

T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, sent. n. 2789 del 24 ottobre 2022 (ud. del 5 ottobre 2022)

Pres. Durante, Est. Di Popolo

Sostanze pericolose. Pericolo di incidenti rilevanti.

Il parere del CTR in merito ai rischi connessi all'esistenza di stabilimenti adibiti alla gestione di sostanze pericolose, e, quindi, assoggettati ai prescritti requisiti di sicurezza, si impone, in mancanza di apposita regolamentazione programmatica, allorquando: a) gli stabilimenti in parola siano realizzati *ex novo* ovvero subiscano modifiche suscettibili di costituire aggravio del preesistente livello di rischio di incidenti rilevanti o di comportare la riclassificazione da una soglia inferiore ad una soglia superiore o viceversa; b) in prossimità degli stabilimenti medesimi siano realizzati insediamenti o infrastrutture (quali vie di trasporto, luoghi frequentati dalla collettività, sia ad uso pubblico che ad uso privato, zone residenziali) suscettibili di interferire – dal punto di vista ubicativo ed operativo – il trattamento di sostanze pericolose e di aggravare, con la loro presenza il rischio di incidente rilevante; è, dunque, evidente che, per aversi siffatta accentuazione del rischio, gli interventi di trasformazione del territorio circostante ad un opificio classificabile nei termini di cui all'art. 3, comma 1, del d. lgs. n. 105/2015, che non consistano nella realizzazione o modifica degli stessi, devono sostanziarsi in “nuovi insediamenti o infrastrutture”, i quali, per effetto della rilevante implementazione delle attività antropiche da essi indotta all'interno del comparto di relativa localizzazione, richiedano una specifica verifica di compatibilità con i livelli di sicurezza prescritti dalla normativa di settore

T.A.R. Campania, Salerno, Sez. II, sent. n. 2789 del 24 ottobre 2022 (ud. del 5 ottobre 2022)

N. 02789/2022 REG.PROV.COLL.

N. 01379/2022 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 1379 del 2022, proposto da

OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Bifulco, Alfredo Cincotti, Ylenia Di Biase, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nonché sul ricorso proposto in via incidentale da OMISSIS, rappresentati e difesi dall'avvocato Simone Labonia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Campania, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Maria Imperato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio, in Salerno, via SS. Martiri Salernitani, n. 31;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Comune di Salerno, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Aniello Di Mauro, Nicola Comunale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del decreto del Dirigente della Direzione Generale per il Governo del Territorio della Regione Campania n. 58 del 20 maggio 2022: annullamento ex art. 39 del d.p.r. n. 380/2001 del permesso di costruire n. 70 del 22 maggio 2012.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e della OMISSIS S.r.l.;

Visto il ricorso incidentale proposto da OMISSIS;

Visto l'intervento *ad adiuvandum* del Comune di Salerno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2022 il dott. Olindo Di Popolo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Premesso che:

- col ricorso in epigrafe, la OMISSIS s.r.l. impugnava, chiedendone l'annullamento, il decreto dirigenziale (D.D.) n. 58 del 20 maggio 2022, col quale il Dirigente della Direzione Generale per il

Governo del Territorio della Regione Campania aveva annullato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 39 del d.p.r. n. 380/2001, il permesso di costruire (PdC) n. 70 del 22 maggio 2012, avente per oggetto la demo-ricostruzione, col beneficio dell'incremento volumetrico del 35% ex art. 5 della l. r. Campania n. 19/2009 (c.d. Piano Casa regionale), dell'edificio residenziale ubicato in Salerno, via Mecio Gracco, e censito in catasto al foglio 53, particelle 56 e 699;

- l'annullamento del PdC n. 70/2012, richiesto il 20 ottobre 2016 (prot. n. 686662) dalla OMISSIS s.r.l. (in appresso, OMISSIS) – in qualità di titolare dell'opificio industriale ubicato in Salerno, via Firmio Leonzio, n. 2, adibito alla produzione di ossigeno, azoto e argon tramite distillazione frazionata dell'aria –, nonché disposto dall'interpellata amministrazione regionale in esecuzione della sentenza n. 1012 del 21 aprile 2021 (pronunciata da questa Sezione in accoglimento del ricorso iscritto a r.g. n. 112/2021, proposto dalla menzionata OMISSIS avverso il silenzio inadempiuto serbato sulla propria istanza), era, segnatamente, motivato in base al rilievo che l'intervento assentito, per effetto dell'incremento volumetrico e, quindi, abitativo – ossia del corrispondente aumento dell'indice di affollamento – dal medesimo implicato, aveva comportato un aggravio del rischio e delle conseguenze di un incidente rilevante riconducibile alla contigua localizzazione del prefato opificio industriale e, pertanto, avrebbe dovuto essere previamente sottoposto al parere del competente Comitato Tecnico Regionale (CTR) della Direzione Regionale dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile – Campania, così come previsto dall'art. 22, commi 1, lett. c, e 10, del d.lgs. n. 105/2015 (sostitutivo del previgente art. 14 del d.lgs. n. 334/1999);

- nell'avversare siffatta determinazione, la ricorrente lamentava, con esposizione non propriamente improntata al canone di sinteticità ex art. 3, comma 2, cod. proc. amm., che la Regione Campania: a) in violazione del principio di proporzionalità dell'agere amministrativo e contraddittoriamente, avrebbe omesso di valutare gli interessi antagonisti alla rimozione del PdC n. 70/2012, astenendosi dall'interpellare il CTR, in via di convalida del rilevato vizio procedimentale, nonostante, all'indomani del rilascio di quest'ultimo, il medesimo CTR, con parere acquisito dal Comune di Salerno al prot. n. 89393 del 17 maggio 2018, si fosse espresso favorevolmente in merito alla compatibilità territoriale del divisato aumento del livello di rischio della OMISSIS (per effetto dell'ampliamento del relativo stabilimento mediante realizzazione di un deposito di gas naturale liquefatto, GNL) e nonostante con D.D. della Direzione generale Ciclo Integrato delle Acque e dei Rifiuti, Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali n. 42 dell'11 aprile 2018 fosse stata esclusa l'assoggettabilità di siffatto intervento a valutazione di impatto ambientale (VIA); b) in violazione dell'art. 14 del d.lgs. n. 334/1999, così come sostituito dal vigente art. 22 del d.lgs. n. 105/2015, avrebbe postulato, con riferimento al progetto assentito col PdC n. 70/2012 (avente per oggetto un intervento straordinario di demolizione e ricostruzione), la sussistenza di una ipotesi di rischio

implicante il previo pronunciamento del CTR; c) in violazione dell'art. 7 della l. n. 241/1990, non avrebbe assicurato la partecipazione al procedimento ex art. 39 del d.p.r. n. 380/2001 ai proprietari delle unità abitative dell'immobile demo-ricostruito; d) avrebbe illegittimamente omesso di compulsare il Comune di Salerno ad ovviare al rilevato vizio procedimentale; e) in difetto di motivazione, non avrebbe giustificato le ragioni di interesse pubblico prevalente alla rimozione del titolo edilizio rispetto all'antagonistico interesse privato alla sua conservazione, consolidatosi, in termini di affidamento, nel considerevole temporale trascorso dal momento di relativo conseguimento;

- con atto impropriamente qualificato come "ricorso incidentale", ma sostanzialmente configurantesi a guisa di ricorso autonomo, siccome ritualmente notificato alle controparti processuali, depositato in giudizio ed assistito dal regolare versamento del contributo unificato dovuto, OMISSIS, in qualità di proprietari di singole unità immobiliari ricomprese nel fabbricato demo-ricostruito giusta PdC n. 70/2012, impugnavano, chiedendone l'annullamento, previa sospensione, il D.D. n. 58 del 20 maggio 2022;

- tale gravame era affidato ad argomenti censori perfettamente sovrapponibili a quelli articolati dalla C. C.;

- l'intimata Regione Campania e la controinteressata OMISSIS si costituivano in resistenza;

- interveniva, inoltre, *ad adiuvandum* il Comune di Salerno;

- i ricorsi proposti venivano chiamati all'udienza del 5 ottobre 2022 per la trattazione dell'incidente cautelare sollevato da OMISSIS;

- nell'udienza camerale emergeva che le cause erano mature per la definizione immediata nel merito, essendo integro il contraddittorio, completa l'istruttoria e sussistendo gli altri presupposti di legge;

- le parti venivano sentite, oltre che sulla domanda cautelare, sulla possibilità di definizione dei ricorsi nel merito e su tutte le questioni di fatto e di diritto che la definizione nel merito pone;

Considerato, innanzitutto, che:

- l'abrogato art. 14 del d.lgs. n. 334/1999 (vigente, *ratione temporis*, al momento del rilascio del PdC n. 70/2012) stabiliva che: «1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Ministro dei lavori pubblici, d'intesa con i Ministri dell'interno, dell'ambiente, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e con la Conferenza Stato-regioni, stabilisce, per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante che rientrano nel campo di applicazione del presente decreto, requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale, con riferimento alla destinazione e utilizzazione dei suoli che tengano conto della necessità di mantenere le opportune distanze tra stabilimenti e zone residenziali nonché degli obiettivi di prevenire gli incidenti rilevanti o di limitarne le conseguenze, per: a) insediamenti di stabilimenti nuovi; b) modifiche degli

stabilimenti di cui all'articolo 10, comma 1; c) nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti, quali ad esempio, vie di comunicazione, luoghi frequentati dal pubblico, zone residenziali, qualora l'ubicazione o l'insediamento o l'infrastruttura possono aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante. (...). 4. Decorsi i termini di cui ai commi 1 e 2 senza che siano stati adottati i provvedimenti ivi previsti, la concessione o l'autorizzazione per gli interventi di cui al comma 1, lettere a), b) e c), sono rilasciate, previa valutazione favorevole dell'autorità competente di cui all'articolo 21, comma 1 [ossia del CTR], in ordine alla compatibilità della localizzazione degli interventi con le esigenze di sicurezza»;

- il vigente art. 22 del d.lgs. n. 105/2015 stabilisce, analogamente, che: «1. Nelle zone interessate dagli stabilimenti si applicano requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione territoriale, con riferimento alla destinazione e utilizzazione dei suoli, che tengono conto degli obiettivi di prevenire gli incidenti rilevanti o di limitarne le conseguenze, nei casi di: a) insediamenti di stabilimenti nuovi; b) modifiche degli stabilimenti di cui all'articolo 18, comma 1; c) nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti esistenti, quali, vie di trasporto, luoghi frequentati dalla collettività sia ad uso pubblico che ad uso privato, zone residenziali, qualora l'ubicazione o l'insediamento o l'infrastruttura possono aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante. (...). 7. Gli strumenti urbanistici da adottarsi a livello comunale individuano e disciplinano, anche in relazione ai contenuti del Piano territoriale di coordinamento di cui al comma 6, le aree da sottoporre a specifica regolamentazione nei casi previsti dal presente articolo. A tal fine, gli strumenti urbanistici comprendono un elaborato tecnico “Rischio di incidenti rilevanti”, di seguito ERIR, relativo al controllo dell'urbanizzazione nelle aree in cui sono presenti stabilimenti. Tale elaborato tecnico è predisposto secondo quanto stabilito dal decreto di cui al comma 3 ed è aggiornato in occasione di ogni variazione allo strumento urbanistico vigente che interessi le aree di danno degli stabilimenti, nonché nei casi previsti al comma 1, lettere a) e b) che modifichino l'area di danno, e comunque almeno ogni cinque anni. 10. Qualora non sia stato adottato l'elaborato tecnico ERIR, i titoli abilitativi edilizi relativi agli interventi di cui al comma 1, lettere a), b) e c), sono rilasciati qualora il progetto sia conforme ai requisiti minimi di sicurezza di cui al comma 1, come definiti nel decreto di cui al comma 3, previo parere tecnico del CTR sui rischi connessi alla presenza dello stabilimento. Tale parere è formulato sulla base delle informazioni fornite dai gestori degli stabilimenti, secondo i criteri e le modalità contenuti nel decreto di cui al comma 3»;

- ora, alla stregua della disciplina dianzi richiamata, il parere del CTR in merito ai rischi connessi all'esistenza di stabilimenti adibiti alla gestione di sostanze pericolose, e, quindi, assoggettati ai prescritti requisiti di sicurezza, quale, appunto, quello gestito dalla OMISSIS, si impone, in mancanza di apposita regolamentazione programmatica, allorché: a) gli stabilimenti in parola siano

realizzati ex novo ovvero subiscano modifiche suscettibili di costituire aggravio del preesistente livello di rischio di incidenti rilevanti o di comportare la riclassificazione da una soglia inferiore ad una soglia superiore o viceversa; b) in prossimità degli stabilimenti medesimi siano realizzati insediamenti o infrastrutture (quali vie di trasporto, luoghi frequentati dalla collettività, sia ad uso pubblico che ad uso privato, zone residenziali) suscettibili di interferire – dal punto di vista ubicativo ed operativo – il trattamento di sostanze pericolose e di aggravare, con la loro presenza il rischio di incidente rilevante;

- è, dunque, evidente che, per aversi siffatta accentuazione del rischio, gli interventi di trasformazione del territorio circostante ad un opificio classificabile nei termini di cui all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 105/2015, che non consistano nella realizzazione o modifica degli stessi, devono sostanziarsi in “nuovi insediamenti o infrastrutture”, i quali, per effetto della rilevante implementazione delle attività antropiche da essi indotta all'interno del comparto di relativa localizzazione, richiedano una specifica verifica di compatibilità con i livelli di sicurezza prescritti dalla normativa di settore;

- ed è altrettanto evidente che detta accentuazione del rischio non è configurabile nell'ipotesi di intervento di trasformazione del territorio circostante ad uno stabilimento adibito alla gestione di sostanze pericolose, la quale non integri gli estremi del “nuovo insediamento”, ma resti circoscritta – come, appunto, nel caso in esame – alla demolizione e ricostruzione, sia pure con l'ampliamento previsto dall'art. 5 della l. r. Campania n. 19/2009, di un immobile preesistente alla realizzazione di un simile stabilimento e non abbia, in quanto tale, attitudine ad alterare in misura rilevante l'equilibrio antropico di zona;

- in questo senso, giova richiamare le seguenti osservazioni, formulate dal Direttore del Settore Trasformazioni Edilizie del Comune di Salerno nella nota del 9 maggio 2022, prot. n. 114279: «Nel caso di specie, il manufatto oggetto del PdC n. 70/2012 è stato realizzato prima del 1942 ... Tale manufatto ha da sempre avuto destinazione d'uso residenziale, per cui, è logico e doveroso presumere che, al momento dell'allocazione dello stabilimento OMISSIS, siano stati correttamente verificati i livelli di rischio connessi all'esistenza di detto edificio. Ne discende che non può, oggi, essere messa in discussione l'ubicazione dell'immobile residenziale o la destinazione d'uso che lo stesso ha da sempre avuto, soprattutto se si considera che l'immobile mantiene, da sempre, la medesima area di ingombro. Occorre evidenziare, infatti, che l'edificio residenziale in parola, sebbene abbia beneficiato di un incremento volumetrico, ha mantenuto pressoché invariate le distanze dallo stabilimento OMISSIS, per cui neppure si può presumere un aumento del rischio per la pubblica e privata incolumità, che va, infatti, valutato avendo riguardo alla prossimità dei due edifici più che al numero di persone che l'immobile residenziale può potenzialmente ospitare»;

Considerato, altresì, che:

- all'indomani del rilascio del PdC n. 70/2012, il CTR, con parere acquisito dal Comune di Salerno al prot. n. 89393 del 17 maggio 2018, si è espresso favorevolmente in merito alla compatibilità territoriale del divisato aumento del livello di rischio dell'impianto gestito dalla OMISSIS, per effetto dell'aggiunta di un deposito di GNL, e della conseguente riclassificazione da "stabilimento di soglia inferiore" di cui alla lett. b a "stabilimento di soglia superiore" di cui alla lett. c del d.lgs. n. 105/2015;

- nell'assumere siffatta determinazione, il menzionato organo tecnico consultivo non avrebbe potuto prescindere dalla presenza del fabbricato controverso (al pari della compresenza di centri commerciali in zona: cfr. "Analisi Rapporto di Sicurezza OMISSIS – Salerno", a cura del Gruppo di Lavoro delegato dal Direttore Regionale dei Vigili del Fuoco della Campania con nota del 28 settembre 2020, prot. n. 22248) nella sua attuale configurazione morfologico-dimensionale, assentita col PdC n. 70/2012 e raggugliata con la fine dei relativi lavori, comunicata con nota dell'11 aprile 2017, prot. n. 62011;

- tanto induce ad escludere la paventata incidenza dell'intervento di demo-ricostruzione de quo rispetto sulle esigenze di sicurezza presidiate dall'art. 22 del d.lgs. n. 105/2015, la quale, altrimenti, non avrebbe potuto non essere rilevata dal CTR nella citata nota del 17 maggio 2018, prot. n. 89393;

Considerato, ancora, che:

- va accreditato il profilo di censura incentrato sul deficit motivazionale circa la prevalenza dell'interesse pubblico alla rimozione dell'emesso titolo edilizio rispetto all'interesse antagonistico dei soggetti privati alla sua conservazione;

- ed invero, a fronte del legittimo affidamento temporalmente consolidatosi, in capo alla C. C., nonché in capo ai suoi aventi causa, nel senso della stabilità degli effetti del conseguito PdC n. 70/2012, l'impugnato D.D. n. 58 del 20 maggio 2022 nulla indica al riguardo, così da integrare gli estremi della violazione dell'art. 21 nonies, comma 1, della l. n. 241/1990;

Considerato, infine, che:

- per *ius receptum*, è illegittimo il provvedimento di annullamento in autotutela di un permesso di costruire, qualora non sia stato comunicato l'avvio del relativo procedimento, dal momento che l'annullamento reca un pregiudizio al proprietario dell'immobile e, pertanto, quest'ultimo deve essere posto nella condizione di potervi partecipare (cfr., ex multis, TAR Campania, Salerno, sez. I, n. 391/2012; Napoli, sez. III, n. 6476/2014; sez. IV, n. 4246/2019, concernente una fattispecie in termini di rimozione in autotutela di un permesso di costruire non preceduta dalla comunicazione ex art. 7 della l. n. 241/1990 nei confronti dei proprietari aventi causa dell'originario beneficiario del titolo edilizio annullato; nonché, soprattutto, TAR Campania, Salerno, sez. II, n. 2313/2022, concernente la medesima vicenda in questa sede controversa);

Ritenuto, in conclusione, che:

- stante l'acclarata fondatezza degli ordini di doglianze dianzi scrutinati, ed assorbiti quelli ulteriori, i ricorsi proposti, rispettivamente, dalla OMISSIS e da OMISSIS devono essere accolti, con conseguente annullamento del provvedimento con essi impugnato;

- quanto alle spese di lite, appare equo disporre l'integrale compensazione tra le parti;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sezione staccata di Salerno (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sui ricorsi proposti, rispettivamente, dalla OMISSIS s.r.l. e da OMISSIS, li accoglie, per l'effetto annullando il decreto del Dirigente della Direzione Generale per il Governo del Territorio della Regione Campania n. 58 del 20 maggio 2022.

Spese compensate.

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

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 5 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere, Estensore

Laura Zoppo, Referendario