

Pubblicato il 06/04/2020

**N. 02248/2020REG.PROV.COLL.**  
**N. 01561/2012 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 Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1561 del 2012, proposto dalla società Marangoni Tyre S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Enrico Morigi e Carlo Celani, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via dei Condotti n. 9;

*contro*

Regione Lazio, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Rosa Maria Privitera, con domicilio eletto in Roma, via Marcantonio Colonna n. 27;

*nei confronti*

Provincia di Frosinone, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Mario Rosati, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Liegi, 2;

Comune di Anagni, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Cocco, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Mazzini 33;

Ministero dell'Interno- Ufficio territoriale del governo di Frosinone,

Comando provinciale Vigili del fuoco di Frosinone, Ispra Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Associazione Anagni Viva, Associazione Comitato di Quartiere Osteria della Fontana, Associazione Diritto alla Salute, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Alberto Maria Floridi e Stefano Gattamelata, con domicilio eletto presso l'avv. Stefano Gattamelata in Roma, via di Monte Fiore 22;

Associazione Codici-Centro per i Diritti del Cittadino, Associazione Codici di Frosinone, Associazione Codiciambiente, Codici Lazio - Centro per i Diritti del Cittadino, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Letizia, con domicilio eletto presso la sede dell'Associazione Codici in Roma, viale G. Marconi n. 94;

ASL di Frosinone, ARPA Lazio, Consorzio per lo sviluppo industriale di Frosinone, U.T.G. - Prefettura di Frosinone, Rete per la Tutela della Valle del Sacco non costituiti in giudizio;

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 7787/2011, resa tra le parti, concernente diniego rilascio autorizzazione ambientale per impianto termovalorizzazione di *car fluff*

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lazio, della Provincia di Frosinone, del Comune di Anagni, del Ministero dell'Interno, dell'Ufficio territoriale del governo di Frosinone, del Comando provinciale dei Vigili del fuoco di Frosinone, dell'Ispra Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, dell'Associazione Anagni Viva, dell'Associazione Comitato di Quartiere Osteria della Fontana, della Associazione Diritto alla Salute, della Associazione Codici-Centro per i Diritti del Cittadino, dell'Associazione

Codici di Frosinone, dell'Associazione Codiciambiente e di Codici Lazio - Centro per i Diritti del Cittadino;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2020 il Cons. Cecilia Altavista e uditi per le parti l'avvocato Enrico Morigi anche per l'avv. Carlo Celani, l'avvocato Rosa Maria Privitera, l'Avvocato dello Stato Generoso Di Leo, l'avv. Massimo Cocco, l'avv. Alberto Maria Floridi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Il 21 aprile 2006, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare stipulava un accordo di programma con la Maind s.r.l., società del Gruppo Marangoni, proprietaria dell'impianto di termovalorizzazione di pneumatici fuori uso (PFU) di Anagni, gestito da Marangoni Tyre s.p.a., per la promozione dello sviluppo di tecniche appropriate e di sistemi di controllo per l'eliminazione, per mezzo di termovalorizzazione dei rifiuti derivanti dalla frantumazione di carcasse di autoveicoli dismessi (cd. *car-fluff*) attraverso l'esecuzione di una sperimentazione, presso l'impianto di Anagni finalizzata a valutare l'idoneità della tecnologia dello stesso. La sperimentazione avveniva nei periodi luglio - settembre 2007 e luglio - agosto 2008.

Il 10 febbraio 2009 la società Marangoni Tyre s.p.a. presentava domanda per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) al fine di realizzare l'adeguamento tecnico del termovalorizzatore di PFU di Anagni per la termovalorizzazione-gassificazione dei rifiuti che residuano dal processo di rottamazione-frantumazione di autoveicoli fuori uso (*car-fluff*), dell'impianto di proprietà della Maind s.r.l. di cui la Marangoni aveva la disponibilità in forza di contratto di affitto di ramo d'azienda.

Con nota del 14 settembre 2009 l'Ufficio regionale Area VIA comunicava l'avvio della istruttoria e che il giudizio di compatibilità ambientale sarebbe stato emanato ai sensi dell'art 1 comma 21 della legge regionale 11 agosto 2008 n. 14 per cui "*il provvedimento di VIA fa luogo dell'autorizzazione integrata*

*ambientale, di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59... di competenza regionale ai sensi dell'articolo 103-bis, comma 2, della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14.*

Il 22 ottobre 2009 si teneva una prima conferenza di servizi istruttoria che si concludeva con la richiesta di integrazioni e chiarimenti richiesti con la nota del 30 novembre 2009, che venivano presentati il 9 febbraio 2010.

Nella successiva conferenza di servizi istruttoria del 7 aprile 2010 venivano richiesti ulteriori chiarimenti e integrazioni; in particolare l'Area VIA della Regione rilevava che i dati della sperimentazione riguardavano solo il *car fluff* di tipo 4 e non anche il *car fluff* 1-2-3, chiedendo quindi di integrare i dati per i contenuti in cloro maggiormente presenti in tali tipi di *car fluff*; chiedeva anche di specificare i dati delle emissioni del NOx e dei sistemi di abbattimento utilizzati nel corso della sperimentazione; il rappresentante del Comune di Anagni presentava la nota della ASL di Frosinone del 2 aprile 2010 con i rilievi dell'Azienda sanitaria, che esprimeva parere positivo ma condizionato al monitoraggio della qualità dell'aria da parte dell'ARPA e con l'invito al Comune *“a riconsiderare l'opportunità di consentire nuove emissioni in area diffusamente urbanizzata”*; l'ARPA richiedeva un sistema di monitoraggio continuo delle emissioni, lo smaltimento delle scorie e delle ceneri pesanti come rifiuti pericolosi, segnalava che il sistema di classificazione acustica non era corrispondente alla normativa vigente; il rappresentante della ASL servizio Spresal (prevenzione della salute sugli ambienti di lavoro) presentava la nota del 19 marzo 2010 in cui si rilevava che la valutazione preventiva del rischio chimico, descritto come *“irrilevante per la salute e basso per la sicurezza”* nel documento di valutazione del rischio chimico per i lavoratori, non appariva corretta, in quanto il processo produttivo descritto comportava la presenza nelle ceneri di sostanze cancerogene quali cromo VI, nichel, cadmio, arsenico, PCB, diossine, con conseguente applicazione delle misure di tutela e di sorveglianza sanitaria del titolo IX capo II del d.lgs. n. 81 del 2008; inoltre, si richiedeva di specificare i rischi per gli operatori esterni e i sistemi di sicurezza previsti in caso di malfunzionamento.

La società integrava la documentazione; nella nota del 28 aprile 2010 evidenziava che nel corso della sperimentazione erano state monitorate le emissioni di NO<sub>x</sub> entro i limiti autorizzati per l'impianto esistente di 200 mg/Nm<sup>3</sup>; in relazione ai limiti più bassi previsti dalla normativa regionale (70 mg/Nm<sup>3</sup>) prospettava un sistema di abbattimento delle emissioni con urea o soluzioni ammoniacate.

Il 14 giugno 2010 si teneva la conferenza di servizi decisoria.

L'Area VIA esprimeva parere negativo *“alla luce dell'evidente criticità ambientale del sito oggetto di intervento (l'area industriale è in prossimità ad insediamenti abitativi), del notevole incremento rispetto allo stato attuale dell'impianto di alcuni inquinanti atmosferici previsti nel progetto, e in considerazione delle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti, anche in base al principio di precauzione”*, ciò sulla base di varie carenze già rilevate nel corso della conferenza di servizi istruttoria del 7 aprile e non risolte; in particolare l'aumento delle previsioni di emissioni per alcuni inquinanti ( HCL, HG, PCDD e PCDF) rispetto all'impianto attuale; per altri valori (SO<sub>2</sub> e NO<sub>x</sub>) era indicato un decremento, *“che non trova riscontro nei risultati delle analisi in continuo effettuate durante il periodo di sperimentazione, in cui anzi i limiti di legge risultano superati”*; la società aveva fatto riferimento a possibili sistemi di abbattimento, ma non specificamente individuati, in particolare per le emissioni di NO<sub>x</sub>; non erano stati forniti i valori delle sperimentazioni effettuate sui campioni di car fluff 1/2/3 richiesti nella conferenza di servizi del 7 aprile 2010; nella documentazione presentata mancano inoltre indicazioni sul processo di gassificazione e sulle condizioni operative dell'impianto e, in particolare, *“le temperature in gioco nelle diverse camere ove avviene il processo termico”*; era stato richiesto uno studio ambientale per il monitoraggio dell'area circostante il sito del termovalorizzatore in cui vengono misurati e valutati per un periodo significativo *“diossine, furani, metalli pesanti, mercurio, composti clorurati e IPA”*, ma tale studio non è stato fornito.

Inoltre, l'Area VIA della Regione ha precisato che la conferenza di servizi aveva richiesto in più fasi integrazioni alla proponente e che le integrazioni

inviato non avevano integrato la documentazione richiesta, non colmando le gravi lacune informative presenti nella documentazione presentata.

Nel corso della conferenza decisoria esprimeva, altresì, parere negativo il Sindaco del Comune di Anagni sia sulla base di rilievi generali, quali l'inquinamento dell'area della valle del Sacco e l'incidente che aveva riguardato l'impianto in essere della società Marangoni nel marzo del 2009 ( che aveva visto la fuoriuscita di carbon black dall'impianto ma a seguito delle analisi dell'Istituto zooprofilattico per conto della ASL di Frosinone era stata rilevata anche la fuoriuscita di diossina e metalli pesanti indipendenti dal carbon black; inoltre, prima il Commissario straordinario del Comune e poi il Sindaco di Anagni avevano provveduto con ordinanze a vietare la raccolta di prodotti edibili nel raggio di 500 metri dall'impianto nonché a disporre il divieto di razzolamento di animali e l'abbattimento di capi ) sia per le problematiche relative alle emissioni dell'impianto anche sulla base di una relazione tecnica redatta da un tecnico incaricato dal Comune.

Il Sindaco consegnava, altresì, una petizione dei Sindaci degli altri Comuni della zona, che si esprimevano in senso contrario all'impianto in base ad osservazioni igienico-sanitarie - rilevando che nel corso delle sperimentazioni effettuate erano state emesse sostanze inquinanti quali diossine, PCB metalli pesanti e IPA - e relative alla localizzazione dell'impianto rispetto al contesto circostante, essendo la valle del Sacco sito di bonifica di interesse nazionale; inoltre, richiamavano il Piano di risanamento della qualità dell'area approvato il 10 dicembre 2009 e l'incidente all'impianto di pneumatici fuori uso occorso nel marzo 2009; il Sindaco depositava anche la nota dell'Associazione Anagni Viva che esprimeva contrarietà all'impianto.

Anche il rappresentante della Provincia di Frosinone si esprimeva in senso negativo sulla base di una relazione tecnica che rilevava criticità sotto il profilo delle emissioni nonché della collocazione dell'impianto nel sito di bonifica di interesse nazionale della valle del Sacco e richiamava uno studio epidemiologico dell'ASL RM E sulla popolazione.

Il rappresentante della ASL- servizio Spresal evidenziava che gli incidenti dell'anno precedente sull'impianto esistente erano stati due e presentava la nota dell'11 giugno 2010 in cui si rilevava che non erano state risolte le carenze relative alla completa valutazione preventiva del rischio cancerogeno derivante dal *car-fluff* per la presenza di idrocarburi pesanti e dalle ceneri.

L'ARPA nella nota del 14 giugno 2010 allegata al verbale della conferenza di servizi rilevava che il Comune di Anagni era inserito nel piano di risanamento della qualità dell'aria approvato dalla Regione Lazio con delibera del consiglio del 10 dicembre 2009 in classe 2 dove è accertato il superamento o l'elevato rischio di superamento di almeno un inquinante e in cui sono previsti piani per il risanamento della qualità dell'aria; che dalla centralina di Anagni emergeva il superamento dei limiti di NO<sub>2</sub> e 35 superamenti dei limiti delle PM<sub>10</sub> nel 2006, 2007, 2008; richiedeva un sistema di abbattimento degli NO con un sistema catalitico tipo SCR, una temperatura minima di almeno due secondi per l'ASR combustibile con una percentuale di cloro, un idoneo sistema di smaltimento al chiuso delle ceneri pesanti; e esprimeva dubbi sulla natura dell'impianto se gassificatore o inceneritore, ai fini della normativa applicabile; inoltre, richiedeva un sistema di monitoraggio continuo sugli inquinanti da parte dell'ARPA.

Pertanto, la conferenza di servizi si concludeva negativamente in base al parere espresso dall'Area VIA regionale e ai dissensi motivati dalle Amministrazioni provinciale e comunale, nonché in base ai pareri del Servizio Spresal della ASL di Frosinone e dell'ARPA Lazio, con la chiusura del procedimento salva la ripresentazione di una istanza con le integrazioni richieste.

Avverso l'esito della conferenza di servizi e per l'annullamento del relativo verbale e degli atti presupposti, ovvero il verbale della conferenza di servizi istruttoria, i pareri del Comune di Anagni e della Provincia di Frosinone, i pareri della ASL e dell'ARPA, gli atti della Regione Lazio, è stato proposto

ricorso al Tribunale amministrativo regionale del Lazio formulando i seguenti motivi:

con riferimento al parere del Comune di Anagni:

*-violazione e falsa applicazione degli articoli 14,14 bis 14 ter e 14 quater della legge 7 agosto 1990 n. 241; dell'art. 7 della legge regionale del Lazio n. 13 del 1997; incompetenza; violazione dell'art. 5 del d.lgs. 59 del 2005; degli articoli 216 e 217 del R.D. 27 luglio 1934 n. 1265; eccesso di potere, travisamento dei fatti, sviamento, illogicità manifesta, perplessità, contraddittorietà, manifesta irragionevolezza, sostenendo che il Comune non si sarebbe espresso sulla materia igienico-sanitaria, l'unica di competenza né si sarebbe trattato di un dissenso propositivo; inoltre, il Comune non avrebbe nemmeno potuto esprimere un parere negativo per quanto concerne la materia igienico-sanitaria reso dalla ASL;*

con riferimento al parere dell'Area VIA regionale:

*-violazione e falsa applicazione degli articoli 14,14 bis 14 ter e 14 quater della legge 7 agosto 1990 n. 241; della delibera di giunta regionale 15 maggio 2009 n. 363; violazione del legittimo affidamento, travisamento dei fatti, contraddittorietà, irragionevolezza, arbitrarietà, irrazionalità, perplessità, violazione procedimentale, posto che, in base alla delibera della giunta regionale le strutture regionali dovrebbero procedere all'espletamento dell'attività istruttoria prima dell'indizione della conferenza, le richieste di integrazioni dell'Area VIA sarebbero dunque illegittime; in ogni caso, la ricorrente vi avrebbe sempre ottemperato;*

sono stati poi contestate le valutazioni espresse dalla conferenza circa le emissioni di NOx ed è stato dedotto che la mancata comunicazione dei valori delle sperimentazioni sui campioni di *car fluff* nn. 1, 2, 3 era dipesa dalla circostanza che i dati relativi alla sperimentazione n. 4 erano più significativi; nella seduta istruttoria del 7 aprile 2010 sarebbe stato chiarito ogni aspetto del processo di gassificazione; si è dedotta la illogicità e contraddittorietà delle contestazioni circa la localizzazione dell'impianto, in quanto, in quanto si trattava di impianto già esistente per cui era intervenuto parere positivo del Consorzio per lo sviluppo industriale; circa le criticità ambientali della zona è



stato dedotto che il Comune di Anagni sarebbe stato classificato in classe 2 del piano di risanamento della qualità dell'aria, in relazione al superamento del PM10 (materiale particolato), che non deriverebbe dall'impianto in questione; veniva quindi citata la nota del 25 agosto 2009 dell'Area regionale della conservazione qualità dell'ambiente e promozione sostenibilità ambientale che non aveva rilevato il peggioramento della qualità dell'aria né era stato considerato il parere positivo dell'ARPA Lazio e comunque si deduce la contraddittorietà con la relazione conclusiva dell'ISPRA. Sulla richiesta di monitoraggio da parte dell'ARPA si rilevava l'impossibilità della esecuzione, in quanto sarebbe stata richiesta la modifica dell'impianto prima ancora di aver ottenuto la necessaria autorizzazione;

con riferimento al parere dell'ARPA Lazio:

*-violazione e falsa applicazione dell'art. 3 e degli articoli 14,14 bis 14 ter e 14 quater della legge 7 agosto 1990 n. 241, motivazione contraddittoria, eccesso di potere per sviamento, travisamento dei fatti, contraddittorietà interna, contraddittorietà tra il verbale della conferenza e il parere dell'ARPA, in quanto il parere indicato come negativo nel detto verbale sarebbe stato in realtà positivo;*

con riferimento al parere della Provincia di Frosinone:

*-violazione e falsa applicazione degli articoli 14,14 bis 14 ter e 14 quater della legge 7 agosto 1990 n. 241, degli artt. 124 e 269 del d.lgs. 152 del 2006, contraddittorietà tra il verbale della conferenza e il parere della Provincia di Frosinone; eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza, sviamento, difetto di motivazione, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti, con cui si sosteneva la illegittimità del parere in quanto facente riferimento alla relazione tecnica su aspetti non di competenza della Provincia ("emissioni in atmosfera e corpo idrico") e sarebbe comunque contraddittorio;*

con riferimento al parere della ASL di Frosinone:

*-violazione e falsa applicazione degli articoli 14,14 bis 14 ter e 14 quater della legge 7 agosto 1990 n. 241, contraddittorietà tra il verbale della conferenza e il parere della ASL di Frosinone; eccesso di potere per illogicità e irragionevolezza, sviamento, difetto di*

*motivazione, difetto di istruttoria e travisamento dei fatti*, in quanto sarebbe positivo mentre il verbale lo riporta come negativo.

Nel giudizio di primo grado sono intervenute *ad opponendum* la Rete per la Tutela della Valle del Sacco (RE.TU.VA.SA), l'Associazione "Diritto alla Salute", l'Associazione "Comitato di Quartiere Osteria della Fontana le Associazioni Codici-Centro per i Diritti del Cittadino, Associazione Codici di Frosinone, Associazione Codiciambiente, Codici Lazio - Centro per i Diritti del Cittadino;

*ad adiuvandum* le società Trasporti Dolciami di Dolciami A. e G. & C. s.n.c., Campioni Logistica Integrata s.r.l., Vanni Autotrasporti s.r.l., Italferry s.r.l. Divisione Ecofer, Ekoroma s.r.l.

Con ordinanza n. 4135 del 24 settembre 2010 è stata respinta l'istanza cautelare di sospensione del provvedimento impugnato.

In sede di appello cautelare il Consiglio di Stato con ordinanza n. 716 del 2011 accoglieva la domanda cautelare solo ai fini della fissazione del merito del giudizio.

La sentenza di primo grado ha respinto l'eccezione sollevata da alcune parti circa l'inammissibilità della impugnazione avverso un atto endoprocedimentale, quale il verbale della conferenza di servizi, ritenendolo un atto immediatamente lesivo della sfera del ricorrente trattandosi di atto comunque conclusivo del relativo procedimento; nonché la eccezione di difetto di interesse sollevata dalla difesa del Comune, non essendo la Marangoni titolare dell'impianto di proprietà della Maind, ritenendo sussistente l'interesse sostanziale al giudizio avendo la Marangoni presentato l'istanza per l'impianto *car fluff*.

Ha poi respinto il ricorso ritenendo giustificato il parere dell'Area VIA regionale, sulla base della gravità della situazione ambientale, anche con riferimento all'incidente del marzo 2009, e in forza del principio di precauzione che impone la massima salvaguardia possibile rispetto alle sostanze inquinanti e ai suoi effetti sulla salute; ha esaminato solo le censure

avverso il parere dell'Area VIA della Regione, ritenuto sufficiente a sostenere legittimità dell'intero provvedimento.

Con l'atto di appello è stata contestata la sentenza impugnata in primo luogo in quanto non aveva accolto le istanze istruttorie della società ricorrente chiedendo disporsi in appello consulenza tecnica di ufficio; sono stati formulati i seguenti motivi di appello:

- sul parere dell'Area VIA della Regione Lazio: *violazione e falsa applicazione degli articoli 14,14 bis 14 ter e 14 quater della legge 7 agosto 1990 n. 241; difetto di istruttoria, motivazione contraddittoria e perplessa, errore nei presupposti, illogicità, manifesta contraddittorietà* con cui si sostiene che il giudice di primo grado avrebbe fatto riferimento a circostanze non poste a base del parere dell'Area VIA, quale la vicinanza dell'impianto ad insediamenti abitativi, mentre l'impianto è posto in area del Piano territoriale ASI destinata ad impianti produttivi e comunque al di fuori del centro abitato, delimitato ai sensi dell'art. 3 del codice della strada; è stato poi contestato il riferimento all'aumento degli inquinanti non provato nella fase sperimentale di produzione del *car fluff* rispetto al vecchio impianto della Marangoni; sono state contestate le valutazioni della conferenza di servizi rispetto alla emissione degli inquinanti, compresa l'utilità dell'abbattitore con sistema catalitico SCR per NOx richiesta dall'ARPA, ritenendo migliore il sistema non catalitico con reagenti quali urea e ammoniacca; è stato dedotto che il biossido di azoto diminuirebbe rispetto alle attuali emissioni dell'impianto; e che comunque l'impianto per il *car fluff* avrebbe emissioni di NOx molto inferiore alla centrale a carbone di Civitavecchia; si è sostenuto, infine, che la valutazione non sarebbe stata fatta sul progetto presentato ma sui dati della sperimentazione paragonati a quelli del vecchio impianto; analoghe contestazioni sono proposte in relazione ai valori della diossina con riferimento ai valori dell'ILVA di Taranto; sono stati contestati poi i riferimenti al piano di gestione dei rifiuti e al piano per il controllo della qualità dell'aria, che- secondo la ricostruzione difensiva - non impedirebbero

la realizzazione dell'impianto; in particolare, è stato dedotto rispetto al Piano di gestione dei rifiuti che l'impianto è collocato fuori del centro abitato, come delimitato, ai sensi del codice della strada; rispetto al Piano per il controllo della qualità dell'aria, che la classificazione 2 del Comune di Anagni deriverebbe dal superamento delle emissioni di NO<sub>2</sub>, che sarebbero ridotte con la produzione di *car fluff* rispetto all'attuale configurazione dell'impianto; è stato contestato l'iter procedimentale con continue richieste di chiarimenti e integrazioni; infine si è sostenuta l'erroneità del riferimento al principio di precauzione, deducendo che i pareri della ASL e dell'ARPA sarebbero stati positivi;

- *difetto di istruttoria, violazione del principio di effettività della tutela*, con cui deduce che il giudice di primo grado avrebbe dovuto disporre un accertamento istruttorio di carattere tecnico;

- *omessa pronuncia, violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato; violazione e falsa applicazione dell'art. 112 c.p.a. e dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990*, riproducendo i motivi di ricorso di primo grado relativi alla illegittimità del parere degli altri partecipanti alla conferenza, che il giudice di primo grado non aveva esaminato ritenendo la legittimità del provvedimento già sulla base del parere dell'Area VIA; in particolare si sostiene la illegittimità di tali ulteriori pareri, in quanto il Comune avrebbe espresso il proprio dissenso su circostanze estranee all'oggetto della conferenza, in quanto in materia di localizzazione dell'impianto la competenza sarebbe stata del Consorzio per lo sviluppo industriale, che si era espresso in senso positivo; il Comune avrebbe omesso di esprimersi sul parere igienico sanitario; la petizione dei Sindaci dei Comuni vicini sarebbe irrilevante, non avendo questi alcuna competenza rispetto al procedimento autorizzatorio; il dissenso del Sindaco non conteneva soluzioni propositive; il parere della Provincia di Frosinone si sarebbe espresso su aspetti non di propria competenza e sulla base di una relazione di un tecnico esterno senza un incarico formale; in ogni caso non sarebbe stato espresso il parere in materia di emissioni e di corpo idrico

uniche di competenza della Provincia; i pareri della ARPA e dell'ASL di Frosinone servizio Spresal erano positivi e invece nel verbale della conferenza figurano come negativi.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Lazio, il Comune di Anagni, il Ministero dell'Interno, l'Ufficio territoriale del governo di Frosinone, il Comando provinciale dei Vigili del Fuoco di Frosinone, l'Ispra Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, l'Associazione Anagni Viva, la Associazione Comitato di Quartiere Osteria della Fontana, la Associazione Diritto alla Salute, la Associazione Codici-Centro per i Diritti del Cittadino, la Associazione Codici di Frosinone, dell'Associazione Codiciambiente e di Codici Lazio - Centro per i Diritti del Cittadino, con atti di stile.

La Provincia di Frosinone si è costituita in giudizio contestando la fondatezza dell'appello.

In vista dell'udienza pubblica la Regione Lazio ha presentato memoria contestando la fondatezza dell'appello.

La società appellante ha depositato in giudizio la determina dirigenziale della Regione Lazio del 27 agosto 2017 di rinnovo dell'autorizzazione integrata ambientale per l'impianto di termovalorizzazione e recupero energetico di pneumatici fuori uso; nella memoria ha insistito nelle proprie tesi difensive e nella istanza istruttoria.

Ha presentato memoria anche la difesa delle Associazioni Anagni Viva, Comitato di Quartiere Osteria della Fontana, Associazione Diritto alla Salute, che ha contestato la fondatezza dell'appello e ha dedotto in fatto che l'impianto per il trattamento di pneumatici fuori uso è fermo; che i magazzini sono stati venduti ad una società di distribuzione e che l'impianto di produzione di pneumatici è stato chiuso.

Ha presentato memoria di replica il Comune di Anagni, confermando, in punto di fatto, che la società sta dismettendo anche l'impianto per il trattamento di pneumatici fuori uso, avendo già venduto i magazzini ad una

società di distribuzione e avendo chiuso l'impianto di produzione di pneumatici, non avrebbe, quindi, più interesse al nuovo impianto; ha poi contestato la fondatezza dell'appello.

Ha presentato memorie di replica, altresì, la società appellante sostenendo di avere ancora interesse all'autorizzazione, essendo sia l'impianto per la produzione di pneumatici nuovi che quello per gli pneumatici fuori uso indipendenti da quello per il *car fluff*; ha poi insistito nelle proprie argomentazioni difensive.

Ha presentato memoria di replica anche la difesa della Associazioni Anagni Viva, Comitato di Quartiere Osteria della Fontana, Associazione Diritto alla Salute, insistendo per il rigetto dell'appello.

All'udienza pubblica del 25 febbraio 2020, l'appello è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

La società Marangoni Tyre appella la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio sezione I *ter*, che ha respinto il suo ricorso avverso il verbale delle conferenze di servizi del 14 giugno 2010, che ha negato il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per l'adeguamento tecnico del termovalorizzatore di PFU di Anagni per la termovalorizzazione-gassificazione dei rifiuti che residuano dal processo di rottamazione-frantumazione di autoveicoli fuori uso (*car-fluff*).

Con l'atto di appello sostanzialmente sono stati riproposti i motivi respinti in primo grado (quelli relativi alla illegittimità del parere dell'Area VIA della Regione Lazio) e quelli non esaminati, relativi ai pareri espressi dagli altri partecipanti alla conferenza; è stato poi proposto un motivo relativo al difetto di istruttoria e alla violazione del principio di effettività della tutela, in quanto, secondo l'appellante, il giudice di primo grado avrebbe dovuto disporre un accertamento istruttorio di carattere tecnico di cui viene formulata istanza anche in appello.

La società appellante ha richiesto l'autorizzazione integrata ambientale per la trasformazione dell'impianto di smaltimento di pneumatici usati in impianto per la termovalorizzazione del cd. *car fluff*, ciò a seguito di un periodo di sperimentazione del trattamento di tale prodotto derivante dalla rottamazione e frantumazione dei veicoli.

Nella Regione Lazio, in base alla legge regionale 11 agosto 2008, n. 14 art. 1 comma 21, *“il provvedimento di VIA fa luogo dell'autorizzazione integrata ambientale di cui al decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento) e successive modifiche, di competenza regionale ai sensi dell'articolo 103-bis, comma 2, della legge regionale 6 agosto 1999, n. 14”*. *“A tale fine, il proponente presenta il progetto secondo le procedure previste per la VIA dal d.lgs. 152/2006 e successive modifiche. Lo studio di impatto ambientale nonché gli elaborati progettuali devono contenere anche le informazioni previste dall'articolo 5, commi 1 e 2, del d.lgs. 59/2005 e successive modifiche e il provvedimento di VIA contiene le condizioni e le misure supplementari previste dagli articoli 7 e 8 del medesimo d.lgs. 59/2005 e successive modifiche. Le modalità di informazione del pubblico danno specifica evidenza della integrazione procedurale. La pubblicazione e lo svolgimento delle consultazioni sui progetti sottoposti a procedura di VIA tengono luogo delle analoghe fasi del procedimento di autorizzazione integrata ambientale di cui al d.lgs. 59/2005”*.

Il decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 (successivamente abrogato dal d.lgs. 29 giugno 2010, n. 128) aveva ad oggetto *“la prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento proveniente dalle attività di cui all'allegato I”* (tra cui sono indicate le attività industriali di gestione dei rifiuti); dava espressamente atto, all'art. 1, di prevedere *“misure intese ad evitare oppure, qualora non sia possibile, ridurre le emissioni delle suddette attività nell'aria, nell'acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti e per conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso”*; nonché di disciplinare *“il rilascio, il rinnovo e il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale degli impianti di cui all'allegato I, nonché le*

*modalità di esercizio degli impianti medesimi, ai fini del rispetto dell'autorizzazione integrata ambientale”*

In particolare, ai sensi dell'art 3 del detto decreto legislativo “*l'autorità competente, nel determinare le condizioni per l'autorizzazione integrata ambientale, fermo restando il rispetto delle norme di qualità ambientale, tiene conto dei seguenti principi generali:*

- a) devono essere prese le opportune misure di prevenzione dell'inquinamento, applicando in particolare le migliori tecniche disponibili;*
- b) non si devono verificare fenomeni di inquinamento significativi;*
- c) deve essere evitata la produzione di rifiuti, a norma del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, e successive modificazioni; in caso contrario i rifiuti sono recuperati o, ove ciò sia tecnicamente ed economicamente impossibile, sono eliminati evitandone e riducendone l'impatto sull'ambiente, a norma del medesimo decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22;*
- d) l'energia deve essere utilizzata in modo efficace;*
- e) devono essere prese le misure necessarie per prevenire gli incidenti e limitarne le conseguenze;*
- f) deve essere evitato qualsiasi rischio di inquinamento al momento della cessazione definitiva delle attività e il sito stesso deve essere ripristinato ai sensi della normativa vigente in materia di bonifiche e ripristino ambientale”.*

In base all'art. 5, “*ai fini dell'esercizio di nuovi impianti, della modifica sostanziale e dell'adeguamento del funzionamento degli impianti esistenti alle disposizioni del presente decreto, si provvede al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'articolo 7. Fatto salvo quanto disposto dal comma 5 e ferme restando le informazioni richieste dalla normativa concernente aria, acqua, suolo e rumore, la domanda deve comunque descrivere:*

- a) l'impianto, il tipo e la portata delle sue attività;*
- b) le materie prime e ausiliarie, le sostanze e l'energia usate o prodotte dall'impianto;*
- c) le fonti di emissione dell'impianto;*
- d) lo stato del sito di ubicazione dell'impianto;*
- e) il tipo e l'entità delle emissioni dell'impianto in ogni settore ambientale, nonché un'identificazione degli effetti significativi delle emissioni sull'ambiente;*



- f) la tecnologia utilizzata e le altre tecniche in uso per prevenire le emissioni dall'impianto oppure per ridurle;*
- g) le misure di prevenzione e di recupero dei rifiuti prodotti dall'impianto;*
- h) le misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente nonché le attività di autocontrollo e di controllo programmato che richiede l'intervento dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici e delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente;*
- i) le eventuali principali alternative prese in esame dal gestore, in forma sommaria;*
- j) le altre misure previste per ottemperare ai principi di cui all'articolo 3.*

L'art. 7 prevedeva le condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, prescrivendo l'inclusione nell'autorizzazione di tutte le misure necessarie per soddisfare i requisiti di cui agli articoli 3 e 8, *“al fine di conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso”*.

In particolare il comma 3 dell'art. 3 richiedeva che l'autorizzazione integrata ambientale includesse *“valori limite di emissione fissati per le sostanze inquinanti, in particolare quelle elencate nell'allegato III (tra cui ossidi di azoto e altri composti dell'azoto, cloro e suoi composti, polveri, sostanze e preparati di cui sono comprovate proprietà cancerogene, mutagene o tali da poter influire sulla riproduzione quando sono immessi nell'atmosfera) che possono essere emesse dall'impianto interessato in quantità significativa, in considerazione della loro natura, e delle loro potenzialità di trasferimento dell'inquinamento da un elemento ambientale all'altro, acqua, aria e suolo, nonché i valori limite ai sensi della vigente normativa in materia di inquinamento acustico. I valori limite di emissione fissati nelle autorizzazioni integrate non possono comunque essere meno rigorosi di quelli fissati dalla normativa vigente nel territorio in cui è ubicato l'impianto. Se necessario, l'autorizzazione integrata ambientale contiene ulteriori disposizioni che garantiscono la protezione del suolo e delle acque sotterranee, le opportune disposizioni per la gestione dei rifiuti prodotti dall'impianto e per la riduzione dell'inquinamento acustico. Se del caso, i valori limite di emissione possono essere integrati o sostituiti con parametri o misure tecniche equivalenti”*.

In base al comma 4 dell'art. 7, *“fatto salvo l'articolo 8, i valori limite di emissione, i parametri e le misure tecniche equivalenti di cui al comma 3 fanno riferimento all'applicazione delle migliori tecniche disponibili, senza l'obbligo di utilizzare una tecnica o una tecnologia specifica, tenendo conto delle caratteristiche tecniche dell'impianto in questione, della sua ubicazione geografica e delle condizioni locali dell'ambiente. In tutti i casi, le condizioni di autorizzazione prevedono disposizioni per ridurre al minimo l'inquinamento a grande distanza o attraverso le frontiere e garantiscono un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo insieme.*

Ai sensi del comma 6, *“l'autorizzazione integrata ambientale contiene gli opportuni requisiti di controllo delle emissioni, che specificano, in conformità a quanto disposto dalla vigente normativa in materia ambientale e nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 4, comma 1, la metodologia e la frequenza di misurazione, la relativa procedura di valutazione, nonché l'obbligo di comunicare all'autorità competente i dati necessari per verificarne la conformità alle condizioni di autorizzazione ambientale integrata ed all'autorità competente e ai comuni interessati i dati relativi ai controlli delle emissioni richiesti dall'autorizzazione integrata ambientale. Tra i requisiti di controllo, l'autorizzazione stabilisce in particolare, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 4, comma 1, e del decreto di cui all'articolo 18, comma 2, le modalità e la frequenza dei controlli programmati di cui all'articolo 11, comma 3.*

In base all'art. 8, *“se, a seguito di una valutazione dell'autorità competente, che tenga conto di tutte le emissioni coinvolte, risulta necessario applicare ad impianti, localizzati in una determinata area, misure più rigorose di quelle ottenibili con le migliori tecniche disponibili, al fine di assicurare in tale area il rispetto delle norme di qualità ambientale, l'autorità competente può prescrivere nelle autorizzazioni integrate ambientali misure supplementari particolari più rigorose, fatte salve le altre misure che possono essere adottate per rispettare le norme di qualità ambientale”.*

Da tale disciplina legislativa, vigente all'epoca dei fatti di causa, risulta con assoluta evidenza la legittimità dell'esito negativo della conferenza di servizi basato su una serie di rilievi negativi effettuati da tutte le amministrazioni

partecipanti, ognuno inoltre idoneo di per se' a giustificare l'esito negativo della conferenza.

Si deve, infatti, rilevare che l'autorizzazione integrata ambientale è configurata come un titolo abilitativo conseguente ad una verifica di carattere generale sull'impianto, con particolare riguardo alle emissioni in relazione all'ambiente circostante, attribuendo alle autorità interessate un ampio potere - espressione di discrezionalità tecnica - anche circa le concrete misure tecniche che devono essere disposte per il controllo e la riduzione di tali emissioni, le quali inoltre rilevano anche in un ampio contesto geografico circostante.

Nella Regione Lazio, in base alla disciplina legislativa regionale sopra richiamata, tale verifica è svolta con strumenti analoghi a quelli del procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), che in base alla disciplina generale del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, nel testo allora vigente, e comunque in base alla disciplina generale della valutazione di impatto ambientale, comporta una ampia verifica degli effetti di un impianto sull'ambiente con riferimento a molteplici aspetti.

Infatti, in base alla definizione della lettera c) dell'art. 5 del d.lgs. n. 152, allora vigente, l'impatto ambientale era definito “ *l'alterazione qualitativa e/o quantitativa, diretta ed indiretta, a breve e a lungo termine, permanente e temporanea, singola e cumulativa, positiva e negativa dell'ambiente, inteso come sistema di relazioni fra i fattori antropici, naturalistici, chimico-fisici, climatici, paesaggistici, architettonici, culturali, agricoli ed economici, in conseguenza dell'attuazione sul territorio di piani o programmi o di progetti nelle diverse fasi della loro realizzazione, gestione e dismissione, nonché di eventuali malfunzionamenti*”.

La giurisprudenza di questo Consiglio ha più volte affermato che la funzione tipica della VIA sia quella di esprimere un giudizio sulla compatibilità di un progetto valutando il complessivo sacrificio imposto all'ambiente rispetto all'utilità socio-economica perseguita (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 22 gennaio 2013, n.361; id. 1 marzo 2019, n. 1423), che non è dunque espressione solo di discrezionalità tecnica, ma anche di scelte amministrative discrezionali, con la

conseguenza della sottrazione di tali scelte al sindacato del giudice amministrativo se non laddove ricorrano evidenti profili di illogicità, irragionevolezza o errore di fatto.

Il giudizio di compatibilità ambientale è reso sulla base di oggettivi criteri di misurazione e attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera; apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione, anche perché la valutazione di impatto ambientale non è un mero atto tecnico di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico - amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio, in senso ampio, attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei contrapposti interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico - sociale) e privati (Cons. Stato Sez. IV, 10 febbraio 2017, n. 575).

Inoltre, con specifico riferimento alla gestione dei rifiuti, l'art. 178 del d.lgs. n. 152 del 2006 nel testo vigente all'epoca dei fatti di causa, qualificava la gestione dei rifiuti come attività di pubblico interesse e prevedeva che fosse disciplinata *“al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, tenendo conto della specificità dei rifiuti pericolosi nonché al fine di preservare le risorse naturali”*. *“I rifiuti devono essere recuperati o smaltiti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che potrebbero recare pregiudizio all'ambiente e, in particolare:*

- a) senza determinare rischi per l'acqua, l'aria, il suolo, nonché per la fauna e la flora;*
- b) senza causare inconvenienti da rumori o odori;*

*c) senza danneggiare il paesaggio e i siti di particolare interesse, tutelati in base alla normativa vigente.*

*La gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario, con particolare riferimento al principio comunitario «chi inquina paga». A tal fine la gestione dei rifiuti è effettuata secondo criteri di efficacia, efficienza, economicità e trasparenza'.*

In base, dunque, alla disciplina legislativa relativa all'AIA e alla VIA e ai principi dettati in materia di gestione dei rifiuti, le Autorità partecipanti alla conferenza di servizi correttamente hanno valutato l'impatto complessivo dell'impianto e le sue emissioni sull'ambiente circostante e richiesto modifiche dell'impianto con riferimento al monitoraggio continuo da parte dell'ARPA e all'impianto di abbattimento di alcune emissioni, in base ai poteri espressamente attribuiti da detta normativa.

In primo luogo, ritiene il Collegio di rilevare che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa appellante, i pareri della ARPA, della ASL e della ASL-servizio Spresal erano negativi.

Infatti, il rappresentante della ASL- servizio Spresal ha evidenziato nel corso della conferenza di servizi che gli incidenti dello anno precedente sull'impianto esistente erano stati due e presentato la nota dell'11 giugno 2010 in cui si rilevava che non erano state risolte le carenze relative alla completa valutazione preventiva del rischio cancerogeno derivante dal *car-fluff* per la presenza di idrocarburi pesanti e dalle ceneri, già evidenziate nella nota del 19 marzo 2019 per la conferenza di servizi istruttori del 7 aprile.

L'ARPA, nella nota del 14 giugno 2010, allegata al verbale della conferenza di servizi, ha rilevato che il Comune di Anagni era inserito nel piano di risanamento della qualità dell'aria approvato dalla Regione Lazio con delibera del Consiglio del 10 dicembre 2009 in classe 2 dove è accertato il superamento o l'elevato rischio di superamento di almeno un inquinante e in

cui sono previsti piani per il risanamento della qualità dell'aria; che dalla centralina di Anagni emergeva il superamento dei limiti di NO<sub>2</sub> e 35 superamenti dei limiti delle PM<sub>10</sub> nel 2006, 2007, 2008; richiedeva un sistema di monitoraggio continuo sugli inquinanti da parte dell'ARPA; un sistema di abbattimento degli NO con un sistema catalitico tipo SCR, una temperatura minima di almeno due secondi per l'ASR combustibile con una percentuale di cloro, un idoneo sistema di smaltimento al chiuso delle ceneri pesanti; aveva espresso dubbi sulla natura dell'impianto se gassificatore o inceneritore, ai fini della normativa applicabile.

La nota della ASL di Frosinone del 2 aprile 2010 aveva escluso profili ostativi ma condizionati al parere dell'ARPA e comunque ad un sistema di monitoraggio da parte dell'ARPA e con l'invito al Comune *“a riconsiderare l'opportunità di consentire nuove emissioni in area diffusamente urbanizzata”*.

Ne deriva che, già con riferimento ai pareri espressi da tali organi tecnici, fosse giustificato il diniego, non essendo stato realizzato il monitoraggio continuo richiesto dall'ARPA né modificato il sistema di abbattimento di NO<sub>x</sub>.

Anzi, con riferimento a tali criticità, la difesa della appellante deduce che il sistema di monitoraggio avrebbe richiesto una modifica dell'impianto già prima dell'avvio, riconoscendo quindi il mancato adeguamento a quanto richiesto nella conferenza di servizi istruttoria. Tale argomentazione difensiva circa la modifica dell'impianto non può poi essere condivisa, in quanto il potere di modifica di un impianto ai fini della verifica delle emissioni da parte dell'ARPA è espressamente previsto nella disciplina dell'AIA (in particolare art. 3 e 5 lettera h) del d.lgs. n. 59 del 2005.

Con riferimento al sistema di abbattimento del NO<sub>x</sub>, la difesa appellante sostiene che il sistema non catalitico con reagenti – peraltro meramente ipotizzato e comunque non sperimentato- sarebbe stato idoneo a far scendere le emissioni al disotto dei limiti regionali, in quanto le emissioni di partenza

erano comunque basse, mentre quello catalitico avrebbe comportato una vita media limitata e il successivo smaltimento.

Sotto tale profilo, si deve rilevare che il sistema di abbattimento proposto era stato già rilevato come critico nella conferenza di servizi del 7 aprile e che il sistema di abbattimento catalitico è stato richiesto dall'ARPA.

Si deve, quindi, rilevare, sul punto, che le modifiche al fine di contenere o verificare le emissioni sono espressamente previste dalla disciplina dell'AIA sopra richiamata, con la conseguente legittimità, nel caso di specie, di tali richieste di modifica, espressione di discrezionalità tecnica certamente non tacciabile di illogicità od abnormità.

Ne deriva che già il mancato adeguamento a quanto richiesto ai fini del controllo e della riduzione delle emissioni giustifica il parere negativo dell'Area VIA della Regione Lazio.

Inoltre, ai fini della completezza della verifica delle emissioni, l'Area VIA regionale, già in vista della conferenza di servizi del 7 aprile, aveva richiesto la presentazione dei dati delle sostanze inquinanti rispetto alla produzione del *car fluff* 1-2-3, essendo stati presentati solo per il *car fluff* 4.

La mancata presentazione di tali dati neppure è specificamente contestata nell'atto di appello.

Quanto alle ulteriori contestazioni della difesa appellante circa le valutazioni dell'Area VIA della Regione sulle emissioni degli inquinanti, ritiene il Collegio di evidenziare la genericità di tali deduzioni difensive, nelle quali si prospettano modifiche e accorgimenti per la riduzione di tali emissioni, non effettivamente contenute nel progetto presentato. Tali deduzioni non sono quindi idonee a superare i rilievi effettuati dagli organi tecnici che hanno partecipato alla conferenza.

Né può rilevare il confronto con altri impianti più inquinanti sul territorio nazionale, essendo evidente che le amministrazioni si sono espresse con riferimento allo specifico impianto in questione.

Inoltre, in relazione a quanto sopra evidenziato circa l'ampiezza della valutazione di compatibilità ambientale che, nel caso di specie, si accompagnava al procedimento AIA, la Regione ha comunque valutato tutte le ulteriori circostanze relative all'impianto in questione, con valutazioni negative, del resto, conformi agli altri soggetti che si sono espressi nella conferenza.

In particolare, la vicinanza dell'area industriale ad insediamenti abitativi e le previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti.

L'appellante contesta il riferimento alla vicinanza delle abitazioni, in quanto l'area dove sorge l'impianto sarebbe al di fuori del centro abitato, delimitato, ai sensi dell'art. 3 del codice della strada, e in zona di PRG a destinazione produttiva.

Ritiene il Collegio l'irrilevanza di tali argomentazioni rispetto alle complessive valutazioni di compatibilità ambientale che spettavano alla Regione ed espresse nella conferenza di servizi.

Infatti, una valutazione in termini di costi - benefici derivanti da un impianto industriale e dei suoi possibili effetti sull'ambiente e sulla salute dei cittadini vanno al di là della specifica localizzazione dell'area, ai fini urbanistici, dovendo essere considerata la vicinanza della abitazioni con riferimento all'effetto complessivo delle emissioni inquinanti sull'ambiente circostante.

Inoltre, la disciplina dell'AIA è finalizzata a *“conseguire un livello elevato di protezione dell'ambiente nel suo complesso”*.

Sotto tale profilo, si deve evidenziare che i vari soggetti partecipanti alla conferenza hanno fatto riferimento alla particolare criticità ambientale dell'area della valle del Sacco, circostanza che ha assunto anche un rilievo a livello legislativo, in quanto inserita tra i siti di bonifica di interesse nazionale, previsti dalla legge 9 dicembre 1998 n. 426 (nei quali devono essere effettuati interventi di bonifica e ripristino ambientale), dall' art. 11 *quaterdecies* comma 15 della legge 2 dicembre 2005, n. 248, aggiunto in sede di conversione del d.l. 30 settembre 2005, n. 203.



La complessiva scadente qualità ambientale dell'area in questione, confermata da tale previsione legislativa, ben poteva essere oggetto di valutazione nel suo complesso, a prescindere dalla presenza o dal superamento del singolo inquinante, come sostiene la parte appellante.

Inoltre, nei motivi di appello si deduce che il giudice di primo grado avrebbe fatto riferimento a circostanze non poste a base del parere dell'Area VIA, quale la vicinanza dell'impianto ad insediamenti abitativi, ma tale circostanza risulta espressamente indicata nel parere espresso dall'Area VIA della Regione.

Del tutto infondate sono poi le censure relative alle continue richieste di chiarimenti e integrazioni, essendo queste state inviate proprio al fine di addivenire ad una soluzione positiva della vicenda e comunque essendo espressamente previste richieste di adeguamento dell'impianto al fine di contenimento delle emissioni nella disciplina del procedimento per il rilascio dell'AIA.

Con specifico riferimento al parere del Comune, la società Marangoni deduce che il Comune avrebbe espresso il proprio dissenso su circostanze estranee all'oggetto della conferenza, in quanto in materia di localizzazione dell'impianto, la competenza sarebbe stata del Consorzio per lo sviluppo industriale, che si era espresso in senso positivo; inoltre, il Comune avrebbe ommesso di esprimersi sul parere igienico sanitario e la petizione dei Sindaci dei Comuni vicini sarebbe irrilevante, non avendo questi alcuna competenza rispetto al procedimento autorizzatorio; il dissenso del Sindaco non conteneva soluzioni propositive.

Tali motivi di appello sono infondati, in quanto il Sindaco non si è espresso sulla compatibilità dell'impianto con la destinazione urbanistica, produttiva dell'impianto e disciplinata dal Piano del consorzio industriale, ma ha espresso il proprio dissenso per gli effetti dell'impianto sull'ambiente circostante, sia sulla base di rilievi generali, quali l'inquinamento dell'area della valle del Sacco e l'incidente che aveva riguardante l'impianto in essere della società

Marangoni nel marzo del 2009, sia per le problematiche relative alle emissioni dell'impianto.

Il Sindaco era competente ad esprimersi su tali valutazioni, sulla base delle disposizioni del Testo Unico delle leggi sanitarie, artt. 216 e 217 R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, che attribuiscono al Sindaco, ausiliato dalla struttura sanitaria competente, il cui parere tecnico ha funzione consultiva ed endoprocedimentale, 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 ( cfr. Cons. Stato Sez. V, 27 dicembre 2013, n. 6264, Sez. III, 24 settembre 2013, n. 4687; Sez. IV, 15 dicembre 2011, n. 6612.)

Ai sensi dell'art. 216 del testo unico delle leggi sanitarie “ *le manifatture o fabbriche che producono vapori, gas o altre esalazioni insalubri o che possono riuscire in altro modo pericolose alla salute degli abitanti sono indicate in un elenco diviso in due classi. La prima classe comprende quelle che debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontano dalle abitazioni; la seconda quelle che esigono speciali cautele per la incolumità del vicinato*”.

Anche a prescindere, quindi, dalla individuazione della classe di insalubrità dell'impianto, in ogni caso, in base a tale disciplina, il Sindaco poteva valutare tutte le circostanze relative alla vicinanza dell'impianto all'abitato, indipendentemente dalla destinazione urbanistica dell'area.

Del resto anche l'ASL di Frosinone nella nota del 2 aprile 2010 indirizzata al Sindaco di Anagni si era espressa nel senso di raccomandare al Comune “*di riconsiderare l'opportunità di consentire nuove emissioni in area diffusamente urbanizzata*” e aveva condizionato il parere positivo al monitoraggio in accordo con l'ARPA.

Inoltre, sotto il profilo dell'impatto complessivo dell'impianto sull'ambiente circostante nonché con riferimento al pericolo per la salute della popolazione ben poteva essere valutato l'effetto dell'incidente occorso nel marzo del 2009,

che aveva comportato ordinanze del Commissario straordinario e del Sindaco relative al divieto di raccolta dei prodotti agricoli e di razzolamento degli animali, nonché di abbattimento di animali, con evidente danno per la popolazione.

Quanto alla nota dei Sindaci dei Comuni confinanti, si deve rilevare che, diversamente da quanto sostenuto dalla difesa ricorrente, anche questa poteva essere oggetto di considerazione nella conferenza, in quanto, pur non partecipando essi alla conferenza decisoria, la disciplina di tutela ambientale comporta valutazioni che riguardano il contesto generale che può essere interessato dalle emissioni nocive, non quindi limitato al territorio del Comune ove è posto l'impianto; inoltre la valutazione di impatto ambientale comporta comunque l'acquisizione di interessi anche di natura partecipativa, tramite la pubblicazione degli atti e le osservazioni degli interessati ( cfr. art 24 nel d.lgs. 152 del 2006), tra cui possono essere compresi anche i rappresentanti dei Comuni confinanti oltre alle associazioni rappresentative dei cittadini.

Con riferimento al parere della Provincia di Frosinone, la parte appellante deduce che si sarebbe espressa su aspetti non di propria competenza e sulla base di una relazione di un tecnico esterno senza un incarico formale; tali motivi sono all'evidenza infondati.

Infatti, è la stessa parte appellante a dedurre che la Provincia era competente in materia di emissioni; la relazione tecnica esprimeva criticità proprio sul quadro delle emissioni.

La circostanza che la Provincia abbia depositato una relazione tecnica di un soggetto esterno è irrilevante, in quanto il rappresentante della Provincia era presente alla conferenza di servizi ed ha quindi espresso il proprio parere negativo, facendo propria tale relazione tecnica.

Quanto al richiamo effettuato al sito di bonifica di interesse nazionale della valle del Sacco e allo studio epidemiologico dell'ASL RM E, si tratta sicuramente di elementi che il rappresentante della Provincia poteva indicare

in conferenza di servizi, trattandosi comunque di un ente esponenziale di una collettività territoriale e quindi con finalità di interesse generale della popolazione interessata.

Infine, il verbale della conferenza di servizi ha anche richiamato il principio c.d. “*di precauzione*”, sul quale è stata anche basata la decisione negativa del giudice di primo grado.

Tale richiamo è corretto, in quanto la disciplina di tutela ambientale e della salute dei cittadini deve ritenersi ormai orientata da tale principio, come del resto riconosciuto specificamente per la gestione dei rifiuti dal sopra richiamato art. 178 del d.lgs. n. 152 del 2006.

L'art. 191 del trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ha, infatti, indicato, al comma 1, la protezione della salute umana fra gli obiettivi della politica comunitaria in materia ambientale e, al comma 2, il principio di precauzione, quale obbligo giuridico di assicurare un elevato livello di tutela ambientale con l'adozione delle migliori tecnologie disponibili finalizzato ad anticipare la tutela, poi da apprestarsi in sede legislativa, a decorrere dal momento in cui si profili un danno da riparare, ai fini sia della sua prevenzione, ove possibile, sia del suo contenimento in applicazione del richiamato principio di precauzione, donde la rilevanza di quest'ultimo principio generale, soprattutto nel settore della salute, con una valenza non solo programmatica, ma direttamente imperativa nel quadro degli ordinamenti nazionali, vincolati ad applicarlo qualora sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone.

Detto principio generale integra, quindi, un criterio orientativo generale e di larga massima, che deve caratterizzare non soltanto le attività normative, ma prima ancora quelle amministrative, come prevede espressamente l'art. 1 della legge 7.8.1990 n. 241, ove si stabilisce che “l'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta ... dai principi dell'ordinamento comunitario” (Consiglio di Stato IV, 18 luglio 2017, n. 3559).

Ne deriva la correttezza delle valutazioni dell'Amministrazione nel caso di specie e la infondatezza di tutti i motivi di appello proposti dalla società Marangoni.

Quanto alle richieste istruttorie, ritiene il Collegio che non debbano essere accolte, in quanto una eventuale consulenza tecnica comporterebbe un inammissibile giudizio sostitutivo di una valutazione tecnico discrezionale (svolta dalla Amministrazione e demandata a specifici Organi in possesso in massimo grado delle competenze tecniche e scientifiche necessarie) ed in quanto tale "infungibile", salvo ipotesi di macroscopiche abnormità od illogicità, che, come si già prima rilevato, non ricorrono nel caso di specie (arg. ai sensi dell'art. 17 comma II della legge n. 241 del 1990); inoltre, le valutazioni effettuate nella conferenza di servizi hanno coinvolto una molteplicità di elementi di fatto e di interessi oggetto di ponderazione, secondo quanto previsto dalla disciplina in materia ambientale.

In conclusione l'appello è infondato e deve essere respinto.

In considerazione della particolarità e complessità delle questioni sussistono giusti motivi per la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Fabio Taormina, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

Cecilia Altavista, Consigliere, Estensore

Francesco Guarracino, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Cecilia Altavista**

**IL PRESIDENTE**  
**Fabio Taormina**

**IL SEGRETARIO**