

N. 04011/2014REG.PROV.COLL.
N. 07356/2013 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7356 del 2013, proposto da:
Soc.Ekobat Srl, rappresentata e difesa dall'avv. Pietro Quinto, con
domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, n. 2;

contro

Provincia di Barletta Andria Trani, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe
Macchione, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via
Cosseria, n. 2;

Arpa Puglia, Autorità di Basino della Puglia, rappresentati e difesi per legge
dall'avv. Carla Colelli, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Arpa Puglia-Dip. Prov. di Bat, Azienda Sanitaria Locale Bat;

Comune di Trani, rappresentato e difeso dall'avv. Fabrizio Lofoco, con
domicilio eletto presso Srl Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n.
18;

nei confronti di

Regione Puglia;

Eco Erre, rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Paparella e Marco Palieri, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE I n. 01339/2013, resa tra le parti, concernente diniego autorizzazione impianto smaltimento rifiuti speciali non pericolosi - risarcimento danni

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Barletta Andria Trani e di Arpa Puglia e di Comune di Trani e di Autorità di Basino della Puglia e di Eco Erre;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 1° luglio 2014 il Cons. Francesco Caringella e uditi per le parti gli avvocati Pietro Quinto, Maria Petrocelli su delega dell'avv. Giuseppe Macchione, Carla Colelli, Fabrizio Lofoco, Marco Palieri e Francesco Paparella;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con istanza del 12 agosto 2011 l'odierna ricorrente, società Ekobat s.r.l., richiedeva alla Provincia di Barletta - Andria - Trani l'autorizzazione ai sensi dell'art. 10, comma 2, dlgs n. 152/2006 (i.e. procedura unica coordinata VIA - AIA) per la realizzazione e gestione di un impianto di smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi nel Comune di Trani, in località Casa Rossa.

Adempiute le formalità previste in ordine alle pubblicazioni ed al

pagamento degli oneri istruttori, con nota del 1° marzo 2012 la Provincia BAT indiceva una conferenza di servizi per l'esame dell'istanza e l'acquisizione dei pareri di competenza.

All'esito del procedimento, articolatosi nelle riunioni del 26 marzo 2012, del 7 agosto 2012, del 6 novembre 2012 e del 6 dicembre 2012, venivano acquisiti i seguenti pareri:

- parere favorevole dell'Autorità di Bacino della Puglia sulla conformità del progetto ai contenuti del PAI ed alle prescrizioni delle NTA;
- parere favorevole con prescrizioni rilasciato dalla ASL BAT servizio SPESAL;
- parere negativo del Comune di Trani;
- parere negativo della ASL BAT servizio SISP;
- parere negativo dell'ARPA Puglia.

Le ragioni ostative alla realizzazione del progetto, espresse nei pareri contrari del Comune di Trani, della ASL BAT e dell'ARPA Puglia, venivano riprese e sintetizzate nel parere negativo del Comitato Tecnico Provinciale del 18 dicembre 2012.

Sulla base delle acquisizioni istruttorie, con la gravata determina n. 4 del 15 gennaio 2013, il dirigente del Settore Ambiente della Provincia BAT negava l'autorizzazione richiesta, condividendo il contenuto dei pareri negativi acquisiti nella fase istruttoria.

La società Ekobat s.r.l. impugnava con il ricorso introduttivo la citata determinazione dirigenziale provinciale n. 4/2013 e tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti in epigrafe indicati (tra cui il presupposto parere negativo del Comitato Tecnico Provinciale del 18 dicembre 2012), deducendo censure così sinteticamente riassumibili:

1) violazione e falsa applicazione dell' art. 14 ter, comma 6 bis, legge n. 241/1990; eccesso di potere per malgoverno dei presupposti di fatto e di diritto, contraddittorietà e perplessità dell'azione amministrativa: un impianto quale quello per cui è causa è sottoposto ad un procedimento che prevede l'indizione della conferenza di servizi; se è pur vero che l'Amministrazione procedente decide tenendo conto - ai sensi dell'art. 14 ter, comma 6 bis, legge n. 241/1990 - delle posizioni prevalenti espresse in quella sede, tuttavia la determinazione finale non potrebbe basarsi esclusivamente sul dato numerico, bensì dovrebbe tener conto di una valutazione articolata; nel caso di specie il dirigente provinciale avrebbe omesso di considerare tutte le risultanze positive e favorevoli della conferenza di servizi, avendo la Provincia BAT negato l'autorizzazione sulla scorta del solo parere negativo del Comitato Tecnico Provinciale del 18.12.2012;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 196, comma 3, dlgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione del Piano Regionale dei Rifiuti; violazione e falsa applicazione dell'art. 5 dlgs n. 152/2006; eccesso di potere per erroneità nei presupposti di fatto e di diritto; difetto di istruttoria; violazione e falsa applicazione dell'art. 14 quater legge n. 241/1990: diversamente da quanto ritenuto dall'Amministrazione provinciale nella determina n. 4/2013, sussisterebbe nel caso di specie la compatibilità urbanistica dell'intervento proposto da Ekobat; inoltre, l'impianto in esame sarebbe compatibile con il Piano Regionale dei Rifiuti, non costituendo la presenza, nelle vicinanze, dell'impianto della società controinteressata Eco Erre s.r.l. una preclusione alla realizzazione della struttura della ricorrente; l'impianto di Eco Erre non potrebbe, infatti, definirsi "esistente" ai sensi

dell'art. 15.1 del Piano Regionale dei Rifiuti (che impone la localizzazione di nuovi impianti ad una distanza "sufficiente" da quelli "esistenti"), in quanto lo stesso non sarebbe stato autorizzato e quindi non sarebbe entrato in funzione.

L'interessata invocava, altresì, la condanna dell'Amministrazione al risarcimento dei danni patiti.

Con il primo ricorso per motivi aggiunti depositato in data 1° marzo 2013 la ricorrente Ekobat contestava la delibera del Consiglio Comunale di Trani n. 40 del 28 luglio 1999 e, nei limiti dell'interesse fatto valere, tutti gli atti di approvazione del PUG, laddove contengono la previsione di un divieto di realizzazione di impianti di rifiuti sul territorio comunale, deducendo censure di mera illegittimità derivata.

Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 9 aprile 2013, Ekobat s.r.l. impugnava gli stessi atti contestati con i primi motivi aggiunti, evidenziando che nel PUG di Trani non esiste alcun divieto generalizzato di installazione di discariche in aree agricole; che risulta unicamente l'eliminazione - attraverso l'approvazione della osservazione n. 107 - dal comma 2 dell'art. 4.02 delle NTA (rubricato: "Zone per attività agricole E") della locuzione "le discariche di rifiuti solidi e simili"; che, ove siffatto divieto esistesse, sarebbe illegittimo.

Con la sentenza appellata i Primi Giudici hanno respinto il ricorso.

L'appellante contesta gli argomenti posti a fondamento del *decisum* di prime cure.

Resistono le controparti in epigrafe specificate.

Le parti hanno affidato al deposito di apposite memorie l'ulteriore illustrazione delle rispettive tesi difensive.

La controinteressata Eco Erre ha altresì riproposto, con apposito appello incidentale, le censure poste a fondamento del ricorso incidentale spiegato in primo grado.

All'udienza del 1° luglio 2014 la causa è stata trattenuta per la decisione.

2. L'appello principale è infondato.

2.1. Il provvedimento impugnato in primo grado ha identificato la ragione "ostativa" alla realizzazione dell'impianto, idonea *ex se* a sorreggere la determinazione negativa, nel vincolo escludente dato dalla presenza - secondo il disposto dell'art. 15.1, comma 2, punto 6 del Piano Regionale dei Rifiuti - dell'impianto della controinteressata Eco Erre ad una distanza non "sufficiente" dall'impianto oggetto dell'istanza di autorizzazione.

Il Comitato Tecnico Provinciale, nel parere del 18.12.2012, così si esprime sul punto (cfr. pag. 31):

«... Risulta essere presente un vincolo escludente, ai sensi dell'art. 15.1 del citato Piano Regionale dei Rifiuti, rappresentato dall'impianto di trattamento rifiuti con annessa discarica di seconda categoria tipo "B" della società Eco Erre srl. Tale impianto, seppure autorizzato all'esercizio per il solo primo lotto, giusta D.G.P. di Bari n. 413 del 22/06/1999, è oggetto di procedura AIA regionale ad oggi ancora pendente.»

2.2 Il Consiglio ritiene meritevole di condivisione l'assunto, sostenuto dal Primo Giudice, secondo cui il concetto di impianto "esistente", di cui all'art. 15.1, comma 2, punto 6 del Piano Regionale dei Rifiuti, va correttamente inteso nel senso di impianto localizzato e già realizzato, anche se non ancora in esercizio.

A confutazione della tesi sostenuta dall'appellante principale, secondo cui per impianto "esistente" si intenderebbe invece l'impianto ultimato, provvisto di AIA ed entrato in esercizio, militano, infatti, i seguenti

argomenti:

-non risulta decisivo, ai fini del presente giudizio, il concetto di *impianto esistente* abbracciato dall'art. 5, comma 1, lettera i-*quinquies*) del d.lgs 3 aprile 2006, n. 152 (*“un impianto che, al 10 novembre 1999, aveva ottenuto tutte le autorizzazioni ambientali necessarie all'esercizio, o il provvedimento positivo di compatibilità ambientale, o per il quale a tale data erano state presentate richieste complete per tutte le autorizzazioni ambientali necessarie per il suo esercizio, a condizione che esso sia entrato in funzione entro il 10 novembre 2000”*), per differenziarlo dal “nuovo impianto” descritto *a contrario* dalla successiva lettera i-*sexies*) (*“un impianto che non ricade nella definizione di impianto esistente d.lgs n. 152/2006”*), in quanto tale definizione, come reso evidente dal richiamo della data del 10 novembre 2000, è finalizzata alla delimitazione dell'alveo operativo delle disposizioni introdotte dal codice dell'ambiente nell'ottica della previsione di deroghe per gli impianti già operativi, e non assume quindi rilevanza al fine della soluzione del diverso problema, affrontato dalla norma di piano qui in rilievo, delle distanze minime che devono sussistere a regime tra impianti onde evitare problemi relativi all'identificazione dei responsabili di fenomeni di inquinamento;

-nel caso del Piano Regionale dei Rifiuti, venendo esplicitamente in rilievo criteri localizzativi, la distinzione, rilevante ai fini di cui all'art. 15.1, comma 2, punto 6 di detto Piano, fra nuovi impianti ed impianti esistenti coincide, pertanto, con la distinzione fra impianti ancora da localizzare, come quello di Ekobat, ed impianti già localizzati (e, quindi, “esistenti” sul piano della scelta localizzativa definitivamente posta in essere in guisa da precludere la successiva localizzazione di un impianto che contraddirebbe le finalità precauzionali conseguite con la disciplina sulle distanze);

-risulta decisiva la considerazione, basata sull'argomento teleologico e sull'argomento *a contrario*,

per cui una diversa opzione ermeneutica, che ritenesse inesistente un impianto già localizzato (e, nella specie anche autorizzato, salvo il completamento della procedura AIA, e, in gran parte, realizzato), consentirebbe la realizzazione di una pluralità di impianti localizzati nella stessa area, così contraddicendo la ricordata *ratio* del vincolo escludente di cui al menzionato art. 15.1, comma 2, punto 6 del Piano Regionale dei Rifiuti, data dall'esigenza di distinguere e individuare il responsabile di un eventuale fenomeno di inquinamento al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga" di cui all'art. 178 del codice dell'ambiente;

- l'esistenza dell'impianto Eco Erre non è poi contraddetta dalla mancata indicazione dello stesso nel Piano Regionale dei Rifiuti, nel capitolo dedicato alla ricognizione degli impianti esistenti, in quanto, ai fini di cui all'art. 15.1, comma 2, punto 6 del Piano Regionale dei Rifiuti, rileva esclusivamente, sulla scorta delle considerazioni fin qui svolte, l'esistenza del formale provvedimento di autorizzazione (i.e. deliberazione di G.P. n. 413/1999) e la precedente (rispetto all'intervento proposto da Ekobat) localizzazione dell'impianto di pertinenza della controinteressata;

-in ogni caso risulta meritevole di condivisione la considerazione, svolta dal primo Giudice, secondo cui il mancato inserimento dell'impianto di Eco Erre nel Piano Regionale approvato con D.G.R. n. 2668 del 28.12.2009, che consiste nella sintesi unitaria dei precedenti Piani Regionali, è dovuto ad un mero errore materiale in quanto l'impianto Eco Erre era già indicato, fra le discariche per rifiuti speciali non pericolosi, nel Piano Regionale dei

Rifiuti approvato con decreto n. 246 del 28.12.2006 del Commissario delegato (v. pag. 284 del B.U.R.P. n. 3 del 4.1.2007), pure citato nell'ultimo Piano Regionale dei Rifiuti;

-le considerazioni svolte, in merito al respiro da attribuire al concetto di impianto esistente ai fini dell'applicazione di norme localizzative sulle distanze, assumono una particolare pregnanza alla luce delle peculiarità del caso di specie, evidenziate dal rilievo che un'autorizzazione del 1999, ancora efficace in virtù dei condivisibili rilievi svolti nella sentenza appellata, non ha ancora condotto alla definitiva attivazione dell'impianto a seguito, tra l'altro, di illegittimi atti di autotutela che hanno dato la stura ad una pluralità di contenziosi amministrativi.

2.3. In definitiva, l'impianto di Eco Erre s.r.l. risulta essere già "esistente" nel significato sopra esposto in quanto già localizzato e realizzato in prossimità dell'area su cui Ekobat propone di costruire la propria struttura (a soli 40 metri, secondo quanto ammesso dalla stessa ricorrente principale a pag. 30 dell'atto introduttivo di prime cure).

Si deve quindi concludere che il diniego è esplicitazione ragionevole dell'ampia discrezionalità tecnica ed amministrativa che connota la localizzazione di un impianto di smaltimento.

Stante l'idoneità di tale inoppugnato vincolo pianificatorio escludente a sorreggere la determinazione negativa, si deve concludere per l'infondatezza dell'appello e per la conseguente conferma integrale della sentenza di primo grado. Ne consegue l'improcedibilità, per difetto di interesse, dell'appello incidentale proposto da Eco Erre.

La complessità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello principale, come in epigrafe proposto, lo respinge e dichiara l'improcedibilità dell'appello incidentale proposto da Eco Erre.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 1° luglio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Francesco Caringella, Consigliere, Estensore

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Antonio Bianchi, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)