

Diniego dell'istanza autorizzativa per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi

T.A.R. Piemonte, Sez. III 28 aprile 2025, n. 713 - Perna, pres.; Lico, est. - Eredi di Bellasio Eugenio di Bellasio Enrico & C. S.n.c. (avv.ti Bellocchio, Ciampoli e Cappellini) c. Provincia di Novara (avv. Milan) ed a.

Sanità pubblica - Diniego dell'istanza autorizzativa per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso ritualmente notificato e regolarmente depositato presso la Segreteria del T.A.R. Piemonte la società Eredi di Bellasio Eugenio di Bellasio Enrico & C. S.n.c. impugnava gli atti, meglio indicati in epigrafe, mediante i quali veniva negata l'autorizzazione per la realizzazione e gestione di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi nel Comune di Cerano.

Il diniego di autorizzazione veniva basato, all'esito della conferenza di servizi, sulla posizione negativa espressa dal Comune di Cerano per ragioni attinenti alla viabilità nella zona di realizzazione dell'impianto.

Gli atti venivano impugnati per i seguenti motivi, così formulati nel ricorso:

1. Violazione e falsa applicazione dell'art. 27 - bis del d.lgs. N. 152 in data 3.4.2006 e succ.modd. e dell'art. 14 - ter della l. N. 241 in data 7.8.1990; violazione del principio del giusto procedimento.
2. Violazione art. 27 - bis d.lgs. N. 152 del 3.4.2006 sotto altro profilo; eccesso di potere per apoditticità, irrilevanza e pretestuosità della motivazione.
3. Contraddittorietà e perplessità della motivazione; violazione del principio di proporzionalità.
4. Violazione dell'art. 10 - bis della l. N. 241 in data 7.8.1990; eccesso di potere per insufficiente istruttoria e motivazione; violazione dell'art. 97 della costituzione.

Si costituivano in giudizio parte resistente e parte controinteressata con comparsa di stile per resistere al ricorso, affidando ad una successiva memoria ogni argomentazione volta ad evidenziarne l'infondatezza.

All'odierna udienza le parti discutevano il ricorso ed il Collegio tratteneva la causa in decisione.

DIRITTO

Con un primo motivo di ricorso la determinazione conclusiva della conferenza di servizi viene censurata in quanto la stessa sarebbe fondata, in violazione della disciplina di cui all'art. 14-ter della L. n. 241 del 1990, sulla base della mera esistenza di una posizione contraria espressa dal Comune di Cerano, senza idonea motivazione in merito alla prevalenza di tale posizione rispetto a quella manifestata dalle altre amministrazioni partecipanti alla conferenza.

Il motivo non è fondato.

Nel provvedimento impugnato, infatti, la Provincia non si è limitata a recepire il parere negativo espresso dal Comune di Cerano attribuendogli efficacia vincolante, ma ha correttamente operato il bilanciamento degli interessi a cui era chiamata, quale autorità procedente, a norma dell'art. 14-ter della L. n. 241 del 1990, qualificando espressamente come "prevalente" la posizione negativa del Comune (vedi pag. 3 della determina dirigenziale impugnata, doc. 14 di parte ricorrente).

In particolare, l'amministrazione ha adeguatamente esposto le ragioni poste dal Comune a fondamento del parere negativo, relative all'inidoneità strutturale della strada a sopportare l'aumento di traffico derivante dall'attività dell'impianto e al rischio per la sicurezza degli utenti del tratto di strada interessato.

Risulta altresì adeguatamente esposta la motivazione a fondamento del giudizio di prevalenza della posizione del Comune, in quanto l'amministrazione ha attribuito particolare rilevanza ad un interesse di rango primario quale quello alla salvaguardia dell'incolumità degli utenti della strada.

Dunque, il modulo procedimentale della conferenza di servizi risulta essere stato correttamente applicato dall'amministrazione procedente ed il provvedimento impugnato, sotto tale profilo, va esente da profili di illegittimità.

Con un secondo motivo di impugnazione la ricorrente lamenta l'illegittimità degli atti impugnati in quanto l'amministrazione avrebbe indebitamente attribuito rilevanza alla posizione del Comune, espressa in relazione a profili non attinenti agli interessi ambientali, i soli a poter essere sottoposti a bilanciamento nell'ambito della conferenza di servizi di cui all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il motivo non è fondato.

Rileva ai fini della decisione la previsione di cui all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, rubricato "Provvedimento autorizzatorio unico regionale".



Il primo comma della disposizione in esame prevede che *“Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso. L'avviso al pubblico di cui all'articolo 24, comma 2, reca altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti”*.

Al secondo comma la disposizione prevede che *“Entro dieci giorni dalla presentazione dell'istanza l'autorità competente verifica l'avvenuto pagamento del contributo dovuto ai sensi dell'articolo 33, nonché l'eventuale ricorrere della fattispecie di cui all'articolo 32, comma 1, e comunica per via telematica a tutte le amministrazioni ed enti potenzialmente interessati, e comunque competenti ad esprimersi sulla realizzazione e sull'esercizio del progetto, l'avvenuta pubblicazione della documentazione nel proprio sito web con modalità tali da garantire la tutela della riservatezza di eventuali informazioni industriali o commerciali indicate dal proponente, in conformità a quanto previsto dalla disciplina sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale. In caso di progetti che possono avere impatti rilevanti sull'ambiente di un altro Stato, la pubblicazione è notificata al medesimo con le modalità di cui all'articolo 32”*.

Rileva, inoltre, il settimo comma della disposizione in esame, a tenore del quale *“Fatto salvo il rispetto dei termini previsti dall'articolo 32 per il caso di consultazioni transfrontaliere, entro dieci giorni dalla scadenza del termine per richiedere integrazioni di cui al comma 5 ovvero dalla data di ricevimento delle eventuali integrazioni documentali, l'autorità competente convoca una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le Amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate per il rilascio del provvedimento di VIA e dei titoli abilitativi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto richiesti dal proponente. La conferenza di servizi è convocata in modalità sincrona e si svolge ai sensi dell'articolo 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241. Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di novanta giorni decorrenti dalla data della prima riunione. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale”*.

Ritiene il Tribunale che la disposizione debba essere interpretata nel senso di consentire la confluenza, all'interno della conferenza di servizi finalizzata all'adozione del provvedimento autorizzatorio unico regionale, di tutti gli interessi di cui sono titolari le amministrazioni a vario titolo coinvolte dall'intervento oggetto dell'istanza e non solo di interessi aventi connotazione ambientale.

Tale conclusione è imposta dall'applicazione dei criteri interpretativi letterale e sistematico.

Quanto all'interpretazione letterale, la norma in esame non opera alcuna delimitazione circa la natura degli interessi che devono essere oggetto di bilanciamento nell'ambito della conferenza di servizi, coerentemente con la rubrica della disposizione (*“Provvedimento autorizzatorio unico regionale”*), la quale non fa riferimento alla connotazione ambientale dell'autorizzazione.

In particolare, l'assenza di una delimitazione del novero degli interessi rilevanti nell'ambito della conferenza di servizi si desume dalla previsione secondo cui la determinazione conclusiva della conferenza di servizi comprende *“il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto”*.

Tali *“titoli abilitativi”*, infatti, non vengono specificamente connotati in senso ambientale dal legislatore, dovendosi pertanto ritenere che il provvedimento autorizzatorio tenga luogo di tutte le autorizzazioni necessarie alla realizzazione dell'opera e all'esercizio dell'attività a cui la stessa è funzionale.

Tale esito ermeneutico è rafforzato dall'applicazione del criterio sistematico di interpretazione, alla stregua del quale occorre valorizzare il complessivo tessuto normativo in cui opera la disposizione in esame.

Viene in rilievo, in particolare, la previsione di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 152 del 2006, rubricata *“Provvedimento unico in materia ambientale”*.

La disposizione, per quanto rileva ai fini di causa, prevede, al primo comma, che *“Nel caso di procedimenti di VIA di competenza statale, il proponente può richiedere all'autorità competente che il provvedimento di VIA sia rilasciato nell'ambito di un provvedimento unico comprensivo delle autorizzazioni ambientali tra quelle elencate al comma 2 richieste dalla normativa vigente per la realizzazione e l'esercizio del progetto”*.

Al comma 2 la norma prevede che *“Il provvedimento unico di cui al comma 1 comprende il rilascio dei seguenti titoli laddove necessario:*

- a) autorizzazione integrata ambientale ai sensi del Titolo III-bis della Parte II del presente decreto;*
- b) autorizzazione riguardante la disciplina degli scarichi nel sottosuolo e nelle acque sotterranee di cui all'articolo 104 del presente decreto;*
- c) autorizzazione riguardante la disciplina dell'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte di cui all'articolo 109 del presente decreto;*

- d) autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- e) autorizzazione culturale di cui all'articolo 21 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42;
- f) autorizzazione riguardante il vincolo idrogeologico di cui al regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616;
- g) nulla osta di fattibilità di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 26 giugno 2015, n. 105;
- h) autorizzazione antisismica di cui all'articolo 94 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380".

Al comma 8 è previsto, per quanto rileva ai fini della decisione, che *"Alla conferenza partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o comunque potenzialmente interessate al rilascio del provvedimento di VIA e i titoli abilitativi ambientali richiesti dal proponente. (...) La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi, che costituisce il provvedimento unico in materia ambientale, reca l'indicazione espressa del provvedimento di VIA ed elenca, altresì, i titoli abilitativi compresi nel provvedimento unico"*.

Dunque, con riferimento ai procedimenti di VIA di competenza statale, il legislatore ha espressamente perimetrato gli interessi da bilanciare nell'ambito della conferenza di servizi sulla base della connotazione ambientale degli stessi, come emerge chiaramente anche dalla rubrica della disposizione. Inoltre la norma, al comma secondo, individua in modo analitico le autorizzazioni che possono confluire nel provvedimento unico.

Dal confronto di tali ultime previsioni con la disposizione di cui all'art. 27-bis, che viene in rilievo ai fini della decisione, emerge la volontà del legislatore di prevedere un procedimento autorizzatorio unico svincolato da una analitica individuazione dei provvedimenti (e quindi anche degli interessi) che possono confluire nell'autorizzazione unica.

Occorre, dunque, concludere che, anche sulla base del criterio sistematico di interpretazione, ove il legislatore avesse voluto connotare in senso rigorosamente ambientale il *"Provvedimento autorizzatorio unico regionale"* lo avrebbe fatto (*ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*), analogamente a quanto è avvenuto con riferimento al *"Provvedimento unico in materia ambientale"*, la cui disciplina, peraltro, è topograficamente collocata all'articolo immediatamente precedente rispetto a quello in esame.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte non può condividersi l'argomentazione di parte ricorrente secondo cui, nell'adozione del provvedimento all'esito della conferenza di servizi di cui all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, l'amministrazione procedente non avrebbe dovuto tenere in considerazione la posizione negativa espressa dal comune in quanto fondata sulla tutela di interessi privi di connotazione ambientale.

Con un terzo motivo viene lamentata la violazione del principio di proporzionalità in quanto, secondo la prospettazione della ricorrente, l'amministrazione procedente avrebbe dovuto quantomeno valutare, ai fini dell'autorizzazione, le opere che la società si era impegnata a realizzare al fine di salvaguardare l'interesse alla sicurezza e incolumità pubblica manifestato in sede procedimentale dal Comune.

Unitamente a tale motivo di ricorso va scrutinato, per identità di *ratio*, il quarto motivo di impugnazione, mediante il quale viene censurata la violazione, da parte dell'amministrazione, della disciplina di cui all'art. 10-bis della L. n. 241 del 1990, in quanto gli enti partecipanti alla conferenza di servizi non avrebbero adeguatamente preso posizione su tutte le osservazioni formulate dalla ricorrente, tra cui quelle relative alle opere che la società si era offerta di realizzare al fine di contemperare il proprio interesse con le esigenze manifestate dal Comune di Cerano.

I motivi di ricorso, così sintetizzati, non sono fondati.

Le argomentazioni svolte dal Comune nel parere negativo reso nell'ambito della conferenza di servizi (doc. 11 di parte ricorrente) devono, infatti, ritenersi idonee ad escludere la possibilità di un contemperamento di interessi maggiormente soddisfacente per la società ricorrente.

In particolare, l'incompatibilità dell'aumento del traffico di mezzi pesanti nella via Mulino Vecchio, riconducibile all'attività svolta nell'impianto, rispetto alle caratteristiche della strada emerge *ictu oculi* alla luce dal numero molto elevato di mezzi che si troverebbero a transitare (n. 144 al giorno, come indicato dalla stessa società ricorrente), a fronte di un transito attuale di massimo n. 3 mezzi pesanti al giorno.

Non sono meritevoli di condivisione le argomentazioni svolte dalla ricorrente in merito alla presenza, nell'area dove l'impianto dovrebbe essere realizzato, di un'altra impresa (la Ditron S.r.l.) la cui attività ha, in passato, determinato un aumento del traffico di mezzi pesanti sulla via Mulino Vecchio.

Sul punto, infatti, va condivisa l'argomentazione del comune volta ad evidenziare come il traffico di mezzi pesanti derivante dall'esercizio dell'attività dell'impresa Ditron S.r.l. fosse molto meno ingente rispetto a quello prospettato dalla ricorrente in relazione all'attività svolta dall'impianto oggetto dell'istanza, risolvendosi in soli n. 2 mezzi pesanti al giorno (da aggiungersi ai n. 3 mezzi che anche attualmente transitano sulla strada in ragione dell'operatività dell'impresa Precompressi Centro Nord S.r.l.).

Dunque, dalla comparazione quantitativa tra l'entità del traffico di mezzi pesanti attuale e passato e quello che verrebbe a determinarsi in caso di rilascio dell'autorizzazione, emerge la non irragionevolezza della determinazione negativa del comune, in quanto le opere di "mitigazione" del rischio per l'incolumità di coloro che percorrono la strada, proposte dalla ricorrente, non possono ritenersi idonee a compensare un aumento del traffico di mezzi pesanti di portata così elevata.

Tale conclusione si impone anche tenuto conto che:

- la realizzazione della pista ciclabile non elide i rischi per la circolazione degli altri automezzi, alla luce delle ridotte dimensioni della carreggiata;
- la società ricorrente si è offerta di eseguire “*adeguamenti e migliorie*” la cui generica indicazione non ha consentito al Comune di prendere posizione sull’idoneità degli stessi a salvaguardare gli interessi dell’Ente ostativi all’invocata autorizzazione.

Alla luce delle argomentazioni sopra svolte va esclusa la violazione del principio di proporzionalità prospettata dalla società ricorrente.

Le medesime argomentazioni sono altresì idonee ad escludere qualsiasi profilo di illegittimità per violazione della disciplina di cui all’art. 10-bis della L. n. 241 del 1990, alla luce del condivisibile orientamento della giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui “*l’obbligo del preavviso di rigetto non impone, ai fini della legittimità del provvedimento adottato, la confutazione analitica delle deduzioni dell’interessato, essendo sufficiente la motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno del provvedimento finale, purché non contenga elementi nuovi e non enucleabili dalla comunicazione ex art. 10-bis L. n. 241 del 1990*” (Cons. Stato, Sez. IV, 9.3.2018, n. 1508).

Nel caso di specie, dalle argomentazioni svolte dal Comune emerge la complessiva incompatibilità dell’impianto (e dell’attività da esso svolta) rispetto all’esigenza di salvaguardare la sicurezza degli utenti della strada, argomentata dall’Ente in modo logicamente coerente ed esaustivo.

Per tutte le ragioni sopra esposte i motivi di impugnazione sono, nel complesso, infondati. Il ricorso va, pertanto, rigettato. Sulla base del principio di soccombenza, parte ricorrente va condannata al pagamento delle spese di lite, liquidate come da dispositivo, in favore della resistente e del controinteressato in solido tra loro, atteso che tali parti sono state difese dal medesimo difensore con analoghe argomentazioni.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte ricorrente al pagamento, in favore della Provincia di Novara e del Comune di Cerano, in solido tra loro, delle spese di lite, determinate in euro 3.000,00 per compensi professionali, oltre accessori come per legge.

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

(Omissis)