

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO DIREZIONE GENERALE PUBBLICHE, GOVERNO DEL TERRITORIO E POLITICHE AMBIENTALI
28 MAR. 2017
SERVIZIO VALUTAZIONI AMBIENTALI Prot. N. 0080553 / 17



ISTANZA EX ART. 10-BIS, L. 241/1990



La società Ecotec s.r.l. (c.f. 01623670690) con sede in Ortona, località Tamarete - Zona Industriale,

premesso che la società Ecotec aveva presentato rituale domanda di valutazione di impatto ambientale,

vista la nota trasmessa il 17 marzo 2017 a mezzo PEC da parte del Direttore Generale Presidente del Comitato di Coordinamento Regionale VIA, con la quale veniva comunicato il giudizio espresso dal suddetto Comitato n. 2759 del 16.03.2017, recante preavviso di diniego (ai sensi dell'art. 10-bis, legge 241/1990),

considerati i motivi ostativi all'accoglimento della domanda, ivi rappresentati,

formula le seguenti osservazioni e chiarimenti, con richiesta di riesame del provvedimento.

Il parere del CCR posto a fondamento del preavviso di rigetto, afferma che

- *“Ai sensi dell’Allegato 1 della L.R. 45/2007 la presenza di case sparse costituisce, nel caso specifico, un criterio escludente, trattandosi di modifica sostanziale dell’impianto di trattamento rifiuti”.*
- *“Non è stato escluso il rilevante impatto ambientale aggiuntivo derivante dal raddoppio dei quantitativi e delle nuove tipologie di rifiuti in effetto cumulo con le altre attività esistenti nella zona e relativo traffico indotti”.*
- *“Nella configurazione impiantistica autorizzata erano previste emissioni da convogliare in atmosfera mediante camino previa depurazione con filtro a maniche modulare componibile, mentre dalla documentazione allegata all’istanza VIA non sono dichiarate emissioni in atmosfera né per lo stato di fatto né per lo stato di progetto”.*

ECOTEC s.r.l.  
C.da Tamarete  
Zona Industriale  
66026 Ortona (CH)  
Telef. 085 9032539  
Fax 085 9034855  
ecotec.srl@tiscali.it

P.IVA 01623670690

- "Non sono rispettati i criteri di cui alla parte III del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. relativamente alla gestione degli scarichi idrici".

Allo scopo di adempiere a quanto previsto dal suddetto art. 10-bis, nel comunicare tempestivamente le proprie osservazioni, la società Ecotec osserva:

**(1) Disciplina delle distanze di sicurezza e sua applicazione in favore delle "case sparse".**

Dall'esame della cartografia, le anzidette abitazioni risulterebbero collocate ad una distanza di circa 50 mt dal muro perimetrale dello stabilimento. Inoltre, risulta trattarsi di un piccolo complesso di edifici, non superiore a cinque unità.

E' opportuno definire la natura giuridica di tale complesso abitativo allo scopo di identificare la conseguente disciplina per quanto concerne le distanze di sicurezza che devono intercorrere nei confronti del contiguo stabilimento industriale.

Secondo la vigente disciplina urbanistica tale complesso può essere definito con la locuzione "*case sparse*", intese come "*località disseminate nel territorio comunale a distanza tra loro tale da non potere costituire nemmeno un nucleo abitato*", e meno che mai un "*centro abitato*" (ISTAT)<sup>1</sup>.

La pretesa dell'amministrazione di considerare la vicinanza delle suddette abitazioni quale circostanza "escludente" il rilascio positivo della valutazione di impatto ambientale per gli impianti situati all'interno dello stabilimento Ecotec, deve essere valutata in relazione alla normativa positiva esistente ed applicabile alla fattispecie.

Il principio di legalità che informa il nostro ordinamento giuridico richiede che limiti o divieti debbano trovare il loro fondamento nella legge, ai sensi dell'art. 41, comma 2, della Costituzione<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dicesi "centro abitato" un aggregato di case continue o vicine con interposte strade, piazze e simili, o comunque con brevi soluzioni di continuità, caratterizzato dall'esistenza di servizi o esercizi pubblici determinanti un luogo di raccolta, ove sogliono concorrere gli abitanti dei luoghi vicini per ragioni di culto, istruzione, affari, approvvigionamenti e simili". A sua volta, una risalente sentenza del supremo giudice di legittimità ha fornito la seguente interpretazione di "centro abitato" come "quel complesso di edifici abitati che sia sufficientemente organizzato, mediante l'impianto di servizi pubblici essenziali" (Cass. pen. sez. III, 2.07.1962).

<sup>2</sup> L'art. 41 Cost., dopo avere premesso che l'iniziativa economica privata è libera (comma 1), e che non deve svolgersi in contrasto con sicurezza, libertà, dignità umana (comma 2), stabilisce che "La legge determina i programmi e i controlli affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali" (comma 3). L'attività amministrativa di indirizzo e

In assenza di norme primarie attinenti alla fattispecie, eventuali iniziative ostantive sono da considerare illegittime, a nulla potendo valere la discrezionalità amministrativa che deve comunque essere utilizzata secondo parametri ragionevoli e nel rispetto del principio di proporzionalità (TAR Brescia, 534/12). Esaminiamo la disciplina positiva, nazionale e regionale, in materia.



**(1.a.) *Disciplina delle distanze di sicurezza degli impianti industriali.***

Lo stabilimento industriale di che trattasi è qualificato *ex lege* come un impianto di gestione dei rifiuti, la cui localizzazione è sottoposta ai principi ed alle norme di cui al d.lgs. 152/2006 nonché alle norme attuative devolute alla competenza della regione, che provvede mediante apposito piano regionale.

Le norme che disciplinano la fattispecie, dunque, secondo un ordine che procede dal generale al particolare, sono le seguenti:

**a) *in materia di gestione dei rifiuti***

- a.1.) le norme statali contenute nel d. lgs. 152/2006 (artt. 199 e 208);
- a.2.) le norme della regione Abruzzo di cui alla l.r. 83/2000 e s.m.i.;
- a.3.) il piano regionale sulla gestione dei rifiuti, allegato alla l.r. 1987;

**b) *in materia urbanistica***

- b.1.) le norme urbanistiche nazionali in materia di distanze;
- b.2.) le norme urbanistiche regionali;
- b.3.) le norme urbanistiche comunali (p.r.g., regolamento edilizio, NTA);

**c) *in materia di lavorazioni insalubri e pericolose;***

- c.1.) il t.u. delle leggi sanitarie (artt. 220-221);
- c.2.) le norme locali (regolamento di igiene).

**a) *norme in materia di gestione dei rifiuti***

---

coordinamento, che si esercita mediante piani, programmi, autorizzazioni, ordini e divieti - dunque - deve essere espressamente contemplata dalla legge.

ECOTEC s.r.l.  
C.da Tamarete  
Zona Industriale  
66026 Ortona (CH)  
Telef. 085 9032539  
Fax 085 9034855  
ecotec.srl@tiscali.it

P.IVA 01623670690

La legge nazionale conferisce alle Regioni il compito di disciplinare in dettaglio le attività e gli impianti di gestione dei rifiuti, dando attuazione ai principi espressi nel d. lgs. 152/2006. La Regione Abruzzo ha approvato una legge generale in materia (l.r. 83/2000), a cui sono seguite altre leggi regionali integrative (in particolare l.r. 45/2007 e 36/2013). Di speciale rilevanza, ai fini del presente parere, risultano le prescrizioni contenute nel piano regionale di gestione dei rifiuti del 2007, con riferimento alle distanze che devono essere rispettate dagli impianti di gestione dei rifiuti nei confronti dei centri abitati (cfr. pag. 335, di cui si dirà in appresso) e le specifiche disposizioni relative alle aree industriali (cfr. pag. 338/339).

Per quanto riguarda il primo gruppo di prescrizioni, che intende proteggere la popolazione dalle eventuali molestie derivanti da attività produttive, viene statuito il principio generale che *"Gli impianti devono essere posti a distanza di sicurezza dai centri abitati"*. Inoltre, *"L'ubicazione degli impianti sarà determinata tenendo conto della compatibilità con l'assetto urbano e con l'ambiente naturale e paesaggistico e delle condizioni meteorologiche e climatiche. Sono salve le norme vigenti per la localizzazione delle industrie insalubri"*.

Inoltre, *"(...) deve essere considerata anche una distanza da mantenere nei confronti di case sparse; nei confronti di abitazioni sparse dovrà essere effettuata una specifica verifica degli impatti, che prevede la messa in opera di eventuali misure di compensazione specifiche. Le distanze si intendono misurate dalla recinzione dall'impianto"*.

Nel limitarci al commento di queste prescrizioni, dobbiamo osservare che:

**I)** non vengono fissate distanze minime inderogabili, ma indicazioni finalistiche (distanze di sicurezza, evitare molestie da inquinamento, ecc..) che presuppongono una valutazione in concreto e caso per caso;

**II)** è contemplata una puntuale distinzione tra la tutela da assicurare nei confronti dei centri abitati e quella da rivolgere alle case sparse;

**III)** le misure protettive sono prescritte in via prioritaria per i nuovi impianti (pag. 335 cit.);

IV) nulla è stabilito per gli impianti preesistenti, che sono assoggettati al criterio direttivo della "preemptio"<sup>3</sup> (art. 844 c.c.).

Nella fattispecie, l'impianto Ecotec è stato autorizzato con determina regionale n. DN3/84 del 28.07.2007 alla realizzazione di un impianto di stoccaggio provvisorio (D15 - R13) e di recupero (R3 - R4) e pretrattamento di rifiuti non pericolosi e pericolosi, da ubicare nel Comune di Ortona, località Tamarete, zona industriale, dove attualmente è insediato ed opera.

Appare evidente che le contestazioni in ordine alle distanze con le abitazioni singole o case sparse avrebbero dovuto essere prospettate all'epoca del rilascio dell'autorizzazione, qualora esistenti all'epoca. Non essendosi verificato alcun impedimento, la questione sollevata solo oggi dalla Regione si manifesta come intempestiva e pretestuosa.

Ben è vero che la riconsiderazione della situazione relazionale tra impianto esistente e "case sparse" può derivare dalla proposizione di una variante sostanziale, come è stata qualificata dalla conferenza dei servizi, in considerazione dell'incremento delle tipologie e delle quantità dei rifiuti da trattare. Ma appare decisivo il rilievo che l'applicazione di un criterio penalizzante in funzione inibitoria è meramente affermato, senza alcun sostegno normativo, né alcuna giustificazione fattuale.

#### b) norme in materia urbanistica

Si è accennato alla potestà normativa attribuita dal vigente codice dell'edilizia alle regioni ed agli enti locali, in specie mediante il regolamento edilizio e le norme tecniche di attuazione. Nella fattispecie non risultano disposizioni specifiche regolatrici della materia delle distanze.

<sup>3</sup> Sull'applicazione del principio, perspicue osservazioni di natura generale sono espresse nella sentenza del TAR Brescia, che esprime il seguente giudizio: "Quando un'azienda agricola dedita all'allevamento è già insediata in un determinato sito il potenziamento dell'attività è tutelato dal principio di prevenzione, che, mutuato dalla disciplina civilistica sulle distanze dai confini, acquista in ambito urbanistico una particolare forza espansiva coinvolgendo non solo le costruzioni ma anche le destinazioni d'uso presenti. Per questa via è quindi possibile che un'azienda preesistente, pur non potendo osservare la disciplina sulle distanze minime, ottenga il permesso di modificare (anche con interventi di ristrutturazione pesante ai sensi dell'art. 10 comma 1-c del DPR 6 giugno 2001 n. 380) gli edifici produttivi" (sentenza 534/12, cit.). Appare di tutta evidenza che il principio di diritto affermato dal giudice amministrativo è pienamente applicabile anche al potenziamento di un impianto di gestione dei rifiuti, che è connotato ex lege dall'inerenza di pubblico interesse (art. 177, comma 2, d. lgs. 152/2006).

c) norme in materia di lavorazioni insalubri e pericolose

Analoghe considerazioni vanno espresse in materia di industrie insalubri. Il t.u. delle leggi sanitarie n. 1265/1934 prevede varie prescrizioni per il controllo delle industrie insalubri, dalla loro classificazione in due classi<sup>4</sup>, all'obbligo di notifica della prossima attivazione (art. 216), alla previsione di un'apposita regolamentazione comunale (reg. gen. sanità 45/1901, artt. 101 segg.).

Anche in questo caso non risultano norme applicabili.

Appare pertanto dimostrato che nessuna norma di diritto positivo può essere invocata dal Comitato di coordinamento regionale VIA a sostegno del preavviso di diniego di approvazione della v.i.a., mentre l'assoluta genericità del diniego ne comporta l'illegittimità sotto molteplici profili, sia per mancanza di disposizioni regolatrici della fattispecie, sia per carenza di motivazioni specifiche acquisite in forza di una idonea istruttoria, sia per mancata considerazione del principio di *preemptio*, doverosamente applicabile al caso che ci occupa.

**(2) Sulla qualifica di modifica sostanziale e sui suoi effetti ai fini del rilascio positivo della VIA**

Per quanto si riferisce alla natura di modifica sostanziale ascrivibile all'incremento dei volumi dei rifiuti da gestire ed alla previsione di ulteriori codici, si tratta di circostanza che costituisce la specifica ragione della scelta dell'azienda di assoggettare il progetto a valutazione di impatto ambientale, in luogo della verifica di compatibilità ambientale. Non può essere invece qualificata di per sé come un motivo ostativo al rilascio di provvedimento positivo di VIA.

Tale incremento delle quantità dei rifiuti viene citato anche come causa di un effetto cumulativo con le altre attività presenti nella zona, che la società avrebbe dovuto studiare e commentare. Come già è stato osservato dal rappresentante dell'azienda nel corso dell'audizione in comitato di coordinamento VIA, la pretesa è inesigibile, perché presuppone la conoscenza della dislocazione di altre attività produttive, le loro caratteristiche, i processi produttivi, la tipologia delle emissioni, e

<sup>4</sup> Le industrie insalubri sono divise in due classi, alla prima delle quali sono ascritti gli impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti solidi e liquidi (elenco B - nn. 100 e 101).

tali dati sono in esclusiva disponibilità dell'autorità amministrativa, senza alcuna possibilità di accesso da parte di Ecotec.

**(3) In materia di abbattimento delle emissioni in atmosfera**

In ordine all'assenza di previsioni sull'abbattimento delle emissioni atmosferiche, il comitato di coordinamento regionale VIA non ha fatto buon governo di quanto comunicato dal rappresentante nell'azienda nel corso dell'audizione in tale sede. L'autorizzazione attualmente vigente descriveva un assetto impiantistico che prevedeva una modalità di gestione dei rifiuti con loro movimentazione che comportava l'emissione di polveri, la loro canalizzazione verso un camino ed il conseguente abbattimento mediante un filtro a maniche. L'azienda ha provveduto a eliminare tale soluzione gestionale, come risulta dal progetto presentato ai fini del rilascio della VIA, eliminando in radice l'emissione di inquinanti atmosferici e la conseguente necessità di installare un impianto di abbattimento delle emissioni. Si tratta di una scelta aziendale che presenta un effetto decisamente migliorativo dell'impatto ambientale complessivo. Costituisce pertanto una misura che incide in modo positivo sull'assetto impiantistico in direzione di una maggiore compatibilità ambientale. E dunque avrebbe dovuto essere valutata come un fattore premiante e non già ostativo alla VIA.

**(4) In materia di scarichi idrici**

Infine, il preavviso di rigetto si limita a menzionare la tematica degli scarichi idrici, affermando in modo apodittico la incompatibilità del progetto con la normativa di settore, senza che sia dato di comprendere quale sia il vizio capitale riscontrato.

In conclusione, tutto ciò premesso e considerato, si chiede all'autorità amministrativa di tenere nella dovuta considerazione quanto esposto e riesaminare in senso positivo la richiesta dell'azienda.

Ortona, 27.03.2017

ECOTEC s.r.l.



ECOTEC s.r.l.  
C.da Tamarete  
Zona Industriale  
66026 Ortona (CH)  
Telef. 085 9032539  
Fax 085 9034855  
ecotec.srl@fiscali.it

P.IVA 01623670690