

Richiesta di Autorizzazione Unica Ambientale per l'unificazione in un unico titolo abilitativo dell'autorizzazione all'emissioni di un impianto per la produzione di conglomerati bituminosi e le comunicazioni in materia di recupero dei rifiuti

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 12 luglio 2024, n. 536 - de Francisco, pres.; Cogliani, est. - Siciliana Inerti Conglomerati Bituminosi (S.I.Co.Bit.) S.r.l. (avv.ti Scuderi, Sciuto) c. Comune di Savoca (avv. Nicita) ed a.

Ambiente - Impianti di produzione di conglomerati bituminosi - Impiego nel ciclo produttivo, previa autorizzazione, anche di materiali proveniente dall'attività estrattiva - Richiesta di Autorizzazione Unica Ambientale per l'unificazione in un unico titolo abilitativo dell'autorizzazione all'emissioni di un impianto per la produzione di conglomerati bituminosi e le comunicazioni in materia di recupero dei rifiuti - Annullamento del provvedimento di rigetto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

I.1 – La Società appellante espone di essere subentrata nell'azienda per la produzione di conglomerati della Società titolare del terreno nel 2006.

Precedentemente la Società proprietaria esercitava l'attività estrattiva di cava in forza del provvedimento rilasciato dal Distretto Minerario di Catania il 29 febbraio 1996, su una porzione di tale area di 375 mq., distante dal centro abitato circa 1,5 Km e caratterizzata dalla presenza di numerosi impianti produttivi; la stessa avviava la diversa attività di produzione di conglomerati bituminosi, impiegando nel relativo ciclo produttivo anche materiali proveniente dall'attività estrattiva, previa autorizzazione dell'Assessorato Regionale al Territorio ed Ambiente, rilasciata con decreto assessoriale del 19 marzo 1997 n. 159/17, acquisiti il parere di compatibilità favorevole dal Comune di Savoca prot n. 5476, ai sensi dell'art. 7 del d.P.R. n. 203/1988 ed il parere favorevole della Commissione Provinciale Tutela Ambientale di Messina del 3 agosto 1996.

Assume l'appellante che tale decreto autorizzatorio, come sarebbe verificabile in atti, non conteneva alcuna limitazione temporale di validità.

La Società proprietaria, peraltro, aveva chiesto all'Assessorato Regionale all'Industria l'autorizzazione ad installare in aderenza al macchinario di produzione del conglomerato un deposito di oli minerali ad uso industriale (area occupata 150 mq) per il posizionamento di quattro serbatoi, che era rilasciata dall'Assessorato Regionale all'Industria - acquisiti i pareri favorevoli rilasciati dal Comune di Savoca con provvedimento del 4 febbraio 1997 prot. 5884, dal Ministero delle Finanze Dipartimento delle Dogane e delle Imposte Indirette Ufficio Tecnico di Finanza di Messina del 14 marzo 1997 prot. 12150, dal Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Messina del 18 marzo 1997 prot. 1568/8905 - con decreto del 16 maggio 1997 n. 569 [documentazione agli atti del primo grado].

A seguito del conferimento dell'azienda la Società odierna appellante, che:

1 - chiedeva, dunque, la voltura del decreto di autorizzazione ambientale alle emissioni del 19 marzo 1997 n. 159 all'Assessorato Regionale al Territorio ed Ambiente (rilasciata, con decreto del 31 maggio 2008 n. 763);

2 – chiedeva, altresì, la voltura anche del decreto di autorizzazione al deposito di olii minerali, all'Assessorato Regionale all'Industria, che - acquisiti i nuovi pareri favorevoli dell'Agenzia delle Dogane di Messina del 16 gennaio 2009 prot. 1056, del Ministero dell'Interno, Dipartimento dei Vigili del Fuoco di Messina del 26 gennaio 2009 e del Comune di Savoca del 10 marzo 2009 prot. 1249 (peraltro facente riferimento al fatto che si trattasse di attività preesistente) - la rilasciava con decreto del 19 marzo 2009 n. 218;

3 - cautelativamente presentava, al Comune di Savoca il 10 dicembre 2004 prot. 7655, istanza di condono edilizio per i macchinari dell'impianto di produzione di conglomerati bituminosi, con pagamento della relativa oblazione.

La Società proprietaria, inoltre, con comunicazioni alla Provincia Regionale di Messina del 15 aprile 2000 e del 19 giugno 2000, avviava il procedimento per essere abilitata – nell'ambito delle attività dell'azienda di produzione di conglomerati bituminosi – al recupero mediante riutilizzo di sostanze inorganiche (cd R5) riguardanti rilevati, sottofondi stradali e piazzali da scarifica e di messa in riserva (cd R13) per il recupero dei rifiuti non pericolosi da rimpiangere quale materia prima nella produzione di conglomerati.

La Provincia Regionale di Messina, con atto del 12 luglio 2000 n. 8, attestava che la predetta Società è abilitata ad effettuare l'attività di recupero "R5 riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche", volturato alla Società appellante, con provvedimento del dicembre 2006 prot. 43441.



La Provincia Regionale di Messina, peraltro, con determina dirigenziale del 30 maggio 2011 n. 56, disponeva di *“..procedere ai sensi dell’art. 216 comma 3 del d.lgs. n. 152 e ss mm.ii al rinnovo dell’iscrizione della ditta [odierna appellante] nell’apposito registro recuperatori al n. 206/11, per l’esercizio dell’attività di messa in riserva R13 e di recupero R5 nell’impianto”* d’interesse.

I.2 - Espone, dunque, la Società appellante che, a seguito della entrata in vigore delle nuove disposizioni ambientali di cui al d.P.R. 13 marzo 2013 n. 59, che prevedono l’unificazione in un unico titolo denominato A.U.A. o Autorizzazione Unica Ambientale dei setti titoli abilitativi elencati all’art. 3 comma 1 del medesimo decreto, al verificarsi della prima scadenza, con pec del 28 giugno 2019, presentava allo Sportello Unico Attività Produttive del Comune di Savoca la richiesta di Autorizzazione Unica Ambientale per l’unificazione in un unico titolo abilitativo dell’autorizzazione all’emissioni di cui all’art. 269 del d.lgs. n. 152/2006 (art. 3 comma 1 lett.c) del d.P.R. n. 59/2013 per la produzione di conglomerati bituminosi e le comunicazioni in materia di recupero dei rifiuti di cui all’art. 216 del d.lgs. n. 152/2006 (art. 3 comma 1 lett. g) del d.P.R. n. 59/2013; non era, invece, richiesta l’inclusione nell’autorizzazione unica del titolo abilitativo all’installazione dei serbatoi oli minerali in quanto non compresa nell’elenco dei titoli da rinnovare.

Si duole del fatto che la Città Metropolitana di Messina, decorsi quasi due anni, con provvedimento del 10 giugno 2021 prot. 21810 – oggetto di impugnazione - rigettava la richiesta di unificazione nel titolo unico, motivando con richiamo al parere negativo reso dal Comune di Savoca il 27 maggio 2021, per incompatibilità urbanistica dell’impianto.

Secondo il predetto parere, anch’esso gravato, il Comune menzionato affermava che: *“..le norme del Programma di fabbricazione nonché di quelle del Piano Regolatore Generale non consentono l’utilizzo dell’area in argomento per altri fini che non siano quelli prettamente agricoli con tutte le attività ad esse connesse e meglio specificate...”* (con la precisazione altresì, *“...che la ditta ... in riferimento al PRG adottato con delibera n. 69/2019 non ha presentato a questo Comune osservazioni e/o opposizioni.”*).

In particolare precisava che: *“..il terreno... non ricade in zone di livelli di pericolosità del rischio idraulico e geomorfologico..”* e che, secondo il vigente Programma di Fabbricazione approvato con d.a. del 16 giugno 1977 n. 105, esso è ricompreso in *“Zona E (agricola)”* nella quale, con la variante approvata con d.d.g del 29 novembre 2010 n. 937 *“..sono vietate le attività non elencate”* e che, secondo le previsioni del *“piano regolatore generale”*, per la predetta zona *“sono comunque escluse le industrie nocive di prima e seconda classe, classificate ai sensi del relativo D.M. 12/2/1971”*.

La Società appellante sottolinea che il nuovo piano regolatore a tutt’oggi non è stato approvato e che lo stesso è stato solo adottato con delibera commissariale del 5 novembre 2019 n. 69 (peraltro, precisa che, recentemente, la Commissione Tecnico Scientifica VIA-VAS con parere del 9 marzo 2022 n.67/2022, ai sensi dell’art. 13 del d.lgs. 152/2006 ha disposto nei confronti del Comune di Savoca l’aggiornamento del Rapporto Ambientale, chiedendo espressamente di evidenziare e comprovare la sostenibilità della proposta di P.R.G. con riferimento al dimensionamento ed alle localizzazioni rassegnate nella relazione generale e trasposti negli elaborati e norme di attuazione della proposta di piano e di *“..adeguare anche in questa fase gli elaborati della proposta di Piano..”*)

Pertanto, la Società appellante propone ora i motivi di censura di seguito riportati avverso la sentenza di primo grado che ha respinto il ricorso.

1 – *Errori in iudicando*, violazione dell’art. 14 bis comma 5, l. n. 24 del 1990, dell’art. 21 octies e dell’art. 10 bis della medesima legge, come recepito dall’art. 13, l. Reg. Sicilia n. 7/2019 quanto al rigetto della dedotta violazione dell’avviso di rigetto.

Il primo giudice avrebbe, infatti, omesso di considerare che i principi procedurali di garanzia di partecipazione mediate preventiva comunicazione dei motivi ostativi, sono regolamentati e disciplinati nell’ambito delle conferenze dei servizi da specifica disposizione speciale che esclude qualunque differente interpretazione; ed invero l’art. 14 bis, comma 5, della l. n. 24/1990 dispone che *“..Qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, l’amministrazione procedente adotta, entro il medesimo termine, la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l’effetto del rigetto della domanda. Nei procedimenti a istanza di parte la suddetta determinazione produce gli effetti della comunicazione di cui all’articolo 10-bis.”*.

L’omissione della comunicazione alla Società appellante costituirebbe vizio insanabile.

Peraltro, la Società pone in evidenza che, nella seduta della conferenza dei servizi del 16 dicembre 2020, interveniva per la ditta il geologo in qualità di referente AUA, che sottolineava che la Società operava da circa trent’anni. A tale notazione non poteva essere assegnata la valenza di osservazioni; né in quella sede vi sarebbe stata alcuna manifestazione ostativa da parte del rappresentante del Comune, che anzi dichiarava che sarebbe stato valutato il percorso da intraprendere per superare le criticità.

Avrebbe, altresì, errato il Tribunale di prime cure nel ritenere che in ogni caso il vizio fosse superabile in ragione della natura vincolata del provvedimento, in quanto l’art. 21 octies, secondo comma, l. n. 24/1990 espressamente prevede che *“...la disposizione di cui al secondo periodo non si applica al provvedimento adottato in violazione dell’articolo 10-bis”*.

2 – *Errori in iudicando*, violazione dei diritti quesiti, errata applicazione dell’art. 23, d.l. n. 5/2012 e del d.P.R. n. 59/2013; violazione degli artt. 216 e 269 del d.lgs. n. 152/2006 e degli artt. 11 e 15 del d.P.R. n. 380/2001, nonché dell’art.

21 *nonies* l. n. 241 del 1990, incompetenza, eccesso di potere per difetto dei presupposti, di istruttoria e di motivazione in ordine alla censura svolta dalla Società col secondo motivo del ricorso introduttivo, relativamente alla nullità del parere negativo del Comune per carenza di potere, in quanto la particolare procedura sarebbe rivolta semplicemente all'accorpamento in un unico titolo ambientale (c.d. AUA – Autorizzazione Unica Ambientale) dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera ex art. 269 del d.lgs. n. 152/2006 ed il rinnovo dell'iscrizione nell'apposito registro recuperatori della Provincia Regionale di Messina per l'esercizio dell'attività di messa in riserva R13 e di recupero R5, che non prescriverebbe l'emanazione di un nuovo parere di compatibilità urbanistica.

L'originario decreto dell'Assessorato al Territorio ed Ambiente del 19 marzo 1997 n.159/17 di autorizzazione all'emissioni, quale titolo autorizzatorio all'esercizio dell'impianto di produzione di conglomerati bituminosi - che ha quale presupposto il parere di compatibilità urbanistica dell'impianto rilasciato dal Comune sopra cit. – peraltro non avrebbe un termine di scadenza [sul punto, vale ricordare sin d'ora che – in vero - il termine è stabilito per legge: 15 anni ai sensi dell'art. 269, comma 7, codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152/2006]. Presenta invece, un termine di scadenza l'iscrizione nell'apposito registro recuperatori della Provincia Regionale di Messina per l'esercizio dell'attività di messa in riserva R13 e di recupero R5, che però non necessiterebbe di parere di compatibilità urbanistica da parte del Comune, come riportato nello stesso provvedimento di cui alla determina dirigenziale della provincia Regionale di Messina del 30 maggio 2011 n. 56.

Pertanto, si sarebbe verificato un risultato paradossale, perché nell'ottenimento del provvedimento 'semplificato' AUA, la Società sarebbe incorsa sostanzialmente in una 'trappola'. Erroneamente, dunque, la sentenza appellata, avrebbe ritenuto che:

- la richiesta di AUA – Autorizzazione Unica Ambiente- costituirebbe per la Società appellante un obbligo e non una mera facoltà;

- per un secondo aspetto che l'art. 4 comma 7 del d.P.R. del 13 marzo 2013 n. 59 , riguarderebbe *“...anche l'ipotesi di rinnovo o di aggiornamento di titoli abilitativi...”* , non potendo le valutazioni rimanere avulse *“da quelle di ordine urbanistico-edilizio, stante la loro innegabile interconnessione reciproca...”*; ed ancora che dovesse *“...escludersi che, ai fini di interesse, la sopravvenienza di una normativa urbanistica più restrittiva (si fa riferimento alla variante del 2010) non possa avere incidenza alcuna sull'esito del procedimento attivato ad istanza di parte e che il Comune non potesse evidenziare tale sopravvenienza rispetto all'originaria valutazione espressa (in un momento in cui l'espresso divieto di esercizio delle attività non elencate non era ancora stato posto).”*; ed ancora che *“...l'applicazione del principio tempus regit actum va correttamente riferita al momento in cui sono stati adottati gli atti avversati...; nel caso in esame, la disciplina urbanistica dell'area in questione (dal 2010 al momento dell'adozione degli atti avversati) era mutata rispetto a quella anteriore al 2010, disciplina presa in considerazione dalle diverse Amministrazioni (ivi compreso il Comune di Savoca) nel rendere i vari atti meglio richiamati nella ricostruzione in fatto. Inoltre, è proprio il carattere “temporaneo” dei titoli in questione (a differenza di quanto previsto per i titoli edilizi, erroneamente richiamati dalla società ricorrente per corroborare la tesi difensiva articolata) ad imporre una ripetuta e periodica ricognizione della pertinente disciplina urbanistica... infine, a fronte di una disciplina urbanistica che preclude in modo espresso lo svolgimento, nell'area di interesse, di attività diverse da quelle puntualmente elencate (fra le quali non sono presenti quelle in questione) non si vede come possa ipotizzarsi una concreta valutazione di incidenza preclusiva rispetto all'assentibilità ambientale.”*.

Deduce, a riguardo, l'appellante i profili di seguito esposti.

a) Le disposizioni speciali che disciplinano il procedimento dell'Autorizzazione Unica Ambientale escluderebbero la ripetizione del parere di compatibilità urbanistica (ove ovviamente già richiesto e ottenuto nel rilascio iniziale del titolo abilitativo); a conferma richiama gli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 59 del 2013. Il rinnovo o l'aggiornamento mediante Autorizzazione Unica Ambientale di preesistenti titoli abilitativi, trova espressa applicazione la procedura di cui all'articolo 4 comma 7 del d.P.R. n. 59/2013 che non rinvia alle *“norme di settore”*; e risulterebbe di converso esclusa, ai sensi dell'art. 269 comma 1 *bis* del d.lgs. n. 152/2006, l'applicazione delle procedure di cui ai commi 3, 7 e 8 del medesimo art. 269 (ed in particolare, per quanto è causa, del comma 3 che prevede la partecipazione del Comune onde esercitare le competenze urbanistiche ed edilizie di cui al d.P.R. 380/2001).

b) In via subordinata, l'appellante deduceva tuttavia che - qualora si ritenesse che il procedimento in oggetto debba fare riferimento agli *“...elementi previsti dalle normative di settore...”*, l'art. 269 comma 3 del d.lgs. n. 152/2006 non prevede un rinnovo del parere di compatibilità urbanistica limitandosi a prescrivere che *“per il rinnovo e per l'aggiornamento dell'autorizzazione l'autorità competente, previa informazione al comune interessato il quale può esprimere un parere nei trenta giorni successivi, avvia un autonomo procedimento entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta”*; sarebbe significativa la differenza rispetto alla previsione per gli stabilimenti nuovi per i quali il medesimo comma prevede che *“...l'autorità competente indice... una conferenza dei servizi...nel corso della quale si procede anche, in via istruttoria, ad un contestuale esame degli interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal comune ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380...”*. Sicché trattandosi nella fattispecie di uno stabilimento preesistente sin dal 1997, anno di rilascio dell'autorizzazione ambientale all'emissioni in atmosfera, risulterebbe espressamente escluso l'esercizio da parte del Comune dei poteri di valutazione urbanistica ed edilizia *“...ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001 n. 380...”* permanendo nei confronti del

medesimo Comune il solo diritto ad una “informazione” del rinnovo o aggiornamento con la possibilità (“può” e non quindi deve) di esprimere un parere di ordine generale e non vincolante per la conferenza dei servizi in considerazione della non obbligatorietà dello stesso.

Per quanto attiene poi alle operazioni di recupero dei rifiuti - qualora si ritenesse applicabile la normativa di settore costituita dall’art. 216 del d.lgs. n. 152/2006 - tale disposizione speciale prevedrebbe esclusivamente una comunicazione di inizio di attività alla provincia territoriale, senza alcun parere, da parte dell’amministrazione comunale di compatibilità urbanistica; sicché la mancanza di una previsione di parere di compatibilità urbanistica per l’iscrizione originale, escluderebbe in radice la richiesta di un tale parere per il rinnovo o aggiornamento.

Il provvedimento reso dal Comune il 27 maggio 2021 assumerebbe, dunque, la valenza di una revoca.

c) In via subordinata ancora la sentenza sarebbe errata laddove non dà atto della mancata apposizione di termine all’autorizzazione sulle emissioni.

d) La sentenza sarebbe intercorsa in errore laddove ritiene che la valutazione non potesse prescindere dalla compatibilità ambientale.

e) Ancora errata sarebbe la sentenza laddove non considera che l’autorizzazione all’emissione non avrebbe termine.

f) Infine sarebbe errata la sentenza appellata laddove ha rigettato il secondo motivo, asserendo che “...la disciplina urbanistica dell’area in questione (dal 2010 al momento dell’adozione degli atti avversati) era mutata rispetto a quella anteriore al 2010, disciplina presa in considerazione dalle diverse Amministrazioni (ivi compreso il Comune di Savoca) nel rendere i vari atti...” e che si tratterebbe di “sopravvenienza di una normativa urbanistica più restrittiva (si fa riferimento alla variante del 2010)...” che precluderebbe “...in modo espresso lo svolgimento, nell’area di interesse, di attività diverse da quelle puntualmente elencate (fra le quali non sono presenti quelle in questione)...”.

Oltre ai motivi sopra già esposti, la determinazione sarebbe erronea perché a contrario in assenza di mutamenti urbanistici, il Comune non avrebbe dovuto rendere il nuovo parere (si introdurrebbe così un procedimento che paradossalmente troverebbe applicazione o meno a seconda dell’esito dello stesso).

Inoltre, l’appellante rimanda al quinto motivo del ricorso introduttivo che attiene proprio al merito della vicenda e cioè alla valenza di tale variante del 2010, che esulerebbe dalla disposizione procedimentali.

3 – *Errori in iudicando* e violazione dell’art. 32 della l. n. 326/2003.

La società appellante espone ancora che per l’impianto di produzioni di conglomerati bituminosi ha cautelativamente presentato istanza di condono edilizio del 10 dicembre 2004 prot. 7655, pagando la relativa oblazione.

Su tale istanza di condono il Comune non ha emesso alcun provvedimento con conseguente asserita formazione del silenzio assenso ai sensi dell’art. 32 comma 37 del d.l. 269/2003 convertito l. n. 326/2003.

L’intervenuto condono edilizio delle strutture costituenti l’impianto di produzione di conglomerati bituminosi pertanto, attribuirebbe stabilità edilizia all’opera, con conseguente illegittimità del provvedimento impugnato del Comune che ne ha dichiarato l’incompatibilità urbanistica dopo diciassette anni dalla presentazione del condono edilizio e del pagamento dell’oblazione.

Il Tribunale di primo grado, con la sentenza appellata, ha rigettato il predetto motivo di ricorso asserendo da un lato che il provvedimento impugnato non si fonderebbe sulla “eventuale irregolarità delle opere eseguite nel terreno in questione...” rendendo “inconferente” il condono, dall’altro che comunque il condono “...rende legittimo l’edificio” ma “...dall’altro non conferisce nessun ulteriore automatico beneficio o vantaggio, attuale e potenziale: in particolare, successivamente al condono non può ritenersi mutata la relativa normativa urbanistica”.

La sentenza sarebbe errata perché il condono delle opere non residenziali avrebbe quale presupposto il completamento funzionale delle stesse.

4 – *Errori in iudicando* e violazione dell’art. 19, l. Reg. 21 maggio 2019 n. 7. La Società appellante col quarto motivo del ricorso introduttivo deduceva un ulteriore vizio procedimentale, inerente alle modalità di espletamento della conferenza dei servizi.

A riguardo riepiloga l’iter procedimentale nei termini che seguono.

Infatti, la Società appellante, con pec del 28 giugno 2019, aveva presentato al SUAP del Comune di Savoca, l’istanza di Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) per l’impianto produttivo di conglomerati bituminosi in essere.

Il Responsabile del SUAP del Comune di Savoca con una prima nota dell’8 luglio 2019 prot. 3984 disponeva “...la sospensione della pratica per giorni 10 con decorrenza dal 08/07/2019, in quanto i documenti già trasmessi, tramite la piattaforma SUAP, risultano illeggibili”; a tale sospensione ne faceva seguito una seconda del 29 luglio 2019 “...fino alla consegna dei documenti richiesti...”.

Il SUAP del Comune di Savoca, ricevuta la ritrasmissione dei documenti, con nota del 5 ottobre 2020 prot. 17887 inviava, dunque, la documentazione alla Città Metropolitana di Messina per l’indizione della conferenza dei servizi.

La conferenza dei servizi era indetta per il 16 dicembre 2020.

Alla seduta del 16 dicembre 2020, come riportato nel verbale n.16, il rappresentante del Comune di Savoca chiedeva la sospensione del “...procedimento per il periodo previsto nei termini di legge in modo da poter esprimere il proprio parere propedeutico alla prosecuzione dell’iter...”; sulla base di tale richiesta “...la Conferenza stabilisce, stante quanto sopra, di interrompere i termini procedurali che verranno riaperti non appena il Comune esprimerà il proprio parere”.

A questo punto, a seguito del protrarsi dell'inerzia del Comune, la Città Metropolitana di Messina, con nota del 29 aprile 2021 prot. 16495/21 intimava al Comune di emettere “...il parere di competenza entro e non oltre 30 giorni dal ricevimento della presente.”.

Il Comune emetteva, pertanto, il parere con atto del 27 maggio 2021.

La Città Metropolitana, con atto del 10 giugno 2021, visto il parere negativo del Comune, ha ritenuto “...la pratica improcedibile e pertanto la stessa si intende archiviata.”.

Tali provvedimenti, sarebbero stati adottati – a dire dell'appellante - in violazione delle disposizioni speciali in materia di conferenza dei servizi.

Infatti, il Comune ha partecipato alla seduta della conferenza dei servizi, rifiutandosi di rendere il parere e chiedendo una sospensione del procedimento.

La richiesta di sospensione non sarebbe prevista nel procedimento della conferenza dei servizi; quindi sarebbe da intendersi quale dissenso non motivato con la conseguenza che lo stesso avrebbe acquisito valenza di assenso senza condizioni.

Il parere emesso successivamente, fuori dalla conferenza dei servizi, quindi assumerebbe la valenza di un atto di annullamento posto in essere nell'assoluta carenza dei presupposti di cui all'art. 21 *nonies* della l. n. 241/1990.

Ed ancora, l'appellante rileva l'illegittimità del provvedimento della Città Metropolitana di Messina del 10 giugno 2021, con cui si dichiara la pratica improcedibile intendendola archiviata senza l'assunzione in sede di conferenza dei servizi dell'adozione di una “*determinazione motivata di conclusione della conferenza...*” prescritta dall'art.19 comma 6 della l. Reg. n. 7/2019.

Sarebbe erronea la sentenza laddove ha ritenuto non rilevante la censura in presenza di una dirimente incompatibilità.

5 – *Errori in iudicando*, eccesso di potere per difetto dei presupposti, travisamento dei fatti e violazione delle disposizioni sulle misure di salvaguardia.

La Società appellante, con il quinto ed ultimo motivo del ricorso, introduttivo in via del tutto subordinata, contestava nel merito la decisione di diniego dell'AUA deducendo che “*della variante del 29 novembre 2010 al Programma di Fabbricazione e dell'adozione del nuovo piano la contestata sopravvenuta incompatibilità urbanistica dell'impianto aziendale e chiusura dello stesso al seguito regolatore generale con delibera del Commissario del 5 novembre 2019 n. 69 e del tutto insussistente. La variante del 2010 al Programma di Fabbricazione, come affermato nel decreto assessoriale costituisce semplicemente interpretazione della normativa regolamentare sulle zone E Agricola che non vieta l'esercizio dell'impianto della società ricorrente come comprovato dallo stesso comportamento del Comune, che prima dell'atto impugnato, per ben undici anni ha regolarmente consentito la prosecuzione dell'attività. Per quanto invece attiene al piano regolatore adottato, come è noto, sino all'approvazione, vigono le c.d. misure di salvaguardia che impongono la sospensione delle richieste di rilascio di nuovi titoli edilizi in mancanza della c.d. doppia conformità con lo strumento vigente e con quello adottato. Nella fattispecie in esame, come più volte detto, trattasi di un impianto esistenti da ventiquattro anni e non la realizzazione di un nuovo impianto con conseguente inapplicabilità delle misure di salvaguardia che quale istituto speciale non può certo essere oggetto di una interpretazione estensiva (misure di salvaguardia che peraltro prevedrebbero la sospensione della pratica e mai il diniego)*”.

Avrebbe errato il Tribunale di prime cure nel ritenere il motivo generico.

Rileverebbe il documento n. 21 della produzione nel giudizio di primo grado, recante il decreto dirigenziale dell'Assessorato Territorio ed Ambiente del 29 novembre 2010 numero 937 di approvazione della variante al programma di fabbricazione del 1977, che proprio con specifico riferimento alle destinazioni d'uso nella zona E agricola, ha qualificato tale variante quale “*norma di interpretazione autentica*” senza quindi alcuna innovazione rispetto alla disposizione originaria del medesimo programma di fabbricazione.

Il quinto motivo di ricorso quindi non presenterebbe alcun elemento di genericità contenendo tutti gli elementi per l'ammissibilità dello stesso.

Il decreto dirigenziale dell'Assessorato Territorio ed Ambiente del 29 novembre 2010 n. 937 (documento n. 21 della produzione in primo grado), con cui era approvata la variante al programma di fabbricazione del 1977, riporterebbe in modo chiaro che la variazione proposta dal Comune per la destinazione d'uso della zona E Agricola si limiterebbe all'aggiunta “*Nella Tav. 4 TIPOLOGIA*” del “*seguito comma: sono vietate le attività non elencate*”; si legge ancora nel medesimo decreto che “*tuttavia, la modifica alla destinazione d'uso di cui alla suddetta TAV 4 Tipologia , con l'aggiunta del comma: sono vietate le attività non elencate, non si riscontra nello stesso elaborato*”.

L'Assessorato col decreto del 29 novembre 2010 invero, ha approvato la variante così come trasmessa dal Comune di Savoca; da ciò l'appellante deduce che essa sia stata approvata senza che la TAV 4 Tipologia contenga l'aggiunta “*sono vietate le attività non elencate*”.

Sicché per un primo aspetto la TAV 4 Tipologia del Piano di Programmazione approvata con la variante del 29 novembre 2010 non conterrebbe alcuna variazione sulle destinazioni d'uso e quindi non risulterebbe introdotta neanche la modifica “*sono vietate le attività non elencate*”.

Ed ancora, anche qualora si ritenesse che anche in mancanza della modifica della TAV 4 Tipologia, la variante approvata con decreto del 29 novembre 2010 avrebbe variato la previsione originaria del Programma di Fabbricazione del 1977

sulla destinazione d'uso nella Zona E Agricola, introducendo il comma *“sono vietate le attività non elencate”*, la stessa comunque non apporterebbe alcuna modifica alla compatibilità urbanistica dell'impianto di produzione di conglomerati bituminosi riconosciuta ed assentita con parere del Comune del 4 febbraio 1997 numero 5476 .

Il Programma di Fabbricazione del Comune di Savoca approvato con D.A del 16 maggio 1977, essendo un elementare strumento di pianificazione, sarebbe semplicemente costituito da una *“RELAZIONE”* e da una *“TAV 4 Tipologia”*.

L'appellante deduce che la *“RELAZIONE”*, nella sua previsione originaria, al punto 6) norma la *“zona E – (per insediamenti agricoli)”*, stabilendo al punto a) *“definizione: riguarda le parti del Territorio destinate all'uso agricolo”* ed al successivo punto b) *“Destinazione d'uso: Destinata a zona agricola”*.

La TAV. 4 TIPOLOGIA, per la Zona E, precisa *“DESTINAZIONE D'USO: ABITAZIONI RURALI – ATTREZZATURE PER LA CONSUZIONE AGRICOLA – LABOR. ART. DI TRASFORMAZ.”*.

Il Comune di Savoca in vigenza di tale pianificazione della zona E Agricola, col parere del 4 febbraio 1997, avrebbe riconosciuto che l'impianto della Società appellante di produzione di conglomerati bituminosi ricadente in zona E – agricola del vigente Programma di Fabbricazione è compatibile con le destinazioni d'uso prescritte nel medesimo Programma , trattandosi di una attività artigianale di trasformazione di materiale esistente nel territorio (e quindi rientra nella elencazione di cui alla sopradetta TAV Tipologia).

Ancora sarebbe irrilevante il riferimento fatto dalla sentenza alle misure di salvaguardia trattandosi di impianto già esistente.

Aggiunge che la Commissione Tecnico Scientifica VIA-VAS con parere del 9 marzo 2022 numero 67/2022, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 152/2006, ha disposto nei confronti del Comune di Savoca l'aggiornamento del Rapporto Ambientale, chiedendo espressamente di evidenziare e comprovare la sostenibilità della proposta di PRG con riferimento al dimensionamento ed alle localizzazioni rassegnate nella relazione generale del PRG e trasposti negli elaborati e norme di attuazione della proposta di piano ed *“..adeguare anche in questa fase gli elaborati della proposta di Piano..”*.

Si è costituito il Comune per resistere affermando che l'impostazione di parte appellante non potrebbe essere condivisa in quanto in realtà si tratterebbe non di un provvedimento di rigetto ma di una Nota con la quale l'Ufficio Rilascio AUA, come sopra anticipato, ha ritenuto la pratica *“improcedibile”* e, pertanto, *“archiviata”*.

Conseguentemente, l'Amministrazione sostiene che il richiamo alla normativa sul preavviso di rigetto sia inconferente. L'improcedibilità e la conseguente archiviazione atterrebbero ad una fase preliminare, cioè alla ritenuta impossibilità da parte della Città Metropolitana di Messina di proseguire la stessa procedura di acquisizione e valutazione dei pareri finalizzata al rilascio dell'AUA.

Inoltre, sostiene che in conferenza vi sarebbe stato il contraddittorio e che comunque la decisione non avrebbe potuto essere diversa.

Ribadisce che la nota inviata dal Comune sarebbe una mera certificazione ai sensi della l. n. 267/89, della l. n. 353/2000 e, soprattutto, dell'art.18, comma 2, l.n. 47/1985 (art. 30, commi 2 e ss. d.P.R. 380/2001), circa la destinazione urbanistica della zona interessata.

Evidenza che con il d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, il legislatore, nel riordinare la normativa ambientale, avrebbe, tra le altre cose, istituito il principio in base al quale tutti gli impianti e gli stabilimenti che producono emissioni devono essere autorizzati e le autorizzazioni hanno la durata di 15 anni, rinnovabile (art. 269, comma 7).

Ancora insufficiente sarebbe l'istanza di condono rispetto a ciò che era rappresentato ai fini del rilascio dell'AUA.

Inoltre, l'Amministrazione, considerato che il territorio del Comune di Savoca ha una forte inclinazione turistica, e che è catalogato nel prestigioso club dei *“Borghi più belli d'Italia”*, per non creare fenomeni di alterazione paesaggistica che avrebbero potuto danneggiare lo status faticosamente acquisito, avrebbe integrato, con una norma di interpretazione autentica, la disciplina urbanistica inerente alle attività d'uso consentite appunto nelle zone *“E”* agricole, aggiungendo alla TAV.4 - Tipologia - del Programma di Fabbricazione vigente, approvato con d.a n.105 del 16 giugno 1977, riguardo alla zona omogenea *“E”* (verde agricolo) alla voce *“Destinazione d'uso”* il seguente comma: *“b1) sono vietate le attività non elencate”*. La modifica ed integrazione oggetto della menzionata deliberazione consiliare sarebbe stata poi approvata con decreto dirigenziale n.937/DRU del 29 novembre 2010 dall'Assessorato Territorio ed Ambiente – Dipartimento Regionale dell'Urbanistica, e confermata sostanzialmente, poi, nel P.R.G. adottato, che escluderebbe espressamente da tutte le zone agricole le industrie nocive di prima e di seconda classe, classificate ai sensi del d.m. 12 febbraio 1971, come sostituito dal d.m. 5 settembre 1994 [che indica nell' *“Elenco delle industrie insalubri”*, alla Parte I *“Industrie di prima classe”*, Sezione B) Prodotti e materiali e fasi interessate dell'attività industriale, al n.13, le seguenti attività: *“Asfalti e bitumi, scisti bituminosi, conglomerati bituminosi: distillazione, preparazione, lavorazione”*]. Sarebbe, quindi, pacifico, che, considerate le attività consentite nella zona *“E”* agricola (elencate nella Nota del Responsabile dell'Area Tecnica 2 del Comune di Savoca impugnata, che riprenderebbe le previsioni del Pd.F. e del P.R.G. adottato), sarebbero di contro vietate in detta zona le attività per le quali è stata presentata dalla Società appellante la richiesta di AUA.

Inoltre, il mancato intervento sanzionatorio del Comune e la preesistenza dell'impianto per la produzione di conglomerati bituminosi, non avrebbero effetti sananti, tant'è che la giurisprudenza amministrativa ammette pacificamente la demolizione di manufatti abusivi anche a distanza di notevole tempo dalla loro realizzazione (a riguardo richiama,

Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 17 ottobre 2017, n. 9).

Circa il fatto nuovo, a prescindere dalla circostanza che solo nel caso in cui vi fossero delle modifiche alle destinazioni di zona, si dovrà procedere alla riadozione del P.R.G., afferma che nelle more continueranno ad applicarsi le misure di salvaguardia e, in ogni caso, qualora cessasse la loro efficacia, le previsioni contenute nel P.d.F. non consentirebbero di ritenere conformi alla destinazione di zona le attività per le quali la Società appellante ha chiesto l'AUA.

E' stato proposto intervento *ad adiuvandum*.

Si è costituita la Città metropolitana di Messina per resistere, sottolineando che il procedimento si è svolto con adeguata partecipazione.

L'appellante con memoria del 17 settembre 2022 ha evidenziato il danno che deriverebbe dalla chiusura dell'attività.

Con ordinanza 202200394 era accolta la domanda cautelare.

Le parti con le rispettive memorie hanno ribadito le proprie difese.

In particolare la Città metropolitana di Messina ha sottolineato la temporaneità dell'autorizzazione.

Con memoria dell'1 marzo 2023, il Comune di Savoca ha sottolineato la differenza rispetto ad altro caso deciso da questo Consiglio e richiamato dall'appellante (sentenza n. 1194 del 22 novembre 2022), secondo cui le norme tecniche di attuazione dei piani regolatori vanno disapplicate se contrastanti con la legge. In particolare, nella sentenza sopra citata si affermava che *"l'art. 89, c. 3, l.r. n. 6/2001, come sostituito dall'art. 30, c. 1, l.r. n. 2/2002, modificato dall'art. 38 l.r. n. 7/2003 e dall'art. 76, c. 22, l.r. n. 20/2003"* (*"Le disposizioni previste dall'articolo 35 della legge regionale 7 agosto 1997, n. 30, relative agli insediamenti produttivi in verde agricolo, si applicano..., anche a singole iniziative imprenditoriali private, da realizzarsi con fondi propri, nell'ipotesi in cui non siano disponibili aree per insediamenti produttivi previste dagli strumenti urbanistici comunali né aree attrezzate artigianali o industriali o su porzioni dell'area interessata insistano precedenti insediamenti produttivi"*), ha ritenuto illegittimo un diniego di permesso di costruire, disapplicando le N.T.A. (risalenti al 2003) relative alle zone agricole del Comune interessato, che non tenevano conto della citata deroga normativa per gli insediamenti produttivi anteriori al 2001 (cioè all'entrata in vigore della l. Reg. n.6/2001).

La fattispecie in esame sarebbe diversa difettando entrambi i presupposti alternativamente previsti, vale a dire l'indisponibilità di aree per insediamenti produttivi previste dagli strumenti urbanistici comunali o di aree attrezzate artigianali o industriali (essendo il Comune di Savoca dotato di una Zona "D" industriale e/o artigianale, giusta variante al PDF approvata con Decreto dell'Assessorato Territorio e Ambiente n. 577 del 17 maggio 2006, Zona confermata ed ampliata nel PRG adottato con delibera del Commissario ad Acta n.69 del 5 novembre 2019), o la preesistenza (al 2001) su porzioni dell'area interessata di insediamenti produttivi (muniti delle prescritte autorizzazioni).

L'appellante ancora ha insistito nelle proprie difese.

Successivamente le parti hanno chiesto rinvio per verificare una composizione, non andato a buon fine nonostante le documentate interlocuzioni.

Con memoria per l'udienza di discussione il Comune di Savoca ha reiterato le proprie difese e ha precisato che è regolarmente proseguito l'*iter* per l'approvazione del P.R.G. e che continuano ad applicarsi le misure di salvaguardia. Con D.A. n.23 GAB del 23 gennaio 2024 dell'ARTA è stato, infatti, emesso parere motivato favorevole per la procedura di VAS riguardante la proposta di *"Validazione procedura VAS – Approvazione Piano Regolatore Generale del Comune di Savoca"* ed il Comune, con deliberazione di G.C. del 19 febbraio 2024, ha già assegnato le risorse per la conclusione dell'*iter* del P.R.G. e, con d.d. n.72 del 4 marzo 2024, ha aggiudicato i relativi servizi tecnici.

Ancora precisa che l'attività originariamente di cava dell'appellante sarebbe stata riconvertita con lavorazione di materiale di provenienza estera.

Anche l'interveniente ha ribadito le proprie conclusioni.

Con memoria per l'udienza di discussione il Comune ha ribadito le proprie difese, in ordine alla natura del provvedimento e alla valenza del verbale della conferenza di servizi nonché alla pregiudizialità della regolarità urbanistica. Ancora in merito all'inapplicabilità della sopravvenuta variante all'insediamento produttivo di cui trattasi, espone che sarebbe invocata erroneamente dall'appellante sulla scorta dei principi delineati da Codesto C.G.A. con la sentenza n. 1194 del 22 novembre 2022 proprio per le zone E Agricole.

L'appellante, di contro, con memoria ribadisce che l'impianto è ubicato *ab origine* su di un terreno posto in Zona E in verde agricolo, conforme urbanisticamente alla disciplina del Piano di Fabbricazione del 1977 ed autorizzato da allora e con vari provvedimenti amministrativi al recupero, riciclo e reimpiego dei rilevati bituminosi esausti, e che tale destinazione di Zona E è rimasta a tutt'oggi immutata.

La sentenza gravata avrebbe del tutto omesso che nella materia in questione i principi procedurali di partecipazione, che avrebbero dovuto essere garantiti dopo l'espressione del parere negativo del comune.

Invoca Consiglio di Stato (parere n. 1640 del 13 luglio 2016) sul valore di assenso dell'amministrazione rimasta inerte in una decisione pluristrutturata.

Ribadisce le altre censure. Richiama sugli insediamenti preesistenti C.G.A. Sez. Giurisdizionale del 22 novembre 2022 n. 1194 e 30 maggio 2022 n. 650.

Con ulteriore memoria in replica, il Comune evidenzia che l'Amministrazione comunale ha fatto tutto il possibile per tentare di trovare una soluzione.

La città metropolitana di Messina, con memoria in replica, evidenzia che la circostanza che per alcuno degli impianti, l'autorizzazione dovesse essere rilasciata *ex novo*, implica che per tali impianti non sia rilevante la risalenza nel tempo dell'esercizio della relativa attività anche contro le previsioni dello strumento urbanistico comunale. Ancora risulterebbe documentalmente che, nella sede della conferenza dei servizi, il rappresentante del Comune aveva fatto emergere l'opinione negativa di quell'Ente sulla conformità urbanistica degli impianti oggetto della procedura, e il rappresentante della ditta istante aveva preso atto di tali perplessità svolgendo le proprie deduzioni in contraddittorio. Il provvedimento negativo emesso dalla Città Metropolitana sarebbe stato vincolato in ragione delle conclusioni cui era pervenuto il Comune di Savoca, che sarebbe l'unico titolare delle prerogative in materia urbanistica.

Con altra memoria in replica, l'appellante ribadisce le proprie difese.

All'udienza pubblica del 26 giugno 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

II – L'appello è fondato nei termini di seguito precisati.

III – Il primo motivo di appello è fondato. Esso deve essere esaminato unitamente al quarto motivo inerente ai vizi procedurali di svolgimento della conferenza di servizi.

A differenza di quanto sostiene il Comune appellato, l'istante censura, infatti, la mancata garanzia procedimentale con specifico richiamo alla disciplina dettata per le conferenze di servizi.

Per come è dato leggere nel verbale della conferenza di servizi n° 16cds A.U.A. del 16 dicembre 2020 in atti, indetta ai sensi del comma 5 dell'art. 4 del d.P.R. n. 59/2013, in quella data i lavori erano sospesi in attesa del parere del Comune, che sopraggiungeva solo in data 28 maggio 2021 e fondava l'archiviazione del procedimento [sostanzialmente diniego per incompatibilità urbanistica]. Nessuna osservazione era fatta dalle parti in quella sede, sicché non è possibile considerare la riunione quale sede di partecipazione. Né la determinazione era comunicata ai sensi di quanto disposto dal comma 5 dell'art. 14 *bis* della l. n. 241 del 1990.

Il comma 5 dell'art. 14 *bis* l. n. 241 del 1990 espressamente dispone: “*Scaduto il termine di cui al comma 2, lettera c), ...Qualora abbia acquisito uno o più atti di dissenso che non ritenga superabili, l'amministrazione procedente adotta, entro il medesimo termine, la determinazione di conclusione negativa della conferenza che produce l'effetto del rigetto della domanda. Nei procedimenti a istanza di parte la suddetta determinazione produce gli effetti della comunicazione di cui all'articolo 10 bis. L'amministrazione procedente trasmette alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali osservazioni presentate nel termine di cui al suddetto articolo e procede ai sensi del comma 2. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza*”.

Nella specie, il parere negativo del Comune era espresso al di là dei termini di cui al comma 2 del predetto art. 14 *bis* e senza che si fosse instaurato il confronto partecipativo previsto dal medesimo comma 5 al fine del superamento delle eventuali condizioni (che peraltro in sede di riunione non risultavano espresse). Né risulta garantita la partecipazione conseguente all'effetto di preavviso di diniego della determina. Non risulta la trasmissione da parte dell'Amministrazione procedente (Città Metropolitana di Messina) della nota recante le osservazioni negative del comune di Savoca né alle altre amministrazioni che partecipavano, né tanto meno al richiedente. Di seguito era emesso, tra l'altro in forma equivoca, contrariamente alla necessità di chiarezza imposta dal medesimo art. 14 *bis*, la determinazione della conferenza, che risulta comunicata alla parte istante.

La giurisprudenza ha evidenziato che la mancata comunicazione dei motivi ostativi di cui all'art. 10 *bis* l. n. 241 del 1990 (e pertanto deve ritenersi che la disposizione si estenda in forza del richiamo operato dal comma 5 cit.) invalida il provvedimento finale di diniego senza possibilità di una “*sanatoria processuale*” ex art. 21 *octies* co. 2 (*ex multis*, Cons. St., Sez. II, 14 marzo 2022, n. 1790).

Tale motivo è di per sé sufficiente all'accoglimento dell'appello.

IV – Vale sin d'ora evidenziare che le problematiche di compatibilità urbanistica evidenziate dal Comune avrebbero dovuto formare, dunque, oggetto di confronto in conferenza, anche al fine di individuare soluzioni alternative per l'insediamento industriale di cui trattasi.

Peraltro, in termini generali, la giurisprudenza ha evidenziato che il potere di pianificazione del territorio non può precludere insediamenti industriali in zone a destinazione agricola se non in via eccezionale, vale a dire nei casi in cui si discuta di assetto agricolo di particolare pregio, servendo tale destinazione ad impedire gli insediamenti abitativi residenziali e non anche a precludere in via radicale qualsiasi intervento urbanisticamente rilevante, specie quelli di tipo industriale per ovvi motivi incompatibili con zone abitate e quindi necessariamente da realizzare in aperta campagna (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 3818 del 2012; n. 4861 del 2007).

In via sempre generale, gli atti della programmazione territoriale non sono esenti da sindacato per il solo fatto di essere adottati nell'esercizio del potere di pianificazione urbanistica, dovendosi verificare se, in concreto, essi perseguano effettivamente finalità di tutela dell'ambiente o siano, comunque, riconducibili all'obiettivo di dare ordine e razionalità all'assetto del territorio, oppure perseguano una finalità di regolazione autoritativa attraverso restrizioni territoriali alla libertà di insediamento delle imprese.

In altri termini, tali considerazioni valgono nel caso che occupa al solo fine di evidenziare che il confronto tentato in giudizio (e non riuscito) di composizione attraverso l'individuazione di una soluzione attraverso l'apposizione di condizioni o l'individuazione di un'area alternativa avrebbe dovuto trovare la propria naturale sede nell'ambito della

conferenza di servizi, in ragione della preesistenza dell'azienda appellante operante da molti anni sul territorio, alla luce dei principi di cooperazione e buona amministrazione e tutela dell'iniziativa privata sanciti a livello costituzionale.

V – In ordine al secondo motivo di appello, va preliminarmente precisato che ai sensi del comma 7 dell'art. 269 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 la durata dell'autorizzazione alle emissioni in atmosfera per gli stabilimenti di cui trattasi è *ex lege* determinata in quindici anni.

Il motivo non può essere condiviso.

L'art. 269 del d.lgs. n. 152/06 definisce le modalità di richiesta dell'autorizzazione per tutti gli stabilimenti che producono emissioni e che sono soggetti ad autorizzazione ai sensi del titolo I della parte quinta; il comma 1 dell'art. 269, come modificato dal d.lgs. n. 128/10 dispone: *“i singoli impianti e le singole attività presenti nello stabilimento non sono oggetto di distinte autorizzazioni”*.

Ne discende che – a differenza di quanto sostenuto dall'appellante - l'autorizzazione unica si imponeva quale modalità organica e complessiva, in ragione della necessità del rinnovo dell'autorizzazione alle emissioni.

La disposizione del comma 3 dell'art. 269 cit. si occupa sia della richiesta per una nuova autorizzazione sia del caso di rinnovo nei seguenti termini: *“Per il rilascio dell'autorizzazione all'installazione di stabilimenti nuovi, l'autorità competente indice, entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta, una conferenza di servizi ai sensi dell'articolo 14, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel corso della quale si procede anche, in via istruttoria, ad un contestuale esame degli interessi coinvolti in altri procedimenti amministrativi e, in particolare, nei procedimenti svolti dal comune ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265. Per il rinnovo e per l'aggiornamento dell'autorizzazione l'autorità competente, previa informazione al comune interessato il quale può esprimere un parere nei trenta giorni successivi, avvia un autonomo procedimento entro trenta giorni dalla ricezione della richiesta...”*.

Orbene, seppur con diversa formulazione del primo e del secondo periodo (rilascio e rinnovo), la norma fa riferimento alla partecipazione del Comune o alla espressione di un parere di questo che non può che essere riferito – quanto alla competenza - alla valutazione degli aspetti relativi alla compatibilità urbanistica.

La dizione della norma, pertanto, pur nella diversità delle parole utilizzate dal legislatore, non appare escludere anche nel rinnovo una valutazione sulla compatibilità urbanistica da parte dell'autorità competente, contrariamente a quanto affermato dall'appellante; tale interpretazione, peraltro, appare coerente con l'imprescindibile legame che vi è tra discipline diverse, sia perché gli aspetti connessi al d.P.R. n. 380/01 possono sancire la non insediabilità di una determinata attività in una certa zona, sia perché gli aspetti di tutela sanciti dal T.U.L.L.S.S., oltre ad essere connessi a loro volta ad aspetti di tipo pianificatorio, devono preservare la salute umana.

Il richiamo alla giurisprudenza invocata dalla parte appellante (cfr. Cons. St., Sez.V, 29 aprile 2022, n. 3400) non può essere condiviso perché riguarda ipotesi in cui non si pone il problema di compatibilità urbanistica.

La giurisprudenza, del resto, è ferma nel ritenere che: *“In assenza di una condizione di regolarità urbanistica ed edilizia dell'opificio industriale l'AUA non può essere rilasciata”* (Cons. St., Sez. IV, 25 agosto 2020 n. 5191).

VI - Del resto, il richiamo alla disciplina semplificata svolto dall'appellante nella domanda subordinata sub a) non è utile alla sua interpretazione.

Infatti, il d.P.R. n. 59 del 2013, contenente il *“Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'articolo 23 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35”* reca:

all'art. 3 comma 1, lett. c) la necessità dell'AUA per le emissioni;

precipuamente prevede all'art. 5 relativo al rinnovo il riferimento alla normativa di settore: *“4. Per le attività e gli impianti per cui le istanze di rinnovo sono presentate nei termini di cui al comma 1, nelle more dell'adozione del provvedimento di rinnovo, fatta salva diversa previsione contenuta nella specifica normativa di settore, l'esercizio dell'attività o dell'impianto può continuare sulla base della precedente autorizzazione.*

5. L'autorità competente può comunque imporre il rinnovo dell'autorizzazione, o la revisione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione stessa, prima della scadenza quando:

a) le prescrizioni stabilite nella stessa impediscano o pregiudichino il conseguimento degli obiettivi di qualità ambientale stabiliti dagli strumenti di pianificazione e programmazione di settore;

b) nuove disposizioni legislative comunitarie, statali o regionali lo esigono”.

Ancora deve rilevarsi che non appaiono conferenti alcune delle norme invocate da parte istante:

l'art. 89 comma 3 della l. reg. n. 6/2001 che prevede che *“..le disposizioni previste dall'articolo 35 della legge regionale 7 agosto 1997 n. 30, relative agli insediamenti produttivi in verde agricolo, si applicano a tutti gli interventi... anche a singole iniziative imprenditoriali private”* concerne i progetti relativi agli interventi cofinanziati con il POR Sicilia 2000/2006 e con i Programmi operativi nazionali;

l'art. 35 della l. reg. n. 30/1997, che dispone che *“..sono ammessi insediamenti produttivi in verde agricolo...anche in deroga a quanto previsto dall'articolo 22 della legge regionale 27 dicembre 1978 n. 71”* riguarda le iniziative produttive previste dai patti territoriali e dai contratti d'area approvati dal Cipe.

Anche la disposizione contenuta nell'art. 87 della l. reg. Sicilia, 16 aprile 2003, n. 4, recante "*Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2003*" intitolato "*Insedimenti produttivi in verde agricolo*" che dispone: "*1. Gli insediamenti produttivi, realizzati in verde agricolo in deroga agli strumenti urbanistici vigenti, mantengono la destinazione urbanistica di opificio industriale, anche qualora il programma di investimento che ne ha dato titolo non sia più ricompreso in patti territoriali, in contratti d'area e nelle previsioni della legge 19 dicembre 1992, n. 488, a condizione*

che i relativi immobili, alla data di entrata in vigore della presente legge, siano ultimati o in corso di ultimazione, secondo quanto indicato dall'articolo 31 della legge 28 febbraio 1985,

n. 47" appare avere una portata eccezionale "sanante" e non può costituire norma di riferimento per il caso di specie.

VII – Sulle ulteriori censure subordinate b, c, d e e si è già detto e, pertanto per motivi di sinteticità si richiamano i precedenti capi della presente sentenza. Mentre con riferimento alla subordinata f) essa deve essere esaminata insieme al quinto motivo.

VIII – Il terzo motivo appare infondato. Infatti, nel caso di specie si verte sulla possibilità della richiedente di rinnovare l'autorizzazione all'attività in ragione della sopravvenuta incompatibilità urbanistica dell'impianto.

IX – Sul quarto motivo si è già detto in relazione al lamentato difetto di partecipazione di cui al primo gruppo di censure.

X – Quanto al quinto motivo, effettivamente la censura fondata quanto alla genericità ritenuta dal primo giudice.

Con riguardo al decreto assessoriale del 2010, tuttavia, le censure non appaiono pertinenti, in quanto esso interveniva in un momento in cui l'autorizzazione, di cui si verte, non era sottoposta al rinnovo.

XI – Deve, poi, condividersi la tesi dell'Amministrazione con riferimento all'inapplicabilità – nel caso di specie – del principio invocato da parte appellante, di cui alla sentenza n. 1194 del 2022 di questo Consiglio.

In primo luogo, va precisato che il Comune, anche in sede di discussione, ha contestato la permanenza della stessa natura dell'attività della appellante. Infatti, ha precisato che dalla originaria trasformazione del materiale estratto si è nel tempo passati alla lavorazione di materiali non locali e non ricadenti, dunque, nella prescrizione della Tavola 4 "*LABOR. ART. DI TRASFORMAZ.*" invocata da parte istante, quale attività consentita in zona E agricola, dovendo ricondursi invece alla tipologia delle industrie "*Asfalti e bitumi...*", escluse dal decreto dirigenziale n. 937/DRU del 2010, esclusione confermata nel P.R.G. adottato con delibera commissariale del 2019.

Inoltre il principio invocato non troverebbe applicazione in quanto il Comune di Savoca è dotato di Zona "*D*" industriale e artigianale, in forza della variante al P.D.F. approvata con decreto assessoriale n. 577 del 2006, confermata dal P.R.G. adottato.

X – A riguardo vale richiamare il principio espresso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 2 del 2008 quanto alla natura mista dell'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina le norme di salvaguardia: "*edilizia, da un lato, in quanto volta ad incidere sui tempi dell'attività edificatoria; urbanistica, dall'altro, in quanto finalizzata alla salvaguardia, in definiti ambiti temporali, degli assetti urbanistici in itinere e, medio tempore, dell'ordinato assetto del territorio*".

In tale senso viene letto anche il limite temporale di efficacia di cui al comma 3 del predetto articolo. Del resto il procedimento di pianificazione prevede la partecipazione degli interessati attraverso la possibilità di proporre osservazioni.

XI – Ciò nonostante, la complessità degli interessi coinvolti avrebbe imposto all'Amministrazione di garantire – come si è detto in ordine ai motivi primo e quarto – una adeguata partecipazione da parte dell'interessato nell'appropriata sede procedimentale.

Sotto tale aspetto, l'appello deve essere accolto e, pertanto, deve essere annullato il provvedimento impugnato ai fini della reiterazione del procedimento.

XII – La complessità della fattispecie esaminata giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio. P.Q.M.

Il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado ed annulla il provvedimento impugnato nei termini di cui al capo XI della motivazione.

Spese del doppio grado compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)