

Autorizzazione unica per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti

T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 18 ottobre 2021, n. 461 - Realfonzo, pres.; Giardino, est. - Comune di Controguerra (avv.ti C. e L. Scarpantoni) c. Regione Abruzzo (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti costituito da un centro di raccolta di veicoli fuori uso e da un centro di raccolta di materiale ferroso e non ferroso di rifiuti non pericolosi - Annullamento.

(Omissis)

FATTO

1.§- Con atto di costituzione in giudizio ritualmente notificato ai sensi dell'art. 48 c.p.a. a seguito dell'opposizione al ricorso straordinario proposta dalla Regione Abruzzo, il Comune di Controguerra impugna l'Autorizzazione Unica D.P.C. 026/249 del 17.10.2019 rilasciata alla controinteressata G.E.T.A. S.r.l. per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti costituito da un centro di raccolta di veicoli fuori uso e da un centro di raccolta di materiale ferroso e non ferroso di rifiuti non pericolosi.

Il Comune ricorrente affida le proprie doglianze a sette motivi in diritto e, intimata dinanzi a questo Tribunale le resistenti amministrazioni e la società controinteressata, conclude per l'annullamento del provvedimento impugnato, previa sospensiva.

Resiste al ricorso la Regione Abruzzo e la società G.E.T.A. S.r.l., chiedendone la sua reiezione siccome inammissibile e, comunque, privo di merito di fondatezza.

All'esito della camera di consiglio del 20 maggio 2020 fissata per l'esame della domanda cautelare, vista la richiesta di abbinamento al merito formulata dall'amministrazione ricorrente, veniva fissata l'udienza pubblica di discussione al 6 ottobre 2021 allorché il gravame è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

2.§- In sintesi l'impugnativa è affidata alla denuncia delle seguenti doglianze.

2.1.§- Con il primo ordine di censure, si espongono vizi di violazione ed omessa applicazione dell'art. 208 comma 6 del D.Lgs. n. 152/2006 e di eccesso di potere sotto vari profili atteso che nella seduta del 5 febbraio 2019 la Conferenza avrebbe disposto l'interruzione del procedimento in attesa sia dell'acquisizione di dati conoscitivi sulla compatibilità dell'opera con la destinazione urbanistica della zona sia della sua localizzazione all'interno della fascia di rispetto sottoposta a vincolo paesaggistico. Da quel momento la Conferenza non sarebbe stata più riconvocata per assumere le determinazioni finali di competenza.

2.2. §- Con il secondo motivo si deduce la violazione e falsa applicazione dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 sotto diverso profilo e vizi di eccesso di potere. La mancata convocazione di una nuova riunione a seguito della disposta sospensione avrebbe impedito alla Conferenza dei Servizi di concludere l'attività e di assumere la decisione finale sull'ammissibilità dell'iniziativa privata privando il provvedimento finale di un presupposto imprescindibile.

2.3. §- Con la terza doglianza si lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 208 comma 6 del D.Lgs. n.152/2006, nonché il vizio di eccesso di potere sotto il profilo della falsità del presupposto, travisamento dei fatti e contraddittorietà e della motivazione illogica e perplessa, essendo stata l'Autorizzazione Unica rilasciata sulla base di un fatto inveritiero, ovvero l'asserita esistenza di conclusioni prese dalla Conferenza.

2.4. §- Con il quarto ordine di censure, si espongono vizi di violazione e falsa applicazione dell'art. 208 comma 6 del D.Lgs. n.152/2006 sotto un ulteriore profilo nonché di eccesso di potere. Benché la Conferenza avesse considerato l'impianto incompatibile con le previsioni delle NTA del PRG e, nel contempo, avesse prescritto la revisione del progetto e la Regione ne avesse condiviso il giudizio negativo, contraddittoriamente la medesima ha, invece, rilasciato il provvedimento oggetto di gravame.

2.5. §- Con il quinto motivo si lamenta la violazione ed omessa applicazione dell'art. 208 comma 10 del D.Lgs. n.152/2006 in relazione al disposto di cui all'art. 5 D.Lgs. n.112/1998, nonché il vizio di eccesso di potere sotto il profilo della sopravvenuta carenza di potere per essere stata adottata l'Autorizzazione Unica a distanza di 10 mesi dall'istanza depositata dalla GETA S.r.l. in violazione del termine dei 150 giorni posto dalla legge.

2.6. §- Con la sesta censura si deduce la violazione ed omessa applicazione del combinato disposto degli artt. 208 D.Lgs. n.152/2006 e 146 D.Lgs. n.42/2004, dell'art. 142 comma 1 lett. c) del D.Lgs. n.42/2004, nonché il vizio di eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento e dello straripamento e del difetto assoluto di istruttoria, atteso che il complesso



aziendale verrebbe localizzato all'interno della fascia di rispetto vincolata *ope legis* per la presenza, a distanza inferiore a quella prescritta dalla zona di realizzazione dell'impianto, del corso d'acqua denominato "Fosso Lupo" riportato nelle carte Regionali. Di talché la Regione, prima di rilasciare l'Autorizzazione Unica, avrebbe dovuto acquisire il parere paesaggistico della Soprintendenza ed adottare la presupposta autorizzazione paesaggistica.

2.7. §- Con la settima ed ultima doglianza si lamenta la violazione ed omessa applicazione dell'art. 20 delle NTA del PRG in relazione all'art. 208 D.Lgs. n.152/2006 per incompatibilità dell'opera con la destinazione urbanistica dell'area di insediamento dell'impianto, nonché il vizio di eccesso di potere per difetto di motivazione.

3.§- Il ricorso è meritevole di positivo apprezzamento ai sensi e nei termini in appresso specificati.

3.1.§- Sul piano argomentativo e motivazionale, i primi quattro motivi di gravame possono essere esaminati congiuntamente per ragioni logiche e di connessione, riposando tutti sul medesimo ordine di problematiche di massima. In via del tutto generale occorre premettere che per consolidata giurisprudenza la conferenza di servizi integra il modulo procedimentale incentrato sull'esame contestuale e in contraddittorio di tutte le valutazioni delle amministrazioni portatrici di interessi pubblici coinvolti sull'intervento che il privato intende attuare, che l'amministrazione precedente deve prendere in considerazione per addivenire alle sue determinazioni sull'istanza (*ex multis*, T.A.R. Lazio Roma Sez. II, 09/12/2019, n. 14082).

Con specifico riferimento al procedimento teso all'adozione dell'Autorizzazione Unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti il comma 4 dell'art. 208 del D.Lgs. 03/04/2006, n. 152 dispone che "entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi: (...) d) trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla Regione" mentre a termine del comma 6 della predetta disposizione normativa "entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto".

Dal quadro normativo sopra riferito emerge che l'istruttoria volta all'adozione della autorizzazione unica si snoda attraverso la convocazione di un'apposita conferenza dei servizi che deve necessariamente rendere la propria determinazione conclusiva costituendo quest'ultima imprescindibile atto presupposto ai fini del rilascio dell'Autorizzazione Unica. Il procedimento di che trattasi assicura infatti "che il rilascio dell'autorizzazione avvenga sulla base di una complessa istruttoria finalizzata a garantire, in attuazione delle indicazioni della normativa comunitaria, la regolarità della messa in esercizio dei predetti impianti "proprio in considerazione dei valori della salute e dell'ambiente che si intendono tutelare in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale" (Corte cost. Sent., 24/07/2009, n. 249).

3.2.§- Ebbene, calate le surrichiamate coordinate ermeneutiche al caso di specie deve osservarsi che la Conferenza dei Servizi convocata per l'esame dell'istanza per il rilascio dell'Autorizzazione Unica Regionale presentata dalla ricorrente G.E.T.A. S.r.l. non può ritenersi che abbia concluso i propri lavori, avendo disposto nella seduta del 5 Febbraio 2019 la sospensione dei medesimi in attesa di chiarimenti per i profili concernenti la compatibilità dell'opera con la destinazione urbanistica della zona sulla base delle norme tecniche connesse al PRG del Comune di Controguerra. La Conferenza ha ritenuto infatti, sulla base di quanto testualmente riportato a verbale, che l'applicazione delle norme tecniche connesse al PRG del Comune di Controguerra impedisse la prosecuzione del procedimento.

Quanto detto trova conferma anche nella nota prot. 1317 in data 26 febbraio 2019 con cui il Servizio Gestione Rifiuti della Regione Abruzzo, nel trasmettere il verbale della conferenza e nel richiedere ai soggetti in indirizzo i chiarimenti necessari a superare i profili di criticità emersi nella medesima Conferenza, confermava la sospensione del procedimento a tutti gli effetti ai sensi dell'art. 10 della L.R. n. 31/2013 in attesa di riscontro.

Anche nella nota del 28 giugno 2019 con cui il SGR sollecitava il Comune ad esprimere le proprie valutazioni inerenti agli aspetti tecnici, normativi e di carattere urbanistico veniva ribadito che il procedimento era stato sospeso ai sensi del surrichiamato art.10 della L.R. n. 31/2013.

Detta disposizione normativa prevede infatti una ipotesi (art. 10, comma 1, lett. a) di sospensione obbligatoria del procedimento quando è necessario acquisire atti e documenti in possesso di privati o di altre pubbliche amministrazioni. In tal caso il termine di conclusione del procedimento riprende a decorrere dal giorno in cui è avvenuta l'acquisizione degli atti e dei documenti mancanti al fascicolo, se precedente la scadenza stabilita per l'acquisizione (art. 10, comma 2 della L.R. n. 31/2013).

Dopo la seduta del 5 Febbraio 2019 la Conferenza non è stata più riconvocata per adottare le proprie conclusioni a norma dell'art. 208, commi 3 e 4 del D.Lgs. n. 152/2006 e dell'art. 27 della L.R. n. 31/2013, difettando così un presupposto indefettibile ai fini della conclusione del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica.

Risulta quindi di palmare evidenza che il provvedimento oggetto di gravame sia stato adottato in violazione di legge, non avendo la Regione formalmente riattivato il procedimento istruttorio, ed in difetto di istruttoria atteso che nella motivazione si dà atto di recepire le determinazioni conclusive della Conferenza di Servizi tenutasi il giorno 05.02.2019 che, invero, non sono mai state adottate.

Non ha, pertanto, alcun pregio giuridico l'assunto della controinteressata secondo cui i termini del procedimento sarebbero ricominciati a decorrere, senza che fosse necessaria una formale riconvocazione della Conferenza, a seguito del deposito da parte della medesima dei chiarimenti richiesti dal SGR, in quanto in assenza del ricevimento dei dovuti chiarimenti da parte delle amministrazioni coinvolte i lavori della Conferenza non possono ritenersi conclusi.

Occorre, peraltro, rilevare che successivamente alla data del 17.10.2019 di adozione del gravato provvedimento sia la Provincia di Teramo che l'A.R.T.A. Abruzzo chiedevano alla Regione di riconsiderare il provvedimento in autotutela evidenziando, la prima, le carenze del progetto e la sua incompatibilità con la normativa prescrittiva dei criteri di lavorazione dei rifiuti, e la seconda di non aver potuto esprimere il proprio parere non essendo stata riconvocata la Conferenza dei Servizi dopo l'iniziale sospensione. Solo in data 5.2.2020, all'esito delle richieste della Provincia di Teramo e dell'Arta, il Servizio Gestione Rifiuti dava atto della necessità di approfondire le tematiche evidenziate e di procedere alla "rivalutazione" dell'autorizzazione impugnata, comunicando l'avvio del relativo procedimento istruttorio, con convocazione della Conferenza di Servizi per la data del 25.2.2020.

Alla luce delle pregresse considerazioni consegue la fondatezza delle censure qui esaminate e l'illegittimità del gravato provvedimento già sotto tali profili.

3.3.§- Risulta fondato anche il sesto motivo di ricorso con cui si deduce la mancanza del parere della Soprintendenza di cui all'art. 146 comma 5 D.Lgs. 42/2004 in ragione della presenza, a distanza inferiore a 150 metri dalla zona di realizzazione dell'impianto, di un corso d'acqua riportato nelle carte Regionali con la denominazione di "Fosso Lupo", in violazione l'art. 142 comma 1 lettera c) del D.lgs. n. 42/2004.

Ed infatti la disciplina statale in materia si impone con forza poizore rispetto alle previsioni dettate a livello comunale ove queste stabilissero, come nel caso di specie, livelli di tutela meno restrittivi.

Nel caso di specie, come emerge dalla relazione tecnica illustrativa agli atti del giudizio, "la distanza tra il Fosso Lupo e il limite catastale della particella 308 foglio 5 è pari a m 117,58" e ciò avrebbe dovuto comportare il coinvolgimento della soprintendenza ai fini del rilascio del parere vincolante funzionale all'adozione della autorizzazione paesaggistica.

Al riguardo sono da respingere le asserzioni della controinteressata inerenti al mancato inserimento del corso d'acqua "Fosso Lupo" all'interno degli elenchi di cui al Regio Decreto 1775 del 1993 che, a suo dire, sarebbe necessario per la sussistenza del vincolo paesaggistico posto dall'art. 142, comma 1, lett. c) del D.Lgs. n. 42/2004.

Invero, il Collegio, pur consapevole dell'esistenza di un differente approccio ermeneutico patrocinato da una parte della giurisprudenza, ritiene di potere aderire all'opposto indirizzo secondo cui la pubblicità per i fiumi e i torrenti esiste ex se in base all'art. 822 c.c. e, conseguentemente, il vincolo paesistico è imposto *ex lege* a prescindere dalla iscrizione in elenchi (cfr. Consiglio di Stato sentenza, n. 3230/2017). E' stato, altresì, rilevato che "in tema di acque pubbliche, gli elenchi di cui al r.d. 25 luglio 1904, n. 523, come modificato con legge 13 luglio 1911, n.774 e r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, hanno carattere dichiarativo o ricognitivo e non costitutivo, con la conseguenza che ben possono esservi acque pubbliche non segnate negli elenchi, in quanto ciò che rileva è l'obbiettiva attitudine dell'acqua a servire al pubblico interesse" (Cass. civ. Sez. III Sent., 15/05/2013, n. 11757).

3.4.§- Da ultimo è meritevole di accoglimento anche la settima doglianza inerente all'asserito contrasto dell'Autorizzazione impugnata con l'art. 20 della NTA del PRG del Comune a termine del quale "In tutte le sub – Zone come sopra elencate non è ammessa la realizzazione e l'esercizio di impianti destinati alla gestione e al trattamento di rifiuti, individuabili come industrie insalubri".

Giova osservare sul punto che per costante giurisprudenza (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 10.2.2020, n. 1780; T.A.R. Campania Napoli Sez. V, 20/11/2019, n. 5440) in materia di impianti per lo smaltimento dei rifiuti, la compatibilità urbanistica ed ambientale non può non costituire presupposto per il legittimo esercizio dell'attività di recupero dei rifiuti, atteso che deve essere qualificato sicuramente per la conservazione dell'ambiente circostante un impianto che, sebbene rispetti le specifiche tecniche del caso, si ponga in dissonanza con la destinazione urbanistica dell'area.

4.§- Gli argomenti testé rappresentati evidenziano la fondatezza dei motivi qui esaminati e, per tutte le ragioni sopra esposte, il gravame deve essere accolto.

La suesposta conclusione comporta l'assorbimento del quinto motivo di ricorso e ne rende superflua la disamina.

5.§-La complessità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese processuali tra le parti costituite.

(Omissis)