

Localizzazione e distanza dal centro abitato di un impianto per la gestione e il trattamento di rifiuti

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. II 27 gennaio 2025, n. 283 - Burzichelli, pres.; Caminiti, est. - Gestam S.r.l. (avv. Casarrubia) c. Assessorato Territorio e Ambiente (Avv. distr. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Impianto per la gestione di rifiuti per le operazioni di recupero in R3, R4, R5, R13 - Localizzazione dell'impianto e distanza dal centro abitato.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Provvedimenti impugnati.

Con ricorso notificato il 30 marzo 2022 e depositato in data 8 aprile 2022, la ricorrente, Gestam srl, ha impugnato: a) il decreto assessoriale n. 39 in data 31 gennaio 2022, nella parte in cui: - concludendo la conferenza di servizi preliminare indetta ai sensi dell'art. 17, terzo comma, della legge regionale n. 7/2019, ha acquisito tra le determinazioni delle Amministrazioni anche il parere istruttorio preliminare della Commissione Tecnica Specialistica n. 15/2022, approvato nell'adunanza in data 26 gennaio 2022, nonché il parere del Sindaco del di Villafranca Tirrena trasmesso con nota n. 168 in data 4 gennaio 2022 e ha stabilito che le determinazioni assunte dalle Amministrazioni coinvolte, con specifico riferimento a quelle appena indicate, erano parte integrante del provvedimento; b) ove occorra, i menzionati pareri della Commissione Tecnica Specialistica n. 15/2022 in data 26 gennaio 2022 e del Sindaco di Villafranca Tirrena di cui alla nota n. 168 del 26 gennaio 2022; c) ove occorra, il regolamento, approvato con delibera consiliare del Comune di Villafranca Tirrena n. 21 in data 31 maggio 2018, per la disciplina delle attività insalubri di cui agli artt. 216 e 217 del regio decreto n. 1265/1934, con art. 216 e 217, con particolare riferimento alla disciplina delle distanze di rispetto..

2. Antefatto.

La società Gestam s.r.l. espone di essere stata autorizzata, con Determinazione Dirigenziale della Città Metropolitana di Messina n. 93 del 30.01.2018, alla gestione di rifiuti ai sensi dell'art. 216, co. 3, del d.lgs. 152/2006, per le operazioni di recupero in R3, R4, R5, R13 e con impianto sito nel Comune di Villafranca Tirrena in viale Peppino Mondello s.n.c.

Con nota prot. 2836 del 2018, l'autorizzazione veniva trasmessa dal Comune di Villafranca Tirrena che confermava l'assenza di motivi ostativi all'inizio dell'attività, posto che l'Ufficio Tecnico non presentava obiezioni alla localizzazione dell'impianto.

L'impianto in questione si trova in una zona industriale regolata da pianificazione sovracomunale.

Con provvedimento del 28 maggio 2021, il Comune di Villafranca Tirrena rinnovava l'autorizzazione allo scarico per i reflui prodotti dall'opificio industriale.

Nell'anno 2016 la ricorrente presentava un progetto di valutazione di impatto ambientale per la riconversione dello stabilimento, tuttavia riceveva un parere negativo (n. 437/2020) di compatibilità ambientale dalla Commissione tecnica specialistica a causa della localizzazione dell'impianto che si trovava troppo vicino al centro urbano (in particolare veniva osservato che gli impianti di trattamento dei rifiuti liquidi mediante depurazione devono essere ubicati ad almeno tre chilometri dal centro urbano, mentre nella specie la distanza era di chilometri 1,7).

Successivamente, con un'istanza del 21 settembre 2021, la società attivava un procedimento per un nuovo progetto che prevedeva riduzioni significative nella quantità di rifiuti e modifiche alla tipologia di impianto: in particolare nell'anno 2021 la ricorrente ha attivato il procedimento ex art. 26-bis del decreto legislativo n. 152/2006 per una rimodulazione del precedente progetto, con eliminazione della linea *"impianto di trattamento chimico-fisico e biologico dei rifiuti liquidi mediante depurazione (D8-D9)"*.

Dopo varie integrazioni e chiarimenti, il procedimento veniva concluso con la decisione dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, il D.D.G. dell'A.R.T.A. n. 39 del 31 gennaio 2022, di adottare le determinazioni conclusive della conferenza di servizi preliminare indetta, in relazione al *"Progetto di una piattaforma polifunzionale per la gestione e il trattamento di rifiuti speciali pericolosi e non sita il Viale Peppino Mondello snc nel Comune di Villafranca Tirrena"*.

3. Ricostruzione degli atti di causa.

Avverso detto Decreto – ritenuto illegittimo – veniva proposto ricorso per i seguenti motivi di diritto.

Con il primo motivo di ricorso, parte ricorrente lamenta che la Commissione Tecnica Specialistica non si sarebbe espressa nella conferenza dei servizi preliminare rendendo illegittimo il provvedimento che ha acquisito il suo parere in ritardo. In particolare, tale conferenza – secondo la prospettazione della ricorrente – sarebbe stata dichiarata chiusa con nota del 12 gennaio 2022 e la Commissione avrebbe reso il proprio parere soltanto in data 26 gennaio 2022 (parere acquisito in data 28 gennaio 2022). In altri termini, la Gestam si duole della violazione del termine *"perentorio"* entro il quale la Commissione Tecnica Specialistica avrebbe dovuto rendere il parere nell'ambito della conferenza dei servizi preliminare.

Con il secondo motivo di ricorso viene dedotta l'illegittimità del parere del Sindaco (trasMESSO con nota prot. n. 168 del 4 gennaio 2022 ed acquisito agli atti della conferenza di servizi preliminare) sotto tre distinti profili (incompetenza, carenza di istruttoria, violazione di legge e contraddittorietà tra atti precedentemente adottati). Sotto il primo profilo, secondo la prospettazione della ricorrente, il parere reso dal Sindaco di Villafranca Tirrena sarebbe illegittimo per difetto di competenza, in quanto il Sindaco si sarebbe espresso anche su profili ambientali e relativi alla protezione civile, anziché solo in materia sanitaria. Quanto al profilo sanitario, per la Gestam il Sindaco non avrebbe approfondito l'istruttoria tramite un organo tecnicamente competente, non potendo essere invocato il principio di precauzione, e, inoltre, avrebbe assunto la propria determinazione in contrasto con i pareri favorevoli del II e del III Settore, anche per ciò che attiene alla specifica questione della distanza dalla battaglia. Veniva rappresentato che il Sindaco avrebbe dovuto, semmai, dedurre in ordine alla definizione delle informazioni da inserire nello studio di impatto ambientale e per la definizione delle condizioni per ottenere i prescritti titoli. Infine, veniva rilevato che la valutazione del Sindaco contrasterebbe, altresì, con precedenti atti dell'Amministrazione Comunale.

Con il terzo motivo di ricorso veniva dedotta l'illegittimità del parere della Commissione Tecnica Specialistica della Regione n. 15/2022, con particolare riferimento alla localizzazione dell'impianto e alla distanza di questo dal centro abitato. Specificatamente, parte ricorrente si duole del fatto che la CTS (Commissione tecnica specialistica), con il parere istruttorio preliminare n. 15/2022, avrebbe erroneamente ritenuto che nel caso di specie troverebbero applicazione due criteri escludenti: quello relativo alle zone ZPS e ai siti SIC e quello relativo ai siti appartenenti alla Rete Natura 2000. Secondo la prospettazione della ricorrente non si sarebbe tenuto conto che il progetto sarebbe stato presentato ai sensi del citato art. 26-bis e, inoltre, i due vincoli escludenti non troverebbero applicazione nel caso in esame, in quanto essi costituirebbero criteri di orientamento per la pianificazione d'ambito e, comunque, essi non avrebbero valore assoluto e sarebbero irrilevanti per le zone destinate ad impianti produttivi, come affermato dal Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana con sentenza n. 126/2022 e ritenuto in tale fattispecie dallo stesso Assessorato Regionale. Veniva evidenziato che l'Assessorato Regionale si sarebbe espresso in tal senso anche con decreto n. 302/2020 relativo ad altro progetto; e infine, veniva osservato che identiche considerazioni varrebbero quanto alla distanza dal perimetro dell'area protetta.

Con il quarto motivo di ricorso veniva dedotta l'illegittimità del regolamento del Comune di Villafranca Tirrena per la disciplina delle attività insalubri (di cui al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, approvato con deliberazione consiliare n. 21 del 31 maggio 1918), posto che esso *"osta in modo assoluto alla localizzazione dell'iniziativa de qua"*, nella parte in cui prescrive il rispetto di determinate distanze minime per l'insediamento di industrie insalubri. Secondo la Gestam, il regolamento comunale impugnato violerebbe normative nazionali e regionali posto che introdurrebbe un motivo ostativo di carattere assoluto ostacolando la realizzazione del progetto in questione.

Si costituiva in giudizio (con atto di mera forma del 21 aprile 2022) l'Assessorato Territorio e Ambiente che (con memoria del 6 maggio 2022) rilevava quanto segue.

Secondo la difesa erariale, il ricorso sarebbe inammissibile in quanto sarebbero stati impugnati atti endoprocedimentali; in particolare, il decreto n. 39 d 31 gennaio 2022 non conterrebbe alcuna statuizione provvedimentale, in quanto l'effetto specifico della conferenza dei servizi preliminare – secondo la difesa erariale - sarebbe da circoscrivere ad un autovincolo interno di natura istruttoria che non esclude decisioni difformi in sede di conferenza di servizi decisoria, come si desume anche dalla lettura del citato art. 26-bis. Nel merito, veniva rilevato che non troverebbe applicazione nel procedimento speciale ex art. 26-bis la disciplina di cui agli artt. 14 e seguente della legge n. 241/1990 e che l'intervento postumo alla conferenza non comporta la consumazione del potere. Secondo l'Amministrazione regionale, il modulo procedimentale di cui si tratta non implicherebbe la disapplicazione dei criteri di localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti speciali individuati dal relativo piano regionale e dei rifiuti urbani di cui al relativo piano regionale di gestione, tanto per i nuovi impianti che per le modifiche agli impianti esistenti. Per l'Assessorato, i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale non concernerebbero soltanto gli impianti di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, ma tutte le materie sottoposte a valutazione di impatto ambientale di competenza della autorità regionale. Il ricorso sarebbe inammissibile quanto all'impugnazione del parere della Commissione Tecnica Specialistica, la quale non avrebbe determinato alcun arresto procedimentale della proposta progettuale. Veniva rilevato che, in ogni caso, le doglianze di parte ricorrente sarebbero infondate, in quanto nella specie troverebbero applicazione i criteri di localizzazione *"escludenti"* indicati dalle previsioni di piano, dovendo in primo luogo rilevarsi che la proposta prevede tra le operazioni di trattamento anche la linea D9 (*"trattamento chimico-fisico"*), nonostante l'affermazione secondo cui tale linea sarebbe stata eliminata. Veniva osservato che nelle sezioni impiantistiche indicate puntualmente nella memoria difensiva dell'Amministrazione sarebbe previsto il trattamento di rifiuti urbani e rifiuti speciali, pericolosi e non. Per l'Amministrazione regionale, la Commissione avrebbe richiamato le previsioni di cui al capitolo IX delle Linee Guida, le quali, per ogni tipo di impianto, contemplerebbe il criterio escludente sia per le zone ZPS che per la distanza minima di tre chilometri dai centri abitati. Ancora, veniva evidenziato che la Commissione avrebbe richiamato il punto 4 del citato capitolo IX, relativo alle aree Natura 2000, giungendo, quindi, alle corrette conclusioni in questa sede contestate. Per la difesa erariale, la ricorrente non terrebbe conto dell'art. 9, quarto comma, lettera f), della legge regionale n. 9/2010, che affiderebbe al piano regionale di gestione dei rifiuti il compito di fissare i criteri per l'individuazione delle aree non idonee

alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti e i criteri per la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, escluse le discariche, in aree destinate ad insediamenti produttivi; veniva rilevato al riguardo che non essendo stata denunciata la violazione di tale previsione, il motivo di gravame risulterebbe inammissibile, in quanto espresso in maniera generica e indeterminata. Per l'Amministrazione regionale, la censura sarebbe anche inammissibile per difetto di interesse, posto che la società non avrebbe attestato né la titolarità del flusso dei rifiuti per l'esercizio di impianto, né la coerenza dell'impianto di trattamento rifiuti con il Piano d'Ambito di Messina. Veniva rappresentato che, in ogni caso, come affermato dalla giurisprudenza, per gli impianti localizzabili in zone industriali potrebbe essere pretermesso il rispetto della distanza dai centri abitati solo previa imposizione di apposite prescrizioni. E infine, veniva osservato che, quanto alla zona ZPS, la ricorrente non terrebbe conto delle misure di salvaguardia di cui all'art. 6, terzo comma, della legge n. 394/1991, che si andrebbero ad aggiungere alla previsione della valutazione di incidenza ambientale.

Con memoria depositata in data 7 maggio 2024 la ricorrente, nel ribadire le proprie difese, ha precisato, in particolare, quanto segue: - le determinazioni assunte ex art. 26-bis hanno in sé efficacia pregiudiziale; - il parere istruttorio reso fuori termine costituisce parte integrante del provvedimento, ponendo sin da ora motivi gravemente ostativi alla realizzazione dell'intervento; - la società non ha previsto l'eliminazione dalla linea di impianto del *"trattamento chimico-fisico e biologico dei rifiuti urbani mediante depurazione"*, ma *"dei rifiuti liquidi mediante depurazione"*; - la stessa pianificazione regionale in materia di rifiuti speciali ed urbani chiarisce che i criteri ivi previsti non sono direttamente applicabili; - l'art. 9, quarto comma, lettera f), della legge regionale n. 9/2010 si limita a riproporre quanto già previsto dall'art. 196, lettere n) ed o), del decreto legislativo n. 152/2006, coerentemente con la competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale; - in merito alla titolarità del flusso dei rifiuti non vi è effettivamente interesse a ricorrere; - la SSR, a differenza di quanto ritenuto dalla difesa erariale, ha dichiarato il progetto compatibile con il Piano di ambito; - gli impianti di gestione dei rifiuti sono destinati ad essere insediati nelle zone industriali; - nella specie l'impianto è localizzato al di fuori della zona ZPS e il rischio di incidenza negativa è stato già escluso dalla stessa Amministrazione con riferimento ad altro progetto più ampio e potenzialmente più impattante.

Si costituiva in giudizio con atto depositato il 9 maggio 2022, il Comune di Villafranca che dopo aver svolto difese parzialmente analoghe a quelle dell'Amministrazione Regionale, precisava quanto segue in ordine agli specifici profili attinenti al parere reso dal Sindaco: - sulla base del poderoso compendio documentale ed istruttorio richiamato alla base del contestato parere, il Sindaco del Comune ha ritenuto *"di non poter esprimere parere favorevole alla realizzazione"* del progetto, non sussistendo le condizioni minime *"per ottenere le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto"*; - il parere è stato espresso alla luce della *"lettura degli elaborati e delle comunicazioni che la ditta ha prodotto"*, quindi sull'intera proposta progettuale, al cui interno è risultato, tra l'altro, *"evidente che, nella piattaforma funzionale, il soil washing, o il lavaggio dei terreni o il trattamento a mezzo di lavaggio dei terreni faranno parte dell'attività di trattamento dei rifiuti"*; - non sussiste alcun contrasto con i pareri resi dal II e III Settore, che si sono espressi esclusivamente nei limiti delle loro attribuzioni, mentre il Sindaco si è espresso ai sensi degli artt. 216 e 217 del regio decreto n. 1265/1934; - nel parere sono state evidenziate, in particolare, le circostanze relative alla *"distanza dal centro abitato"* e alla forte antropizzazione dell'area; - la doglianza relativa al regolamento comunale per la disciplina delle attività insalubri appare inammissibile perché mira a sindacare una valutazione discrezionale dell'Amministrazione; - nel merito, va, invece, osservato che, come affermato dalla giurisprudenza, non è precluso fissare con norme regolamentari parametri più rigorosi di quelli rinvenibili nel citato art. 216.

Con Ordinanza n. 254 del 12 maggio 2022, il Collegio rigettava la domanda cautelare ritenendo il danno non attuale e non irreparabile in quanto afferente a profili economici.

Con memoria del 25 maggio 2024, la ricorrente rilevava quanto segue: - l'orientamento del C.G.A.R.S., in ordine alla non diretta applicabilità dei vincoli di localizzazione previsti nella pianificazione regionale (cfr. sentenza n. 126/2022), è stato di recente condiviso (anche) dal Tar Sicilia (Palermo) nella sentenza n. 3057/2023; - la disposizione normativa di cui all'art. 128, L.R. 31 gennaio 2024, n. 3, secondo cui *"in considerazione delle particolari caratteristiche territoriali, 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"* non trova applicazione retroattivamente per gli impianti già esistenti e non è detto che valga per gli insediamenti industriali; in ogni caso, si tratta di previsione di dubbia legittimità costituzionale, qualora ritenuta idonea ad esaurire, seppure in modo sopravvenuto, l'interesse della ricorrente; - qualora la norma regionale dovesse ritenersi applicabile al caso di specie, essa sarebbe affetta da incostituzionalità per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione; - quanto ai poteri sindacali ex art. 216/217 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, veniva richiamata la sentenza del Consiglio di Stato n. 10681/2022, nella quale, per un corretto esercizio dei poteri da parte dell'Ente locale, veniva ravvisata la necessità di una *"congrua e seria istruttoria"*; in altri termini, l'Amministrazione locale non potrebbe discostarsi dal parere dell'Autorità tecnica; - al riguardo, veniva richiamata giurisprudenza formatasi in materia che ha osservato proprio *"(...) con riguardo alle competenze del Sindaco in materia di industrie insalubri (...), tali poteri (...) devono ritenersi recessivi rispetto ai pareri e agli atti di assenso o di diniego provenienti dalle autorità tecniche"*.

Con memoria del 27 maggio 2024, il Comune di Villafranca richiamava i propri scritti difensivi.

All'udienza del 27 giugno 2024, sentite le parti, la causa veniva trattenuta in decisione. La causa veniva riconvocata dal Collegio in data 24 ottobre 2024.

4. Motivi della decisione.

L'eccezione di inammissibilità del ricorso, formulata con riferimento alla circostanza che l'esito della conferenza preliminare di cui al decreto assessoriale n. 39 in data 31 gennaio 2022 non avrebbe efficacia lesiva, non appare fondata al Collegio, atteso che - come correttamente rilevato dalla parte ricorrente - alle determinazioni assunte in sede di conferenza preliminare deve riconoscersi efficacia decisoria e vincolante per il successivo procedimento ex art. 27 bis d. lgs. n. 152/2006; le stesse, infatti, *“possono essere motivatamente modificate o integrate solo in presenza di significativi elementi emersi”* (cfr. art. 26 bis, co. 4), per cui sono *“idonei, come tali, ad imprimere un indirizzo ineluttabile alla determinazione conclusiva”* (Consiglio di Stato, sentenza n. 296/2008) di cui all'art. 27 bis d. lgs. n. 152/2006.

Di contro, *“le amministrazioni e gli enti che non si esprimono nella conferenza di servizi preliminare non possono porre condizioni, formulare osservazioni o evidenziare motivi ostativi alla realizzazione dell'intervento nel corso del procedimento di cui all'articolo 27-bis, salvo che in presenza di significativi elementi nuovi, emersi nel corso di tale procedimento anche a seguito delle osservazioni degli interessati”* (cfr. art. 26 bis, co. 4).

L'eccezione va, dunque, rigettata.

Ciò precisato, la Sezione ritiene che il primo motivo di ricorso è fondato.

Nel procedimento di cui all'art. 26 bis del d. lgs. n. 152/2006, tutte le Amministrazioni interessate dal progetto (e dunque con competenza propria in materia), sono tenute a partecipare alla conferenza dei servizi e a esprimere in tale sede anche i pareri di cui sono investite per legge, secondo le dinamiche collaborative proprie dello strumento di semplificazione procedimentale previsto dalla legge; pertanto, risulta illegittimo il decreto assessoriale n. 39 in data 31 gennaio 2022 nella parte in cui ha acquisito anche il parere n. 15/2022 della C.T.S., che è stato qualificato dall'Amministrazione come *parte integrante e sostanziale* del provvedimento (cfr. art. 2 del decreto), sebbene esso sia stato reso dopo che era scaduto il termine perentorio e, dunque, al di fuori della conferenza preliminare.

Alla conferenza dei servizi preliminare devono, invero, partecipare tutte le Amministrazioni e gli Enti interessati e comunque competenti a esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto (art. 26-bis, secondo comma, del decreto legislativo n. 152/2006), contribuendo a determinare (*“a plasmare”*) già in tale fase la decisione dell'Amministrazione competente.

Nella fattispecie, il parere istruttorio della Commissione Tecnica Specialistica, reso tuttavia oltre il termine di legge, è stato illegittimamente considerato parte integrante del provvedimento e quale condizione ostativa alla realizzazione dell'intervento.

Giova, però, precisare che l'*iter* procedimentale sinora svolto è fatto salvo e che l'Amministrazione procedente dovrà nuovamente provvedere sulla richiesta della società.

L'accoglimento del primo motivo di ricorso comporta l'improcedibilità del terzo motivo di ricorso e, comunque, l'impugnazione - dichiaratamente effettuata a fini tuzioristici - degli atti endoprocedimentali (cioè i pareri della Commissione Tecnica Specialistica n. 15/2022 in data 26 gennaio 2022 e del Sindaco di Villafranca Tirrena di cui alla nota n. 168 del 26 gennaio 2022) è inammissibile, in quanto essi non presentano di per se stessi natura lesiva (mentre risulta, ovviamente, lesiva la determinazione finale della conferenza dei servizi, anche nella misura in cui i pareri endoprocedimentali siano stati da essa recepiti).

Con riferimento al secondo motivo di ricorso, deve, poi, osservarsi che è già stato evidenziato da questa Sezione, con la pronuncia n. 3085/2024 nella controversia portante il numero di RG 613/2024 intercorrente tra il Comune di Villafranca, l'Assessorato Territorio e Ambiente e l'odierna ricorrente, quanto segue: *“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 contemperare 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 contemperare 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)".

Tutto ciò premesso, deve evidenziarsi che non sussiste, innanzitutto, il dedotto vizio di incompetenza, posto che il Sindaco si è espresso alla luce delle previsioni di cui agli artt. 216 e 217, R.D. 27 luglio 1934, n. 1265 (c.d. "T.U. delle leggi sanitarie).

Come sopra evidenziato, secondo la giurisprudenza formatasi sul punto, tali disposizioni normative *"attribuiscono al Sindaco un ampio potere di valutazione della tollerabilità o meno delle lavorazioni provenienti dalle industrie, classificate «insalubri» per contemperare le esigenze di pubblico interesse con quelle pur rispettabili dell'attività produttiva, anche prescindendo da situazioni di emergenza"* *"Il sindaco pertanto agisce in questa veste quale autorità sanitaria locale, chiamato ad esercitare poteri-doveri di controllo, anche preventivo, a tutela dell'ambiente e della salute pubblica (...) sia nel momento in cui è richiesta l'attivazione dell'impianto, sia in epoca successiva"*.

Appare anche infondato il lamentato vizio di difetto di istruttoria, posto che il Sindaco ha interpellato ed acquisito i pareri - resi a fini diversi - dei responsabili delle aree tecnica ed urbanistica del Comune, motivando il proprio avviso contrario in considerazione della *"distanza dal centro abitato"*, ritenuto *"l'argomento che maggiormente appare ostativo alla realizzazione dello stesso progetto"*.

Proprio sulla base del poderoso compendio documentale ed istruttorio richiamato alla base del contestato parere, il Sindaco del Comune ha ritenuto *"di non poter esprimere parere favorevole alla realizzazione"* del progetto, non sussistendo le condizioni minime *"per ottenere le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi, comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto"*.

Il parere è stato espresso alla luce della *"lettura degli elaborati e delle comunicazioni che la ditta ha prodotto"*, quindi sull'intera proposta progettuale, al cui interno è risultato, tra l'altro, *"evidente che, nella piattaforma funzionale, il soil washing, o il lavaggio dei terreni o il trattamento a mezzo di lavaggio dei terreni faranno parte dell'attività di trattamento dei rifiuti"*.

Non sussiste alcun contrasto con i pareri resi dal II e III Settore, che si sono espressi esclusivamente nei limiti delle loro attribuzioni, mentre il Sindaco ha legittimamente espresso il proprio parere ai sensi dell'art. 216, R.D. n. 1265/1934, richiamando la forte antropizzazione dell'area e la distanza dal centro abitato in cui si intenderebbe allocare l'impianto di trattamento dei rifiuti

Il Collegio ritiene, inoltre, che non sia fondata la doglianza relativa al regolamento per la disciplina delle attività insalubri, in quanto, come osservato dal Comune resistente, la giurisprudenza ha chiarito che non è precluso, né illogico, fissare con norme regolamentari parametri più rigorosi di quelli rinvenibili nell'art. 216 del T.U. n.1265/1934 al fine di conseguire una più intensa tutela della salute pubblica (sul punto, cfr. Consiglio di Stato, V, n. 338/1996 e Consiglio di Stato, V, 27 maggio 2015, n. 2751) e che nella specie l'Amministrazione ha fatto esercizio della propria discrezionalità secondo modalità che non possono giudicarsi obiettivamente irragionevoli.

Alla luce di quanto sopra esposto, il secondo e quarto motivo di ricorso sono infondati.

5. Spese del giudizio.

Il Collegio, considerata la peculiarità della controversia e anche la reciproca soccombenza ritiene che debba disporsi la compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Sezione Staccata di Catania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto: 1) lo accoglie in parte e annulla, secondo quanto indicato in motivazione, l'impugnato decreto assessoriale n. 39 in data 31 gennaio 2022; 2) lo dichiara improcedibile quanto all'impugnazione dei pareri della Commissione Tecnica Specialistica n. 15/2022 in data 26 gennaio 2022 e del Sindaco

di Villafranca Tirrena di cui alla nota n. 168 del 26 gennaio 2022; 3) lo rigetta quanto all'impugnazione del regolamento approvato con delibera consiliare del Comune di Villafranca Tirrena n. 21 in data 31 maggio 2018; 4) compensa le spese di giudizio tra le parti.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

