

Realizzazione ed esercizio di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 27 gennaio 2022, n. 126 - Taormina, pres.; Caponigro, est. - Comune di Melilli (avv. Virzì) c. Regione Siciliana - Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Realizzazione ed esercizio di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi - Autorizzazione unica.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. L'appellante espone in fatto che la società Agriblea, volendo realizzare ed esercire un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi nel territorio di Melilli (SR), ha presentato, in data 6 giugno 2017, presso l'Assessorato Territorio ed Ambiente un'istanza ex art. 20 d.lgs. n. 152 del 2006 per accertare, in via preventiva, l'eventuale necessità di sottoporre a VIA il predetto progetto.

Con il D.A. n. 211/GAB del 18 giugno 2018, è stata ritenuta la non necessità, ex art. 23 e ss. d.lgs. n. 152 del 2006, della sottoposizione del progetto a VIA con limitazioni e prescrizioni, per cui la Società, avvalendosi della procedura semplificata di cui all'art. 214, comma 2, e 216 d.lgs. n. 152 del 2006, ha presentato al SUAP del Comune di Melilli, in data 6 luglio 2018, l'apposita istanza di autorizzazione unica per lo svolgimento delle seguenti attività:

- scarichi di acque reflue (artt.124 e 125 d.lgs. n. 152 del 2006);
- emissioni in atmosfera (art. 269 d.lgs. n. 152 del 2006);
- operazioni di recupero di rifiuti in regime semplificato (art. 216 d.lgs. n. 152 del 2006);
- valutazione di impatto acustico (l. n. 447 del 1995).

L'Amministrazione appellante soggiunge che, in esito alla conferenza dei servizi - nell'ambito della quale sia il Comune di Melilli che il Libero Consorzio Comunale di Siracusa hanno espresso identico, motivato, parere negativo – il SUAP del Comune di Melilli, in data 27 dicembre 2018, ha adottato il provvedimento di diniego, in conformità alla determinazione n. 1593 del 30 novembre 2018 del Libero Consorzio Comunale di Siracusa.

Tale diniego è stato impugnato dalla società interessata dinanzi al Tar per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, con ricorso il cui giudizio è ancora pendente.

L'appellante pone ancora in rilievo come, per l'approvazione del medesimo progetto (impianto di recupero di rifiuti non pericolosi in territorio di Melilli), la Agriblea ha presentato una seconda istanza all'Assessorato regionale, ai sensi dell'art. 208 d.lgs. n. 152 del 2016, in esito alla quale la Regione, in data 25 febbraio 2020, ha adottato il provvedimento autorizzatorio.

Avverso tale provvedimento di autorizzazione unica, il Comune di Melilli ha proposto ricorso al Tar per la Sicilia, Sezione staccata di Catania, che, con la sentenza della Sezione Seconda n. 204 del 22 gennaio 2021, ha respinto l'impugnativa.

Il Comune di Melilli ha conseguentemente interposto il presente appello, articolando i seguenti motivi:

Primo motivo d'appello.

Errata interpretazione degli artt. 2 e 3 del regolamento approvato con il D.P.R.S. n. 10 del 21 aprile 2017, nella parte in cui stabiliscono – con decorrenza 1° giugno 2017 – il vincolo assoluto ed inderogabile della distanza minima di 3 km tra gli impianti di gestione di rifiuti speciali di “qualsiasi tipologia” ed i Centri abitati.



Violazione dell'art. 32 Cost. quale diritto fondamentale protetto dal vincolo di natura "escludente" ex artt. 2 e 3 del D.P.R.S. n. 10 del 21 aprile 2017.

Il giudice di primo grado ha ritenuto che il vincolo "escludente" debba ritenersi non di natura "assoluta", ma "relativa", potendosi derogare a tale criterio in tutti i casi in cui l'impianto sorga "nelle parti di territorio destinate dalla pianificazione urbanistica a insediamenti industriali e produttivi".

Le argomentazioni interpretative utilizzate dal TAR sarebbero errate in diritto, perché in contrasto con il regolamento.

La stessa natura del vincolo della distanza di 3 km dai Centri abitati, qualificato dal regolamento come escludente, non ammetterebbe la prospettata alternatività con il c.d. vincolo preferenziale, essendo connaturato all'intrinseco pericolo di esalazioni aeree, con automatica compromissione della salute umana.

La qualificazione come relativa del criterio della distanza minima eliderebbe la primaria finalità perseguita dal regolamento, vale a dire la tutela della salute umana, laddove la stessa previsione di una deroga determinerebbe la subalternità della finalità della tutela della salute umana (art. 32 Cost.) rispetto alla libertà economica privata (art. 41 Cost.).

Secondo motivo di appello

Violazione dell'art. 2 del regolamento (D.P.R.S. n. 10 del 21 aprile 2017) nella parte in cui ammette la realizzazione di impianti di trattamento, di recupero e smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi in "ambiti industriali produttivi e artigianali", con tassativa esclusione degli impianti di compostaggio.

L'evidenza oggettiva che l'impianto autorizzato con il provvedimento impugnato sia stato progettato per il trattamento dei rifiuti speciali mediante "operazioni di compostaggio" e che tale tipologia di impianto è espressamente esclusa anche per gli insediamenti ricadenti in "ambiti industriali" sarebbe stata del tutto trascurata.

Terzo motivo d'appello.

Il comportamento della controinteressata che, visto l'esito negativo del primo procedimento amministrativo, avviato ai sensi della procedura semplificata, ha poi avviato un secondo procedimento ordinario, costituirebbe una violazione procedimentale ed un abuso del diritto, in quanto eletta una via, nel caso di specie la procedura semplificata, non sarebbe legittimo cambiare procedimento e competenza ove il risultato ottenuto con il primo procedimento non sia gradito.

La parte, vigente il primo diniego, ha avviato un secondo procedimento avente lo stesso oggetto dinanzi ad una diversa amministrazione, quella regionale.

L'Assessorato Regionale all'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità e la Agriblea s.r.l. hanno analiticamente contestato la fondatezza delle censure dedotte concludendo per il rigetto dell'appello.

All'udienza pubblica del 10 novembre 2021, la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'appello è infondato e va di conseguenza respinto.

2.1. La Regione Siciliana, Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità, con il D.D.S. n. 155 del 25 febbraio 2020, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, ha approvato il progetto di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi, da sorgere nel sito ubicato in Contrada "Bondifè", Comune di Melilli (SR), proposto dalla Agriblea s.r.l. e ne ha autorizzato la realizzazione e la gestione per svolgere l'operazione R3 di cui all'allegato C al d.lgs. n. 152 del 2006.

Il provvedimento di autorizzazione unica è stato adottato con riferimento ai verbali della conferenza dei servizi e considerato il contenuto della nota del Servizio 5 - Gestione Integrata dei Rifiuti del Dipartimento Regionale dell'Acqua e dei Rifiuti, in data 15 novembre 2018, secondo cui:

- la Provincia non risulta abbia adottato nuovi criteri per la localizzazione degli impianti;
- ai sensi dell'art. 196 del d.lgs. n. 152 del 2006, va privilegiata la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime;
- il procedimento autorizzativo richiesto dalla Ditta Agriblea srl riguarda un impianto "già esistente"

ubicato per altro in area destinata agli insediamenti artigianali (piccole e medie industrie), zona che il Piano dei Rifiuti speciali indica quale area idonea ed è provvisto delle necessarie autorizzazioni. Con il provvedimento di autorizzazione unica in contestazione, l'Assessorato Regionale, quindi, ha ritenuto non applicabili i criteri vincolistici di cui al capitolo IX "La localizzazione Impiantistica – Linee Guida" del D.P.R.S. n. 10 del 21 aprile 2017.

In definitiva, l'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità ha ritenuto di dover assumere le determinazioni conclusive alla luce della documentazione prodotta in linea con la normativa vigente e con il Piano di gestione dei rifiuti in Sicilia e dei pareri espressi; di considerare, a norma dell'art. 14-ter, comma 7, della legge n. 241 del 1990, acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante, all'esito dei lavori di conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata, di potere pertanto procedere, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 alla realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi, per svolgere l'operazione R3 di cui all'allegato C al d.lgs. n. 152 del 2006, ubicato in Contrada "Bondifé", Area ASI, nel territorio del Comune di Melilli (SR), di proprietà della Agriplea s.r.l.

2.2. Con riferimento alla censura centrale del ricorso, vale a dire al fatto che l'impianto autorizzato dista meno di 3 km dal centro abitato in violazione del vincolo escludente previsto dal regolamento, la sentenza di primo grado ha così statuito:

"5. Allora, posto che l'impianto in questione è un impianto autorizzato all'attività di recupero (R3 di cui all'Allegato C al D.lgs. 152/2006) per il codice CER 190805 (fanghi prodotti dal trattamento delle acque reflue urbane) ubicato nell'agglomerato G3 del piano ASI (destinato alle piccole medie industrie ed artigianato - v. certificato destinazione urbanistica) si pone un problema di coordinamento tra il vincolo "escludente" della distanza minima invocato dalla parte ricorrente e il vincolo "preferenziale" della destinazione urbanistica menzionato nella motivazione del provvedimento impugnato anche con il richiamo alla norma generale dell'art. 196 del D.lgs. 152/2006 ("Le regioni privilegiano la realizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime, incentivando le iniziative di autosmaltimento (...))"

A tale riguardo, deve rilevarsi che:

-in via generale, il vincolo escludente (quale quello della distanza minima dal centro abitato), per espressa previsione contenuta nelle medesime linee guida "esclude la possibilità di realizzare nuovi impianti o modifiche sostanziali agli impianti e quando l'impianto sia in contrasto con i vincoli e gli strumenti di pianificazione vigenti sulla porzione di territorio considerati";

- nel caso di specie, l'impianto ricade in zona destinata ad insediamenti produttivi e, pertanto, non solo non potrebbe operare in vincolo escludente (almeno nell'interpretazione di "vincolo assoluto" sostenuto dalla parte ricorrente) dato che l'impianto è conforme alla disciplina urbanistica dell'area che consente la realizzazione di "impianti industriali", ma lo stesso deve essere adeguatamente temperato con il generale criterio preferenziale dell'ubicazione degli impianti in aree destinate ad insediamenti industriali o ad essi assimilati industriali (v. art. 2, comma 7°, lett c) del capitolo IX delle linee guida) che anche le fonti normative di rango superiore (artt. 196, comma 3° del D.lgs. 152/2006 e art. 9, comma 4°, lett. f) della l.r. 9/2010) indicano in termini di generale valutazione di adeguatezza e di conformità ai vincoli urbanistici;

- inoltre, avuto riguardo alla specifica tipologia di impianto (autorizzato per la sola attività di recupero e messa in riserva e senza alcuna attività di "trattamento"), la stessa tabella di cui all'art. 2 del più volte citato capitolo IX prevede espressamente un ulteriore criterio preferenziale di localizzazione in "ambiti industriali" degli "impianti di recupero".

Del resto che il vincolo della distanza non abbia carattere assoluto e sia sostanzialmente riferito - come sostenuto nel provvedimento impugnato - agli impianti da realizzare in zona diversa da quelle destinate ad insediamenti industriali/produttivi, trova diretto riscontro:

- nelle fonti di rango legislativo e, in particolare, nell'art. 9, comma 4°, lett. f) della l.r. 9/2010 laddove richiama, da una parte, "i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti" e, dall'altra, "i criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento, nonché le condizioni ed i criteri tecnici per la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, escluse le discariche" prevedendo espressamente che questi ultimi siano localizzati "in aree destinate ad insediamenti produttivi" operando, quindi, una precisa ed evidente scelta per la naturale destinazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti nelle parti di territorio destinate dalla pianificazione urbanistica a insediamenti industriali e produttivi;

- nella normativa di rango regolamentare contenuta nelle linee guida sulla localizzazione impiantistica e, in particolare, nelle "indicazioni di dettaglio relativamente alle distanze dai centri abitati", di cui all'art. 3 del capitolo IX sopra esaminato laddove dispone che "diversamente" da altri impianti (localizzabili in area agricola), alcuni impianti di recupero e smaltimento di cui all'allegato C al D.lgs. 152/2006 (tra cui anche quelli autorizzati all'attività di trattamento e smaltimento e non solo di recupero) sono collocabili all'interno di insediamenti produttivi nell'ambito di aree industriali, senza alcun vincolo di distanza dal centro abitato, ma solo con l'eventuale imposizione di prescrizioni "per il contenimento di specifici impatti in relazione ai centri abitati eventualmente presenti nelle adiacenze".

6. Ne consegue che l'impianto in questione - pur qualificato quale "nuovo impianto" e non "impianto preesistente" come erroneamente sostenuto nel provvedimento impugnato - poteva essere legittimamente ubicato in area ricadente all'interno del piano ASI, sulla base della normativa sopra esaminata; pertanto, il primo motivo di ricorso è infondato e va respinto".

2.3. Le doglianze proposte in sede di appello non sono idonee a dare conto dell'erroneità della sentenza gravata, la quale, invece, contiene considerazioni plausibili, così come condivisibili sono le conseguenti conclusioni.

In proposito, occorre premettere che il capitolo IX del D.P.R.S. 21 aprile 2017, n. 10, "Regolamento di attuazione dell'art. 9 della legge regionale 8 aprile 2010, n. 9. Approvazione dell'aggiornamento del Piano regionale per la gestione dei rifiuti speciali in Sicilia", precisa che i criteri generali per le localizzazioni degli impianti di gestione dei rifiuti speciali riportati nello stesso capitolo si applicano alle istanze di cui agli articoli 208, 211, 214 e 216 d.lgs. n. 152 del 2006 e del D.P.R. 59 del 2013, relativamente a nuovi impianti e modifiche agli impianti esistenti che comportano mutamenti agli estremi catastali riportati nel provvedimento di autorizzazione e modifica tecnica che implica un aumento nella produzione di emissioni nelle diverse componenti ambientali (indipendentemente dalla capacità di trattamento impiantistica).

Al punto 2 del capitolo IX, è espressamente sancito che nell'adeguamento del P.R.R.S., operando lo stesso su scala regionale, non si prevedono puntuali e precise localizzazioni di siti ove ubicare il fabbisogno impiantistico per il recupero e lo smaltimento, per cui il processo di localizzazione di nuovi impianti viene formulato in forma di Linee Guida.

Ne consegue che la disciplina contenuta nel regolamento non ha una immediata portata precettiva per quanto concerne la localizzazione degli impianti, fungendo da parametro di riferimento per l'esercizio delle competenze provinciali che, ai sensi dell'art. 197, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 152 del 2006, devono individuare, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento e sentiti le Autorità d'ambito ed i Comuni, le zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché le zone idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti. Le stesse Linee Guida, peraltro, evidenziano che, ai sensi dell'art. 196, comma 3, "le Regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime, incentivando le iniziative di autosmaltimento. Tale disposizione non si applica alle discariche".

L'identificazione del sistema dei vincoli relativi alla localizzazione di nuovi impianti per lo

smaltimento ed il recupero di rifiuti speciali pericolosi e non è stata ispirata, tra l'altro, alla previsione che la localizzazione di tutti i nuovi impianti, eccetto le discariche, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia urbanistica, avvenga in maniera privilegiata in aree industriali definite ai sensi del D.M. n. 1444 del 1968, come zone di tipo D, relative alle parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati (art. 196, comma 3, e 199, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 152 del 2006), ovvero, in relazione alla tipologia di impianto e di attività anche in aree non industriali purché le attività siano connesse/asservite ad altre attività produttive già esistenti.

Ciò che maggiormente rileva, tuttavia, è che, sebbene la distanza minima di 3 km tra l'area dove vengono effettivamente svolte le operazioni di smaltimento e/o di recupero ed il centro abitato sia qualificata come vincolo escludente, quando, al punto 3 del capitolo IX, il regolamento fornisce le indicazioni di dettaglio relativamente alle distanze dai centri abitati, stabilisce che *“diversamente dai precedenti tra le tipologie di impianti di cui alla lettera C (impianti di trattamento chimico-fisico, impianti di inertizzazione o altri trattamenti specifici) sono collocabili all'interno di insediamenti produttivi nell'ambito di aree industriali o connessi fisicamente e funzionalmente ad impianti di depurazione delle acque reflue”*.

Di talché, occorre convenire con le statuizioni del giudice di primo grado, secondo cui il vincolo escludente non potrebbe operare, essendo l'impianto ubicato in zona destinata ad insediamenti produttivi, e cioè in un'Area di Sviluppo Industriale.

In definitiva, si rivela legittima, nei sensi innanzi indicati, l'azione amministrativa laddove indica che, nel caso di specie, non sono applicabili i criteri vincolistici di cui al capitolo IX del regolamento.

Per altro verso la prospettazione della parte, secondo cui la stessa previsione di una deroga determinerebbe la subalternità della finalità della tutela della salute umana rispetto alla libertà economica privata, si rivela un assunto del tutto generico ed indimostrato.

Viceversa, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, con DA n. 211/GAB del 18 giugno 2018 - acquisito il parere n. 119 approvato nella seduta del 23 maggio 2018 dalla Commissione Tecnica Specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale, con il quale è stato ritenuto che il progetto esaminato non debba essere sottoposto alla procedura di VIA a condizione che siano messe in atto le prescrizioni riportate nello stesso parere - ha disposto l'esclusione dalla procedura di VIA ex art. 23 e ss. Del d.lgs. n. 152 del 2006 del progetto “Impianto di recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10 t/giorno, mediante operazioni di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. presso l'impianto recupero rifiuti non pericolosi sito in c.da Bondifé s.n., Comune di Melilli (SR)”, presentato dalla Agriblea s.r.l., nel rispetto delle prescrizioni specificamente indicate dal n. 1 al n. 50.

Insomma, gli aspetti afferenti alla tutela ambientale e, quindi, potenzialmente incidenti sulla salute umana, sono stati considerati dalle Amministrazioni coinvolte nel procedimento e l'esclusione dalla procedura di VIA è stata subordinata al rispetto delle specifiche prescrizioni impartite dagli organi competenti.

2.4. Per quanto concerne il secondo motivo di appello, è sufficiente osservare che, dal contenuto della tabella riportata da pag. 126 a pag. 130 del regolamento di cui al Decreto Presidenziale n. 10 del 21 aprile 2017, emerge come la destinazione industriale, a differenza della destinazione ad aree agricole generiche non soggette a tutela, non operi come vincolo preferenziale per gli impianti di compostaggio, ma ciò non esclude certo che un impianto di compostaggio possa essere realizzata in un'area di sviluppo industriale.

2.5. In ordine al terzo ed ultimo motivo, le statuizioni contenute nella sentenza impugnata si presentano del tutto condivisibili, atteso che i due procedimenti attivati, semplificato ed ordinario, sono strutturalmente diversi e, intrapresi in differenti momenti, sono senz'altro compatibili, non potendo trasmodare di per sé solo in un vizio di legittimità della procedura ordinaria, conclusa con esito positivo, l'esito negativo della antecedente procedura semplificata.

2.6. Va da sé che, in relazione alle molteplici puntualizzazioni delle doglianze contenute nell'atto di



appello, il Collegio ha preso in considerazione nella motivazione della presente sentenza solo quelle ritenute astrattamente rilevanti ai fini della definizione del giudizio, per cui i profili eventualmente non menzionati sono da ritenere privi di sostanziale interesse.

3. Le spese del giudizio di appello, tenuto conto della complessità e della parziale novità delle questioni trattate, possono essere eccezionalmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando, respinge l'appello in epigrafe (R.G. n. 369 del 2021).

Compensa tra le parti le spese del giudizio di appello.

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

(Omissis)

