

Sulla compatibilità ambientale di un impianto di recupero di rifiuti speciali e speciali pericolosi

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 1° marzo 2023, n. 652 - Savasta, pres.; Dato, est. - Comune di Adrano (avv. Motta) c. Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, Dipartimento Territorio ed Ambiente Servizio 2/V.A.S.-V.I.A. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Attività nel settore della produzione di laterizi - Modifica della produzione materiale di scarto al fine di riciclare alcune tipologie di rifiuti, pericolosi e non - Giudizio di compatibilità ambientale positivo con prescrizioni per un progetto di un impianto di recupero di rifiuti speciali e speciali pericolosi.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con ricorso depositato in data 30 giugno 2006 il Comune di Adrano ha rappresentato quanto segue. L'intimata società D.B. Group S.p.a. svolge la propria attività nel settore della produzione di laterizi e, nell'impianto a ciò adibito con sede nel Comune di Adrano, ha manifestato la volontà di modificare la propria produzione materiale di scarto al fine di riciclare alcune tipologie di rifiuti, pericolosi e non.

La D.B. Group S.p.a. ha pertanto presentato istanza di autorizzazione per l'installazione di un impianto di stoccaggio e trasformazione dei rifiuti pericolosi e per l'immissione in atmosfera di sostanze inquinanti ex D.P.R. 203/1988 all'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente e al Comune di Adrano, chiedendo, ai sensi dell'art. 5 del D.P.R. 12 aprile 1996 come recepito dall'art. 91 della L.R. 6/2001, l'avvio della procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.).

A seguito di ciò, l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente ha chiesto il parere della commissione provinciale per la tutela dell'ambiente (C.P.T.A. di Catania), la quale in data 21 settembre 2005, con parere n. 2, si è pronunciata negativamente in quanto l'istante aveva fatto riferimento alla normativa riguardante le procedure semplificate, mentre avrebbe dovuto riguardare le direttive riguardanti i rifiuti pericolosi; pertanto, la D.B. Group S.p.a. è stata invitata ad adeguare il progetto alla normativa vigente.

Con D.R.S. n. 968 dell'11 novembre 2005 il dirigente del Servizio 2/V.A.S. – V.I.A. del Dipartimento Territorio e Ambiente ha rilasciato giudizio di impatto ambientale con esito positivo, sebbene con prescrizioni, che il Comune di Adrano ha impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Regione notificato in data 22 marzo 2006.

Successivamente, a seguito di istanza della D.B. Group S.p.a., con la quale è stato richiesto di modificare la prescrizione di cui all'art. 1, comma 2, del D.R.S. n. 968 dell'11 novembre 2005, il dirigente responsabile del servizio, con D.R.S. n. 196 del 6 marzo 2006, ha modificato il provvedimento conclusivo del subprocedimento di V.I.A.

1.1. Si è costituito in giudizio l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, Dipartimento Territorio ed Ambiente Servizio 2/V.A.S.-V.I.A., al fine di resistere e di sostenere la legittimità degli atti impugnati.

Non si è costituita in giudizio la D.B. Group S.p.a..

1.2. Con ordinanza 6 aprile 2022, n. 1998, all'esito dell'udienza straordinaria dedicata allo smaltimento dell'arretrato del giorno 14 marzo 2022, è stata sottoposta al contraddittorio delle parti la rilevata sussistenza di possibili profili di inammissibilità del ricorso, atteso che l'impugnazione in sede giurisdizionale del D.R.S. n. 196 del 6 marzo 2006 - recante la modifica della prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 del D.R.S. n. 968 dell'11 novembre 2005 - fa seguito all'impugnazione in sede straordinaria del citato D.R.S. n. 968 dell'11 novembre 2005, in contrasto con il c.d. principio di alternatività tra ricorso giurisdizionale e ricorso straordinario, ed è stato assegnato alle parti il termine ivi stabilito per presentare memorie vertenti sulla predetta questione.

Il Comune di Adrano ricorrente, in relazione al detto rilievo d'ufficio, con memoria depositata in data 13 aprile 2022, ha osservato e argomentato:

- che il proposto ricorso straordinario avverso il decreto n. 968 dell'11 novembre 2005 è stato concluso con declaratoria di inammissibilità (in quanto avente ad oggetto un atto privo del carattere di definitività); tuttavia, essendo stato ritenuto scusabile l'errore in cui era incorso il Comune ricorrente, lo stesso è stato rimesso in termine per la proposizione di un ricorso gerarchico (rimedio azionato ma rispetto al quale è maturato l'effetto del silenzio rigetto processuale);

- alcuna connessione, presupposizione, pregiudizialità o identità formale intercorre tra i due ricorsi stante che quello pendente ha un diverso oggetto;

- entrambi i provvedimenti opposti, non definitivi, sono stati adottati dallo stesso funzionario regionale;

- non ricorre la violazione del principio giuridico evidenziato in quanto il ricorso straordinario è da considerarsi *tamquam non esset*, essendo venuta meno la stessa opzione originaria del Comune di Adrano.

1.3. Con successiva ordinanza 29 aprile 2022, n. 1214, è stato richiesto all'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente,

Dipartimento Territorio ed Ambiente Servizio 2/V.A.S.-V.I.A. di chiarire se “*successivamente all’adozione dell’avversato D.R.S. n. 196 del 6 marzo 2006 siano stati adottati ulteriori atti o provvedimenti concernenti l’impianto in questione, segnatamente in ordine alla prescrizione stabilita con il predetto D.R.S. n. 196 del 6 marzo 2006 (a modifica della prescrizione dell’art. 1, comma 2, del precedente D.R.S. n. 968 dell’11 novembre 2005)*” e al Comune di Adrano ricorrente di chiarire se “*l’impianto di recupero di rifiuti speciali e speciali pericolosi de quo sia ancora in attività e se risultino intervenuti mutamenti in ordine, nello specifico, all’attività di messa in riserva in contestazione*”.

L’Assessorato regionale resistente ha dato esecuzione alla misura istruttoria in data 13 maggio 2022.

Il Comune ricorrente ha dato esecuzione alla misura istruttoria in data 22 maggio 2022.

1.4. All’udienza straordinaria dedicata allo smaltimento dell’arretrato del giorno 28 novembre 2022, presente il difensore del Comune ricorrente, come da verbale, dopo la discussione il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il Comune ricorrente ha affidato il ricorso ai seguenti motivi (in sintesi):

- con il primo ha dedotto i vizi di *Violazione e/o falsa applicazione dell’art. 5 e ss. D.P.R. 12.04.1996 così come recepito dall’art. 91 L.R. n. 6/2001 – Eccesso di potere sotto il profilo della mancata valutazione degli interessi pubblici coinvolti e/o comparazione tra interessi privati e pubblici coinvolti.*

Secondo il Comune ricorrente, il provvedimento impugnato modifica, incidendo sulla sostanza, il D.R.S. 968 del 11 novembre 2005 e si configura, quindi, come un nuovo provvedimento di valutazione di impatto ambientale.

In base all’art. 5 del D.P.R. del 12 aprile 1996 che disciplina la procedura di V.I.A., la domanda contenente il progetto dell’opera e lo studio di impatto ambientale deve essere trasmessa, oltre che all’autorità competente, “*alla provincia e ai comuni interessati*”, mentre nel caso in esame, in violazione del dettato normativo, il Comune ricorrente non era a conoscenza dell’istanza di modifica in questione né è stato convocato in seno alla conferenza di servizi a rendere il proprio parere (né gli è stato comunicato l’avvio del relativo procedimento).

L’interesse a partecipare al procedimento in questione rilevava a maggior ragione nel caso in esame, avendo il Comune ricorrente in precedenza avversato - in sede straordinaria - il D.R.S. n. 968 del 11 novembre 2005, manifestando così il proprio dissenso rispetto al predetto provvedimento.

Il Comune ricorrente sostiene, inoltre, che il provvedimento impugnato abbassa le tutele apprestate ed imposte in precedenza dall’Autorità regionale a garanzia del territorio: in particolare, il provvedimento impugnato con il ricorso in epigrafe riduce e semplifica le procedure imposte alla società controinteressata, concedendo che i rifiuti pericolosi vengano disposti all’aperto anziché in un ambiente chiuso e dotato di impianto di abbattimento delle emissioni in atmosfera e l’ulteriore previsione - di un telo amovibile umidificato per evitare la dispersione di agenti inquinanti o di odori - è meno garantistica rispetto alla tutela apprestata da un ambiente chiuso e coperto.

La differenza sostanziale fra il primo provvedimento - avversato in sede straordinaria - e quello avversato con il ricorso in epigrafe rende palese la necessità e l’opportunità di informare il Comune ricorrente ed invitare lo stesso a rendere il proprio parere in merito alla suddetta modifica;

- con il secondo motivo sono stati dedotti i vizi di *Violazione e/o falsa applicazione della legge sul procedimento, come recepita con L.R. 10/91, artt. 7 e ss. – mancata comunicazione di avvio del procedimento, mancata contestuale valutazione degli interessi contrapposti.*

Per il Comune ricorrente, anche a voler ritenere legittima la procedura non codificata seguita per la modifica del D.R.S. n. 968 del 11 novembre 2005 (non avendo la parte controinteressata D.B. Group S.p.a. esperito rimedio impugnatorio avverso le prescrizioni del predetto D.R.S. e con la richiesta ed ottenuta modifica eluso la normativa in materia di VIA nonché sui termini decadenziali), l’Assessorato Regionale Territorio e Ambiente avrebbe quantomeno dovuto notificare al Comune deducente l’avvio del procedimento di modifica del citato D.R.S. n. 968 del 11 novembre 2005 per permettergli di manifestare le proprie considerazioni, come già era avvenuto nel precedente procedimento di V.I.A., avviato in data 27 maggio 2005;

- infine, con l’ultimo motivo sono stati dedotti i vizi di *Violazione della legge sul procedimento art. 3, così come recepito dalla L. R. 10/91, per inadeguatezza carente motivazione – Eccesso di potere sotto il profilo della errata valutazione degli interessi pubblici coinvolti.*

Secondo il Comune ricorrente, il provvedimento impugnato perviene ad una semplificazione delle prescrizioni imposte ferma la valutazione di impatto ambientale positiva in assenza di adeguata istruttoria.

Nel provvedimento avversato, osserva il Comune ricorrente, basandosi sulle sole considerazioni della società controinteressata, l’Autorità emanante ha ritenuto che adottando le misure di contenimento delle emissioni elencate, l’attività di messa in riserva in oggetto non darà luogo ad un’alterazione significativa della qualità dell’ambiente, senza ulteriore attività istruttoria di natura tecnica, con semplificazione delle prescrizioni precedentemente imposte.

Nessun indizio circa una adeguata istruttoria è da rinvenire nel provvedimento impugnato, né tantomeno *per relationem*, e ciò dimostra l’apoditticità e la carenza di adeguato supporto probatorio delle affermazioni e considerazioni racchiuse nel provvedimento impugnato, a maggior ragione considerata la delicatezza della materia ambientale.



Inoltre, aggiunge la parte ricorrente, nell'emettere il gravato provvedimento, non si è tenuto conto del parere negativo n. 2 del 21 settembre 2005 reso dal C.P.T.A. e si è finito per alleggerire ulteriormente la posizione della società controinteressata, in danno alle ragioni di tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini.

2. L'Assessorato regionale resistente ha chiesto di respingere il ricorso.

3. Il ricorso merita di essere accolto, nei sensi e nei termini in appresso specificati.

3.1. Il Collegio ritiene decisivo e assorbente il dedotto vizio di difetto di adeguata istruttoria.

Le parti - ricorrente e resistente - concordano sul fatto che il (precedente) D.R.S. n. 968 dell'11 novembre 2005 conteneva la seguente prescrizione: *“La zona adibita alle operazioni di messa in riserva dei rifiuti pericolosi dovrà essere opportunamente chiusa e dotata di sistema di aspirazione con relativo impianto di abbattimento delle emissioni prima dello scarico in atmosfera, che dovrà essere autorizzato ai sensi della normativa vigente. Inoltre, il previsto sistema di accumulo delle acque meteoriche della stessa area dovrà essere dotato di separatore delle acque di prima pioggia, le quali saranno avviate ad idonei impianti di trattamento”* (art. 2, comma 1).

Orbene, come si ricava dal provvedimento avverso, con nota prot. n. 1907 dell'11 gennaio 2006 la DB Group S.p.a. ha chiesto di modificare la richiamata prescrizione e ha dichiarato che, per garantire l'isolamento del corpo dei rifiuti dalle matrici ambientali, *“per quanto attiene le modalità e criteri di lavorazione/deposito/movimentazione dei rifiuti:*

- *nelle fasi di carico e scarico di rifiuti polverulenti o finemente suddivisi soggetti a dispersione eolica, sono previsti specifici sistemi di contenimento delle emissioni (Depolverizzatori) atti ad impedire tale dispersione:*

- *è previsto che lo scarico dei rifiuti sia effettuato in modo da garantire la stabilità della massa degli stessi;*

- *è previsto che i rifiuti siano depositati in strati compattati e sistemati in modo da evitare, lungo il fronte di avanzamento, pendenze superiori al 30%;*

- *è previsto che l'accumulo dei rifiuti sia attuato con criteri di elevata compattazione, onde evitare/limitare successivi fenomeni di instabilità;*

- *nel caso di rifiuti che possono dar luogo a dispersione di polveri o a emanazioni moleste e nocive, qualora l'umidificazione costante della superficie mediante spruzzatori ad acqua non fosse sufficiente, è prevista la copertura con teli polimerici asportabili al fine di limitare la dispersione eolica, l'accesso dei volatili e l'emissione di odori;*

- *è previsto lo stoccaggio di rifiuti tra loro incompatibili in distinte aree, tra loro opportunamente separate e distanziate;*

- *è previsto che le macchine, gli apparecchi e le altre attrezzature, usate per la preparazione o produzione di sostanze polverulente siano incapsulate e le emissioni contenenti polveri saranno convogliate ad un impianto di depolverazione”*.

Nel provvedimento avverso, ritenuto che *“adottando le misure di contenimento delle emissioni sopra elencate, l'attività di messa in riserva in oggetto non dà luogo ad un'alterazione significativa della qualità dell'ambiente”* è stata disposta la modifica della prescrizione di cui al sopra riportato art. 1, comma 2, del D.R.S. n. 968 dell'11 novembre 2005, nei termini che seguono: *“I rifiuti pericolosi depositati nella zona adibita alle operazioni di messa in riserva dovranno essere umidificati e coperti con teli impermeabili in HDPE asportabili al fine di limitare la dispersione eolica di polveri, l'emissione di inquinanti volatili e di odori. Inoltre, il previsto sistema di accumulo delle acque meteoriche dell'area di messa in riserva dei rifiuti pericolosi dovrà essere dotato di separatore delle acque di prima pioggia, le quali saranno avviate ad idonei impianti di trattamento”*.

3.2. Merita di essere evidenziato che secondo condiviso orientamento, nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'Amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 30 maggio 2022, n. 4355); inoltre, l'apprezzamento sotteso al giudizio di compatibilità ambientale è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione (cfr. Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., Ad. Sez. Riun., 9 agosto 2021, n. 271).

3.3. Orbene, a giudizio del Collegio, dal tenore del provvedimento avverso non emerge che la contestata modifica dell'art. 1, comma 2, del precedente D.R.S. n. 968 dell'11 novembre 2005 sia stata disposta a seguito di adeguato approfondimento istruttorio, reso ancor più necessario dal significativo mutamento delle *“condizioni”* relative alla zona delle operazioni di messa in riserva dei rifiuti pericolosi (da *“chiusa e dotata di sistema di aspirazione con relativo impianto di abbattimento delle emissioni prima dello scarico in atmosfera”* è stata ammessa, invece, la semplice umidificazione dei rifiuti pericolosi depositati nella zona adibita alle operazioni di messa in riserva e la copertura con teli impermeabili in HDPE asportabili al fine di limitare la dispersione eolica di polveri, l'emissione di inquinanti volatili e di odori).

In definitiva, la prescrizione di cui all'art. 1, comma 2, del precedente D.R.S. n. 968 dell'11 novembre 2005 risulta modificata per effetto della mera dichiarazione resa dalla società controinteressata, senza tuttavia che risultino acquisiti più analitici elementi relativi all'impatto ambientale della nuova soluzione prescelta *in parte qua*, tanto da far risultare apodittica l'affermazione secondo la quale le nuove misure di contenimento non avrebbero dato luogo ad una *“alterazione significativa della qualità dell'ambiente”*.

4. In conclusione, ritenuta fondata la censura di difetto di adeguata istruttoria e previo assorbimento delle restanti censure, il ricorso merita di essere accolto con conseguente annullamento del provvedimento avverso, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione.

5. La peculiarità della vicenda contenziosa giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio fra le parti costituite e la declaratoria di irripetibilità delle spese di lite quanto alla parte privata non costituita in giudizio.

(Omissis)

