



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 671 del 2016, proposto da:

San Massimo di Barioglio Cristiano e Massimiliano & C. S.n.c., in persona del legale rappresentante p.t., e Massimo Barioglio, rappresentati e difesi dagli avv.ti Helga Garuzzo, Umberto Michielin, con domicilio eletto presso il loro studio in Torino, corso Vittorio Emanuele II, 68;

contro

Provincia di Vercelli, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Antonio Rosci, con domicilio eletto presso la Segreteria del Tribunale in Torino, corso Stati Uniti, 45;

Comune di Santhià, in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dagli avv.ti Paolo Scaparone e Cinzia Picco, con domicilio eletto presso il loro studio in Torino, via S. Francesco d'Assisi, 14;

nei confronti di

Autobeca e Soccorso Stradale S.n.c. non costituita in giudizio;

per l'annullamento

della determina dirigenziale prot. n. 497 del 30 marzo 2016, con la quale la Provincia di Vercelli ha rilasciato alla controinteressata l'autorizzazione alla realizzazione e gestione (costruzione ed esercizio) di un nuovo impianto di trattamento rifiuti per attività di messa in riserva, demolizione, recupero e rottamazione di veicoli a motore e rimorchi fuori uso, da ubicarsi nel Comune di Santhià, corso XXV Aprile n. 20;

dei verbali delle riunioni della conferenza dei servizi tenutesi in data 30 luglio 2014, 13 maggio 2015, 16 settembre 2015, 28 settembre 2015, e dell'attestazione di compatibilità urbanistica resa dal Comune di Santhià in data 14 settembre 2015; nonché per il risarcimento del danno;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Vercelli e del Comune di Santhià!;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2017 la dott.ssa Silvana Bini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il Sig. Barioglio è proprietario di un immobile nel Comune di Santhià, ove la società San Massimo gestisce un hotel e un ristorante.

L'area confina con il fondo su cui la società Autobeca e Soccorso Stradale S.n.c. (da ora anche solo Autobeca), svolge attività di autofficina e soccorso stradale.

Già in precedenza, nel 2003, Autobeca aveva richiesto l'autorizzazione per lo svolgimento di attività di demolizione recupero, rottamazione e smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi da realizzare presso la suddetta area confinante con l'hotel.

La domanda veniva negata, a fronte del parere negativo del comune sulla compatibilità urbanistica.

La stessa Autobeca ha presentato una nuova istanza, in data 1.7.2014, ai sensi dell'art 208 d. lgs. 152/2006 per la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero rifiuti derivanti da attività di messa in riserva, demolizione, recupero e rottamazione di veicoli a motore e rimorchi fuori uso.

Nell'ambito della conferenza di servizi convocata per il rilascio del provvedimento richiesto, veniva valutata da parte degli enti competenti, la compatibilità dell'impianto, con la disciplina urbanistica e ambientale.

Evidenzia tuttavia parte ricorrente che in sede di conferenza di servizi, riunitasi la prima volta in data 30.7.2014, gli enti hanno evidenziato molteplici carenze documentali, riguardanti in particolare la compatibilità urbanistica dell'attività (tra cui l'assenza del certificato di destinazione urbanistica aggiornato), il rispetto dei requisiti tecnico gestionali e la localizzazione, nonché la valutazione di impatto acustico e il piano di gestione.

I ricorrenti sono intervenuti nel procedimento facendo rilevare che il nuovo impianto sarebbe stato collocato in una zona limitrofa all'area scolastica e allo stesso Hotel, nonché a poca distanza da altre abitazioni e fabbriche.

Nel certificato depositato dal Comune in data 14 settembre 2015 è stata attestata la compatibilità urbanistica del nuovo impianto, con la condizione che l'attività di autodemolizione fosse configurata come "intervento di manutenzione e di adeguamento dei processi produttivi dell'attività esistente, già in esercizio, di autofficina e soccorso stradale".

Nella riunione della Conferenza di servizi tenutasi in data 16 settembre 2015 il Comune ha evidenziato che le NTA consentono la permanenza dell'attività esistente e non l'installazione di una nuova attività e che quanto richiesto dalla Ditta Autobeca doveva essere strettamente connesso all'attività già svolta, quindi relativa alle sole auto derivanti dalla principale attività del Sig. Bertolotto, cioè il soccorso stradale.

Veniva altresì precisato che il PRG prevede quali destinazioni proprie dell'area impianti per attività produttive non nocive né moleste.

Nella stessa sede la società ha dichiarato di non svolgere attività nociva, ma di non accettare la condizione limitativa all'attività di demolizione delle sole auto derivanti dalla sola attività esistente.

L'ARPA ha presentato un elaborato rilevando criticità sotto il profilo dell'impatto acustico.

Dopo il deposito di un elaborato da parte della richiedente, in cui ha dichiarato che l'attività di autodemolizione è equivalente ad una attività di autofficina e non comporta ulteriori impatti, né si configura come attività nociva o molesta, la conferenza di servizi ha reso parere favorevole.

Con determina n. 497 del 30.3.2016 la Provincia ha autorizzato la realizzazione e l'esercizio dell'impianto comprendente l'attività di deposito di cui al punto D15 all. B d. lgs. 152/2006, di messa in riserva di cui al punto R13 all. C d. lgs. 152/2006, demolizione e rottamazione di veicoli a motore e rimorchi fuori uso, fino al 28.3.2026.

Parte ricorrente ha impugnato i provvedimenti in epigrafe, per i seguenti motivi di ricorso:

1) violazione dell'art 216 RD 1265 del 1934, violazione dell'art 36 delle NTA del PRG del Comune di Santhià approvato con DGR 27-27729 del 6.9.1993, violazione del punto 1.1.3 dell'All. I al d. lgs. 209/2003, eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità dei presupposti, irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità e buon

andamento della P.A.: l'autorizzazione è illegittima in quanto l'impianto non può essere insediato nella zona in cui è stato autorizzato, poiché in detta zona non sono ammesse attività insalubri, attività nocive e moleste e nuovi insediamenti produttivi.

La ricorrente esamina i tre profili, relativi alla mancata compatibilità urbanistica dell'attività, in quanto insalubre, nociva e nuova.

1.1 Quanto alla natura di attività insalubre, evidenzia parte ricorrente che si tratta un'attività inquadrabile, in base all'art 216 RD n. 1265 del 1934, alla prima classe, per cui deve essere isolata nelle campagne e tenuta lontane dalle abitazioni, a differenza della attività inquadrabili nella seconda che esigono speciali cautele per la incolumità del vicinato.

Una industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe, può essere permessa nell'abitato, se viene provato che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato.

Il DM 5.9.1994 ha poi previsto l'elenco delle industrie insalubri, collocando tra quelle della prima classe l'attività di deposito e demolizione di autovetture.

A conferma della natura di attività insalubre, viene richiamato il d. lgs. 209/2003, il quale disciplina il trattamento dei veicoli fuori uso, prevedendo l'obbligo che i centri in cui si svolge detta attività siano posti a distanza dalle abitazioni.

La natura insalubre dell'attività svolta dalla Autobeca è stata fatta presente in sede di conferenza di servizi e confermata anche dall'Asl, ma non considerata dalla Provincia.

1.2 Si tratta altresì di una attività nociva e molesta, non compatibile con la destinazione urbanistica, in quanto l'art 36 delle NTA ammette solo impianti non nocivi né molesti. Già nel 2003 Autobeca si era vista respingere l'autorizzazione proprio per il contrasto con la destinazione urbanistica, per cui risulta illogico che pur essendovi la medesima disciplina urbanistica, sia stato dato un parere favorevole.

1.3 Anche nell'ipotesi di non ritenere l'attività nociva e molesta, tuttavia il PRG non ammette nuovi insediamenti per attività produttive, essendo consentiti solo interventi di manutenzione e di adeguamento ai processi produttivi esistenti. Nel caso di specie l'autorizzazione ha ad oggetto un nuovo impianto, in contrasto con l'art 36 della NTA: la Provincia ha rilasciato l'autorizzazione, nonostante il Comune avesse attestato la compatibilità urbanistica dell'intervento a condizione che sia configurabile come intervento di manutenzione e di adeguamento ai processi produttivi dell'attività esistente, già in esercizio, condizione tuttavia non accettata dalla stessa Autobeca.

Insiste poi parte ricorrente nella natura dell'attività di autodemolizione, che, in base all'art 3 lett. f) d. lgs. 209/2003, è autonoma e diversa rispetto a quella svolta in precedenza, limitata alla attività di officina e di soccorso stradale.

2) Violazione degli artt. 3 e 10 L. 241/90; eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione, erroneità dei presupposti, irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità e buon andamento della P.A., in subordine eccesso di potere per perplessità, erroneità e irragionevolezza della motivazione, in quanto il provvedimento non recepisce tutte le criticità emerse dall'istruttoria. Nonostante gli enti abbiano rilevato anche nell'ultima seduta del 28 settembre 2015 molti aspetti critici, la conferenza ha espresso parere favorevole rilasciando il provvedimento. Le amministrazioni si sono limitate ad accettare rassicurazioni verbali della società, sulla natura non nociva. Anche rispetto al parere di compatibilità urbanistica viene lamentata la carenza di motivazione, in quanto si limita ad affermare che l'attività è compatibile, trattandosi di intervento di manutenzione e di adeguamento ai processi produttivi dell'attività esistente, già in esercizio.

Non sono poi state considerate le osservazioni presentate dalla ricorrente nel corso del procedimento.

Si sono costituiti in giudizio l'Amministrazione provinciale intimata e il Comune, sollevando eccezioni di inammissibilità e chiedendo il rigetto del ricorso.

Con ordinanza n. 277 del 28 luglio 2017 la domanda cautelare veniva accolta, con la seguente motivazione: *“Ritenuto, nei limiti della sommaria cognizione propria della fase cautelare, che il ricorso appare fondato, con riguardo: alla dedotta violazione della disciplina in materia di attività insalubri di prima classe, tendenzialmente vietate all'interno dei centri abitati (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 5 marzo 2013 n. 1345); al contrasto dell'intervento autorizzato dalla Provincia con quanto prescritto all'art. 36 delle n.t.a. del piano regolatore di Santhià, che vieta l'insediamento di nuove attività produttive “nocive” o “moleste” (non essendo configurabile l'effetto di variante urbanistica ex art. 208 D.Lgs. n. 152 del 2006, tenuto conto che il parere positivo dell'amministrazione comunale in sede di conferenza di servizi è stato reso nell'erroneo convincimento della conformità urbanistica del nuovo intervento); Ritenuto altresì di ravvisare la sussistenza di un pregiudizio grave ed attuale per la ricorrente, titolare di un esercizio alberghiero prossimo al sito interessato dalla realizzazione dell'impianto”.*

All'udienza del 25 febbraio 2017 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

- 1) Il presente ricorso è proposto avverso l'autorizzazione rilasciata dalla Provincia di Vercelli alla controinteressata, ditta Aubeca, per la realizzazione e gestione (costruzione ed esercizio) di un nuovo impianto di trattamento rifiuti per attività di messa in riserva, demolizione, recupero e rottamazione di veicoli a motore e rimorchi fuori uso.
- 2) Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad alcune delle Amministrazioni che hanno partecipato alla conferenza di servizi, tra cui la società Servizio Idrico Integrato, l'Arpa e l'ASL.

L'eccezione è infondata.

Seguendo il consolidato orientamento, parte ricorrente ha infatti notificato il ricorso a quei soggetti partecipanti la conferenza di servizi, che hanno espresso i pareri o determinazioni che presentano un contenuto lesivo alla sfera giuridica degli interessi della parte ricorrente.

Il provvedimento impugnato trova causa diretta ed efficiente -anche e soprattutto- nel parere del Comune che ha ritenuto l'opera compatibile con la destinazione urbanistica, profilo oggetto di contestazione da parte del ricorrente.

Al contrario nessun rilievo è stato mosso rispetto alle prescrizioni poste dall'Asl e dall'Arpa, né viene censurato il piano di prevenzione e gestione delle acque meteoriche del gestore del servizio idrico.

L'eccezione va quindi respinta.

- 3) Nel merito il ricorso merita accoglimento, in quanto, come già puntualmente rilevato in sede cautelare, l'autorizzazione è stata rilasciata in violazione alla disciplina in materia di attività insalubri di prima classe e in contrasto con la destinazione urbanistica.

3.1 Contrariamente a quanto sostenuto dalle difese delle Amministrazioni, oggetto dell'autorizzazione è una attività riconducibile alla prima classe dell'art. 216 t.u. del 27 luglio 1934 n. 1265, che ne permette l'insediamento solo se "isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni".

E' pur vero, come sostiene la difesa della Provincia, che la prescrizione normativa nazionale non contiene un divieto assoluto, ma tuttavia per le attività della prima classe, a differenza di quelle della seconda, sussiste un divieto assoluto di insediamento vicino alle abitazioni.

L'attività oggetto di autorizzazione è indubbiamente inserita tra le attività insalubri di prima classe ex D.M. 5.9.1994, in quanto non può essere equiparata ad una semplice attività di autofficina, ma comprende attività di demolizione, recupero, rottamazione dei veicoli a motore e rimorchi fuori uso.

Come si vedrà in seguito, si tratta anche di una nuova attività, differente rispetto a quella già in corso: emerge infatti dalla stessa autorizzazione che la “condizione” proposta durante la conferenza di servizi del 16.9.2015, di limitare l’attività di demolizione alle sole autovetture derivanti dal soccorso, non solo non è stata accettata, ma pur essendo richiamata nelle premesse del provvedimento, non è però riportata nella parte dispositiva.

Oggetto dell’autorizzazione è quindi l’attività di messa in riserva, demolizione, recupero e rottamazione dei veicoli a motori e rimorchi, senza la limitazione proposta in sede di conferenza di servizi, ma solo con il limite quantitativo di rifiuti da trattare e la capacità massima di stoccaggio, distinguendo tra rifiuti pericolosi e non pericolosi.

Pertanto non solo si tratta di una nuova attività, ma altresì di una attività insalubre di prima classe, collocata in una zona in cui preesistono insediamenti residenziali e commerciali (cfr doc. n. 10 di parte ricorrente), collocazione che precludeva il rilascio dell’autorizzazione.

3.2 Coglie nel segno parte ricorrente anche laddove lamenta il contrasto con la destinazione urbanistica e quindi la conseguente violazione dell’art 36 delle NTA, che per le aree con impianti produttivi esistenti, ammette come destinazione d’uso, l’installazione di impianti per attività produttive, industriali o artigianali, non nocive né moleste, (ovvero non comportanti emissione di polveri, esalazioni inquinanti, rumori eccessivi, vibrazioni, pericoli di scoppio e scarichi inquinanti). Il Comune, con una condotta non lineare, nel 2003 ha negato la compatibilità dell’attività con la destinazione; quindi in sede di conferenza di servizi del 16.9.2015, pur confermando che il PRG ammette solo impianti per attività produttive non nocive e moleste, ha precisato che in base alle NTA non sono consentite nuove attività, ma è permessa sola la permanenza di attività esistenti, precisando che l’attività per essere ammessa deve limitarsi alla demolizione delle sole auto derivanti dal soccorso.

In sede difensiva il Comune e la Provincia hanno sostenuto che l’autorizzazione costituisce variante ai sensi dell’art 208 d. lgs. 152/2006.

La disciplina urbanistica è chiara nell’escludere l’insediamento di nuove attività, per cui il Comune, al fine di autorizzare l’attività di demolizione, ha cercato di limitare l’oggetto dell’attività, alle sole autovetture ritirate nel corso del servizio di soccorso stradale.

Tuttavia, come sopra rilevato, detta limitazione non è riportata nell’autorizzazione, che, così come configurata, permette l’insediamento di una nuova attività, di contenuto differente rispetto a quella esistente.

Né può ritenersi che, in questo caso, l’autorizzazione unica costituisca variante, sia per la ragione già esposta in sede cautelare, cioè perché il Comune ha ritenuto sussistente la conformità urbanistica, alle condizioni sopra indicate, sia perché l’effetto di variante urbanistica ex art. 208 D.Lgs. n. 152 del 2006, presuppone che l’Amministrazione Comunale dia l’assenso alla variante urbanistica.

L’equivoco in cui incorre la difesa della provincia e del comune si appunta sui limiti entro i quali la norma riconosce all’ente procedente la possibilità di rilasciare l’autorizzazione unica con valore di variante urbanistica.

Nel procedimento ex art. 208 del Codice dell’Ambiente, l’autorizzazione unica può essere rilasciata se, tenuto conto di tutte le risultanze della conferenza di servizi, il progetto è valutato positivamente e in tanto può costituire variante allo strumento urbanistico in quanto la determinazione positiva del Comune sia acquisita in sede di conferenza di servizi, sebbene sia necessaria la modifica dello strumento urbanistico.

In altri termini la norma in discorso, dettando il modulo procedimentale della conferenza di servizi, non ha certamente sottratto al Comune la competenza, riservatagli in via esclusiva, ad esprimersi in ordine alle questioni di tipo urbanistico, ma ha inteso semplificare la procedura evitando, in caso di parere positivo del Comune, l’avvio dell’ulteriore procedura di variante urbanistica.

Nel caso di specie mancava del tutto il presupposto per il rilascio dell'autorizzazione con effetto di variante urbanistica, poiché non vi è un provvedimento del Comune da cui evincere la volontà di introdurre una variante urbanistica, per permettere il nuovo insediamento produttivo.

Pertanto l'autorizzazione è stata rilasciata in contrasto con la disciplina urbanistica della zona, che non ammette nuovi insediamenti produttivi.

4) Il ricorso va quindi accolto, con conseguente annullamento della determina dirigenziale prot. n. 497 del 30 marzo 2016, a firma del Dirigente del Settore Tutela Ambientale della Provincia di Vercelli.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla la determina dirigenziale prot. n. 497 del 30 marzo 2016 della Provincia di Vercelli.

Condanna la Provincia di Vercelli e il Comune di Santhià a liquidare a favore di parte ricorrente la somma di € 3000,00 (tremila,00), oltre oneri di legge, poste a carico delle due Amministrazioni in parti uguali.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 22 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Domenico Giordano, Presidente

Silvana Bini, Consigliere, Estensore

Roberta Ravasio, Consigliere

L'ESTENSORE
Silvana Bini

IL PRESIDENTE
Domenico Giordano

IL SEGRETARIO