

Domanda per il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale per la realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi

Cons. Stato, Sez. IV 8 settembre 2022, n. 7839 - Poli, pres.; Rotondo, est. - Ecosistem s.r.l. (avv. Izzo) c. Regione Calabria (avv. Marafioti) ed a.

Ambiente - Realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi - Domanda per il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale - Diniego.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La società Ecosistem s.r.l. (in prosieguo la società), ha chiesto l'annullamento del decreto dirigenziale n. 990 del 2 febbraio 2021, con il quale la Regione Calabria ha dichiarato l'improcedibilità e l'archiviazione dell'istanza presentata ai sensi dell'art. 27-bis d.lgs. 152 del 2006 per la *“Realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi ubicata nel Comune di Sant’Onofrio (VV) in Località Palombara”*.

2. Questi gli snodi principali della vicenda.

Con nota assunta agli atti al prot. n. 238976/SIAR del 21/07/2020, la società ha presentato domanda per il rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'art. 27-bis del d.lgs. 152 del 2006.

La Regione Calabria ha avviato il procedimento di verifica dell'adeguatezza e completezza della documentazione progettuale trasmessa, sollecitando a tal fine tutti gli Enti coinvolti.

La Struttura tecnica di valutazione (STV), nella seduta del 12 novembre 2020, ha formulato il parere prot. SIAR n. 379170 del 19 novembre 2020 d'improcedibilità della istanza in parola per la presenza, sull'area di progetto, di vincoli inibitori nonché per l'applicazione di fattori escludenti di localizzazione (norme del QTRP e del PRGR Calabria del 2016 e successivi aggiornamenti).

Con nota prot n. 384141 del 24 novembre 2020, il dipartimento regionale ha trasmesso alla società proponente la comunicazione di motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza ai sensi dell'art. 10-bis della legge. n. 241 del 1990.

La società, con nota acquisita agli atti prot. SIAR n. 398388 del 3 dicembre 2020, ha trasmesso le proprie osservazioni a confutazione della valutazione di improcedibilità e ha chiesto la prosecuzione dell'iter autorizzativo ex art. 27-bis del d.lgs.152/2006 avviato, allegando le integrazioni.

La STV ha proceduto alla rivalutazione del progetto tenendo conto delle controdeduzioni trasmesse dalla società proponente e nella seduta del 27 gennaio 2021 ha confermato la valutazione dell'improcedibilità dell'istanza rendendo il parere prot. 35357 del 28 gennaio 2021.

La Regione Calabria - dipartimento tutela dell'ambiente settore 04, economia circolare, valutazioni e autorizzazioni ambientali, sviluppo sostenibile – *“PRESO ATTO dei pareri espressi dalla STV e delle valutazioni ivi contenute; RILEVATO, in particolare, che, stante la sussistenza di vincoli inibitori nell'area di progetto, è emerso - in sede di verifica sulla conformità dell'intervento proposto alle scelte pianificatorie e programmatiche dell'autorità pubblica – il divieto di localizzazione per il progetto presentato dalla Ecosistem srl, per come meglio specificato nei succitati pareri, il cui contenuto è da intendersi qui integralmente riportato, quale parte motiva dello stesso; RITENUTO, pertanto, che alla luce delle succitate motivazioni non sussistono i presupposti per dare corso all'istanza ex art. 27bis D. lgs n. 152/2006 presentata dal proponente”, ha preso atto dei “pareri espressi dalla STV nelle sedute del 12/11/2020 e 27/01/2021” e, con la determinazione n. 990/2021, ha disposto “per l'effetto, l'archiviazione della suddetta istanza, assunta al prot. n. 238976/SIAR del 21/07/2020”*.

3. Con ricorso allibrato al n.r.g. 615 del 2021, la società ha impugnato innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Calabria il suddetto provvedimento, unitamente agli atti presupposti, affidandosi a due, articolati motivi di gravame spiegati da pagina 5 a pagina 25.

3.1. Si è costituita in giudizio la Regione Calabria.

3.2. Il T.a.r., con la sentenza n. 134 del 2022, ha respinto il ricorso e compensato le spese di lite. Il giudice di primo grado ha rilevato che;

-il *“piano regionale dei rifiuti contiene una norma restrittiva prevalente per specialità che preclude senza derogabilità impianti di discarica privata in zone con aree boschive”*;

- *“non sussiste il denunciato contrasto tra la norma speciale ed il QTRP”* (quadro territoriale regionale paesaggistico) in quanto *“L'art. 31 del QTRP (...) non toglie la validità delle norme restrittive speciali degli strumenti pianificatori settoriali che, in quanto tali, attuano una maggior tutela dei valori preservati dal QTRP”*.

4. Appella la società Ecosistem s.r.l., che articola tre motivi di appello (estesi da pagina 3 a pagina 21) con cui, nella sostanza, reitera criticamente i due motivi posti a sostegno del ricorso di primo grado, respinti dall'impugnata sentenza.

5. Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, per resistere al gravame.
6. Alla camera di consiglio del 17 marzo 2022, su concorde richiesta delle parti, l'esame dell'istanza cautelare è stato differito all'udienza pubblica.
7. In data 24 giugno 2022, l'appellante ha depositato memoria difensiva.
8. All'udienza pubblica del 28 luglio 2022, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione senza che le parti abbiano coltivato la domanda cautelare.
9. Preliminarmente, il Collegio dà atto che, a seguito della proposizione dell'appello, è riemerso l'intero *thema decidendum* del giudizio di primo grado – che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a. – sicchè, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, verranno presi direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sez. IV, n. 1137 del 2020).
10. L'appello è infondato.
- 10.1. Oggetto del giudizio è la determinazione dirigenziale n. 990/2022 con la quale la regione Calabria ha dichiarato improcedibile l'istanza presentata dalla società Ecosistem s.r.l. per la "Realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi ubicata nel Comune di Sant'Onofrio (VV) in Località Palombara".
- 10.2. La controversia è stata incentrata dalla società appellante sulle due ragioni ostative che il parere della STV 28 gennaio 2021 ha posto a fondamento della improcedibilità dell'istanza.
- 10.3. La definitiva valutazione di improcedibilità dell'istanza, pur richiamando a integrazione del contenuto motivazionale i pareri datati 12 novembre 2020 e 28 gennaio 2021, si fonda, ad avviso dell'appellante, solo su due delle cinque motivazioni che, in una prima fase, erano state ritenute come "ostative", in particolare:
- i) la realizzazione dell'impianto, interferirebbe (seppur in parte) con i vincoli dei territori coperti da aree boscate e sottoposti al vincolo idrogeologico (non inibitorio): tali vincoli, secondo la STV, "legittimano la valutazione di improcedibilità", atteso che "le previsioni del Punto 19 della Parte II del PRGR 2016 ... pone i vincoli sopra indicati come fattore localizzativo escludente tout court per gli impianti privati";
 - ii) la strada di accesso alla discarica non "appare idonea a tale scopo", con "conseguenti dubbi circa l'utilizzabilità della stessa": pertanto, "la mancanza di un'adeguata via di accesso rappresenta motivo ostativo alla realizzazione del progetto proposto".
- 10.4. Invece, prosegue sempre la società (pag. 5 del ricorso introduttivo), con riferimento agli ulteriori profili e motivi che il preavviso di diniego ex art. 10-bis l. n. 241 del 1990 aveva individuato come "ostativi" - ovvero, la presenza di "aste fluviali potenzialmente demaniali" e di "usi civici" - il provvedimento finale ha ritenuto che "*tali vincoli allo stato degli atti non costituiscono di per sé motivo ostativo alla valutazione richiesta con l'istanza ex art. 27 bis D.Lgs. 152/2006 presentata*".
11. La questione principale si incentra, dunque, sulle prime due ragioni ostative indicate nei pareri impugnati.
- 11.1. La STV, nel parere datato 28 gennaio 2022, si è così pronunciato: "*Fermo restando le considerazioni di cui sopra, i vincoli di cui ai punti 3 e 4 del parere prot. SIAR n. 398388 del 03/12/2020 (aste fluviali e usi civici), costituiscono oggetto di specifico accertamento da parte degli enti preposti alla relativa tutela (Dipartimento Agricoltura - ufficio usi civici, Agenzia del Demanio); per i profili di competenza della scrivente STV (ossia verifica del requisito della disponibilità dell'area ai fini del rilascio del PAUR) tali vincoli - allo stato degli atti — non costituiscono di per sé motivo ostativo alla valutazione richiesta con l'istanza ex art. 27-bis D. lgs.152/006 presentata, che si fonda, per come di seguito meglio specificato, sull'operatività dei vincoli inibitori ed escludenti nell'area in esame. La loro citazione nel parere 379170 del 19/11/2020 rappresenta segnalazione della STV in merito alla necessità di una ricognizione preventiva, atteso che in caso venga accertata la sussistenza di aste demaniali (o del vincolo degli usi civici), la mancata sdemanializzazione costituisce indisponibilità dell'area e, di conseguenza, impossibilità del rilascio del titolo autorizzativo*".
- 11.2. I motivi di gravame riposano sulle seguenti censure:
- il vincolo idrogeologico-forestale derivante dalle "aree boscate e rimboschite" sarebbe stato erroneamente ritenuto inibitorio, in quanto superabile in ragione della pubblica utilità dell'opera da realizzare;
 - l'esame della documentazione progettuale prodotta relativamente agli interventi "compensativi" per ottenere l'autorizzazione al mutamento della destinazione d'uso dei terreni boscati sottoposti a vincolo idrogeologico (in conformità a quanto previsto dalla L.R. n. 45 del 2012 e dal combinato disposto di cui agli artt. 4, 4bis, 7, 14 e 59 delle Prescrizioni di Massima di Polizia Forestale) sarebbe stata pretermessa;
 - l'istruttoria sarebbe stata carente, come dimostrato dall'erroneo richiamo alle particelle nn. 8 e 48, in realtà non interessate dalla realizzazione della discarica;
 - le previsioni del PRGR (Capitolo 19 della vigente versione aggiornata nel 2019) sarebbero illegittime per contrasto con il QTRP, nonché irragionevoli (per ingiustificata disparità di trattamento) laddove attribuiscono al vincolo in parola la natura di "fattore escludente" per gli impianti privati e non soltanto di "fattore penalizzante" come previsto per gli impianti pubblici;
 - la valutazione di "inidoneità" della strada di accesso alla discarica sarebbe errata nonché viziata per eccesso di potere.
12. Le censure, che possono essere esaminate congiuntamente per una opportuna esigenza di trattazione organica della

vicenda, sono infondate.

12.1. La ricostruzione dei rapporti fra il QTRP e il PRGR regionali operata dal T.a.r. è condivisa dal collegio.

12.2. Il piano regionale dei rifiuti contiene, *in parte qua*, una norma restrittiva che prevale, per specialità, sul QTRP laddove preclude, senza derogabilità, la localizzazione degli impianti di discarica privata in zone con aree boschive.

Affermare il contrario, ovvero ritenere che il PRGR, in quanto orientato a prevedere la realizzazione di impianti di trattamento dei rifiuti, possa (o debba) disinteressarsi dell'uso del territorio appare illogico, in quanto tali impianti necessariamente vi impattano, incidendo sul relativo uso e sulla sua razionale utilizzazione, ciò che postula, in ragione anche della disponibilità limitata della relativa risorsa, una visione organica e complessiva del bene in funzione di una localizzazione coerente e razionale degli impianti.

Ciò è confermato dall'art. 117, c. 1, del d.lgs n. 152 del 2006, secondo cui l'attività di gestione dei rifiuti non può essere svolta in danno dell'ambiente, della salute, del paesaggio, della tutela di siti di particolare interesse, né deve produrre, a fortiori, inquinamento.

12.3. Conseguenza a tanto che, assume preminenza il criterio localizzativo degli impianti di rifiuti, e con esso il PRGR; ancor più, se si tratta di discariche le quali, per la loro capacità inquinante, richiedono, ai sensi dell'art. 179 del d.lgs n. 152 del 2006, una attenta valutazione del progetto e della sua localizzazione anche in termini di pianificazione del territorio, che sconta un giudizio di compatibilità con l'interesse pubblico coinvolto (regolato dall'autorizzazione).

13. Le considerazioni che precedono consentono di trarre una prima conclusione.

13.1. Il carattere della pubblica utilità attribuito all'opera in questione, ovvero il riconoscimento di pubblico interesse all'attività di gestione dei rifiuti, non esclude, anzi implica a monte (in sede di rilascio dell'autorizzazione) che il relativo progetto sconti il prefato giudizio di compatibilità nonché l'apprezzamento positivo in termini di idoneità localizzativa dell'impianto sul territorio.

13.2. La valutazione in ordine alla localizzazione degli impianti ben può avvenire (anzi, è normale che avvenga) in sede di pianificazione regionale territoriale, quale sede più elevata di comparazione e composizione degli interessi coinvolti e, quindi, di esercizio della discrezionalità amministrativa, ferme le successive valutazioni dell'autorità in sede di applicazione delle disposizioni afferenti il territorio nonché l'attività specifica di gestione dei rifiuti.

13.3. La valutazione (discrezionale) è propedeutica, logicamente, alla autorizzazione; ragion per cui, è soltanto a seguito del suo rilascio che l'opera acquista tutti i connotati della pubblica utilità.

13.4. In altri termini, perché l'opera acquisti definitivamente i caratteri della pubblica utilità (necessaria anche per le successive, eventuali attività ablatorie), occorre un previo giudizio di compatibilità che implichi una coerente comparazione dei diversi interessi coinvolti.

13.5. Così stando le cose, la pianificazione regionale (quanto alla gestione dei rifiuti) risponde a una esigenza di equilibrato sviluppo territoriale; l'imposizione di specifici "vincoli inibitori" assolve, coerentemente a tale esigenza, all'indeclinabile bisogno di impedire l'utilizzo di aree potenzialmente non idonee.

13.6. Ben può, pertanto, il PRGR disporre sulla localizzazione di siffatte opere, in ragione degli interessi coinvolti (che in quella sede trovano la sintesi) nonché della visione organica e complessiva che tale pianificazione richiede su vasta scala regionale.

14. Le considerazioni che precedono consentono di rigettare tutte le censure articolate sulla violazione delle prescrizioni del QTRP (artt. 25 e 32).

14.1. L'art. 25 del QTRP, rubricato "Vincoli inibitori", così recita: *<Valgono le norme di vincolo inibitorio alla trasformazione per i Beni Paesaggistici di seguito elencati (... "territori coperti da foreste e da boschi"). Sono comunque fatte salve le opere infrastrutturali pubbliche e di pubblica utilità, le opere connesse alla tutela della salute e della pubblica incolumità (...).*

14.2. Tuttavia, il piano regionale dei rifiuti (PRGR), come anticipato, contiene un precipuo criterio di localizzazione delle opere. Al punto 19 della parte II del PRGR 2016 (approvato con delibera di consiglio regionale n. 474 del 10 dicembre 2019, all. 6, 7, 8), esso considera la presenza di aree boscate e di aree interessate da vincolo idrogeologico quale fattore escludente per gli impianti di rifiuti di iniziativa privata.

14.3. Il principio di gerarchia materiale delle fonti, articolato per competenza di materia e non per grado delle fonti, consente, per le ragioni dianzi illustrate, di individuare nella suddetta prescrizione la norma regolatrice, *in parte qua*, dell'assetto di interessi tra le parti.

14.4. Ebbene, poiché l'impianto in questione è di iniziativa privata e localizzato in parte su aree per le quali esiste il fattore escludente di cui all'anzidetto punto 19, della parte II del PRGR, la divisata determinazione s'appalesa, in parte qua, legittima atteso che il progetto della società istante è incompatibile con le previsioni della pianificazione territoriale.

15. La circostanza (escludente) implica l'irrelevanza dei successivi apporti procedurali in ordine alle proposte misure compensative e alle "Prescrizioni di massima e di Polizia forestale", come pure dequota, *in parte qua*, eventuali deficit motivazionali.

16. Quanto ai difetti di istruttoria, che la società ravvisa nella presunta inesattezza del parere del gennaio 2021 nella individuazione delle particelle interessate dal progetto, è sufficiente osservare che il suddetto parere conferma il precedente parere del 19 novembre 2020, nel quale le particelle interessate dal vincolo sono state così meglio precisate e

individuare “nell’area, censita al foglio di mappa n. 21 particelle 1, 74, 75, 8 e 48 (...) interessate da vincolo inibitorio di cui al Regio Decreto 3267/23, vedasi note prot. n. 338207/SIAR del 20/10/2020 (particelle 8 e 48) (...). Da un riscontro fatto sulle particelle interessate dal progetto, la STV ha verificato che per buona parte coincidono con le particelle identificate al foglio 25 particelle 74, 1, 75 del Comune di Sant’Onofrio, oggetto di sopralluogo in data 4 marzo 2019”.

17. Parte appellante sostiene, altresì, che la divisata prescrizione del PRGR sia viziata da eccesso di potere, in quanto illogica e ingiustamente penalizzante nei confronti delle opere di iniziativa privata.

17.1. Il Collegio ritiene che un diverso trattamento fra impianti pubblici e impianti privati non sia del tutto irragionevole, perché i secondi e non i primi mirano al profitto, e non a garantire (esclusivamente) lo svolgimento di un servizio essenziale. Ragion per cui, rientra nella discrezionalità amministrativa pianificare la localizzazione di impianti del genere in aree a forte impatto ambientale, limitandone la previsione ai soli impianti pubblici, il cui scopo è quello di assicurare unicamente lo svolgimento del servizio essenziale.

17.2. Quanto, poi, alla “Valutazione di coerenza”, l’art. 31 del QTRP così dispone:

“B - Rapporto tra QTRP e pianificazione regionale di settore

1. Salvo quanto previsto dalla Costituzione Italiana, (Parte II, Titolo V, art. 117, comma 1), e salvo che sia diversamente disposto da specifiche disposizioni di legge, statale o regionale, i rapporti tra QTRP e ogni altro strumento di pianificazione di livello regionale idoneo ad incidere sulle scelte di governo del territorio è regolato dalle disposizioni del presente articolo. A tal fine, l’Autorità competente all’adozione del Piano settoriale di livello regionale, allega al Piano, come parte integrante dello stesso, una Valutazione di Coerenza di cui alle presenti norme, con le strategie e gli indirizzi territoriali del QTRP e del Piano Paesaggistico; in mancanza, le scelte del Piano di settore aventi incidenza territoriale sono comunque prive di efficacia”.

17.3. Il Collegio osserva, sul punto, che la norma in questione richiede semplicemente che il piano di livello inferiore contenga una valutazione espressa in tal senso; valutazione che non è revocato in dubbio sia mancata.

17.4. Per le considerazioni che precedono, il primo motivo di ricorso è infondato.

18. Poiché il provvedimento impugnato è plurimotivato, la riscontrata legittimità dell’atto quanto al motivo appena scrutinato è sufficiente a sorreggere l’intera impalcatura della determinazione avversata, refluendo (essa legittimità) negativamente sull’interesse alla coltivazione del secondo motivo di gravame, il cui anche eventuale accoglimento non potrebbe arrecare alla società alcun vantaggio o giovamento.

18.1. Il secondo motivo di gravame va dichiarato, pertanto, improcedibile.

19. In conclusione, l’appello è infondato e deve essere respinto.

20. Le spese processuali, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza e sono liquidate tenuto conto dei parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e dei criteri di cui all’art. 26, comma 1, c.p.a..

(Omissis)