

## PARERE LEGALE

Con riferimento al procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA promosso dalla ditta Futura Recuperi srl dinanzi alla Provincia di Treviso ed avente ad oggetto la realizzazione e l'esercizio di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi da ubicare in Loc. Padernello del Comune di Paese, la società proponente ha richiesto al sottoscritto avvocato di esprimere un parere urgente in merito alle seguenti questioni:

1. se l'ubicazione dell'impianto sia incompatibile con i criteri di esclusione previsti dal paragrafo 1.3.7.2 dell'Elaborato D del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato con D.C.R. n. 30 del 29.04.2015;
2. se, alla luce di quanto disposto dall'art. 216 del R.D. n. 1265/1934, sussista un divieto di localizzazione dell'impianto in questione nell'area di progetto;
3. se sussista un impedimento alla localizzazione dell'impianto derivante dalla tutela delle produzioni agroalimentari di qualità;
4. se sia ostativa alla conclusione del procedimento di verifica la Deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 15.03.2018 con la quale il Comune di Paese ha adottato la settima variante al secondo Piano degli Interventi;
5. se il diniego di permesso di costruire comunicato dal Comune di Paese con nota prot. 3356 del 06.02.2018 risulti pregiudizievole alla positiva conclusione del procedimento autorizzatorio.

\* \* \*

Relativamente alla prima questione, si osserva che il paragrafo 1.3.7.2 dell'Elaborato D del PRGR:

- stabilisce che la distanza di sicurezza minima debba essere misurata tra l'area ove vengono effettivamente svolte le operazioni di recupero o smaltimento (intesa come il **luogo fisico ove avvengono le suddette operazioni**, indipendentemente dalla presenza di eventuali opere di mascheratura e/o mitigazione previsti in progetto) e gli edifici pubblici e le **abitazioni, anche singole, purché stabilmente occupate** (esclusa l'eventuale abitazione del custode dell'impianto stesso);
- specifica che le suddette distanze si computano indipendentemente dalla distanza fra la recinzione perimetrale dell'attività e le abitazioni o gli edifici pubblici;
- determina le distanze minime in relazione alle seguenti tipologie impiantistiche di recupero:
  - a) impianti di recupero aerobico e anaerobico di matrici organiche (500 m);
  - b) impianti di produzione CDR (100 m);
  - c) impianti di selezione e recupero (100 m).

Con parere interpretativo prot. 23911 del 21.01.2016, il Dipartimento Ambiente della Regione Veneto ha chiarito che:

- le tipologie impiantistiche individuate nell'elenco riportato al paragrafo 1.3.7.2 rappresentano un'individuazione per macro categorie che includono specifiche operazioni di trattamento meglio dettagliate all'Appendice 2 dell'allegato A (pag. 311/560) ed a cui si deve riferire qualora l'individuazione del tipo di impianto non sia direttamente rinvenibile nel citato elenco positivo;
- nel caso specifico di mero stoccaggio R13 e/o D15, dato che tale tipologia non è esplicitamente contemplata nel citato elenco del paragrafo 1.3.7.2, è necessario fare riferimento alla tabella di classificazione degli impianti di gestione rifiuti (pag. 315/560) che definisce lo "Stoccaggio"

una tipologia impiantistica ben distinta dalle altre ed in particolare da quella di “Selezione e recupero”, ricompresa anche nell’elenco riportato al paragrafo 1.3.7.2;

- la fattispecie “Stoccaggio”, non essendo ricompresa nella tabella di pag. 401/560, non deve rispettare alcuna distanza minima in termini di vincolo assoluto imposto dal vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti.

Ciò premesso, al fine di stabilire se, nel caso di specie, ricorra il vincolo escludente in esame, occorre:

1. accertare, in punto di fatto, se l’edificio ubicato a sud, oltre la linea ferroviaria, sia stabilmente occupato, ossia se vi abiti stabilmente qualcuno;
2. in caso affermativo, stabilire, in punto di diritto, se le operazioni di stoccaggio dei rifiuti previste in progetto possano essere considerate autonomamente rispetto alle altre attività di trattamento.

Sotto quest’ultimo profilo, si osserva quanto segue.

Sebbene l’impianto in progetto sia riconducibile, nel suo complesso, alla macro categoria “Selezione e recupero”, ciò, ad avviso del sottoscritto, non deve condurre alla semplicistica e formalistica conclusione secondo la quale ogni operazione svolta al suo interno soggiaccia alla distanza minima di 100 metri.

Invero, come risulta dalla tabella riportata alle pagg. 315-316-317/560 del PRGR, per ogni categoria impiantistica ricompresa nella macro categoria “Selezione e recupero” sono distintamente contemplate, da un lato, l’operazione R13 di “Stoccaggio funzionale”<sup>1</sup> e, dall’altro, le operazioni ad esso successive (R3-R4-R5-R12).

Pertanto, ogniqualvolta sia possibile distinguere non solo concettualmente, ma anche spazialmente, l’operazione di stoccaggio funzionale da quelle successive, deve ritenersi, ai fini dell’applicazione del paragrafo 1.3.7.2 dell’Elaborato D del PRGR, che lo stoccaggio funzionale sia equiparabile allo stoccaggio puro e che la distanza minima di 100 metri valga solo per le operazioni da R1 a R12.

A conforto di tale interpretazione, si osserva come il paragrafo 1.3.7.2 assuma, sotto diversi profili, un approccio sostanziale nel definire i criteri di esclusione connessi alla vicinanza di edifici, valorizzando fattori materiali sintomatici di un reale e non solo astratto rischio di disagio derivante dalla localizzazione dell’impianto. Così, in particolare, la distanza va misurata non dalla recinzione perimetrale, bensì dal luogo fisico ove effettivamente hanno luogo le operazioni di trattamento; inoltre, come già ricordato, costituiscono obiettivi sensibili, rilevanti ai fini del computo della distanza, solo gli edifici stabilmente destinati a civile abitazione e gli edifici pubblici costituenti aree sensibili (come strutture scolastiche, asili, ospedali, case di riposo, grandi luoghi di aggregazione).

---

<sup>1</sup> Cosa si debba intendere per stoccaggio funzionale è chiarito alle pagg. 312-313/560 del Piano Regionale, laddove si afferma:

*“Nel caso specifico dello stoccaggio si possono distinguere due diversi tipi di attività:*

*a) **STOCCAGGIO “PURO” (R13 o D15):** si intende un impianto o una linea autonoma presso cui si effettua unicamente stoccaggio (messa in riserva e/o deposito preliminare) su un elenco di codici CER, senza effettuazione di successive operazioni di recupero o smaltimento definitivo. In questo caso, bisogna individuare una linea specifica che afferisce al Tipo impianto: **STOCCAGGIO***

*b) **STOCCAGGIO FUNZIONALE (R13 o D15):** si intende un’attività funzionale alle successive operazioni di recupero o smaltimento svolte presso il medesimo stabilimento. In questo caso, non si individua una specifica linea e la capacità di stoccaggio è esplicitata in relazione alla linea di effettivo recupero e/o smaltimento”.*

Pertanto, concludendo sul punto, anche nell'ipotesi in cui il fabbricato ubicato a sud risulti stabilmente occupato, ciò non comporta l'automatica applicazione del vincolo escludente previsto al paragrafo 1.3.7.2 dell'Elaborato D del PRGR, in quanto, come illustrato nello studio preliminare ambientale, nel raggio di 100 metri da detto fabbricato sono previste unicamente operazioni di stoccaggio funzionale, idonee ad arrecare un disagio in tutto e per tutto uguale a quello dello stoccaggio puro.

\* \* \*

In merito al secondo quesito, lo stesso scaturisce dalle affermazioni contenute alle pagg. 2 e 3 delle osservazioni presentate dal Gruppo Petizione cava Campagnole, laddove si afferma che l'impianto in progetto, essendo qualificabile come industria insalubre di prima classe, non può essere localizzato all'interno del centro abitato del Comune di Paese, così come delimitato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 172 del 28.10.2013, stante il divieto contenuto all'art. 216 del R.D. 1265/1934.

In realtà, l'art. 216 del R.D. 1265/1934, pur prevedendo che le industrie insalubri di prima classe *“debbono essere isolate nelle campagne e tenute lontano dalle abitazioni”* (comma 2), stabilisce altresì che *“un'industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe, può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che l'esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato”* (comma 5).

Non sussiste, dunque, non divieto assoluto di localizzazione di un'industria insalubre, anche di prima classe, all'interno del centro abitato.

Al contrario, in giurisprudenza è principio risalente quello secondo il quale, per i fini di cui all'art. 216, 2° comma, t. u. leggi sanitarie n. 1265 del 1934, l'ubicazione di uno stabilimento industriale, per l'esercizio di una attività insalubre di prima classe, ad una distanza adeguata dalle abitazioni, tale da escludere immissioni nocive, deve ritenersi realizzata per uno stabilimento ubicato in una zona che la pianificazione urbanistica riserva alle attività industriali, presupponendo tale destinazione la formazione di una adeguata fascia di rispetto, dimensionata con riguardo alla prevalente direzione dei venti ed ad ogni altra circostanza; quindi tali zone industriali possono essere utilizzate per accogliere le industrie comprese nella prima classe di quelle nocive (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato Sez. VI, 26-02-1982, n. 98).

Anzi, in tempi più recenti è stato affermato che *“la norma [art. 216, comma 5, R.D. 1265/1934, n.d.r.] va letta tenendo conto delle modifiche legislative intervenute in materia di pianificazione del territorio, in base alle quali non risulta più possibile applicare la disposizione che impone alle industrie insalubri di prima classe di «essere isolate nelle campagne» dato che non è più consentita la realizzazione di edifici anche industriali, al di fuori delle zone destinate dai piani regolatori alla edificazione. Conseguentemente le suindicate industrie insalubri possono essere realizzate soltanto nelle parti del territorio classificate da P.R.G., in sede di zonizzazione, quali aree omogenee destinate ad impianti industriali o ad essi assimilabili, alla cui categoria generale sono appunto riconducibili”* (T.A.R. Toscana, Sez. II, sentenza 13.09.2005, n. 4417; in senso conforme T.A.R. Piemonte, Sez. I, sentenza 15.02.2010, n. 946).

Pertanto, il fatto, oltretutto da verificare, che il progetto ricada all'interno del centro abitato del Comune di Paese non può essere considerato, di per sé, un motivo ostativo alla sua realizzazione.

\* \* \*

Per quanto concerne il terzo quesito, anche alla luce di quanto dedotto alle pagg. 3 e 4 delle osservazioni presentate dal Gruppo Petizione cava Campagnole, occorre opportunamente distinguere tra i diversi profili di rilevanza delle produzioni agroalimentari di pregio.

All'uopo giova anzitutto richiamare il disposto dell'art. 21 del D.Lgs. 228/01, il quale recita:

*Art. 21*

*Norme per la tutela dei territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità*

*1. Fermo quanto stabilito dal decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato dal decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389, e senza nuovi o maggiori oneri a carico dei rispettivi bilanci, lo Stato, le regioni e gli enti locali tutelano, nell'ambito delle rispettive competenze:*

- a) la tipicità, la qualità, le caratteristiche alimentari e nutrizionali, nonché le tradizioni rurali di elaborazione dei prodotti agricoli e alimentari a denominazione di origine controllata (DOC), a denominazione di origine controllata e garantita (DOCG), a denominazione di origine protetta (DOP), a indicazione geografica protetta (IGP) e a indicazione geografica tutelata (IGT);*
- b) le aree agricole in cui si ottengono prodotti con tecniche dell'agricoltura biologica ai sensi del regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991;*
- c) le zone aventi specifico interesse agrituristico.*

***2. La tutela di cui al comma 1 è realizzata, in particolare, con:***

- a) la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, di cui all'articolo 22, comma 3, lettera e), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 8 novembre 1997, n. 389, e l'adozione di tutte le misure utili per perseguire gli obiettivi di cui al comma 2 dell'articolo 2 del medesimo decreto legislativo n. 22 del 1997;*
- b) l'adozione dei piani territoriali di coordinamento di cui all'articolo 15, comma 2, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e l'individuazione delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti ai sensi dell'articolo 20, comma 1, lettera e), del citato decreto legislativo n. 22 del 1997, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 389 del 1997.*

In attuazione dell'art. 21 del D.Lgs. 221/01, il paragrafo 1.3.6 dell'Elaborato D del PRGR stabilisce:

***Non è consentita la realizzazione di impianti per la gestione dei rifiuti in aree agricole ricadenti negli ambiti geografici di produzione agricolo-alimentari di qualità (produzioni DOP, IGP, IGT, DOC, DOCG), limitatamente alle superfici agricole effettivamente destinate alla coltura che la denominazione e l'indicazione intendono salvaguardare, nonché i terreni interessati da coltivazioni biologiche.***

***La verifica dell'effettivo utilizzo dei terreni, deve riferirsi alle informazioni contenute nel Fascicolo Aziendale previsto dall'Anagrafe del Settore Primario (L.R. n. 40/2003 e DGR n. 3758/2004), nonché dalle informazioni fornite dagli Enti di Controllo accreditati presso il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali. La non idoneità dell'area permane anche per i 5 anni successivi alla variazione colturale, come previsto dalle annotazioni del Fascicolo Aziendale.***

*Tali prescrizioni rivestono particolare importanza per l'autorizzazione alla realizzazione di discariche ed impianti di compostaggio (art. 21, comma 3, L.R. 3/2000).*

Pertanto, considerata la destinazione industriale dell'area di progetto, si ritiene che l'inclusione del comune di Paese in aree di produzione IGP, DOC o IGP non costituisca, in sé, un motivo escludente alla localizzazione dell'impianto.

Ciò non toglie tuttavia che, in base al combinato disposto dell'art. 19 e del punto 2, lett. c9) dell'allegato V alla parte seconda del D.Lgs. 152/06, il provvedimento di verifica, nel valutare la sensibilità ambientale delle aree geografiche che possono risentire dell'impatto del progetto, dovrà tenere conto anche dei "territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228"<sup>2</sup>.

Ovviamente tale valutazione dovrà essere adeguatamente motivata e dovrà dare conto delle ragioni per le quali, in concreto, l'Autorità Competente ritenga che le attività in progetto possano o meno arrecare un impatto negativo e significativo alle produzioni di qualità nei siti in cui le stesse sono effettivamente svolte.

\* \* \*

Relativamente al quarto quesito, si osserva quanto segue.

Con deliberazione n. 5 del 15.03.2018 pubblicata in data 12.04.2018, il Consiglio Comunale di Paese ha adottato la settima variante al secondo Piano degli Interventi, introducendo nelle Norme Tecniche Operative la seguente disposizione:

#### *ARTICOLO 61 bis*

#### *DISCIPLINA ATTIVITÀ DI STOCCAGGIO, TRATTAMENTO, RECUPERO E SMALTIMENTO RIFIUTI*

*1. Nel territorio del Comune di Paese, ivi compresi tessuti ed ambiti produttivi, viene fatto divieto di insediare nuove attività di stoccaggio, trattamento, recupero e smaltimento rifiuti prodotti da terzi da parte di imprese a ciò dedicate ed ascrivibili all'elenco delle industrie insalubri di prima e seconda classe, di cui all'art. 216 del TU delle leggi sanitarie.*

La stessa deliberazione dà atto "che, fino a quando la variante come sopra adottata non sarà divenuta efficace a norma dei commi 5 e 8 della legge regionale n. 11/2004, troveranno applicazione le misure di salvaguardia previste dall'art. 12, comma 3, del D.P.R. 6 giugno 2011, n. 380, ed ai sensi dell'art. 29 della legge regionale n. 11/2004, per quanto applicabile".

A prescindere da ogni considerazione in merito all'illegittimità di siffatta deliberazione che risulta palesemente invasiva delle competenze pianificatorie di Regione e Province in ordine alla localizzazione degli impianti di trattamento rifiuti, si osserva che l'adottata variante:

---

<sup>2</sup> La rilevanza, ai fini dello *screening*, dei territori con produzioni agricole di particolare qualità e tipicità è una specificità della legislazione nazionale, non essendo gli stessi territori contemplati nell'elencazione contenuta al punto 2 dell'allegato III alla Direttiva VIA 2011/92/UE.

1. non è strettamente rilevante ai fini della conclusione della procedura di *screening*, il cui scopo è esclusivamente quello di verificare se il progetto possa produrre impatti ambientali significativi e negativi;
2. non risulta ostativa neanche ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 208 D.Lgs. 152/06, dal momento che, come noto, ai sensi del sesto comma dello stesso articolo, l'approvazione del progetto "*costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico*".

La volontà espressa dal Consiglio Comunale potrà semmai assumere rilievo ai fini del parere che il rappresentante del Comune di Paese sarà eventualmente chiamato ad esprimere in seno alla conferenza di servizi istruttoria prevista dai commi 3 e 4 dell'art. 208.

\* \* \*

In ordine al quinto ed ultimo quesito, si ricorda preliminarmente che:

- l'autorizzazione unica di cui all'art. 208 D.Lgs. 152/06 è richiesta sia per la realizzazione che per la gestione dei nuovi impianti di trattamento;
- l'approvazione del progetto "*sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali*" (art. 208, comma 6), quindi anche il permesso di costruire di competenza comunale;
- nel caso in cui il gestore intenda avvalersi della procedura semplificata, la costruzione dell'impianto "*è disciplinata dalla normativa nazionale e comunitaria in materia di qualità dell'aria e di inquinamento atmosferico da impianti industriali e dalle altre disposizioni che regolano la costruzione di impianti industriali*" (art. 241, comma 7).

Pertanto, a ben vedere, poiché la società proponente non intende gestire il nuovo impianto mediante la procedura semplificata, il solo titolo che può abilitarla alla costruzione dello stesso è l'autorizzazione unica di cui all'art. 208, la quale, come detto, sostituisce, tra gli altri titoli, anche il permesso di costruire.

In conclusione, una volta conclusa la procedura di *screening*, si avrà la seguente opzione:

- in caso di esclusione del progetto dalla VIA, all'istanza ex art. 208 dovrà essere allegata tutta la "*documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica*", così come stabilito dal primo comma dello stesso articolo;
- in caso di assoggettamento a VIA, dovrà essere avviata la procedura di cui all'art. 27-bis del D.Lgs. 152/06; all'interno del provvedimento autorizzatorio unico regionale dovrà essere acquisita anche l'autorizzazione unica ex art. 208, per cui all'istanza di VIA dovrà essere allegata tutta la documentazione progettuale richiesta dal primo comma dell'art. 208 e dovrà essere indicata la stessa autorizzazione nell'elenco dei titoli da acquisire.

In fede,

Avv. Leonardo Filippucci