

Annulata l'autorizzazione integrata ambientale per un centro di stoccaggio, trattamento e cernita di rifiuti speciali pericolosi e non per non essere stata convocata la conferenza di servizi

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 16 settembre 2024, n. 3085 - Burzichelli, pres.; Caminiti, est. - Comune di Villafranca Tirrena (avv. Saitta) c. Assessorato Regionale Energia e Servizi di Pubblica Utilità - Dipartimento dell'Acqua e dei Rifiuti - Servizio 6 Autorizzazioni Rifiuti (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Società specializzata nel trattamento di rifiuti, pericolosi e non pericolosi - Impianti localizzati all'interno del perimetro di un dismesso stabilimento industriale, completamente circondato da numerosi insediamenti residenziali e turistici a poche centinaia di metri dal mare e da una zona di protezione speciale - Autorizzazione integrata ambientale per un centro di stoccaggio, trattamento e cernita di rifiuti speciali pericolosi e non - Annullamento per non essere stata convocata la conferenza di servizi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato il 25 marzo 2024 e depositato il 2 aprile 2024, parte ricorrente, il Comune di Villafranca Tirrena ha impugnato il decreto dell'Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità n. 29 in data 24 gennaio 2024, con cui è stata rilasciata l'autorizzazione integrata ambientale in favore della GESTAM S.r.l. per un centro di stoccaggio, trattamento e cernita di rifiuti speciali, pericolosi e non, nonché RAEE, nell'ambito dell'impianto sito nel Viale della Scuola, Area Industriale "Ex Pirelli", in Villafranca Tirrena, in rinnovo e adeguamento del decreto n. 969 in data 8 luglio 2011.

Nel ricorso, per quanto in questa sede interessa, si rappresenta in punto di fatto quanto segue.

La controinteressata è una società specializzata nel trattamento di rifiuti, pericolosi e non pericolosi, e i suoi impianti sono localizzati all'interno del perimetro di un dismesso stabilimento industriale, completamente circondato da numerosi insediamenti residenziali e turistici a poche centinaia di metri dal mare e da una zona di protezione speciale.

La società, titolare di autorizzazione, ex art. 216 del decreto legislativo n. 152/2006, n. 93 in data 30 gennaio 2018 per le operazioni di recupero in R3, R4, R5 e R13, ha ottenuto l'autorizzazione per un'ulteriore piattaforma polifunzionale per la gestione e il trattamento di rifiuti speciali, pericolosi e non, rilasciata con decreto n. 39 in data 31 gennaio 2022 (impugnata con il ricorso n. 561/2022, n. 17 di ruolo).

In data 24 gennaio 2024, la controinteressata ha presentato un'ulteriore istanza VINCA per un "impianto esistente di messa in riserva e recupero di rifiuti urbani e speciali non pericolosi" e risulta, altresì, titolare di autorizzazione dell'Assessorato Regionale dell'Acqua, dei Rifiuti e dei Servizi di Pubblica Utilità n. 969 in data 8 luglio 2011 per la "gestione di un impianto di stoccaggio e messa in riserva di rifiuti pericolosi e non pericolosi" con validità sino al 17 giugno 2020.

Con istanza n. 47327 del 13 novembre 2019, la controinteressata ha chiesto il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per la prosecuzione dell'attività di conduzione dell'impianto di trattamento e smaltimento di rifiuti, pericolosi e non, all'interno della ex-zona industriale "Pirelli", che è stata rilasciata con decreto dell'Assessorato Regionale n. 29 in data 24 gennaio 2024.

La società sembra stia potenziando e diversificando i propri impianti, con esponenziale aumento delle attività di trattamento dei rifiuti e conseguente insopportabile aggravio per l'intero comprensorio.

Avverso il provvedimento in epigrafe, in quanto ritenuto illegittimo, veniva proposto ricorso per i seguenti motivi di diritto.

Per il Comune, sarebbe stata violata la scansione procedimentale delineata dall'art. 29-quater del decreto legislativo n. 152/2006, non essendo stata convocata la conferenza di servizi prevista dal quinto comma della disposizione.

L'intervento del Comune nel procedimento risultava assolutamente indispensabile in considerazione del contributo - ritenuto infungibile dal legislatore - che tale Amministrazione avrebbe dovuto apportare in materia di igiene e sanità (artt. 216, sesto comma, e 217 del regio decreto n. 1265/1934). Secondo la prospettazione della difesa dell'Ente comunale, il provvedimento sarebbe, altresì, illegittimo non avendo l'Amministrazione considerato la localizzazione dell'impianto all'interno del perimetro del centro abitato del Comune, in zona intensamente urbanizzata e popolata, mentre il regolamento di attuazione dell'art. 9 della legge regionale n. 9/2010 fissa una distanza minima di tre chilometri fra l'area dove vengono svolte le operazioni di smaltimento o recupero, indipendentemente dalla presenza di eventuali opere di mitigazione previste in progetto, e i vicini centri urbani; al riguardo va fatta menzione, in particolare, dell'art. 128 della legge regionale n. 3/2024, secondo cui nel Comune di Villafranca Tirrena gli impianti e le discariche per lo smaltimento



e il recupero di rifiuti speciali non possono essere realizzati ad una distanza inferiore a un chilometro dagli istituti scolastici e dalle scuole dell'infanzia.

Il Decreto del Presidente della Regione Sicilia numero 10 del 2017 stabilisce, inoltre, che devono essere sottoposti alla procedura VINCA i nuovi impianti e le relative modifiche entro un raggio di un chilometro dal perimetro dei Siti Natura 2000; in data 24 gennaio 2024 la società ha presentato istanza a tal fine per un "impianto esistente di messa in riserva e recupero di rifiuti urbani e speciali non pericolosi" e il Comune ricorrente, con parere n. 6110 del 20 marzo 2024, ha osservato che: - il sito ricade per il 95% nella fascia di rispetto dei trecento metri della Zona di Protezione Speciale ITA030042; - l'area ricade per intero sia nella fascia dei 500 metri della ZPS, sia nella fascia di rispetto di un chilometro del Sito di Interesse Comunitario ITA030011; - occorre, quindi, esperire la procedura VINCA; - all'interno dell'area si trovano falde acquifere superficiali, e l'intervento determina un aggravio delle condizioni di base che comportano un incremento sostanziale per l'effetto cumulo, costituito dalla presenza di altre realtà industriali; - in prossimità dell'impianto si trovano tre supermercati, una scuola elementare, una scuola materna, un pub-ristobar ed un impianto di preparazione di cibi e bevande, nonché abitazioni private a sud e ad ovest.

Per l'Amministrazione locale ricorrente, l'autorizzazione AIA è stata, tuttavia, rilasciata senza esperire il procedimento relativo alla valutazione di incidenza; l'impianto si trova, altresì, all'interno della "zona rossa" individuata dal Comune per il rischio di maremoto, in un'area recentemente interessata anche da un incendio.

Veniva rilevato che l'impianto risulterebbe anche in contrasto con la sopravvenuta disciplina urbanistica comunale, in quanto il Piano Regolatore Generale adottato con deliberazione consiliare n. 13 in data 28 febbraio 2017 prevede per le aree ricadenti nel comprensorio "ex Pirelli" una destinazione urbanistica turistico-ricettiva.

Il D.P.R.S. n. 10 in data 21 aprile 2017 prevede, invero, che nelle zone residenziali non possano realizzarsi nuovi impianti o modifiche sostanziali di quelli esistenti, quando l'impianto sia in contrasto con i vincoli e gli strumenti di pianificazione vigenti nell'area.

Con memoria del 15 aprile 2024, la Gestam s.r.l. rilevava quanto segue.

Il provvedimento impugnato è un rinnovo e adeguamento del decreto n. 969 in data 8 luglio 2011, senza modifiche rispetto all'assetto già autorizzato, sicché non era necessaria una conferenza dei servizi.

Il Comune ricorrente ha reso le sue prescrizioni in occasione della conferenza dei servizi del 3 agosto del 2017, ove è stato approvato il progetto con decreto n. 1318/2017.

Non sarebbero state evidenziate le ragioni per cui gli organi tecnici avrebbero dovuto modificare le prescrizioni già impartite nell'anno 2017.

Veniva rilevato che è comunque fatta salva la facoltà del Comune di modificare tale prescrizioni o di sollecitare il riesame dell'autorizzazione e che la questione relativa alla localizzazione dell'impianto è stata già affrontata in occasione del decreto dell'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente n. 8 in data 25 gennaio 2010, con nota dell'Assessorato n. 40261 in data 4 settembre 2012 (con cui è stata esclusa la verifica di assoggettabilità a VIA) e con decreto assessoriale n. 440 in data 26 maggio 2022, con cui si è escluso che le modifiche successive all'anno 2012 imponessero la procedura di VIA (provvedimento non impugnato dal Comune ricorrente, nonostante esso abbia svolto osservazioni critiche nel corso del procedimento, come risulta dal parere della Commissione Tecnica Specialistica n. 132/2022 in data 13 maggio 2022).

Per la controinteressata, i criteri di localizzazione di cui il Comune invoca l'applicazione non sono, ad ogni buon conto, direttamente applicabili, come affermato dalla giurisprudenza.

Veniva rilevato che, in disparte l'impossibilità di applicare retroattivamente l'art. 128 della legge regionale n. 3/2024, la disposizione risulta di dubbia costituzionalità.

Per la Gestam, non risponde al vero che non sia stata espletata la procedura VINCA (parte ricorrente fa erroneo riferimento ad altro impianto, sito nel Viale Peppino Mondello); e invero, l'espletamento della procedura risulta dallo studio di impatto ambientale e dal mai impugnato decreto n. 440 in data 26 maggio 2022.

Quanto alla cosiddetta "zona rossa", veniva evidenziato che l'aspetto è stato esaminato dalla Commissione Tecnica Specialistica con parere n. 132/2022 ed è stato istruito nella sede opportuna (cioè nel Piano di evacuazione ed emergenza interno).

I giudizi di compatibilità ambientale danno evidenza che il sito ricade in zona industriale e il Comune, nelle osservazioni rese in seno al procedimento di verifica di esclusione dalla procedura di VIA, non ha mai affermato che l'area avesse diversa destinazione (avendo anche autorizzato l'allaccio fognario all'opificio adibito ad attività industriale).

In realtà l'ente locale si sarebbe limitato ad approvare un semplice "schema di massima per la fase di aggiornamento del Piano Regolatore Generale".

Con memoria depositata il 27 maggio 2024, il Comune di Villafranca rilevava quanto segue: - il titolo del quale è stato chiesto il rinnovo risale all'anno 2011 e l'autorizzazione del 2024 ne ha previsto un adeguamento, sicché non è possibile predicare l'esatta coincidenza tra la vecchia e la nuova autorizzazione, essendo trascorsi ben tredici anni ed essendo profondamente mutate le condizioni territoriali ed urbanistiche in cui è inserita l'attività; - la tesi di controparte, secondo cui la conferenza di servizi di cui all'art. 29-quater del decreto legislativo n. 152/2006 non dovrebbe essere convocata nei casi di rinnovo di impianto precedentemente autorizzato, si scontra con il tenore letterale della norma, che prevede lo

stesso modulo procedimentale in tutti i casi, senza distinguere tra primo rilascio e rinnovo del titolo; - la circostanza che non sia stato impugnato il decreto n. 440/2022 è influente e non esclude che le questioni introdotte con il secondo motivo siano affrontate in questa sede, atteso che solo la mancata impugnazione dell'autorizzazione finale preclude ogni contestazione sulla realizzabilità dell'intervento, anche sotto il profilo dell'impatto ambientale; - l'affermazione della controparte secondo cui sarebbe stata espletata la procedura VINCA è meramente labiale.

Con memoria del 6 giugno 2024, la controparte Gestam rilevava quanto segue: - in disparte il nomen juris, il provvedimento impugnato non apporta alcuna modifica rispetto all'attività già autorizzata e, inoltre, il decreto n. 969/2011 ha trovato conferma nel decreto n. 1318/2017; - in tale sede sono state ampiamente analizzate le condizioni territoriali ed urbanistiche in cui è inserita l'attività di impresa.

La difesa erariale ha depositato tardivamente memoria in data 21 giugno 2024.

All'udienza del 27 giugno 2024, sentite le parti, la causa veniva trattenuta in decisione.

Il primo motivo di ricorso con il quale veniva dedotta l'illegittimità del Decreto impugnato atteso che non è stata seguita la procedura prevista dall'art. 29-quater, D.Lgs. n. 152/2006 è fondato.

L'art. 29-ter, primo comma, del decreto legislativo n. 152/2006 recita come segue:

Ai fini dell'esercizio delle nuove installazioni di nuovi impianti, della modifica sostanziale e dell'adeguamento del funzionamento degli impianti delle installazioni esistenti alle disposizioni del presente decreto, si provvede al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'articolo 29-sexies.

La norma, quindi, fa riferimento (anche) all'ipotesi di *adeguamento del funzionamento degli impianti delle installazioni esistenti*.

Con istanza n. 47327 del 13 novembre 2019 la società controparte ha chiesto il rinnovo e la contestuale "richiesta di adeguamento" dell'autorizzazione integrata ambientale, "senza modifiche rispetto all'attività esistente già autorizzata".

Appare, quindi, irrilevante che non sia stata prevista una modifica della *attività esistente già autorizzata*, essendo sufficiente, ai sensi del citato art. 29-ter, primo comma, che fosse contemplato un *adeguamento* dell'impianto.

L'art. 29-quater del decreto legislativo n. 152/2006 (*Procedura per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale*) stabilisce, poi, per quanto in questa sede interessa, che, ai fini del rilascio del titolo (anche nell'ipotesi di *adeguamento*), l'autorità competente provveda a convocare apposita conferenza dei servizi (quinto comma), sicché risulta fondata la doglianza del Comune ricorrente in ordine alla pretermissione di tale procedura.

Non vi sono, quindi, modifiche dell'attività, ma si fa riferimento ad un adeguamento dell'impianto e l'art. 29-ter, primo comma, fa (ovviamente) riferimento all'impianto, non all'attività.

Va evidenziato che l'intervento del Comune nel relativo procedimento risulta assolutamente indispensabile in considerazione del contributo - ritenuto infungibile dal legislatore - che tale Amministrazione avrebbe dovuto apportare in materia di igiene e sanità.

Il Collegio osserva al riguardo che il quadro normativo di riferimento è dato dagli artt. 216 e 217 del T.U.L.S. 1265/1934, che attribuiscono ai Sindaci (quali organi deputati alla tutela dell'incolumità e sicurezza pubblica del territorio della comunità locale di riferimento), poteri di vigilanza, controllo e di emanazione di misure di natura preventiva e repressiva (e ciò sia perché, a tale normativa sebbene risalente nel tempo non è stata apportata alcuna modifica né dalla legge 833/1978, la legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, né dall'attuazione della delega di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382, avvenuta con il DPR 24 luglio 1977, n. 616) (vedi T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. IV, 26/11/2020, n. 3169).

Nell'ambito di tale attività, il Sindaco opera (discrezionalmente) per il corretto esercizio dei poteri attribuitigli (ma) con l'ausilio della Amministrazione locale Sanitaria (il cui parere ha natura consultiva ed endoprocedimentale e tuttavia, data la sua natura di carattere tecnico-sanitario, sollecita la promozione di tutti gli interventi tesi a tutelare la salute pubblica) (vedi T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. IV, 26/11/2020, n. 3169).

La giurisprudenza, formatasi in subiecta materia, ha avuto modo di precisare che il Sindaco è titolare di un'ampia potestà di valutazione della tollerabilità (o meno) delle lavorazioni provenienti dalle industrie o dalle manifatture, classificate "*insalubri*", e inserite nella prima e nella seconda delle categorie previste dall'art. 216 del richiamato testo unico delle leggi sanitarie.

Più specificatamente, l'esercizio di tale potestà (di natura tecnico-discrezionale, volta a temperare le esigenze di pubblico interesse con quelle pur rispettabili dell'attività produttiva) può avvenire in qualsiasi tempo e, quindi, anche in epoca successiva all'attivazione dell'impianto industriale e può estrinsecarsi con l'adozione di interventi finalizzati a impedire la continuazione o l'evolversi di attività che presentano i caratteri della potenziale pericolosità, per effetto, delle esalazioni, scoli e rifiuti (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 766 del 15 febbraio 2001; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 67 del 5 febbraio 1985; Consiglio di Stato Sez. III, 24 settembre 2013, n. 4687) (vedi T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. IV, 26/11/2020, n.3169).

In particolare, è stato precisato che ai sensi degli artt. 216 e 217 del Testo Unico della leggi sanitarie (27 luglio 1934 n. 1265), il Sindaco è titolare di un generale potere di vigilanza sulle industrie insalubri e pericolose che può anche concretarsi nella prescrizione di accorgimenti relativi allo svolgimento dell'attività, volti a prevenire, a tutela dell'igiene e della salute pubblica, situazioni di inquinamento; trattasi di un potere ampiamente discrezionale, esercitabile in qualsiasi tempo, sia nel momento in cui è richiesta l'attivazione dell'impianto, sia in epoca successiva e può giungere sino al

provvedimento di chiusura dell'attività. Esso può estrinsecarsi con l'adozione in via cautelare di interventi finalizzati ad impedire la continuazione o l'evolversi di attività che presentano i caratteri di possibile pericolosità, per effetto di esalazioni, scoli e rifiuti, specialmente riguardanti gli allevamenti, e ciò per temperare le esigenze di pubblico interesse con quelle dell'attività produttiva (vedi in particolare, T.A.R. Calabria - Catanzaro, sez. I, n. 1422 del 14 agosto 2020, TAR Campania - Napoli, Sezione VIII n. 4392 del 3 luglio 2018, T.A.R. Veneto - Venezia Sez. II, 5 marzo 2014, n. 281) (vedi T.A.R. Catania, (Sicilia) sez. IV, 26/11/2020, n. 3169).

Alla luce di quanto sopra esposto risulta fondata la censura con cui parte ricorrente ha lamentato la violazione del menzionato art. 29-quater.

Le ulteriori censure restano assorbite, in quanto: a) il giudice amministrativo non può esprimersi su poteri che l'Amministrazione non abbia ancora esercitato (art. 34, secondo comma, c.p.a.); b) nel caso di specie il potere amministrativo va riesercitato tramite l'esperimento della più articolata procedura cui si è fatto riferimento e, pertanto, il Tribunale non può anticipare, in difetto, tra l'altro, degli indispensabili contributi istruttori che saranno in quella sede acquisiti, l'esito, anche parziale, del procedimento.

Spese del giudizio.

Le spese del giudizio possono essere compensate, tenuto conto della peculiarità della vicenda.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

(Omissis)