

Diniego di autorizzazione integrata ambientale in relazione ad uno stabilimento industriale

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 30 maggio 2024, n. 1831 - Cabrini, pres.; Scianna, est. - Laterizi Akragas Produzione S.r.l. (avv.ti Zalin e Kiniger) c. Assessorato Territorio e Ambiente della Regione Siciliana (Agenzia Regionale Protezione Ambiente, Dipartimento Regionale dell'Ambiente, Dipartimento Attività Produttive e Impatto sul Territorio) ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Stabilimento industriale - Autorizzazione integrata ambientale - Diniego.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La ditta Laterizi Akragas Produzione S.r.l. agisce per l'annullamento del Decreto Assessoriale n. 25/GAB in data 01.02.2022, pubblicato in avviso nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana del 4 marzo 2022, con il quale l'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana ha respinto la richiesta presentata dalla ricorrente di rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, in relazione ad uno stabilimento per la fabbricazione di prodotti ceramici mediante cottura, sito in contrada Piano Gatta nel Comune di Agrigento.

2. Espone la ditta ricorrente di aver presentato, con nota del 28.12.2011, istanza di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) e di verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), ai sensi dell'art. 10, comma 2, del D.lgs. 152/2006 per il citato impianto di fabbricazione di prodotti ceramici avente una capacità di produzione di oltre 75 tonnellate al giorno.

La prima conferenza di servizi tra le amministrazioni interessate si teneva il 10.12.2015 dopo quattro anni dall'istanza e nel corso della stessa venivano rilevate carenze nella documentazione presentata, che sarebbero state colmate con la nota prot. 16343 in data 11.03.2016.

In data 12.06.2018, si svolgeva una seconda conferenza di servizi, nell'ambito della quale ARPA Sicilia richiedeva ulteriori chiarimenti anche alla luce del decreto assessoriale n. 94/Gab. del 7 marzo 2018, che aveva escluso l'impianto dalla procedura di VIA, a condizione che il gestore ottemperasse alle prescrizioni del parere istruttorio della Commissione Tecnica Specialistica n. 36/2018 in data 07.02.2018.

Nella seduta del 13 febbraio 2019 la citata Commissione rendeva il parere istruttorio conclusivo PIC n. 47/2019; tale parere era favorevole al rilascio dell'AIA, ma subordinatamente al rispetto delle condizioni e prescrizioni impartite dalle competenti autorità intervenute alle Conferenze di Servizi tenutesi il 10.12.2015 ed il 12.06.2018 ed afferenti il monitoraggio e l'abbattimento delle polveri diffuse e degli inquinanti ambientali (in particolare dello stirene). Nello stesso parere veniva evidenziato il mancato rilascio del nulla osta della Soprintendenza ai Beni Culturali ed Ambientali di Agrigento, del nulla osta idraulico del Genio Civile di Agrigento, oggi autorizzazione idraulica unica di competenza dell'Autorità di Bacino, e del parere dell'ASP di Agrigento.

Nel corso di un'ispezione effettuata il 18 novembre 2020, ARPA Sicilia rilevava ulteriori criticità e nel corso di una successiva conferenza di servizi tenutasi il 5 marzo 2021 veniva acquisito il parere positivo dal punto di vista igienico-sanitario dell'ASP di Agrigento, ma al contempo venivano rilevate una serie di ulteriori criticità dell'impianto ed invitata la ricorrente alle necessarie integrazioni documentali, in assenza delle quali, nel corso di un'ulteriore riunione della conferenza di servizi del 3 dicembre 2021, venivano acquisiti il parere negativo dell'Autorità di Bacino e dell'ARPA, della Struttura Territoriale di Agrigento/Caltanissetta, del Dipartimento regionale dell'Ambiente e del Comune di Agrigento. Sulla scorta base delle posizioni prevalenti espresse dai rappresentanti degli enti coinvolti, l'Amministrazione provvedeva pertanto a comunicare la conclusione negativa della conferenza di servizi, e con il decreto assessoriale n. 25 Gab. dell'1 febbraio 2022 veniva quindi respinta l'istanza della ricorrente.

3. Per chiedere l'annullamento del citato decreto assessoriale e dei verbali delle conferenze tenutesi il 3 dicembre ed il 5 maggio 2021 è insorta la ricorrente con il ricorso in epigrafe, notificato il 3 maggio 2022 e depositato il 19 successivo.

L'impugnazione è affidata alle seguenti censure:

3.1. *Violazione di legge e/o falsa applicazione in relazione agli artt. 24, 97, 113 Costituzione, agli artt. 1 e 3 l. n. 241/1990 e all'art. 29-quater e 29-sexies d.lgs. 152/2006; eccesso di potere nelle forme dell'abnormità, dell'illogicità, del difetto di istruttoria e di motivazione, della contraddittorietà, dell'ingiustizia manifesta.*

Con il primo motivo di ricorso parte ricorrente si duole dell'eccessiva durata del procedimento definito con il gravato decreto assessoriale, atteso che a mente dell'art. 29-quater del D.lgs. n. 152/2006 tale procedimento, durato oltre dieci anni, avrebbe dovuto essere definito entro 150 giorni dalla presentazione della domanda.

Sotto diverso ma convergente profilo, parte ricorrente lamenta altresì che a determinare il ritardo sarebbe stato il comportamento negligente delle Amministrazioni intime e che alcune di esse avrebbero espresso parere negativo solo



all'ultima conferenza, trincerandosi dietro non meglio specificate necessità di integrazioni documentali, ed esprimendo il proprio dissenso in termini vaghi, non costruttivi e talvolta in contrasto con precedenti orientamenti espressi nel corso del procedimento.

3.2. *Violazione di legge e/o falsa applicazione in relazione agli artt. 24, 97, 113 Costituzione, degli articoli 1, 3, 10-bis, 14 ter e 14 quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, dell'art. 29-sexies d.lgs. 152/2006; eccesso di potere nelle forme della carenza dei presupposti, dell'illogicità, del difetto di istruttoria e di motivazione, dell'ingiustizia manifesta, della sproporzione.*

Con il secondo ordine di censure parte ricorrente denuncia il vizio di motivazione da cui sarebbe affetto il provvedimento impugnato, soprattutto in relazione alla mancata adesione da parte dell'Assessorato alla richiesta del Gestore di adottare un'Autorizzazione Integrata Ambientale con prescrizioni.

3.3. *Violazione e falsa applicazione degli articoli 3, 14 ter e 14 quater della legge 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per carenza dei presupposti e di istruttoria, sviamento, contraddittorietà, illogicità e ingiustizia manifeste, carenza di motivazione.*

Con il terzo motivo, infine, la ricorrente contesta che la determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi sarebbe stata assunta dall'Amministrazione senza tenere effettivamente conto delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti. Sostiene in sintesi parte ricorrente che i pareri delle Amministrazioni assenti (ASP e Soprintendenza) avrebbero dovuto essere computati come favorevoli, come pure quello non espresso dal Libero Consorzio Comunale di Agrigento, e che i pareri negativi privi di motivazione e non costruttivi avrebbero dovuto essere considerati come non resi e, quindi, positivi.

4. Per resistere al ricorso si è costituito in giudizio l'Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione Siciliana che ha depositato documentazione e, in vista della discussione, con memoria del 29 febbraio 2024 ha chiesto il rigetto del ricorso. Con memoria del 22 marzo 2024 parte ricorrente ha insistito per l'accoglimento del ricorso, che è stato trattenuto in decisione in esito all'udienza pubblica del 22 aprile 2024.

5. Il primo ordine di censure è infondato e va respinto.

Anche a non considerare che dalla lettura della documentazione in atti risulta chiaramente che l'anomala durata del procedimento per cui è causa sia stata determinata anche dall'incompletezza della documentazione presentata dalla ricorrente, non vi sono ragioni nella fattispecie all'esame per derogare al granitico insegnamento della giurisprudenza amministrativa che evidenzia come il superamento dei termini previsti per lo svolgimento della procedura di A.I.A. avrebbe potuto avere un effetto viziante solo nell'ipotesi in cui tali termini fossero stati espressamente qualificati dal legislatore come perentori.

Va infatti ricordato che, salvi i casi espressamente previsti dalla legge, i termini del procedimento amministrativo sono meramente ordinatori. Ne consegue che la scadenza del termine massimo di durata del procedimento non incide di per sé né sulla sussistenza del potere di provvedere, né sulla legittimità del decreto assessoriale impugnato con il quale è stato concluso il procedimento (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, 26 gennaio 2015, n. 313 e più di recente Consiglio di Stato, sez. IV, 5 settembre 2022 n. 7698).

6. Non coglie nel segno neanche la doglianza con la quale parte ricorrente denuncia il vizio di motivazione del gravato diniego.

Osserva il Collegio che il parere istruttorio n. 47/2019 espresso sul progetto all'esame dalla Commissione Tecnica Specialistica era favorevole, purché però parte ricorrente ottemperasse ad una serie di prescrizioni, come detto afferenti il monitoraggio e l'abbattimento delle polveri diffuse e degli inquinanti ambientali (in particolare dello stirene), nessuna delle quali risulta essere stata invece rispettata.

Con la successiva nota prot. n. 8414 del 17.02.2021 ARPA Sicilia, infatti, ha trasmesso all'Amministrazione il verbale di intervento presso l'impianto produttivo della ditta ricorrente effettuato in data 18.11.2020 nel corso del quale venne rilevato:

- che i punti di emissione autorizzati non erano dotati di sistema di campionamento idoneo;
- che le piattaforme per le attività di prelievo dei campioni non erano state realizzate in conformità a quanto previsto dalle norme di settore;
- che mentre i camini E1 e E2 erano stati realizzati con strutture permanenti, i rimanenti camini E3, E4 e E5 erano stati realizzati con ponteggi a tubi e giunti;
- che nessuno dei punti di emissione è risultato accessibile al personale ARPA per le opportune verifiche;
- che le collocazioni dei punti di prelievo per i punti di emissione non rispettavano i diametri idraulici previsti e che tutti i camini presentavano criticità;
- che i rapporti di misura relativi ai campionamenti effettuati dalla ditta in regime di autocontrollo non sono risultati validi in ragione della non conformità dei punti di emissione, e che con particolare riferimento al punto di emissione E4 vi è la certezza che le emissioni non siano state controllate con l'attività a pieno carico.

Nel corso della conferenza di servizi del 5 marzo 2021, ARPA Sicilia, con riferimento alle emissioni in atmosfera, ha ribadito l'impossibilità di ritenere attendibili le misure degli inquinanti fino ad allora rilevate per la non conformità di alcuni punti di emissione, come da verbale di sopralluogo in data 18.11.2020 e le altre Amministrazioni, alla luce dei

citati rilievi, hanno chiesto documentazione integrativa che dopo diverse proroghe la ricorrente ha fornito il 27 ottobre 2021.

L'esame di tale documentazione ha portato all'adozione dei pareri negativi resi dalle Amministrazioni che hanno partecipato alla successiva conferenza di servizi del 3 dicembre 2021.

In particolare:

- ARPA Sicilia ha rappresentato di non poter esprimere il parere di competenza ai sensi dell'art. 29-*quater*, comma 6, del D.lgs. n. 152/2006, per assenza del Piano di Monitoraggio e Controllo (PMC);
- il rappresentante dell'Autorità di Bacino ha evidenziato la mancanza delle integrazioni documentali richieste nella conferenza di servizi in data 05.03.2021, senza le quali l'Autorità si è detta non in grado di completare e definire l'istruttoria della pratica;
- il rappresentante della Struttura Territoriale di Agrigento/Caltanissetta del Dipartimento Regionale dell'Ambiente ha espresso parere non favorevole nella considerazione "...che il parere non può essere vincolato ad un successivo progetto di potenziamento dei presidi ambientali e di un aggiornamento successivo anche della relazione sulle emissioni in atmosfera nonché di un progetto dei sistemi di monitoraggio delle emissioni in atmosfera";
- il Comune di Agrigento (peraltro non evocato in giudizio) ha evidenziato che, dal punto di vista urbanistico, l'area dell'impianto ricade in ZTO "D6" del vigente PRG, e che in tale zona sono vietate le attività per le quali non c'è la certificazione di cui al decreto del Ministero della Sanità del 20.09.1994;
- infine il solo rappresentante del Libero Consorzio Comunale di Agrigento si è limitato a dichiarare di non poter esprimere alcun parere.

In sostanza, contrariamente a quanto lamentato in ricorso, i pareri in questione sono stati tutti succintamente, ma adeguatamente motivati, con l'indicazione degli elementi necessari per far comprendere quale documentazione avrebbe invece consentito l'espressione di un parere favorevole.

Dal contenuto del provvedimento autorizzatorio in questione si evincono dunque, con sufficiente chiarezza, le ragioni per le quali non sono stati ravvisati per i presupposti per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, ed i presupposti sui quali si fonda il gravato diniego.

Quanto alla sindacabilità di tale valutazione, la giurisprudenza ha avuto modo di puntualizzare che "...la valutazione di impatto ambientale - ma le considerazioni valgono anche per l'a.i.a. - non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo socio-economico) e privati). A prescindere dall'elemento relativo alla funzione di indirizzo politico-amministrativa, il giudizio di compatibilità ambientale, reso sulla base di oggettivi criteri di misurazione, è connotato da discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera. Tale apprezzamento è sindacabile dal giudice amministrativo, soltanto in ipotesi di manifesta illogicità, travisamento dei fatti e 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. Pertanto non può essere ritenuto illegittimo il giudizio positivo di compatibilità ambientale subordinato all'ottemperanza di prescrizioni o condizioni, poiché una valutazione condizionata di impatto costituisce un giudizio allo stato degli atti integrato dall'indicazione preventiva degli elementi capaci di superare le ragioni del possibile dissenso, in ossequio al principio di economicità dell'azione amministrativa e di collaborazione tra i soggetti del procedimento..." (Consiglio di Stato, sez. II, 27 marzo 2017, n. 1392; in termini, da ultimo, C.G.A.R.S., 5 gennaio 2022, n. 15).

7. È infondato, infine, anche il terzo motivo di ricorso, con cui parte ricorrente lamenta che l'Amministrazione avrebbe errato nel non tenere in debito conto i pareri positivi e quelli, da ritenere pure favorevoli, degli Enti che invece non si sono espressi nel corso della conferenza del 3 dicembre 2021.

Osserva il Collegio che l'autorizzazione integrata ambientale costituisce l'esito finale di un procedimento, nel quale convergono tutti gli atti di autorizzazione, di valutazione e di assenso afferenti i campi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, delle attività produttive (cfr. Consiglio di Stato sez. IV, 4 luglio 2018, n. 4091). L'autorizzazione in parola non costituisce quindi la mera sommatoria dei provvedimenti di competenza degli enti chiamati a partecipare alla Conferenza di Servizi, ma è un titolo autonomo caratterizzato da una disciplina specifica che, per quanto qui di interesse, consente la costruzione e la gestione dell'impianto alla stregua delle prescrizioni e delle condizioni imposte dall'autorizzazione medesima.

In sostanza, le determinazioni delle amministrazioni coinvolte vengono, per dir così, assorbite nel provvedimento conclusivo, con la conseguenza che l'efficacia delle prime non può che soggiacere al regime previsto per il secondo, non potendovi essere una pluralità di termini di efficacia, suscettibili di ledere il principio di certezza delle situazioni giuridiche, in contrasto con la *ratio* di semplificazione e concentrazione sottesa all'individuazione dello specifico modulo procedimentale rappresentato dalla Conferenza dei servizi ed alla unicità del provvedimento conclusivo.

Tanto premesso è vero che, come rilevato dalla ricorrente, ai sensi dell'art. 14 *ter*, comma 7, della legge n. 241/1990, la

determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi in modalità sincrona o simultanea deve essere assunta dall'Amministrazione procedente sulla scorta delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni partecipanti, e che il criterio della prevalenza si differenzia da quello dell'unanimità o maggioranza (numerica) delle posizioni espresse. Tuttavia anche vero è che, nell'ambito di una conferenza di servizi per il rilascio di un'autorizzazione integrata ambientale avente a oggetto un impianto che, pacificamente, immetterà in atmosfera polveri ed agenti inquinanti, i pareri negativi unanimemente espressi dalle Amministrazioni istituzionalmente preposte alla tutela della salubrità dell'aria, per di più ancorati a congrue motivazioni, non possono che prevalere sui pareri, per altro numericamente inferiori, (considerati) favorevoli di altre Amministrazioni che si sono limitate a non partecipare alla conferenza di servizi senza dissentire, neanche successivamente, dalle conclusioni cui sono invece pervenute le varie Amministrazioni partecipanti.

8. Per le ragioni esposte il ricorso è infondato e va pertanto respinto.

9. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo in favore della resistente Amministrazione regionale. Nulla va invece disposto nei confronti del Libero Consorzio Comunale di Agrigento, non costituito in giudizio.

(Omissis)

