1, 27 gennaio 2012, n. 200, cfr. anche T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 17 giugno 2011, n. 3243).

Invero la partecipazione alla conferenza di servizi non trasmette alle amministrazioni coinvolte la legittimazione passiva nella controversia sul provvedimento finale, in quanto il modulo organizzativo rappresentato dalla conferenza di servizi ha appunto lo scopo di aggregare in un unico centro amministrativo tutte le valutazioni che interessano il progetto del privato e analoga semplificazione si verifica quindi sul versante processuale (cfr. T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 21 agosto 2014).

Sussiste, pertanto, il difetto di legittimazione del Comune di Soragna a resistere al ricorso nella parte diretta a censurare i pareri resi in Conferenza di servizi.

Tuttavia la ricorrente ha impugnato anche le delibere di Giunta e di Consiglio, con cui il Comune di Soragna ha determinato di non adottare la variante al PRG.

Si tratta di atti deliberativi che, sebbene adottati in risposta alla richiesta della Provincia scaturita dalle risultanze negative della Conferenza di servizi, costituiscono atti autonomi in alcun modo qualificabili come atti endoprocedimentali e, dunque, autonomamente lesivi.

Correttamente, pertanto, la ricorrente ha evocato in giudizio anche il Comune di Soragna.

5. Quanto al merito, il ricorso è infondato.

5.1. Seguendo l’ordine logico delle censure formulate dalla ricorrente, deve darsi ingresso allo scrutinio congiunto del primo e del terzo motivo.

Dalla lettura dei documenti in atti innanzitutto risulta che l'impianto precedentemente autorizzato e non realizzato sulla stessa area era un impianto di produzione di fertilizzanti da base organica (residui ligneo cellulosici derivanti dalla manutenzione del verde pubblico e privato) reperibile localmente (doc. 4 del fascicolo del Comune), pertanto diverso da quello per cui è causa progettato come impianto di compostaggio a digestione anaerobica di biomasse, con recupero di biogas al fine di produrre energia elettrica per autoconsumo e vendita e con recupero calore prodotto, utilizzando come materia prima la parte organica RSU, scarti industriali, carta e cartone, scarti industria casearia e zucchero, con necessario utilizzo di mezzi per il trasporto dei rifiuti dai diversi luoghi di produzione.

Dunque non può essere condivisa la tesi della ricorrente per cui sarebbe stato sufficiente integrare la preesistente autorizzazione rilasciata a R. G. S.r.l. utilizzando i precedenti pareri per la semplice ragione, in disparte ogni altra considerazione in ordine ai mutamenti normativi, che tali pareri si riferivano ad un diverso impianto e ad un diverso contesto ambientale.

Infatti il territorio del Comune di Soragna, come riferito dalla difesa comunale, oltre ad essere territorio di produzione del "Culatello", prodotto a Denominazione di Origine Protetta, rientra anche nel "Comprensorio di produzione del formaggio Parmigiano Reggiano" (doc. 20 id.) e, pertanto, ai sensi del punto 3, lett. B della delibera dell’Assemblea Legislativa dell’Emilia Romagna n. 51/2011, in tale territorio non è consentita, a partire da una certa data, l'installazione di impianti di produzione di energia da biogas.

Né può essere condivisa la tesi, sostenuta dalla ricorrente, secondo cui si sarebbe dovuta utilizzare la convenzione urbanistica del 2000.

Detta convenzione, invero, da una parte era ormai scaduta, essendo decorsi 10 anni, dall’altra, come riferito dal Comune, era coerente con un assetto stradale e urbanistico totalmente diverso, essendo viceversa quello attuale compromesso anche dalle pesanti condizioni del traffico dovute al fatto che la strada provinciale tra Soragna e Fidenza - SP12 - è attualmente utilizzata per raggiungere l'Outlet Fidenza Village e, negli orari topici, è spesso intasata dal traffico veicolare dei visitatori, come chiarito anche con delibera di Giunta comunale n. 53/2012 (doc. 17 id.).

5.2. Ciò chiarito, il punto nodale delle censure formulate nei due motivi di ricorso in esame è individuabile nel lamentato contrasto tra i pareri rilasciati dallo stesso Comune di Soragna all'interno delle due procedure, di screening prima e di autorizzazione poi.

In proposito il Collegio rileva, dalla lettura dei documenti, che il progetto presentato ai fini del rilascio dell’autorizzazione unica era in parte diverso da quello analizzato ai fini della verifica della assoggettabilità a VIA e, in ogni caso, non era rispondente alle prescrizioni imposte dalla Conferenza di servizi in sede di screening.

Inoltre l'art. 39 delle NTA del PRG comunale, per quanto di interesse, prevedeva, nella zona agricola specializzata “R. G.” in strada Bassa di Gazzolo, “Tale zona è compatibile…. con le funzioni di compostaggio per COMPOST per usi agricoli e connessi (orto -floricoltura); il processo di lavorazione dell'impianto di compostaggio dovrà essere esclusivamente di natura biologica-organica e non dovrà essere previsto alcun uso di sostanze chimiche e/o artificiali nel processo produttivo” (doc. 10 del fascicolo della ricorrente, pag. 66, fondo pagina).

La norma prevedeva, altresì, un piano urbanistico attuativo e l'obbligatorietà di un progetto esecutivo, allegato al P.P., relativo alle quote di posizionamento dei fabbricati e alle opere di bonifica delle acque superficiali, nonché una verifica, da eseguirsi in Conferenza di servizi, delle condizioni progettuali relative alle mitigazioni da apportare in rapporto alla potenziale esondabilità. E’ di tutta evidenza che, quantunque l'autorizzazione unica di cui all’art. 208 del D.Lgs. 152/06 sarebbe stata adottata dalla Provincia sostituendo, ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, il Comune pur dovendosi limitare a dare il proprio parere in Conferenza di servizi, fosse obbligato a verificare il rispetto di tale norma.

Coerentemente il Comune, con il parere del 16 luglio 2009 (doc.10 del fascicolo del Comune), segnalava la necessità di integrare il progetto con la produzione di tabella dettagliata contenente le previsioni dell'intervento secondo i parametri edilizi ed urbanistici confrontati con gli indici di PRG, i parcheggi privati nella misura stabilita per legge, le distanze dai confini, il calcolo degli oneri di urbanizzazione primaria.

Il Comune inoltre osservava, come già fatto in sede di screening (doc. 6 id.), che la compatibilità urbanistica dovesse essere vagliata anche alla luce delle indicazioni contenute nel D.M. 5 febbraio 1998, richiamato come prescrizione dalla determinazione n. 3965/2008 della Provincia.

In altri termini il Comune, nel procedimento di autorizzazione unica come già in quello di screening, richiedeva che tutto il compostaggio avvenisse con un ciclo produttivo esclusivamente di natura biologica-organica e senza alcun uso di sostanze chimiche e/o artificiali, dovendosi la società attenere alle indicazioni contenute nell'allegato I nei punti 16.1. 16.1.1 e 16.1.2 del D. Lgs. 5 febbraio 1998, ed assicurando il rispetto delle previsioni 16.1.3 Attività di recupero dello stesso allegato.

Viceversa nella relazione tecnica progettuale depositata da R. G. si faceva riferimento a "deferrizzazione", "deplastificazione", a "rifiuti speciali di origine industriale", a "rifiuti imballati" (cfr. doc. 10 id. cit., elenco integrazioni chieste dal Comune, punto 7).

Considerato che, ai sensi del D.M. 5 febbraio 1998, non era ammissibile l'impiego della tipologia di rifiuti 020499 "Rifiuti non specificati altrimenti" derivanti dall'industria di raffinazione dello zucchero, in quanto non rientrante nell'allegato I punti 16.1, 16.1.1, 16.1.2, 16.1.3 dello stesso DM., il Comune chiedeva che la società specificasse, in modo dettagliato, come tali concetti potessero rientrare nella tipologia dei rifiuti di cui all’art. 39 delle NTA e alla prescrizione contenuta nella determinazione dirigenziale n. 3965/2008 (cfr. id., punto 6).

Coerentemente, dunque, il Comune rilevava che quella conformità urbanistica vagliata in sede di screening con prescrizioni, sulla base di un progetto diverso, non fosse più ravvisabile con riguardo al progetto che effettivamente la ricorrente intendeva realizzare.

Quanto alla viabilità, già nella prima seduta della Conferenza di servizi di screening del 18 aprile 2008 il Comune dichiarava "risulta palesemente insufficiente la strada di accesso all'impianto...si dovrà pertanto presentare un progetto di risagomatura della strada al fine di renderla almeno di classe F2 per il tratto compreso tra l'innesto con la SP12 e la sede dell'attività" (doc. 6 id.).

Con le integrazioni del 13 agosto 2008 (doc. 7 id.) al punto 22 "Documentazione integrativa. Adeguamento della viabilità tra l'area in questione e l'incrocio con la SP 12 con previsione di risagomatura della carreggiata alla tipologia F2" la ricorrente dichiarava: "La viabilità verrà adeguata come da richiesta effettuata dall'Amministrazione Comunale di Soragna".

Ciò posto, nell’analizzare il progetto depositato per il rilascio della autorizzazione, il Comune rilevava che le opere che erano state proposte come potenziamento stradale non rispondevano alle indicazioni derivanti dalla procedura di screening.

Anzi il Comune, pur sulla base di un progetto che appariva meno invasivo di quello poi effettivamente presentato, già aveva richiesto prescrizioni piuttosto stringenti, poi trasfuse nella determinazione della Provincia n. 3965/2008.

In definitiva le prescrizioni, sebbene – lo si ripete – in ordine ad un progetto meno impattante, erano già tutte contenute nella determinazione n. 3965/2008 senza che le ricorrente le avesse impugnate sicchè non è ravvisabile alcuna contraddizione nei pareri rilasciati dal Comune né alcun *revirement* sulla fattibilità dell’intervento, in ipotesi ascrivibile al cambio di amministrazione come adombrato dalla ricorrente.

Detta determinazione, forse erroneamente ritenuta favorevole *tout court* o non correttamente apprezzata nella sua portata astrattamente lesiva non è stata impugnata - nella parte in cui imponeva le suddette prescrizioni - dalla ricorrente la quale, dunque, nella procedura finalizzata al rilascio dell’autorizzazione unica, ha dovuto “fare i conti” con prescrizioni già imposte che, necessariamente, andavano rispettate.

Risulta legittima, dunque, la richiesta del Comune dì produrre uno schema di convenzione che riportasse le prescrizioni recepite nel verbale di conclusione della Conferenza di servizi di screening e nella successiva determinazione della Provincia.

Infine, anche l’ulteriore valutazione del Comune circa la non compatibilità urbanistica dell’impianto, in forza della sua natura industriale, e il conseguente rilievo della necessità di una modifica dello strumento urbanistico, risulta immune dai vizi denunciati dalla ricorrente.

Invero, come già detto, l’art. 39 delle NTA comunali consentiva l’insediamento di impianti di compostaggio, a dimensione sostanzialmente locale, per compost per usi agricoli e connessi con l’uso di sostanze esclusivamente di natura biologica-organica: caratteristiche queste presenti nell’impianto autorizzato nel 2000 e mai realizzato.

Diversamente, nel caso di specie l’impianto prevedeva non solo la produzione di compost di qualità mediante digestione anaerobica di biomasse, ma anche il recupero di biogas al fine di produrre energia elettrica per autoconsumo e vendita e con recupero calore prodotto.

Ciò, per di più, utilizzando come materia prima non solo la parte organica RSU ma anche scarti industriali, carta e cartone, scarti industria casearia e zucchero.

Tale ulteriore attività produttiva, presentata in un primo momento come accessoria, è risultata in realtà prevalente sì da portare ad escludere che l’impianto potesse essere ricondotto ad un utilizzo agricolo, come previsto dallo strumento urbanistico.

Il fatto che la prevalenza dell’attività sia stata desunta dall’aspetto dell’utilità economica apportata dall’impianto non rende perplessa o distorta la relativa valutazione atteso che la valutazione da farsi in sede di conferenza di servizi deve necessariamente investire tutti gli aspetti del progetto, compresi quelli afferenti alla redditività dell’attività da insediare.

Infatti il rendimento economico dell'impianto è stato quantificato dalla ricorrente in circa € 3.348.000,00 di cui: dall'attività di compostaggio circa € 98.00.000; dall'attività di gestione rifiuti circa € 1.500.000,00; dall'attività di produzione energia circa € 1.750.000,00.

Non è irragionevole, dunque, ritenere che l’impianto da una parte, dovendo reperire rifiuti anche da fuori provincia, non abbia dimensione locale e che dall’altra, prevedendo che solo una parte minima di ricavi derivi dalla vendita del compost, sia funzionale essenzialmente alla produzione di energia attraverso lo smaltimento di rifiuti e, pertanto, si configuri come impianto industriale di smaltimento rifiuti e produzione energia.

Risulta, dunque, corretto l’aver ritenuto l'intervento progettato, in quanto impianto industriale, incompatibile con lo strumento urbanistico all'epoca vigente e l’aver affermato la necessità di introdurre una variante al PRG.

Le delibere di Giunta n. 53/2012 e di Consiglio n. 27/2012, con cui il Comune non ha ritenuto di intervenire con una variante al PRG, sebbene impugnate, non sono state fatte oggetto di specifiche censure da parte della ricorrente, la quale si è limitata a dedurne l’illogicità in quanto il PSC non era stato ancora adottato.

In realtà, in disparte la genericità della censura e la forte discrezionalità da cui sono connotate le scelte di pianificazione urbanistica, l’obiezione di illogicità o di irragionevolezza non coglie nel segno atteso che, come ricavabile dalla delibera di Giunta n. 53/2012, il Comune, con delibera di Giunta n. 33 dell’11 aprile 2011, aveva approvato il documento preliminare del PSC e che la Conferenza di Pianificazione aveva concluso i lavori il 19 luglio 2011, prevedendosi la delibera di adozione nell’estate del 2012.

Il procedimento era, dunque, ad uno stato già molto avanzato, sicchè la decisione comunale, di non ritardare l’iter e di non creare interferenze con l’approvazione di una variante al PRG oramai in fase di superamento, risulta più che logica.

5.3. Con il secondo motivo la ricorrente censura essenzialmente l'operato della Provincia che, a suo dire, avrebbe dovuto superare sia le risultanze emerse in sede di Conferenza di servizi, sia il parere contrario del Comune di Soragna, sia le criticità rilevate da ARPA e dalla AUSL, rilasciando l’autorizzazione unica con effetto di variante.

Viceversa la Provincia, senza motivare alcunché sugli esiti della Conferenza di servizi, si sarebbe limitata a richiamare il parere contrario del Comune motivando il diniego solo sulla base di tale parere.

Anche tale motivo è infondato.

Deve premettersi che la tesi della ricorrente, secondo cui la Provincia avrebbe senz’altro dovuto rilasciare l’autorizzazione con valore di variante urbanistica non è sostenibile alla luce di quanto già detto al punto che precede.

Infatti sono plurime le questioni rimaste insolute nella seconda conferenza di servizi nonostante fossero già state prospettate nella procedura di screening e inserite come prescrizioni.

Ma, anche laddove non fosse esistita la pregiudiziale derivante dalle prescrizioni già imposte, non potrebbe sostenersi, come preteso dalla ricorrente, che la Provincia avrebbe dovuto riconoscere una sorta di corsia preferenziale al progetto in discorso perché si tratterebbe di un’opera di pubblica utilità.

Una simile impostazione non può che discendere da una non corretta lettura dell'art. 208 comma 6, D.Lgs. 3 aprile 2006 n. 152, il quale “nell'affermare che l'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori, ha riguardo al procedimento espropriativo che si renda necessario, ma non qualifica in alcun modo come pubblica l'opera che si viene a realizzare, attributo strettamente connesso al regime proprietario della medesima” (T.A.R. Umbria, sez. 1, 15 maggio 2014, n. 257).

Ciò posto, la lettera e la *ratio* della citata norma depongono nel senso che le risultanze della conferenza di servizi siano tali da condurre ad una valutazione positiva del progetto: solo in quest’ultimo caso l’ente procedente può rilasciare l’autorizzazione, anche con valore di variante allo strumento urbanistico.

In proposito il Collegio rileva che, nella seduta del 9 maggio 2012:

- la AUSL di Fidenza ha rilevato criticità relative al traffico e agli odori ed ha concluso favorevolmente con prescrizioni;

- ARPA Fidenza ha rilevato criticità relative al convogliamento degli odori, ai campi elettromagnetici, alla natura dei rifiuti in ingresso ed ha concluso dando parere positivo con prescrizioni da dettagliarsi nei successivi 7 giorni;

- il Consorzio di Bonifica ha espresso parere positivo condizionato alla presentazione di richiesta di concessione di scarico indiretto;

- la Soprintendenza per i Beni archeologici ha espresso parere favorevole con prescrizioni;

- il Comune di Soragna ha espresso parere negativo non solo per la mancanza della compatibilità urbanistica che si sarebbe potuta superare solo con una variante al PRG, ma anche per la mancata ottemperanza alle prescrizioni n. 1 e n. 4 di cui alla determinazione n. 3965/2008 (“1. che l'impianto per la produzione di compost di qualità attui un ciclo di lavorazione esclusivamente di natura biologica-organica e senza alcun uso di sostanze chimiche e/o artificiali, in particolare attenendosi alle indicazioni contenute nell'Allegato I nei punti 16.1, 16.1.1 e 16.1.2 del D.Lgs. (D.M) 5 febbraio 1998, ed assicurando il rispetto del previsioni 16.1.3 - Attività di recupero - dello stesso allegato;

… 4. che dovrà essere concordata con il Comune di Soragna la creazione di una Commissione speciale, al fine di realizzare un sistema di controllo puntuale sull'impatto delle emissioni di odori e polveri, che adotti criteri di controllo, interventi straordinari ed eventuali sanzioni, regolati da meccanismi basati sulla trasparenza e sul massimo coinvolgimento dei cittadini”);

- la Provincia ha rilevato che l'intervento risulterebbe "non conforme all'art. 17 delle NTA del PPGR (Piano provinciale Gestione rifiuti), approvato con DCP n. 32 del 22/03/20058, il quale stabilisce che gli impianti che trattano rifiuti con potenzialità inferiori a 20.000t/anno possono essere localizzati in aree a destinazione produttiva non inserite in aree sovracomunali ecologicamente attrezzate" (doc. 15 id.).

Dalle risultanze della Conferenza di servizi emerge un quadro complessivo, ricco di criticità e piuttosto articolato, sul quale assume indubbiamente portata prevalente il parere negativo del Comune ad apportare modifiche allo strumento urbanistico.

Osserva il Collegio che, sebbene la motivazione del diniego impugnato si fondi esclusivamente sul profilo della non conformità urbanistica e sulla non disponibilità del Comune di Soragna ad approvare una variante al PRG, richiamando le delibere di Giunta n.53/2012 e di Consiglio n. 27/2012 (doc. 17 id.), tale aspetto risulta dirimente ai fini dell’adozione del provvedimento.

L’equivoco in cui incorre la ricorrente si appunta sui limiti entro i quali la norma riconosce all’ente procedente la possibilità di rilasciare l’autorizzazione unica con valore di variante urbanistica.

Invero, nel procedimento ex art. 208 del Codice dell'Ambiente, l’autorizzazione unica può essere rilasciata se, tenuto conto di tutte le risultanze della conferenza di servizi, il progetto è valutato positivamente e in tanto può costituire variante allo strumento urbanistico in quanto la determinazione positiva del Comune sia acquisita in sede di conferenza di servizi, sebbene sia necessaria la modifica dello strumento urbanistico.

In altri termini la norma in discorso, dettando il modulo procedimentale della Conferenza di servizi, non ha certamente sottratto al Comune la competenza, riservatagli in via esclusiva, ad esprimersi in ordine alle questioni di tipo urbanistico, ma ha inteso semplificare la procedura evitando, in caso di parere positivo del Comune, l’avvio dell’ulteriore procedura di variante urbanistica.

Nel caso di specie mancava del tutto il presupposto per il rilascio dell’autorizzazione con effetto di variante urbanistica sussistendo il dissenso del Comune - non altrimenti superabile - circa la conformità urbanistica dell’impianto.

Ne discende che la Provincia non solo ha correttamente denegato l’autorizzazione ma, diversamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, ha anche adeguatamente motivato il diniego.

Come già detto, la caratteristica del modello procedimentale disciplinato dall'art. 208, D.Lgs. n. 152 del 2006 è la natura istruttoria della Conferenza di servizi che precede la decisione finale sulla realizzabilità dell'impianto, quest'ultima affidata all'esclusiva competenza dell'autorità regionale (nel caso di specie delegata alla Provincia).

Tale Conferenza di servizi rappresenta uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti ed è prevista da una norma connotata da indubbi caratteri di specialità rispetto al modello di cui agli artt. 14 e ss., L. n. 241 del 1990 (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 19 settembre 2013, n. 929).

Ad essa, pertanto, non si applicano i meccanismi di accelerazione e semplificazione procedimentale previsti dalla disciplina generale in materia di Conferenza di servizi decisoria; né, in caso di dissenso da parte del comune interessato, opera la previsione di cui alla L. n. 241 del 1990 posto che il dissenso dell'amministrazione preposta alla tutela degli interessi sensibili ivi menzionati è da intendersi riferito alle amministrazioni statali (Cons. Stato, sez. VI, 10 settembre 2008, n. 4333).

Ne discende che, stante il dissenso del Comune, la Provincia non poteva valutare positivamente l’impianto e, dunque, non poteva rilasciare la richiesta autorizzazione.

Per quanto precede il ricorso deve essere respinto.

All’infondatezza della domanda caducatoria consegue la reiezione, altresì, della domanda risarcitoria difettando in radice i presupposti della responsabilità aquiliana.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

[omissis]