

Annullamento parziale in autotutela di un'autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero rifiuti pericolosi e non pericolosi

Cons. Stato, Sez. IV 20 dicembre 2021, n. 8441 - Greco, pres.; Lamberti, est. - It Risorse s.r.l. (avv.ti Cretella e Morbidelli) c. Regione Toscana (avv. Bora) ed a.

Ambiente - Annullamento parziale in autotutela di un'autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero rifiuti pericolosi e non pericolosi.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La complessa vicenda di causa può essere sintetizzata, per quanto di stretto interesse alla definizione della presente controversia, come segue.

1.1. La società odierna ricorrente ottiene dalla Regione Toscana, con decreto dirigenziale in data 28 dicembre 2016 (cui fa seguito il conforme atto unico del Comune di Altopascio n. 5 dell'8 febbraio 2017), autorizzazione integrata ambientale (AIA) per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti pericolosi e non pericolosi in Comune di Altopascio.

1.2. L'AIA viene impugnata avanti il T.a.r. per la Toscana (con ricorso allibrato al n. 504 del 2018) da alcuni residenti nelle immediate vicinanze del progettato impianto, che lamentano, fra l'altro, la violazione della prescrizione regionale (prevista nel Piano regionale di gestione dei rifiuti, approvato con deliberazione del Consiglio regionale n. 94 del 18 novembre 2014) secondo cui gli impianti che trattano rifiuti pericolosi debbono essere ubicati a non meno di 500 metri dagli "insediamenti abitativi", non rilevando invece, a tal fine, le mere "case sparse".

1.3. La società aveva viceversa dichiarato, nel corso del procedimento, il rispetto anche di tale prescrizione, giacché entro i 500 metri dall'impianto vi sarebbero solo "case sparse" (v. relazione tecnica, pag. 20).

1.4. Frattanto, su impulso del Comune, la Regione avvia un procedimento teso alla verifica della legittimità del rilascio dell'AIA, con particolare riferimento all'esposta problematica delle distanze dagli insediamenti residenziali: il Comune, conseguentemente, con nota del 15 novembre 2018 comunica alla società che, stante l'avvio del procedimento *de quo*, l'efficacia dell'atto unico n. 5 del 2017 deve ritenersi sospesa.

1.5. La società impugna tale atto avanti il T.a.r. per la Toscana con ricorso n. 1661 del 2018.

1.6. All'esito del procedimento di verifica, svolto in sede conferenziale, la Regione, preso atto della documentazione prodotta dal Comune secondo cui l'impianto sarebbe ubicato ad una distanza da "insediamenti residenziali" inferiore a 500 metri, avvia il procedimento di annullamento parziale in autotutela dell'AIA, nella parte in cui questa è riferita al trattamento di rifiuti pericolosi; la Regione, in proposito, ritiene legittimo il prospettico annullamento, benché successivo al decorso del termine di 18 mesi dal rilascio dell'atto, in quanto questo sarebbe stato a suo tempo ottenuto mediante una "falsa rappresentazione dei fatti".

1.7. La società impugna tale atto con motivi aggiunti al ricorso n. 1661 del 2018, assumendone la natura di arresto procedimentale, come tale immediatamente impugnabile.

1.8. Quindi, con decreto dirigenziale in data 14 marzo 2019, recepito dal Comune con atto unico in data 28 marzo 2019, la Regione annulla parzialmente in autotutela l'AIA con riferimento al trattamento di rifiuti pericolosi.

1.9. La società impugna tale atto con ulteriori motivi aggiunti al ricorso n. 1661 del 2018.

1.10. La società, in estrema sintesi, svolge le seguenti censure:

a) quanto all'atto comunale impugnato con ricorso introduttivo, il Comune non potrebbe unilateralmente sospendere autorizzazioni regionali, oltretutto senza né motivazione, né termine finale;

b) quanto agli atti regionali impugnati con motivi aggiunti:

b1) sarebbe illegittimo il ricorso, ai fini del computo della distanza, al metodo radiale, dovendosi viceversa computare la distanza in base al percorso stradale, posto che l'unico rischio deriverebbe dalla circolazione dei veicoli che alimentano l'impianto;

b2) sarebbe illegittima, a monte, la pianificazione regionale nella parte in cui sottopone ai medesimi limiti (tra cui, appunto, quello delle distanze dagli "insediamenti residenziali") tutti gli impianti che comunque operano su rifiuti pericolosi, senza differenziare, all'interno di tale *genus*, quelli che, come quello per cui è causa, si limitano a stoccare i rifiuti in attesa della spedizione altrove, senza procedere ad alcuna operazione di trattamento;

b3) sarebbero comunque inapplicabili, nella specie, i criteri circa le distanze previsti dal Piano, in quanto non recepiti dalla Provincia di Lucca (in cui ricade il Comune di Altopascio) nel proprio strumento di pianificazione territoriale;



b4) sarebbe, infine, illegittimo l'annullamento disposto dalla Regione dopo il termine di 18 mesi, posto che l'assunta "falsa rappresentazione" allegata dalla Regione non potrebbe affatto predicarsi allorquando, come nella specie, si verta in tema di interpretazione di concetti giuridici (quali sarebbero quelli di "insediamenti residenziali" e "case sparse"); a tutto concedere, comunque, tale "falsa rappresentazione" non sarebbe ascrivibile a colpa della società.

2. Con la sentenza indicata in epigrafe, il T.a.r. dispone come segue:

a) riunisce i ricorsi;

b) principiando l'esame dai motivi aggiunti svolti dalla società, affrontati congiuntamente, li rigetta, sostenendo che:

b1) sia legittimo l'annullamento in autotutela nonostante il decorso di 18 mesi dall'iniziale emanazione dell'atto, posto che la società avrebbe fornito, per *tabulas*, una "falsa rappresentazione dei fatti", per la quale, non trattandosi di dichiarazione sostitutiva, non sarebbe necessaria alcuna pronuncia giurisdizionale che ne accerti la falsità; invero, osserva il T.a.r., "la tesi [della società] è smentita dall'esame della cartografia del raggio di impianto (doc. 18 della difesa regionale) dalla quale si evince *ictu oculi* la presenza non di <<case sparse>>, ma di <<insediamenti residenziali>> entro il raggio suddetto. La distinzione tra l'uno e l'altro concetto ben può essere colta anche senza l'utilizzo di nozioni edilizie od urbanistiche, nel senso che il primo fa riferimento ad edifici ben distanziati l'uno dall'altro mentre il secondo ad edifici facenti parte di un insieme aggregativo ... non vi è quindi dubbio che l'affermazione della ricorrente, secondo cui esisterebbero solo case sparse nel raggio interdetto alla costruzione degli impianti di cui si tratta, non è errore di diritto ma falsa rappresentazione di un fatto, addebitabile quantomeno a colpa grave della stessa ricorrente ... la confusione tra i concetti di case sparse e insediamenti residenziali, come correttamente replica la difesa regionale, non può poi nemmeno essere qualificata come errore scusabile poiché proviene dai professionisti esperti";

b2) la distanza fra impianto ed "insediamenti residenziali" deve misurarsi col metodo radiale, perché volta ad apprestare un *buffer* di sicurezza per eventi imprevedibili; in termini generali, peraltro, in assenza di specifiche precisazioni normative la distanza tra due luoghi si misura, di regola, in linea d'aria;

b3) le scelte pianificatorie sono sindacabili solo per manifesta illogicità, non rinvenibile nella scelta di trattare in maniera analoga gli impianti che comunque ospitano, al loro interno, rifiuti pericolosi;

b4) i criteri del Piano regionale *in parte qua*, in quanto "chiari, precisi ed incondizionati", sono vincolanti anche per le Province e si applicano a prescindere dal relativo recepimento;

c) dichiara il ricorso introduttivo svolto dalla società improcedibile, affermando, tuttavia, l'illegittimità dell'atto comunale di sospensione ai fini di future richieste risarcitorie (la società, infatti, lamenta che, a causa della sospensione comunale, non avrebbe potuto esercitare, *medio tempore*, neppure il trattamento dei rifiuti non pericolosi);

d) dichiara il ricorso n. 504 del 2018 improcedibile, come da richiesta degli stessi ricorrenti;

e) compensa le spese, "in ragione della complessità della vicenda affrontata".

3. La società interpone appello, riproponendo criticamente le censure svolte in prime cure nei motivi aggiunti.

3.1. Si costituiscono in resistenza il Comune e la Regione.

3.2. Il ricorso viene trattato alla pubblica udienza dell'11 novembre 2021, in vista della quale le parti versano in atti difese scritte.

4. Il Collegio, con la sintesi imposta (al giudice e, per vero, anche alle parti) dall'art. 3, comma 2, c.p.a., osserva quanto segue, precisando che il *thema decidendum* del presente grado, alla luce dei motivi formulati con l'appello, è circoscritto agli atti emanati dalla Regione nell'ambito ed a definizione del procedimento di annullamento parziale in autotutela dell'AIA.

5. La società, nell'istanza di rilascio di AIA, qualifica le abitazioni insistenti nella zona come "case sparse" e non "insediamenti residenziali" (cfr. pag. 20 della relazione tecnica, ove la società sostiene che "il sito in esame non si trova in nessuna delle suddette aree ritenute non idonee alla localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti. Le stesse abitazioni presenti a meno di 500 m sono case sparse, quindi escluse dal vincolo della distanza dall'impianto").

5.1. Orbene, la mera compulsazione della rappresentazione grafica della zona prodotta, nella successiva sede conferenziale, dal Comune (cfr. doc. 18 prodotto in prime cure dalla Regione) lumeggia l'inconsistenza fattuale di tale assunto, giacché entro il raggio di 500 metri dall'impianto insistono gruppi aggregativi di abitazioni palesemente privi di quel carattere isolato ed atomistico che qualifica le "case sparse".

5.2. Ne consegue, dunque, che non si è in presenza di una errata qualificazione giuridica, ma di un'affermazione per *tabulas* distonica rispetto alla realtà fattuale, come tale integrante quella "falsa rappresentazione", ossia quella rappresentazione oggettivamente difforme dal vero, in presenza della quale l'art. 21-*nonies* l. n. 241 del 1990 facoltizza l'Amministrazione ad annullare in autotutela un atto anche dopo il decorso del termine ordinario di 18 mesi (peraltro ridotto a 12 dal d.l. n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108 del 2021) dalla relativa emanazione.

5.3. Del resto, la relazione tecnica presentata dalla società è stata curata da professionisti, ciò che esclude la ricorrenza di profili di scusabilità.

5.4. Di converso, non si apprezza un iniziale *deficit* istruttorio da parte della Regione, che ha provveduto al rilascio dell'autorizzazione sulla scorta delle dichiarazioni prodotte dall'interessata (e curate, lo si ripete, da professionisti del settore), in omaggio a quel criterio di buona fede e collaborazione che deve presiedere ai rapporti di diritto amministrativo fra Autorità e, appunto, amministrati.

- 5.5. Sotto altra prospettiva visuale, non si può imputare, come vizio dell'azione amministrativa, il non aver pregiudizialmente diffidato delle affermazioni formulate, nel corso del procedimento, dallo stesso istante.
- 5.6. Attesa la palese natura "escludente" del criterio *de quo*, il potere di autotutela è stato legittimamente esercitato nonostante il decorso di un tempo superiore ai 18 mesi, una volta appurato il mancato rispetto *ab origine* del requisito in discorso.
6. Il computo delle distanze non può che effettuarsi con metodo radiale (ovvero, in altra prospettiva, in linea d'aria).
- 6.1. La *ratio* della previsione di una distanza minima da "insediamenti residenziali" (peraltro maggiorata ove gli impianti trattano rifiuti pericolosi) risiede nella ravvisata opportunità di creare un *buffer* di sicurezza attorno all'impianto, evidentemente al fine di evitare (od almeno ridurre) qualunque forma di potenziale ed imprevedibile pericolo per i residenti, che non deriva solo dal traffico veicolare in entrata ed uscita dall'impianto (cfr. appello, pag. 23), ma può originare da qualunque altra causa.
- 6.2. Ne consegue che la misurazione deve operarsi in linea d'aria, ossia tracciando una circonferenza con al centro l'impianto, al fine di delimitare la zona entro la quale, ai fini della legittima realizzazione dell'impianto, non debbono insistere "insediamenti residenziali", essendo tollerabili soltanto "case sparse".
- 6.3. Gli insediamenti, infatti, ospitano più nuclei abitativi e, pertanto, in tal caso è stimata prevalente l'esigenza di tutela della pubblica incolumità, viceversa recessiva ove si tratti di meri radicamenti abitativi isolati.
7. Non si riscontra alcun difetto nella scelta regionale di trattare in maniera analoga gli impianti che, comunque, operano anche su rifiuti pericolosi.
- 7.1. All'osservazione generale secondo cui la discrezionalità *lato sensu* pianificatoria - quale è certo quella sottesa ai programmi regionali in materia di gestione del ciclo dei rifiuti - è sindacabile in sede giurisdizionale solo *ab externo*, si aggiunge, nella specie, la constatazione della ragionevolezza intrinseca della scelta di parificare la disciplina di tutti gli impianti che, a prescindere dalle lavorazioni specificamente svolte e dal tipo di rifiuto coinvolto, comunque ospitano rifiuti qualificabili *ex lege* come pericolosi, proprio alla luce della natura intrinsecamente pregiudizievole del materiale con cui è alimentato ed a cui è dedicato l'impianto.
- 7.2. Oltretutto, un Piano regionale ha, per sua natura, carattere generale e non reca previsioni di estremo dettaglio.
8. Ai sensi dell'art. 13 della l.r. n. 25 del 1998, recante "Norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati", le previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti, peraltro approvato con deliberazione del Consiglio regionale, "hanno effetto obbligatorio e vincolante per tutti i soggetti pubblici e privati che esercitano funzioni e attività disciplinati dalla presente legge".
- 8.1. La disposizione non è limitata a certe previsioni del Piano ed ha, dunque, un raggio applicativo generale, in omaggio, del resto, all'evidente finalità di garantire l'effetto utile del Piano stesso.
- 8.2. Oltretutto, da un lato l'efficacia delle previsioni del Piano non è espressamente subordinata all'emanazione dei Piani provinciali, dall'altro, ragionando altrimenti, l'efficacia di un Piano *ex lege* di competenza regionale sarebbe *de facto* dipendente dalla volontà (*recte*, dall'arbitrio) di ogni singola Provincia, con intollerabili effetti di frammentazione infra-regionale del quadro regolatorio.
- 8.3. A tutto concedere, pur nell'impostazione esegetica coltivata dalla società, l'immediata vigenza delle prescrizioni in tema di distanze consegue comunque alla natura *self-executing* delle medesime, la cui chiarezza ed univocità non abbisogna di alcuna specificazione applicativa da parte delle Province.
- 8.4. L'art. 9, comma 2, lett. c), l.r. n. 25 del 1998, infatti, stabilisce che il Piano "definisce", tra l'altro, "i criteri per l'individuazione, nell'ambito del PTCP [Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale], delle zone idonee e di quelle non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti", ma la previsione puntuale di specifiche distanze minime configura *prima facie* un criterio contenutisticamente compiuto e funzionalmente auto-applicativo, che non necessita come tale, a valle, di alcuna intermediazione od integrazione provinciale.
9. Per le esposte ragioni, pertanto, il ricorso in appello va *in toto* rigettato.
10. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza, come da regola generale.

(*Omissis*)