

Opposizione in sede di conferenza di servizi

Data di pubblicazione: 21 Febbraio 2019

sentenza 20 febbraio 2019* (sui caratteri dell'atto di opposizione in sede di conferenza di servizi e sui casi in cui può applicarsi il principio di precauzione in materia ambientale).

TAR UMBRIA, SEZ. I – sentenza 20 febbraio 2019 n. 79 – Pres. Potenza, Est. Mattei - Comitato No Inceneritori (Avv.ti Di Paolo, Passeri e Leonelli) c. Regione Umbria (Avv. Gobbo), Comune di Terni ed altri (n.c.) e Terni Biomassa s.r.l. (Avv.ti Baldoni e Cozzoli) – (respinge).

1. Atto amministrativo – Procedimento – Conferenza di servizi – Atto di dissenso – Va adeguatamente motivato – Mera opposizione al progetto presentato – Irrilevanza.

2. Ambiente – Principio di precauzione – Violazione – Sussiste solo nel caso di esistenza di un rischio specifico all'esito di una valutazione quanto più possibile completa.

1. Il dissenso espresso da una amministrazione in sede di conferenza di servizi *ex art. 14 quater della legge 241/1990* deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'articolo 97 della Costituzione, non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione al progetto in esame, ma dovendo essere "costruttivo"; in altri termini, esso deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (1).

2. La violazione del principio di precauzione presuppone l'esistenza di un rischio specifico all'esito di una valutazione quanto più possibile completa, condotta alla luce dei dati disponibili che risultino maggiormente affidabili e deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura (2); rischio questo non ravvisabile in assenza di qualsivoglia documento, studio o parere scientifico che dimostri la pericolosità compatibilità ambientale dell'impianto (2).

(1) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 23 maggio 2011, n. 3099; Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2013, n. 434, in *LexItalia.it*, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2013/4935>; Cons. Stato, Sez. IV, 24 maggio 2013, n. 2836; Cons. Stato, Sez. III, 23 gennaio 2014, n. 350, *ivi*, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2014/9379>; Cons. Stato, Sez. V, 13 marzo 2014, n. 1180; Cons. Stato, Sez. IV, 1 luglio 2015, n. 3252; Cons. Stato, Sez. II, par. n. 2363 del 14 novembre 2016.

In applicazione del principio nella specie è stato ritenuto irrilevante il dissenso espresso dal Sindaco del Comune di Terni, il quale – nell'ambito della conferenza di servizi convocata per la localizzazione di un impianto di incenerimento dei rifiuti, per rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 3 Mg all'ora - ha dichiarato che «al momento, non vi siano le condizioni per dettare le prescrizioni di cui all'art. 217 del Regio Decreto 1265/34 funzionali alla adozione del provvedimento AIA, mancandone, così come riportato in premessa, i necessari elementi costitutivi e pertanto si dichiara contrario al rilascio dello stesso provvedimento AIA».

Secondo la sentenza in rassegna, tale posizione non poteva essere considerata legittima e rappresenta un mero dissenso di massima, espressione di una posizione meramente interlocutoria che rinvia surrettiziamente la manifestazione definitiva della volontà a un tempo successivo alla chiusura della conferenza e che non può pertanto essere valutata in termini negativi, in quanto proveniente da amministrazione che ha sostanzialmente dichiarato di non essere in grado di esprimersi (Cons. Stato, Sez. VI, 28 maggio 2015, n. 2675; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 18 aprile 2012, n. 449).

(2) Cons. Stato, sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6250, in *LexItalia.it*, pag. <http://www.lexitalia.it/a/2014/9180>

Pubblicato il 20/02/2019

N. 00079/2019 REG.PROV.COLL.

N. 00266/2017 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 266 del 2017, integrato da motivi aggiunti, proposto da Comitato No Inceneritori, in persona del legale rappresentante pro tempore, Claudio Borgna, Francesco Della Scala, Franco Giorgi, Giannantonio Torricelli, Massimo Petrucci, Arjuna Cecchetti, Lorenzo Di Schino, Riccardo Foglietta, Marco Coppoli, Riccardo Tappo, Diego Ricciutelli, Mirko Carducci, Damiano Bernardini, Marco Vulcano, Federica Fioretti, Sara Federici, Marta Fogliani, Marleent Je Jannet Maartensdi Sinte, Elisabetta Torricelli, Francesca Torriglia, Valeria Della Sala, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Maria Di Paolo, Valeria Passeri e Simona Leonelli, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Valter Biscotti in Perugia, corso Vannucci n. 1047;

contro

Regione Umbria, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa in giudizio dall'avv. Anna Rita Gobbo ed elettivamente domiciliata presso il Servizio Avvocatura regionale, Palazzo Ajò, C.so Vannucci 30, Perugia;

Comune di Terni, Azienda Unità Sanitaria Locale Umbria n. 2, Arpa Umbria - Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale non costituiti in giudizio;

nei confronti

Terni Biomassa s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Roberto Baldoni e Bartolomeo Cozzoli, con domicilio eletto presso lo studio del primo difensore in Perugia, via Pievaiola;

per l'annullamento

- per quanto riguarda il ricorso introduttivo notificato il 1° giugno 2017: della determinazione dirigenziale della Regione Umbria, Direzione Regionale Agricoltura, Ambiente, Energia, Cultura, Beni Culturali e Spettacolo - Servizio Autorizzazioni ambientali (AIA e AUA) n. 2748 del 22/03/2017, avente ad oggetto: "Terni Biomassa S.r.l. - impianto di coincenerimento dei rifiuti, per rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 3 Mg all'ora sito in Via Ratini n. 1, Loc. Maratta, Terni (TR) - Autorizzazione Integrata Ambientale", sia per i vizi propri sia per vizi derivati; di ogni atto precedente, presupposto, conseguente o comunque connesso, anche non conosciuto, e per il risarcimento dei danni arrecati dalla Regione Umbria alla popolazione e all'ambiente, della cura dei cui interessi il Comitato è competente a tutelare, ed ai singoli cittadini facenti parte del Comitato stesso;

- per quanto riguarda i motivi aggiunti notificati il 3 agosto 2017: della deliberazione della Giunta Regionale n. 259

del 13 marzo 2017, avente ad oggetto "Problematiche su ambiente e salute nell'area di Terni. Informazioni".

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Umbria e di Terni Biomassa s.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2019 il dott. Enrico Mattei e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con atto di ricorso notificato alla Regione Umbria in data 1° giugno 2017, il "Comitato No Inceneritori" e gli altri soggetti in epigrafe elencati hanno adito l'intestato Tribunale per chiedere l'annullamento della determinazione dirigenziale regionale n. 2748 del 22 marzo 2017, avente ad oggetto: "Terni Biomassa s.r.l.- Impianto di coincenerimento dei rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 3 Mg all'ora sito in Via Ratini n. 1 , Loc. maratta – Terni (TR) – Autorizzazione Integrata Ambientale".

2.- L'impugnativa è stata affidata ai seguenti motivi:

I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 14 quater, comma 3 e comma 5, della legge 241/1990 e successive modifiche, in combinato disposto con il comma 3 e 4 dell'art 14 bis. Violazione del principio di precauzione. Eccesso di potere per totale travisamento dei fatti e degli atti. Difetto di istruttoria.

Lamentano i ricorrenti che in sede di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'impianto di incenerimento in contestazione, la Regione Umbria non avrebbe tenuto conto del "dissenso qualificato" del Sindaco di Terni, emesso ai sensi del comma 3 dell'art. 14 quater della legge 241/1990 e suffragato, a loro giudizio, da evidenze scientifiche, dovendosi eventualmente rimettere il procedimento al Consiglio dei Ministri.

II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 29 del d.lgs. 46/2014. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione. Sviamento di potere.

Sostengono i ricorrenti l'illegittimità delle motivazioni poste a sostegno dell'autorizzazione integrata ambientale impugnata, secondo cui l'eventuale mancato rilascio di quest'ultima avrebbe l'effetto mantenere in validità il precedente regime autorizzativo, contemplante un livello di emissioni inquinanti superiori a quelle in contestazione.

3.- Con successivo atto per motivi aggiunti notificati alla Regione Umbria in data 3 agosto 2017, i ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della Giunta Regionale n. 259 del 13 marzo 2017, (avente ad oggetto "Problematiche su ambiente e salute nell'area di Terni. Informazioni"), la quale, nel dare atto «che proprio in seno al procedimento AIA per Terni Biomassa s.r.l. sono emerse delle criticità che, su segnalazione ed istanza di USL Umbria 2, la inducono a sviluppare senza indugi un progetto già inserito nel Piano di Prevenzione Regionale, per quanto attiene gli aspetti epidemiologici», farebbe concludere per l'illegittimità dell'autorizzazione integrata ambientale in contestazione.

4.- Concludono i ricorrenti per l'annullamento degli atti impugnati e per il risarcimento dei danni arrecati dalla Regione Umbria alla popolazione e all'ambiente.

5.- La Regione Umbria si è costituita in giudizio eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse in ragione del fatto che « qualora l'adito Tribunale annullasse gli atti impugnati, e quindi, l'AIA rilasciata con Determinazione Dirigenziale Regione Umbria n. 2748 del 22.03.2017, trattandosi di impianto già in esercizio, tornerebbe ad applicarsi la precedente autorizzazione, che, nonostante gli adeguamenti adottati necessari a garantire la conformità dell'esercizio dell'installazione con il titolo III-bis della parte seconda del

decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni”.

5.1.- Conclude nel merito l'amministrazione resistente per l'infondatezza delle censure proposte avverso l'autorizzazione integrata ambientale, essendosi il relativo procedimento svolto nel rispetto della normativa di riferimento.

6.- Si è altresì costituita in giudizio per resistere al ricorso la società gestore dell'impianto di incenerimento (Terni Biomassa s.r.l.), eccependo il difetto di legittimazione attiva del Comitato No Inceneritori per difetto del requisito della rappresentatività e degli altri ricorrenti per assenza del requisito della vicinitas a detto impianto.

7.- In vista dell'udienza di discussione nel merito del ricorso, le parti in causa hanno depositato memorie di replica a mezzo delle quali hanno ribadito le proprie posizioni difensive.

8.- Alla pubblica udienza del giorno 15 gennaio 2019, uditi i difensori, la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. È materia del contendere la legittimità della determinazione dirigenziale regionale n. 2748 del 22 marzo 2017, avente ad oggetto: “Terni Biomassa s.r.l.- Impianto di coincenerimento dei rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 3 Mg all'ora sito in Via Ratini n. 1 , Loc. maratta – Terni (TR) – Autorizzazione Integrata Ambientale”.

2.- Ritiene in via preliminare il Collegio di poter prescindere dall'esaminare le eccezioni in rito di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse e per difetto di legittimazione attiva degli odierni ricorrenti, attesa l'infondatezza, nel merito, delle doglianze proposte.

3.- Con i due motivi del ricorso introduttivo, i ricorrenti lamentano che in sede di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale la Regione Umbria non avrebbe tenuto conto del “dissenso qualificato” del Sindaco di Terni, emesso ai sensi del comma 3 dell'art. 14 quater della legge 241/1990 e suffragato, a loro giudizio, da evidenze scientifiche, dovendosi eventualmente rimettere il procedimento al Consiglio dei Ministri. Sostengono altresì i ricorrenti l'illegittimità delle motivazioni poste a sostegno dell'autorizzazione integrata ambientale impugnata, secondo cui l'eventuale mancato rilascio di quest'ultima avrebbe l'effetto mantenere in validità il precedente regime autorizzativo, contemplante un livello di emissioni inquinanti superiori a quelle in contestazione.

3.1.- Entrambi i motivi sono destituiti di fondamento.

3.2.- Osserva infatti il Collegio che il dissenso espresso da una amministrazione in sede di conferenza di servizi ex art. 14 quater della legge 241/1990, «deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'articolo 97 della Costituzione, non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione al progetto in esame, ma dovendo essere “costruttivo”»; in altri termini, esso «deve essere congruamente motivato, non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso» (Cons. Stato Sez. V, 23-05-2011, n. 3099; Cons. Stato Sez. V, 24-01-2013, n. 434; Cons. Stato Sez. IV, 24-05-2013, n. 2836; Cons. Stato Sez. III, 23-01-2014, n. 350; Cons. Stato Sez. V, 13-03-2014, n. 1180; Cons. Stato Sez. IV, 01-07-2015, n. 3252; Cons. Stato. Sez. II, par. n. 2363 del 14/11/2016; T.A.R. Abruzzo L'Aquila Sez. I, 06-02-2017). »

Nell'ultima seduta della conferenza di servizi del 10 febbraio 2017, il Sindaco del Comune di Terni ha dichiarato che «al momento, non vi siano le condizioni per dettare le prescrizioni di cui all'art.217 del Regio Decreto 1265/34 funzionali alla adozione del provvedimento AIA, mancandone, così come riportato in premessa, i necessari elementi costitutivi e pertanto si dichiara contrario al rilascio dello stesso provvedimento AIA”.

Ritiene il Collegio che tale posizione non possa essere considerata legittima e rappresenti un mero dissenso di massima, espressione di una posizione meramente interlocutoria che rinvia surrettiziamente la manifestazione definitiva della volontà a un tempo successivo alla chiusura della conferenza e che non può pertanto essere valutata in termini negativi, in quanto proveniente da amministrazione che ha sostanzialmente dichiarato di non essere in grado di esprimersi (Cons. Stato Sez. VI, 28-05-2015, n. 2675; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 18-04-2012, n.

449). Ed invero la posizione negativa del Sindaco del Comune di Terni, nei termini sopra riportati, era già stata espressa nella seduta della conferenza di servizi del 4 settembre 2015, senza però che in tal sede il Sindaco stesso si fosse premurato di esercitare i propri poteri ex artt. 216 e 217 del r.d. 1265/1934, disponendo un'indagine epidemiologica in seno alla conferenza medesima che gli avrebbe consentito, in occasione delle successive sedute, di esprimere non un dissenso privo di qualsivoglia riscontro fattuale e motivazionale, bensì le prescrizioni di cui agli stessi artt. 216 e 217 del r.d. 1265/1934, ai fini del loro recepimento nell'autorizzazione integrata ambientale, così come previsto dall'art. 29 quater, comma 6, del d.lgs. 152/2006.

Sul punto, peraltro, è indimostrato, allo stato, il paventato danno alla salute ed all'ambiente, atteso che le modifiche apportate all'impianto di incenerimento per renderlo conforme alla determina AIA in contestazione «hanno trovato comunque recepimento nella riduzione dei limiti per taluni inquinanti emessi in atmosfera, in via cautelativa e precauzionale fino al valore minimo delle BAT di settore» (cfr. pag. 15 determina AIA), con ciò determinando un significativo miglioramento dell'impianto di incenerimento dei rifiuti, per rifiuti non pericolosi, con capacità superiore a 3 Mg all'ora ambientale dell'impianto rispetto alla precedente autorizzazione del 2009, come comprovato ex actis dal parere dell'USL Umbria 2, reso nel corso della riunione della conferenza di servizi del 4 settembre 2015.

Né a diverse conclusioni in merito può condurre il rapporto scientifico S.E.N.T.I.E.R.I. depositato da parte ricorrente, trattandosi di studio che valuta la mortalità nelle aree individuate come SIN (i.e. siti di interesse nazionale) ai fini della loro bonifica (ricercando le correlazioni delle malattie alle tipologie di inquinanti associati allo specifico sito e quindi alla causa dell'inquinamento) e non è quindi pertinente al caso di specie, atteso che l'impianto di Terni Biomassa non ricade nell'ambito di detta tipologia di aree all'interno del territorio comunale.

Non è pertanto ravvisabile alcuna violazione dell'invocato principio di precauzione, il quale «presuppone l'esistenza di un rischio specifico all'esito di una valutazione quanto più possibile completa, condotta alla luce dei dati disponibili che risultino maggiormente affidabili e che deve concludersi con un giudizio di stretta necessità della misura» (Consiglio di Stato, sez. V, 27-12-2013, n. 6250); rischio non ravvisabile nella fattispecie in esame, attesa l'assenza di qualsivoglia documento, studio o parere scientifico che dimostri la pericolosità ambientale dell'impianto Terni Biomassa in regime di AIA.

3.2.- Le considerazioni di cui sopra, palesano la conseguente infondatezza della tesi per cui l'eventuale mancato rilascio di quest'ultima avrebbe l'effetto mantenere in validità il precedente regime autorizzativo, contemplante un livello di emissioni inquinanti superiori a quelle in contestazione; detta sopravvivenza infatti, non può che essere esclusa dalla corretta emanazione della nuova autorizzazione.

4.- Devono infine essere respinti i motivi aggiunti a mezzo dei quali si adduce l'irrazionalità dell'iter provvedimentale della Regione per aver successivamente al rilascio dell'AIA, incaricato l'USL Umbria 2 di effettuare su tutto il territorio ternano degli approfondimenti epidemiologici; trattasi infatti di decisione assunta al fine di «costruire un quadro di riferimento più preciso in relazione ai numerosi procedimenti di autorizzazione ambientale e di controllo coinvolti da una economia produttiva di beni e servizi particolarmente rilevante e che ambisce ad attirare nuove iniziative innovative» ed i cui esiti, qualora in contrasto con le vigenti determinazioni AIA, potranno eventualmente essere valutati in termini di riesame autorizzativo di quest'ultime ex art. 29 quater e 29 octies del d.lgs. 152/2006.

5.- Le considerazioni che precedono impongono il rigetto della domanda di annullamento degli atti impugnati anche per motivi aggiunti e della connessa domanda risarcitoria.

6.- Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Umbria (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso introduttivo e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge in ogni domanda.

Condanna i ricorrenti alle spese del giudizio che liquida in complessivi € 4.000,00 (quattromila/00), da dividersi in

parti uguali tra la Regione Umbria e Terni Biomassa s.r.l., oltre oneri ed accessori come per legge.

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

Così deciso in Perugia nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Potenza, Presidente

Paolo Amovilli, Consigliere

Enrico Mattei, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

Enrico Mattei Raffaele Potenza