



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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso di registro generale numero 1522 del 2018, proposto dalla s.r.l. Ecologia Papotti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Nicola Avanzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Verona, via dei Mutilati, n. 3;

contro

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Il Comune di Moglia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Arrigo Gianolio e Orlando Sivieri, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Orlando Sivieri in Roma, via Cosseria, n. 5;

La Provincia di Mantova, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eloisa Persegati Ruggerini e Francesco Storace, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Francesco Storace in Roma, via Crescenzo, n.

20;

I signori Marco Capelli, Tiziana Marastoni, Paolo Zuccati, Antonio Leoni, Gabriele Pradella e Costante Sala, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Federico Gualandi e Francesca Minotti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Federico Gualandi in Bologna, via Altabella, n. 3;

nei confronti

La s.n.c. Open di Magnani Roberta e C., la s.r.l. B.M., la s.n.c. Eurotaglio di Zanini Stefano & C., la s.p.a. I.C.M. Industria Compensati Moglia, la società semplice Azienda Agricola Rino Zucchi & C., la s.r.l. Thema, la s.n.c. Al Ragno di Bavutti Carolina e C., la s.r.l. Green-Rov, la società semplice Società Agricola Eredi Carra Tonino di Calotti Maria Teresa, Carra Stefano e Carra Raffaella, la s.n.c. Tosi A. e C., la s.n.c. F.lli Bergamini Nicola e Luca, l'impresa individuale Losi Giovanni, la s.n.c. Mi.Vida Café di Amarilla Angela Viviana & C., la s.r.l. Cartes, la s.r.l. Autofficina Frignani Pietro, la s.r.l. Roversi Cesare Arredamenti, la s.r.l. A.T.M., la s.r.l. Idraulica Bellarmi Valerio di Bellarmi Sandro, la s.r.l. Car Service, la s.n.c. Moretti Luciano & C., la s.a.s. Cardigan di Roberta Rabitti e C., la s.n.c. Bulgarelli Alfiero e C., la s.n.c. Stireria Ci.Ti. di Carafoni Arturo e C., la s.r.l. Lanfrans Claudio, la s.r.l. Coenergia, la s.r.l. Unieffebi, la s.n.c. Pinze-Nez di Galli Susanna e Casari Daniele, la società cooperativa N.C.M. Gestioni Sportive, la s.r.l. Creasi di Frignani Alberto, l'impresa individuale Cremaschi Antenore, l'associazione sportive F.C. Moglia, la s.r.l. Kimy di Berni Manuela, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Barbara Masi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Il Comitato civico per l'ambiente e la salute di Moglia e Bondanello, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Federico Gualandi e Francesca Minotti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Federico Gualandi in Bologna, via Altabella, n. 3;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia, Sezione staccata di Brescia, Sezione Prima, n. 1225/2017, resa tra le parti, concernente l'annullamento degli atti della serie procedimentale finalizzata al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione di un impianto per lo smaltimento e il recupero di rifiuti pericolosi e non pericolosi.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Comune di Moglia, della Provincia di Mantova, del Comitato civico, dei signori Marco Capelli, Tiziana Marastoni, Paolo Zuccati, Antonio Leoni, Gabriele Pradella, Costante Sala e delle società Open, B.M., Eurotaglio, I.C.M., Agricola Rino Zucchi, Thema 2, Al Ragno, Green-Rov, Agricola Eredi Carra Tonino, Tosi, F.lli Bergamini, Losi Giovanni, Mi.Vida Cafe', Cartes, Autofficina Frignani, Roversi Cesare Arredamenti, A.T.M., Idraulica Bellarmi, Car Service, Moretti Luciano, Cardigan, Bulgarelli Alfiero, Stireria Ci.Ti., Carafoni Arturo, Lanfrans Claudio, Coenergia, Unieffebi, Pinze-Nez, Galli Susanna e Casari Daniele, N.C.M., Creasi, Cremaschi Antenore, F.C. Moglia e Kimy;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 22 novembre 2018, il consigliere Daniela Di Carlo e uditi per le parti gli avvocati Vincenzo Arrigo (su delega dell'avvocato Nicola Avanzi), Orlando Sivieri e Eloisa Persegati Ruggerini e l'avvocato Giuseppe Dalfino (su delega dell'avvocato Federico Gualandi), l'avvocato Barbara Masi e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società Ecologia Papotti (con separati ricorsi, di cui il primo giurisdizionale – il n. 531/2016 – e il secondo – il n. 532/2016 - straordinario al Capo dello Stato e poi trasposto) ha impugnato gli atti della serie procedimentale concernente il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione di un impianto, sito in Comune di Moglia, per lo smaltimento e il recupero di rifiuti pericolosi e non pericolosi.

1.1. La società ha presentato l'istanza per il rilascio del titolo in data 30 gennaio 2012 e ha depositato integrazioni al progetto in data 8 ottobre 2012 e in data 21 maggio 2013.

1.2. Con decreto n. 12618 del 20 dicembre 2013, la Regione Lombardia ha espresso parere favorevole, con condizioni e prescrizioni da recepirsi nei successivi provvedimenti abilitativi.

1.3. Pareri favorevoli sono stati espressi, altresì, dalla Provincia di Mantova e dall'ARPA.

1.4. I dissensi al progetto sono stati manifestati, invece, dal Comune di Moglia e dall'ASL.

1.5. In ragione della contrapposizione tra gli Enti coinvolti, con determinazione dirigenziale n. 2126 dell'8 ottobre 2015, n. 2126, la Provincia ha attivato la procedura prevista dall'art. 14-quater, comma 3, della L. n. 241/1990 per la remissione della questione all'esame del Consiglio dei Ministri.

1.6. Nella sede sovraordinata, il Consiglio dei Ministri ha ravvisato la prevalenza delle ragioni sottese alla salvaguardia della salute, ha deliberato di condividere, facendole proprie, le motivazioni espresse dal Comune di Moglia e dalla ASL di Mantova, ed ha concluso che, allo stato, non sussiste la possibilità di procedere alla realizzazione del progetto (delibera del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2016).

1.7. La deliberazione è stata successivamente trasmessa alla società interessata con la comunicazione del 5 febbraio 2016 della Provincia, a conclusione del procedimento iniziato, recante il definitivo rigetto dell'istanza del privato.

2. Con il ricorso di primo grado n. 531/2016 (proposto innanzi al Tar per la Lombardia, sezione di Brescia), la società istante ha impugnato tali ultimi provvedimenti (la deliberazione del Consiglio dei Ministri e la trasmissione della medesima a cura della Provincia), mentre con il ricorso straordinario al Capo dello Stato essa ha impugnato la determinazione provinciale di rimessione della questione all'esame del Consiglio dei Ministri e il presupposto verbale della Conferenza di Servizi del 15 settembre 2015, inizialmente non impugnati.

2.1. Questo secondo giudizio è stato poi trasposto in sede giurisdizionale su istanza della Provincia, assumendo il numero di ruolo 532 del 2016.

3. Il Ta.r. adito, con la sentenza n. 1225 del 13 ottobre 2017, ha:

- a) riunito i giudizi n. 531 e n. 532 del 2016 per ragioni di connessione soggettiva e oggettiva;
- b) respinto una serie nutrita di eccezioni preliminari;
- c) escluso la necessità dell'integrazione del contraddittorio nei confronti della ASL di Mantova, in ragione dell'esito della decisione nel merito;
- d) nel merito, respinto l'appello;
- e) compensato integralmente tra le parti le spese di lite.

4. La società Ecologia Papotti ha impugnato la sentenza, ritenendo erroneo il percorso logico-giuridico seguito dal primo giudice, nella parte in cui ha escluso:

- 4.1) la violazione e la falsa applicazione dell'art. 14, quater, comma 3 della L. n. 241/1990;
- 4.2) il difetto della motivazione espressa dall'Asl rispetto agli effettivi danni cagionabili alla salute pubblica qualora venisse realizzato l'impianto;

4.3) la violazione e la falsa applicazione dell'art. 3, della L. n. 241/1990 e l'illegittimità, in via derivata, dei provvedimenti impugnati;

4.4) la violazione del principio di precauzione e la necessità del suo bilanciamento con il principio di proporzionalità, con particolare riferimento alla valutazione di impatto sanitario (cd. VIS).

5. Si sono costituiti in giudizio con separate memorie, chiedendo la declaratoria di inammissibilità (per difetto di specificità dei motivi e per carenza di interesse) e di improcedibilità (per sopravvenuta carenza di interesse) dell'appello o, comunque, di infondatezza nel merito dell'avverso gravame:

- il Comitato civico per l'ambiente e la salute di Moglia e Bondanello e i signori Marco Capelli, Tiziana Marastoni, Paolo Zuccati, Antonio Leoni Gabriele Pradella e Costante Sala;
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- varie società che svolgono la loro attività d'impresa nella zona d'interesse;
- la Provincia di Mantova;
- il Comune di Moglia;

6. All'udienza camerale del 5 aprile 2018, fissata per la discussione dell'incidente cautelare, le parti hanno concordato per l'abbinamento della causa alla definitiva decisione di merito.

7. Le parti hanno ulteriormente insistito nelle rispettive tesi difensive mediante il deposito di documenti, di memorie integrative e di replica.

8. All'udienza pubblica del 22 novembre 2018, le parti hanno discusso la causa e il Collegio l'ha trattenuta in decisione.

9. La Sezione ritiene di prescindere dallo scrutinio delle eccezioni preliminari di inammissibilità e di improcedibilità dell'appello sollevate dalle parti resistenti, in ragione della manifesta infondatezza dell'appello nel merito: le ragioni di economia processuale (legate alla speditezza del processo e alla valorizzazione della *cd.* ragione

più liquida) e la maggiore utilità ritraibile dalle parti da una pronuncia di merito piuttosto che da una di mero rito, depongono a favore della deroga all'ordine delle questioni, di rito e di merito, da esaminare.

10. L'appello è infondato.

11. Il primo profilo di doglianza (corrispondente alla prima censura in cui si articola il primo complesso motivo di appello e all'intero secondo motivo di gravame) consiste nella critica secondo cui il giudice di prime cure non avrebbe correttamente applicato il principio di precauzione: in particolare, ci si duole del mancato contemperamento di tale principio con quello di proporzionalità.

11.1. La critica non è fondata.

11.2. La sentenza impugnata ha dato conto delle evidenze probatorie emerse nella sede conferenziale in relazione alle condizioni di salute della popolazione residente (precisamente, gli indicatori dell'incidenza delle patologie neoplastiche, delle patologie croniche non neoplastiche e degli eventi avversi alla riproduzione che connotano il contesto epidemiologico di Moglia) e delle risultanze delle indagini istruttorie eseguite dalla ASL di Mantova (relazione del 14 settembre 2015), traendone il ragionevole, quanto logico e conseguente convincimento, della necessità di approfondire in sede istruttoria l'aspetto concernente la valutazione di incidenza sanitaria, trattandosi di accertamento diverso e autonomo (e fondato su diversi presupposti) rispetto alla valutazione di impatto ambientale.

11.3. Il principio di precauzione è stato correttamente applicato e bilanciato con quello di proporzionalità: la necessità dell'approfondimento istruttorio non è una misura né eccessiva né sproporzionata rispetto all'effetto utile che si intende perseguire (l'esercizio dell'attività economica in condizioni di sicurezza per l'ambiente e per la salute delle persone), ma è anzi la soluzione più appropriata e commisurata al grado di pericolo per i rischi per la salute delle persone che abitano

o lavorano nelle immediate vicinanze. Dai documenti in atti, infatti, emerge che nell'area di interesse sono presenti le seguenti attività:

- nel raggio di 100 metri: insediamenti artigianali ed abitazioni dei custodi;
- nel raggio di 150 metri: aree residenziali;
- nel raggio di 500 metri: un panificio industriale e artigianale con attività di vendita al pubblico ("Pastipan" snc sito in Via Puccini 20); una gelateria produzione e vendita (Gelateria Chantilly, Via IV novembre); un locale di intrattenimento con somministrazione di alimenti e bevande al pubblico (Martini Club, Via Puccini 5/A), un ristorante ("Al Ragno" esistente dal 1971), due Bar (da Gianni e quello di pertinenza del distributore), una sala giochi, un Supermercato (della catena Famila), un negozio di parrucchiera, due negozi di ferramenta (Marazzi Gianni - Comm-Ferr), un negozio di prodotti per animali TecnoFarm, oltre al campo sportivo, al palazzetto dello sport a uso scolastico, alla piscina e numerose abitazioni e villette sparse.

11.4. Pertanto, malgrado vada confermato che -in linea di principio- nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'AIA (o di VIA) non è obbligatorio procedere alla valutazione di incidenza sanitaria, va tuttavia ribadito che è necessario procedervi quando le concrete evidenze istruttorie dimostrino la sussistenza di un serio pericolo per la salute pubblica. L'Amministrazione che in tali casi non la effettui incorre, pertanto, nel tipico vizio dell'eccesso di potere sotto il profilo del mancato approfondimento istruttorio, sintomatico della disfunzione amministrativa.

11.5. Nel caso di specie, è pacifico che non sia mai stata prodotta dalla società istante, sia nel corso del procedimento di VIA che in quello di AIA, alcuna valutazione epidemiologica utile a superare le menzionate criticità.

12. La seconda parte del primo motivo di appello sottopone a critica il ragionamento logico-giuridico seguito dal primo giudice, nella parte in cui lo stesso

non si sarebbe avveduto del fatto che nessun motivato dissenso sarebbe stato espresso dal Comune di Moglia e dalla ASL.

12.1. Anche questa censura è infondata.

12.2. Contrariamente a quanto ritenuto dall'appellante, il primo giudice ha dato ampiamente conto ed ha anzi esemplificato in maniera dettagliata i numerosi profili di dissenso espressi da tali amministrazioni, concernenti –soprattutto- la violazione dell'art. 216 del TULS e del regolamento locale di igiene (l'attività industriale da autorizzare è nuova rispetto alle preesistenze abitative e produttive della zona ed è riconducibile alla prima classe ex art. 216 del R.D. 27/7/1934 n. 1265, il quale – nel testo ancor oggi vigente – ne permette l'insediamento solo se “isolate nelle campagne e tenute lontane dalle abitazioni”), la localizzazione nel centro abitato in prossimità di luoghi sensibili (quali, la piscina comunale, il palazzetto dello sport utilizzato come palestra della scuola, il campo sportivo), le molestie odorose, i problemi viabilistici, l'inquinamento atmosferico e acustico.

13. Il terzo profilo del primo motivo di appello riguarda, invece, il difetto di istruttoria in cui sarebbe incorsa l'Amministrazione nell'emanare il diniego impugnato.

L'appellante sostiene che non esisterebbe alcun documento dell'istruttoria tale da consentire di ricostruire e far comprendere le ragioni di fatto e di diritto su cui si è fondato tale diniego.

13.1. La censura non ha fondamento.

13.2. Come correttamente osservato dal primo giudice, il diniego impugnato è stato emanato sulla base delle risultanze istruttorie compiute dalla ASL, la quale – nel manifestare la propria contrarietà al progetto- ha illustrato a più riprese le ragioni -a suo avviso- ostative all'insediamento industriale, e in particolare:

- nella nota 5.12.2014, si dava conto del mancato rispetto delle previsioni di cui all'art. 216 del T.U.L.S, alla luce della vicinanza delle abitazioni e dell'area residenziale;
- nella stessa nota e in quella del 12 aprile 2015, si sottolineava l'opportunità di acquisire una valutazione di impatto sanitario (VIS), in quanto la VIA sarebbe priva della correlazione tra gli impatti ambientali e gli effetti sulla salute pubblica;
- nella nota successiva del luglio 2015, l'autorità sanitaria dettagliava il contenuto della VIS, la quale avrebbe dovuto contemplare uno screening sulla situazione di partenza, la definizione della portata del progetto, la valutazione dei potenziali impatti sanitari (epidemiologia ambientale), un monitoraggio e una valutazione sanitaria post opera e un monitoraggio sulle aree di ricaduta degli inquinanti;
- in seguito, la medesima ASL segnalava sette tipologie di mancanze e lacune, ostative alla formazione di un parere ponderato;
- nella nota del 14 settembre 2015, si poneva l'attenzione sulla presenza di microinquinanti nell'area e sull'importanza della loro identificazione. La nota proseguiva con un approfondimento sullo stato di salute della popolazione residente e formava una griglia di screening con i diversi indicatori (incidenza delle patologie neoplastiche, delle patologie croniche non neoplastiche e degli eventi avversi alla riproduzione, concludendo che l'incidenza dei tumori maligni e delle patologie respiratorie croniche è più elevata nella popolazione di Moglia rispetto a quella dell'intera Provincia.

13.3. La sussistenza delle criticità è stata ravvisata anche nell'ambito del procedimento seguito, a seguito della rimessione degli atti da parte della Provincia, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri: i rappresentanti del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, del Ministero della Salute e del Ministero dello sviluppo economico, in particolare, hanno condiviso le perplessità

esplicitate dalla ASL, sicché anche la motivazione (sfavorevole) resa *per relationem* dal Consiglio dei Ministri risulta essere stata supportata da un idoneo approfondimento istruttorio.

13.4. Sotto altro e diverso profilo, l'appellante ha censurato il difetto di motivazione riferibile all'aggravamento dell'istruttoria ad opera del responsabile del procedimento, il quale lo avrebbe rinviato a più riprese in totale assenza di straordinarie e motivate esigenze, imposte dallo sviluppo dell'istruttoria medesima.

13.5. Il profilo, per tutto quanto sopra precisato in ordine alla necessità di approfondire l'aspetto inerente alla valutazione di incidenza sanitaria, è infondato: l'amministrazione provinciale non si sarebbe potuta esimere né dall'istruire sul punto, in modo compiuto, il procedimento, né dal rimettere la decisione alla sede sovraordinata ministeriale.

14. Il secondo motivo di appello concerne, invece, come anticipato al punto 11 che precede, la pretesa violazione del principio di precauzione e il suo mancato bilanciamento col principio di proporzionalità.

14.1. Nel richiamare quanto già esposto al punto 11, la Sezione precisa ulteriormente che, contrariamente a quanto prospettato dall'appellante, non può fondatamente sostenersi che gli impatti sulla salute pubblica fossero già stati considerati, illustrati e motivati nella precedente Valutazione di Impatto Ambientale del 2013, poiché una seria ed attendibile indagine epidemiologica non può prescindere dal compimento della VIS, avuto riguardo, per un verso, all'accertamento delle reali condizioni di salute in cui versa la popolazione di Moglia e, per un altro verso, all'analisi dell'impatto e delle ricadute sulle persone (quindi, non soltanto rispetto all'ambiente) di un nuovo impianto posto in prossimità di abitazioni e di attività imprenditoriali preesistenti.

15. In definitiva, per tutte le considerazioni che precedono, l'appello va respinto.

16. Le spese di lite del presente grado di giudizio, liquidate come in dispositivo secondo i parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e s.m.i., seguono la regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello n. 1522 del 2018, come in epigrafe proposto, lo respinge e condanna la parte appellante alla refusione delle spese di lite del presente grado di giudizio nella misura di euro 3.000,00 oltre spese generali, iva e cpa (se dovute come per legge) in favore di ciascuna parte costituita (si precisa che laddove la parte processuale sia formata da più soggetti, la somma liquidata andrà ripartita tra gli stessi, nei rapporti interni, secondo la regola della solidarietà).

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

Così deciso in Roma, piazza Capo di Ferro, nella camera di consiglio del giorno 22 novembre 2018, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Fabio Taormina, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Alessandro Verrico, Consigliere

Roberto Caponigro, Consigliere

L'ESTENSORE
Daniela Di Carlo

IL PRESIDENTE
Luigi Maruotti