



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 556 del 2020, proposto da
Comune di Torre San Patrizio, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentato e difeso dagli avvocati Leonardo Pierdominici e Fabio Pierdominici,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Provincia di Fermo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata
e difesa dall'avvocato Leonardo Filippucci, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Macerata, via Velluti
n. 19;

Servizio Sportello Unico Attività Produttive - Piceno Consind, non costituito in
giudizio;

nei confronti

Società S.A.M. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Edoardo Maria Stecconi, Carlo Nunzio Sforza

e Antonella Storoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

sul ricorso numero di registro generale 26 del 2022, proposto da
Comune di Torre San Patrizio, in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentato e difeso dagli avvocati Leonardo Pierdominici e Fabio Pierdominici,
con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Servizio Sportello Unico Attività Produttive - Piceno Consind, non costituito in
giudizio;

Provincia di Fermo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata
e difesa dall'avvocato Leonardo Filippucci, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Macerata, via Velluti
n. 19;

nei confronti

Società S.A.M. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,
rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella Storoni e Carlo Nunzio Sforza, con
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 556 del 2020:

- del provvedimento "TITOLO UNICO n. 1123 del 01/09/2020" (doc. 1 pagg. 1-2-3) del Servizio Sportello Unico Attività Produttive - Piceno CONSIND ("SUAP"),
che ha disposto «ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 del D.P.R. 160/2010 e dell'art. 29-nonies del D.Lgs 152/2006, l'aggiornamento dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata alla società S.A.M. Unipersonale S.r.l., con sede legale nel Comune di Porto S.Elpidio (FM), S.P. Corvese n. 40, P.Iva: 01891740449, con Determinazione Dirigenziale n. 107 del 10/8/2016 (Reg.Gen. n. 813) della Provincia di Fermo Settore Ambiente con la quale è stato approvato il progetto di "Ampliamento della discarica per rifiuti non pericolosi" situata in località San Pietro di Torre San Patrizio (FM), approvando la modifica consistente nella

sostituzione di un'opera di sostegno originariamente prevista in terre rinforzate con una paratia in c.a. e prosecuzione a quota 146 m. s.l.m..»;

- di ogni altro atto presupposto conseguente o connesso, ancorché non conosciuto, tra cui la Determinazione della Provincia di Fermo - Settore Ambiente e Trasporti n. r.g. 508 del 20.8.2020 (doc. 1 pag. da 4 a 8) allegata al suddetto Titolo unico del SUAP Piceno CONSIND «quale parte integrante e sostanziale», e resa nota al ricorrente in data 1.9.2020 col provvedimento che l'ha incorporata;

quanto al ricorso n. 26 del 2022:

- del provvedimento “TITOLO UNICO n. 1453 del 18/11/2021” (doc. 50 pagg. 1-2-3-4) del Servizio Sportello Unico Attività Produttive - Piceno CONSIND (“SUAP”), che ha disposto «ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 del D.P.R. 160/2010 e dell'art. 29-nonies del D.Lgs 152/2006, il rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale relativa alla discarica per rifiuti non pericolosi situata in località San Pietro nel Comune di Torre San Patrizio (FM), a favore della alla società S.A.M. Unipersonale S.r.l., con sede legale nel Comune di Porto S. Elpidio (FM), S.P. Corvese n. 40 (P.Iva: 01891740449)»;

- di ogni altro atto presupposto o conseguente o connesso, ancorché non conosciuto, tra cui la Determinazione della Provincia di Fermo - Settore Ambiente e Trasporti n. r.g. 707 del 15.10.2021 e degli atti suoi allegati (doc. 50 pag. da 5 a 50), a sua volta allegata al suddetto Titolo unico del SUAP Piceno CONSIND quale parte integrante e sostanziale, e resa nota al ricorrente in data 18.11.2021 col provvedimento che l'ha incorporata;

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Fermo e della Società S.A.M. S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2022 la dott.ssa Simona De Mattia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. Con i ricorsi in epigrafe, il Comune ricorrente ha impugnato il provvedimento n. 1123 in data 1 settembre 2020, con cui il SUAP Piceno Consind ha autorizzato l'aggiornamento per modifica non sostanziale, ai sensi dell'art. 29 *nonies* del d.lgs. n. 152/2006, dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) di cui è titolare la società SAM s.r.l. per la gestione della discarica per rifiuti non pericolosi sita nel Comune di Torre San Patrizio, e il provvedimento n. 1453 del 18 novembre 2021, con cui il medesimo SUAP ha disposto il rinnovo dell'AIA in favore della predetta società.

2. A sostegno del ricorso RG n. 556/2020 (proposto avverso il provvedimento n. 1123 in data 1 settembre 2020), parte ricorrente deduce:

- violazione dell'art. 29 *nonies* del d.lgs. n. 152/2006, eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, erronea supposizione dei presupposti di fatto e falsa rappresentazione della realtà, dal momento che le modifiche autorizzate (installazione di un'ampia paratia in calcestruzzo armato in luogo dell'originaria opera di sostegno in terre rinforzate) non sarebbero qualificabili come non sostanziali, sicché l'*iter* procedurale da seguire avrebbe dovuto essere quello delineato dagli artt. 29 *ter* e 29 *quater* del d.lgs. n. 152/2006;
- violazione dell'art. 29 *nonies* del d.lgs. n. 152/2006, del d.lgs. n. 163/2006 e dell'art. 34, comma 11, del D.L. n. 179/2012, nonché eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, erronea supposizione dei presupposti di fatto e falsa rappresentazione della realtà, atteso che vi sarebbero ragioni ostative al rilascio a SAM delle autorizzazioni per la gestione della discarica, evidenziate dal Comune in Conferenza di Servizi e per le quali è stata interessata l'Anac con un apposito esposto, le quali impedirebbero in via pregiudiziale la prosecuzione di tale gestione. Dette ragioni ostative vengono prospettate in ricorso, quali autonomi motivi di doglianza, attraverso il "copia e incolla" delle note del Comune datate 9 giugno

2020 (indirizzata a Provincia e SUAP) e 15 novembre 2019 (indirizzata all'Anac), della memoria prodotta dall'Ente locale nel procedimento innanzi all'Anac e della nota di dissenso manifestata sempre dal Comune nel procedimento di rilascio del titolo unico per la modifica dell'AIA (pagine da 5 a 20 del ricorso).

3. Il ricorso RG n. 26/2022 è affidato, invece, ai seguenti motivi:

- violazione degli artt. 29 *octies* e 29 *nonies* del d.lgs. n. 152/2006, del d.lgs. n. 163/2006, dell'art. 34, comma 11, del D.L. n. 179/2012 e delle prescrizioni del PRGR Marche in materia di distanza dai centri abitati, nonché eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, erronea supposizione dei presupposti di fatto e falsa rappresentazione della realtà. Ancora una volta il Comune articola i motivi di doglianza mediante il “copia e incolla” delle medesime note allegate nel secondo motivo del ricorso RG n. 556/2020, per poi concludere, in sintesi, che: il rinnovo dell'AIA sarebbe illegittimo perché la gestione della discarica non sarebbe legittimata dalla gara svolta nel 2005; perché sarebbero stati violati i termini temporali concessori, anche per l'illegittima previsione, sempre nella gara originaria del 2005, di rinnovi a tempo indefinito; perché il terreno su cui SAM esercita la discarica non sarebbe di sua proprietà; perché sarebbe venuto meno in capo alla medesima SAM il requisito di società mista pubblico-privato; perché sarebbe illegittima la stessa volturazione dell'AIA oggi rinnovata; perché SAM avrebbe agito in vietato regime di subappalto; perché l'impianto non rispetterebbe la distanza minima dal centro abitato (cfr., pagine 25, 26 e 27 del ricorso);
- violazione del d.lgs. n. 152/2006 ed eccesso di potere per illogicità, irragionevolezza, erronea supposizione dei presupposti di fatto e falsa rappresentazione della realtà, atteso che il disposto rinnovo pretermetterebbe totalmente la problematica delle impattanti immissioni odorigene, nonostante il tema fosse stato segnalato in Conferenza dei Servizi, e ciò in violazione di quanto disposto dall'allegato VII alla parte seconda (punto 5) del d.lgs. n. 152/2006, così come modificato dal d.lgs. 104/2017, che definisce i contenuti dello Studio di

Impatto Ambientale.

4. Si sono costituite in entrambi i giudizi, per resistere, la Provincia di Fermo e la controinteressata SAM s.r.l.

Alla pubblica udienza del 9 novembre 2022, le cause sono state trattenute in decisione.

5. Reputa il Collegio che sia opportuna la riunione dei ricorsi in epigrafe ai fini di una loro trattazione congiunta, essendo evidenti i profili di connessione oggettiva e soggettiva, anche avuto riguardo alla sovrapponibilità di alcune censure proposte.

6. Entrambi i gravami, prescindendo dallo scrutinio dalle diverse eccezioni di inammissibilità sollevate dalle parti resistenti, sono infondati nel merito e vanno respinti.

6.1. Partendo dall'esame del primo motivo del ricorso RG n. 556/2020, si osserva quanto segue.

L'art. 5, comma 1, lett. l-bis del d.lgs. n. 152/2006 qualifica *“modifica sostanziale di un progetto, opera o di un impianto: la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell'impianto, dell'opera o dell'infrastruttura o del progetto che, secondo l'autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull'ambiente o sulla salute umana. In particolare, con riferimento alla disciplina dell'autorizzazione integrata ambientale, per ciascuna attività per la quale l'allegato VIII indica valori di soglia, è sostanziale una modifica all'installazione che dia luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa”*.

La Regione Marche, con la D.G.R. n. 1547 del 5 ottobre 2009 - Allegato I - ha fornito ulteriori chiarimenti su cosa debba intendersi per modifica sostanziale, introducendo alcuni criteri di riferimento e riservando all'Autorità competente di verificare gli impatti sulle matrici ambientali.

La Provincia di Fermo, nella nota prot. 10314 dell'11 agosto 2020 (*sub* documento n. 11 della produzione della Provincia), ha puntualmente argomentato le proprie valutazioni esplicitando in maniera chiara ed esaustiva le ragioni per le quali va

esclusa la natura sostanziale della modifica in argomento; essa, infatti:

“- non dà luogo ad un incremento del valore di una delle grandezze, oggetto della soglia, pari o superiore al valore della soglia stessa [la soglia fissata dall'allegato VIII, punto 5.4, è pari a Mg 25000];

- non rientra nei criteri elencati al punto 1.1 dell'allegato I alla citata DGR n. 1547 del 5/10/2009, che definiscono le modifiche sostanziali degli impianti IPPC (installazioni AIA);

- non ridefinisce i processi produttivi, non aumentano i consumi e, soprattutto, non si modifica il quadro emissivo (tipo di inquinanti, concentrazione, quantità specifica per unità di prodotto, quantità nell'unità di tempo) e quello più generale degli effetti ambientali; - la modifica in oggetto consiste nella sostituzione di un'opera di sostegno originariamente prevista in terre rinforzate con una paratia in calcestruzzo armato da proseguire anche in un tratto delle scarpate di scavo attualmente realizzate a quota 146 m.s.l.m. Contestualmente a tale intervento è previsto un recupero di volumi (circa mc. 5.500), già assentiti in sede di approvazione del progetto di ampliamento (Determinazione Dirigenziale n. 107 del 10/8/2016 Reg. Gen. n. 813), ma non realizzati durante l'esecuzione dei lavori del primo stralcio funzionale, da effettuare attraverso modeste variazioni dei profili di scavo che, comunque, non comportano aumento di volumetria complessiva di abbancamento dei rifiuti rispetto a quanto già autorizzato.

Si precisa, inoltre, che, dalla lettura degli elaborati progettuali, diversamente da quanto erroneamente evidenziato nella nota del Comune di Torre San Patrizio, la prevista paratia di pali trivellati verrà realizzata tutta interrata e posizionata al di sotto del telo impermeabile del fondo vasca”.

Le valutazioni della Provincia si rivelano del tutto coerenti e compatibili con la tipologia di opera da realizzare, che altro non è che la sostituzione di una struttura di contenimento con altra più solida e sicura, che lo stesso Comune, in sede di Conferenza dei Servizi, ha ritenuto migliorativa e sulla quale non ha formulato

osservazioni tecniche o ambientali, piuttosto motivando il proprio dissenso su questioni pregiudiziali riferibili alla legittimazione di SAM alla gestione dell'impianto (cfr., verbale della Conferenza dei Servizi del 10 giugno 2020, pagina 4 e nota del Comune contenente il proprio dissenso prot. 3312 dell'8 luglio 2020).

Peraltro l'istruttoria della Provincia è stata quanto mai accurata e completa, dal momento che, pur non essendone obbligata, trattandosi appunto di una modifica non sostanziale, l'Ente ha voluto ugualmente coinvolgere tutte le Amministrazioni interessate nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione, in modo che le stesse fossero messe *“nella condizione di valutare la proposta progettuale con gli stessi crismi previsti per i casi di modifica sostanziale”* (cfr. nota della Provincia prot. 10314 dell'11 agosto 2020).

6.2. Il secondo motivo del ricorso RG n. 556/2020 è inammissibile.

A prescindere dalla discutibile tecnica redazionale, che non consente di focalizzare appieno i motivi di doglianza, non essendo essi specificati se non nell'epigrafe del motivo stesso - con evidenti ripercussioni in termini di inammissibilità anche sotto tale profilo ai sensi dell'art. 40 c.p.a. -, le censure ricavabili, attraverso uno sforzo interpretativo, dal “copia e incolla” delle lettere e degli esposti non riguardano il provvedimento in questa sede gravato bensì atti diversi non oggetto di impugnazione e sono comunque tardive, essendo esse volte a contestare l'illegittimità di provvedimenti pregressi i cui effetti si sono ormai consolidati (quali l'affidamento della gestione a SAM con la gara del 2005, i successivi contratti di servizi via via stipulati, la volturazione dell'AIA in favore di SAM, in virtù della quale quest'ultima ha acquisito la titolarità della gestione dell'impianto, e i precedenti provvedimenti autorizzatori provinciali). Si tratta di profili che il Comune definisce pregiudiziali e tali da inficiare in via derivata anche gli atti autorizzativi impugnati con i presenti ricorsi, ma che tuttavia non possono essere oggetto di sindacato in questa sede.

7.1. Passando all'esame del ricorso RG n. 26/2022, il primo motivo è infondato nella parte in cui con esso si lamenta la violazione della disciplina sulle distanze dal

centro abitato, mentre è inammissibile per la restante, parte per le stesse ragioni appena esposte al paragrafo 6.2 che precede.

Quanto al profilo di infondatezza, si osserva che, come ben evidenziato dalla difesa delle parti resistenti nei rispettivi scritti difensivi, i criteri per la localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sono contenuti nel paragrafo 12 della parte seconda del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato con delibera del Consiglio regionale n. 128 del 14 aprile 2015 (PRGR 2015). In particolare, il paragrafo 12.4 esclude l'applicabilità dei criteri localizzativi individuati nel Piano per impianti già in essere, stabilendo che *“per gli impianti esistenti, nell'ambito dei procedimenti di rinnovo dell'autorizzazione (e/o di richiesta di ampliamento sottoglia), tali criteri dovranno comunque essere considerati al fine di impartire le prescrizioni necessarie a mitigare o compensare eventuali criticità”*.

Poiché l'impugnato provvedimento di rinnovo dell'AIA di cui si controverte non comporta alcun aumento delle volumetrie precedentemente autorizzate e nessuna modifica sostanziale, non si pone rispetto ad esso il problema di rispetto delle distanze minime dai centri abitati. L'ubicazione della discarica e l'applicazione dei criteri localizzativi previsti dal PRGR, ivi comprese le distanze minime dai centri abitati, hanno formato oggetto dei procedimenti di rilascio della originaria AIA del 2010 e dell'ampliamento autorizzato nel 2016, atti e procedimenti mai impugnati, i quali, pertanto, non possono più essere messi in discussione in questa sede, essendosi oramai consolidati i relativi effetti.

7.2. Ugualmente infondato è il secondo motivo del ricorso RG n. 26/2022.

Invero, prescindendo dalla genericità della doglianza - atteso che l'asserita violazione dell'allegato VII, parte seconda (punto 5), del d.lgs. 152/2006 è stata solo genericamente allegata senza ulteriori specificazioni - è sufficiente consultare gli atti dell'*iter* autorizzatorio per comprendere come la stessa sia smentita *per tabulas*.

In particolare:

- l'ARPAM, con parere prot. 13852 del 21.05.2020 (doc. 15 della Provincia), al fine di fornire il proprio contributo istruttorio in Conferenza dei Servizi, ha richiesto una serie di integrazioni, tra cui *“c) In relazione alla prescrizione relativa alla gestione operativa di cui all'AIA n° 68/2010 “Dovrà essere redatto un elaborato che quantifichi gli odori prodotti in fase di coltivazione della discarica rispetto a quelli derivanti dal vicino allevamento di suini e dall'impianto di compostaggio che sarà realizzato in continuità alla discarica. I rilievi, effettuati con le modalità riportate nelle linee guida dell'APAT, dovranno essere eseguiti, possibilmente, prima e dopo l'attivazione di detti impianti limitrofi. La relazione dovrà tenere conto degli studi già presentati nell'ambito della procedura per l'approvazione del progetto di compostaggio”:*

“i) deve essere fornita una valutazione dell'impatto odorigeno coordinata con gli elaborati prodotti in fase di coltivazione della discarica;

ii) dovrà essere previsto un piano di monitoraggio degli odori, con frequenza biennale e con modalità riconosciute;

iii) dovranno essere valutati i punti di monitoraggio dell'impatto odorigeno sulla base del contesto orografico e della direzione prevalente dei venti”;

- nella seduta del 10 giugno 2020 (doc. 16 della Provincia), la Provincia ha chiesto a SAM di produrre la documentazione integrativa indicata nel parere ARPAM;

- in data 9 ottobre 2020, SAM ha prodotto, tra l'altro, l'Elaborato H “Valutazione impatti odorigeni” (doc. 17 della Provincia);

- l'ARPAM, con parere prot. 14148 del 29 ottobre 2020 (doc. 18 della Provincia), ha ritenuto l'impianto idoneo a garantire il rispetto della normativa vigente;

- a fronte delle preoccupazioni espresse dal Comune di Monte Urano, nelle sedute della Conferenza dei Servizi del 19 ottobre 2020, del 26 novembre 2020 e 13 maggio 2021 (doc. 19, 20 e 21 della Provincia), SAM è stata invitata a produrre un nuovo elaborato relativo agli impatti odorigeni;

- in data 29 giugno 2021, la stessa ha prodotto l'Elaborato H-bis “Valutazione impatto odorigeno – giugno 2021” (doc. 22 della Provincia), in merito al quale il

Comune di Monte Urano, con nota prot. 9492 del 4 agosto 2021 (doc. 23 della Provincia), ha espresso parere favorevole;

- solo all'esito di tali aggiornamenti e del completamento dell'istruttoria come innanzi precisato, la Conferenza dei Servizi ha concluso con esito positivo il procedimento.

E' evidente, dunque, che la questione dell'impatto odorigeno è stata attentamente valutata dagli enti coinvolti; peraltro, la Provincia ha anche impartito ulteriori specifiche prescrizioni, come si evince dal punto 2.8 dell'Allegato C "Quadro Prescrittivo" alla determinazione dirigenziale n. 84 del 15 ottobre 2021, richiamata nel titolo unico n. 1453/2021.

Il Comune di Torre San Patrizio, per di più, nel corso dell'anzidetto procedimento, non ha mai sollevato la questione dei cattivi odori e, per di più, non ha preso parte alle ultime tre sedute della Conferenza dei Servizi dove tale problematica è stata ampiamente trattata, tanto che la Provincia di Fermo, con nota prot. 12589 del 12 agosto 2021 (doc. 28 della Provincia), ha ritenuto di invitare tutti gli enti a formulare eventuali ulteriori osservazioni tecniche; invito a cui il Comune ricorrente non ha risposto.

8. Per tutte le ragioni innanzi esposte, i ricorsi RG n. 556/2020 e RG n. 26/2022 vanno respinti.

9. Sussistono i presupposti per disporre la compensazione delle spese di entrambi i giudizi tra le parti, avuto riguardo ai profili peculiari della vicenda e alla natura degli interessi coinvolti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando:

- previa riunione dei ricorsi RG n. 556/2020 e RG n. 26/2022, li respinge;
- compensa le spese di entrambi i giudizi tra le parti.

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

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Tommaso Capitanio, Consigliere

Simona De Mattia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Simona De Mattia

IL PRESIDENTE
Giuseppe Daniele

IL SEGRETARIO