

Negata l'autorizzazione integrata ambientale richiesta per la costruzione e gestione di discarica monodedicata a materiale di costruzione contenente amianto

T.A.R. Piemonte, Sez. I 25 luglio 2019, n. 839 - Picone, pres. f.f.; Patelli, est. - Acqua & Sole s.r.l. (avv.ti Robaldo, Ferraris, Montanaro) c. Provincia di Biella (avv.ti Santilli, Campion) ed a.

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale richiesta per la costruzione e gestione di discarica monodedicata a materiale di costruzione contenente amianto - Diniego.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con il ricorso in epigrafe, ritualmente notificato e depositato, Acqua&Sole s.r.l. ha impugnato il provvedimento della Provincia di Biella con cui è stata respinta, all'esito di conferenza di servizi, la richiesta di autorizzazione integrata ambientale per la costruzione e gestione di discarica monodedicata a materiale di costruzione contenente amianto nel Comune di Salussola ed è stato negato il relativo giudizio di compatibilità ambientale.

2. In particolare, la società ricorrente ha esposto in fatto:

- di essere un operatore del settore ambientale, che sviluppa e gestisce impianti di trattamento rifiuti;
- di aver presentato, in data 16 maggio 2017, alla Provincia di Biella istanza di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e contestuale istanza di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.), finalizzate alla realizzazione, nel Comune di Salussola (BI), di un progetto volto alla realizzazione della discarica di amianto già citata;
- che l'istruttoria in merito alle istanze predette si è sviluppata in numerose sedute della Conferenza di servizi indetta dalla Provincia, con adeguamento del cronoprogramma e del progetto dei lavori a seconda delle esigenze manifestatesi in seno alla Conferenza;
- che la Provincia, su istanza degli enti che ne avevano fatto richiesta, ha svolto la fase della consultazione del pubblico per il tramite dell'inchiesta pubblica di cui agli articoli 24-bis e 27-bis d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 14, co. 3, L.R. n. 40/1998, inchiesta indetta con determinazione dirigenziale n. 1445 del 28 dicembre 2017;
- che, all'esito della Conferenza dei Servizi del 14 giugno 2018, con nota prot. n. 14672 del 15 giugno 2018 (doc. 15), la Provincia ha richiesto alla società ulteriori integrazioni su diversi aspetti progettuali emersi a seguito delle osservazioni del pubblico;
- che in data 3 agosto 2018 la Società avrebbe dato puntuale riscontro a tutte le integrazioni richieste;
- che contemporaneamente, la Società avrebbe ulteriormente modificato il progetto, riducendo, con conseguente diminuzione dell'impatto ambientale, l'altezza del profilo della discarica;
- che in data 2 ottobre 2018 si è tenuta l'ultima seduta della Conferenza di servizi, in seno alla quale la quale gli enti partecipanti alla Conferenza dei Servizi – inclusa la Provincia – hanno espresso il proprio parere contrario;
- che in particolare la Provincia di Biella avrebbe affermato la non compatibilità ambientale dell'intervento, sulla scorta del rilievo che gli elaborati integrativi consegnati dalla ricorrente in data 3 agosto 2018 non sarebbero stati tali da soddisfare le richieste relative alle Questioni n. 5, 17 e 27, per le quali non sarebbero stati resi tutti i chiarimenti richiesti;
- che dette questioni sarebbero relative (n. 5) ai bacini artificiali insistenti sull'area di progetto, per i quali sussisterebbe – secondo l'amministrazione – il vincolo paesaggistico previsto a presidio dei laghi; (n. 17) all'assenza di dettagli progettuali relativi ai percolati; e (n. 27) alla mancanza di dettaglio progettuale di taluni elementi (vasca di prima pioggia, serbatoio di accumulo, punto per il lavaggio delle ruote degli autocarri prima dell'uscita dal sito) nonché all'assenza degli elaborati necessari all'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica per la realizzazione dello scarico nel Rio Sisiolo;
- che il Dirigente Responsabile del servizio Rifiuti V.I.A. della Provincia di Biella ha quindi adottato in data 25 ottobre 2018 la determinazione di rigetto n. 1175/2018, impugnata col ricorso in esame.

3. Si è costituita in giudizio la sola Provincia di Biella, in data 31 gennaio 2019, per resistere al ricorso.

In data 5 febbraio 2019 sono intervenuti in giudizio *ad opponendum* gli enti e le persone fisiche indicati in epigrafe, affermando la propria legittimazione sul presupposto della *vicinitas* ed allegando di vivere o avere sede tutti in prossimità del sito prescelto per la realizzazione del nuovo impianto.

4. All'udienza camerale del 6 febbraio 2019, su richiesta delle parti, la trattazione del ricorso è stata rinviata all'udienza pubblica di merito, fissata in data 8 maggio 2019.

In vista di tale udienza, la società ricorrente e la Provincia hanno depositato memorie, insistendo nelle rispettive posizioni. Infine, all'udienza predetta, il ricorso è stato trattenuto in decisione.



DIRITTO

1. Il ricorso è articolato in plurime censure che, sinteticamente, possono essere ricondotte a due ordini di vizi. I primi attengono a vizi procedurali: (I motivo) alla conferenza di servizi sarebbero stati ammessi a partecipare alcuni enti locali e amministrazioni che non avrebbero invece avuto legittimazione ad esprimere il proprio parere, con violazione degli articoli 19 e ss. del d.lgs. n. 152/2006; inoltre (II motivo) sarebbe stato omissivo, in violazione dell'articolo 10-bis della Legge 7 agosto 1990, n. 241, il cd. preavviso di diniego.

Con il secondo gruppo di vizi si deduce l'illegittimità del provvedimento per erronea valutazione dei presupposti di fatto: (i) sarebbero state travisate la natura e la funzione dei bacini idrici presenti nell'area; conseguentemente sarebbe stato ritenuto erroneamente sussistente un vincolo paesaggistico posto a tutela dei laghi; (ii) inoltre sarebbe stato travisato il contenuto delle tavole prodotte a descrizione del sistema impiantistico di trattamento del percolato; (iii) infine, l'amministrazione avrebbe errato nel ritenere la carenza di documentazione con riferimento alla Questione n. 27 e avrebbe travisato la funzione dell'autorizzazione richiesta per lo scarico nel Rio Sisiolo, la quale non presupporrebbe la realizzazione dell'infrastruttura di scarico.

2. Dei motivi sopra sintetizzati, sono fondati quelli attinenti ai vizi procedurali, con conseguente necessità che l'Amministrazione eserciti nuovamente il potere; i residui motivi di censura restano pertanto assorbiti e non saranno oggetto di analisi.

3. Con il primo motivo, rubricato "*Violazione degli articoli 27-bis e seguenti, 29-quater e 208 del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione degli articoli 14 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per sviamento, violazione del giusto procedimento, per contraddittorietà, per illogicità manifesta e per difetto di motivazione, difetto di istruttoria, carenza dei presupposti di fatto*", la ricorrente deduce la violazione delle norme sul giusto procedimento, in quanto sarebbero state chiamate a partecipare all'istruttoria in conferenza di servizi – con legittimazione a esprimere il proprio parere – alcune amministrazioni prive di legittimazione.

Si tratterebbe in particolare della Provincia di Vercelli, che sarebbe estranea all'intervento, del Comune di Santhià, che non confinerebbe con il Comune di Salussola interessato, dei Comuni di Verrone e Cerrione, che, pur essendo confinanti con il territorio di Salussola, sarebbero comunque distanti dal luogo deputato all'insediamento della discarica, e dell'ASL di Vercelli, che sarebbe priva di alcuna competenza.

Il motivo è fondato.

È necessario avere riguardo alle norme che disciplinano la conferenza di servizi in materia ambientale; in particolare:

- l'articolo 27-bis comma 7 d.lgs. n. 152/2006, il quale prescrive che "*l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241*";

- l'articolo 29-quater d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che alla Conferenza dei Servizi finalizzata al rilascio dell'AIA "*sono invitate le amministrazioni competenti in materia ambientale [...], oltre al soggetto richiedente l'autorizzazione*";

- l'articolo 208 d.lgs. n. 152/2006 prevede che alla "*conferenza dei servizi partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti*".

L'impianto normativo predetto delinea chiaramente i partecipanti all'istruttoria del procedimento di V.I.A. e A.I.A. nei soli soggetti che debbano rendere autorizzazioni e pareri in materia ambientale, nonché negli enti locali e autorità d'ambito sul cui territorio venga realizzato l'impianto.

La Provincia di Biella, invece, nel caso di specie ha allargato in maniera indiscriminata la platea dei partecipanti alla conferenza di servizi, così esponendo la società proponente anche alla possibilità di raccogliere osservazioni pretestuose o pareri contrari provenienti da enti non interessati (né direttamente né indirettamente) dall'intervento, quali la Provincia di Vercelli, i Comuni di Santhià, Verrone e Cerrione, e la ASL di Vercelli.

Gli enti citati, eventualmente, potranno essere invitati a partecipare alla conferenza di servizi che sarà nuovamente indetta in qualità di "meri uditori", senza tuttavia la possibilità di partecipare alla formazione della volontà provvedimentale.

4. Con il secondo motivo di censura, rubricato "*Violazione degli articoli 1, 2, dell'articolo 10-bis e dell'articolo 14-ter della Legge 7 agosto 1990, n. 241 e dell'articolo 9 del D.lgs. 152/2006. Eccesso di potere per violazione dei principi del giusto procedimento, di economicità dell'azione amministrativa e di efficienza, per contraddittorietà, per illogicità manifesta e per difetto di motivazione*", la società proponente il progetto lamenta che non le sia stato comunicato il preavviso di rigetto, non dandole così la possibilità di interloquire in sede procedimentale (ed eventualmente apportare minime modifiche al progetto) rispetto ai motivi di diniego.

Detti motivi di diniego – in particolare quelli attinenti all'esistenza di un vincolo paesaggistico conseguente alla qualificazione di alcuni bacini artificiali come laghi – sarebbero emersi a sorpresa solo nell'ultima seduta riservata della Conferenza di servizi.



Nonostante l'esistenza dei bacini fosse nota e fosse stata oggetto di specifici quesiti, afferma il ricorrente che mai in precedenza era stata rappresentata l'esistenza di un vincolo paesaggistico, rilevante come fatto escludente.

Da parte sua, la Provincia di Biella, sia nel provvedimento impugnato, sia nelle memorie difensive, afferma invece la legittimità del proprio operato, sostenendo che nel caso di specie non fosse necessario alcun preavviso di rigetto, essendo la Conferenza di servizi un procedimento a cui il proponente partecipa.

4.1. Il motivo è fondato.

4.2. Non vi è alcuna ragione normativa e sostanziale per escludere l'applicabilità dell'art. 10 *-bis* L. n. 241/1990 alla conferenza di servizi.

Tantomeno può essere condiviso e ritenuto applicabile quanto affermato – in tema di decisioni di organi collegiali, fattispecie in ogni caso diversa da quella della Conferenza di Servizi – in una pronuncia del T.A.R. Calabria, Catanzaro (2 marzo 2010, n. 261), secondo cui il preavviso di diniego non dovrebbe essere fornito quando la decisione promana da un organo collegiale come il consiglio comunale, poiché in tal caso non sarebbe possibile conoscere in anticipo la decisione da comunicare con preavviso di diniego.

È evidente infatti che – una volta assunta la decisione – l'organo collegiale possa comunque inviare il preavviso di diniego e poi assumere una deliberazione conclusiva una volta acquisite le osservazioni dell'interessato.

4.3. Quanto affermato dalla Provincia circa la non applicabilità dell'art. 10 *-bis* ai casi di conferenza di servizi, in ragione della partecipazione al procedimento della società proponente non è dirimente in termini assoluti.

Tuttavia, la circostanza potrebbe eventualmente essere valutata ai fini dell'applicabilità dell'art. 21 *-octies* L. n. 241/1990, qualora si ritenesse che la società, quand'anche avesse ricevuto la comunicazione dei motivi ostativi, non avrebbe comunque potuto apportare alcun contributo ulteriore al procedimento, al fine di giungere a una diversa determinazione. Tuttavia, nel caso di specie, l'art. 21 *-octies* non è applicabile.

La società ha infatti allegato e dimostrato di aver già più volte modificato il progetto durante i lavori della conferenza di servizi, proprio in base alle richieste delle amministrazioni coinvolte; altrettanto avrebbe quindi potuto fare se le ragioni della determinazione negativa le fossero state doverosamente preannunciate.

Ciò vale in particolare per l'asserito vincolo paesaggistico a tutela dei laghi (così qualificati dall'amministrazione i bacini idrici presenti nell'area): a prescindere dalla correttezza o meno di tale qualificazione, la società ricorrente lamenta – fondatamente – che se tale profilo motivazionale non fosse stato opposto “a sorpresa” per la prima volta solo nell'ultima Conferenza dei Servizi del 2 ottobre 2018 e quindi nel provvedimento conclusivo adottato pochi giorni dopo, sarebbe stato possibile per la stessa effettuare una lieve modifica di alcune strutture secondarie del progetto, ottenendo così che nessuna delle strutture progettuali ricadesse nella zona asseritamente vincolata.

4.4. Infine, va evidenziato che la richiesta di integrazioni di cui alla nota prot. n. 14672 del 15 giugno 2018 (doc. 15) – conseguente all'inchiesta pubblica – non è in alcun modo interpretabile quale avviso ai sensi dell'art. 10 *-bis* L. n. 241/1990: mancano infatti in tale nota il preavviso della determinazione negativa e l'avviso circa la ritenuta sussistenza di un vincolo paesaggistico.

5. Per le ragioni sopra esposte, il ricorso deve essere accolto.

All'accoglimento del ricorso consegue, ai sensi degli artt. 26 cod. proc. amm. e 91 c.p.c., la condanna della Provincia di Biella al pagamento delle spese di giudizio in favore della ricorrente, nella misura indicata in dispositivo.

(*Omissis*)