

Autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi

Cons. Stato, Sez. IV 19 ottobre 2021, n. 7011 - Giovagnoli, pres.; Martino, est. - Comune di Teano (avv. Romano) c. Ge.S.I.A. S.p.A. (avv. D'Angiolella) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica per la realizzazione di un impianto di gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al TAR per la Campania, la società odierna appellata impugnava il decreto dirigenziale n. 112 del 6 settembre 2016 del Dipartimento Salute e Risorse Naturali della Regione Campania, contenente diniego dell'autorizzazione unica *ex art. 208 T.U. Ambiente* per la realizzazione di un impianto di "gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi", da ubicare nel comune di Teano zona ASI "conglomerato 20" in opificio di proprietà della ricorrente, unitamente agli atti presupposti tra cui il verbale n.prot.0573327 del 1.9.2016 di "chiusura dei lavori" della Conferenza dei Servizi.

1.1. La società esponeva di essere un'azienda specializzata nel settore del recupero rifiuti e di avere da tempo programmato la realizzazione di un moderno impianto per il recupero di rifiuti ed in particolare per la c.d. messa a riserva; per tale iniziativa aveva acquistato da un Fallimento un manufatto industriale in Teano, già di proprietà "Isolmer Isolanti Meridionali srl", con chiara destinazione urbanistica industriale.

Il complesso procedimento autorizzatorio era stato avviato sin dal 2014 (istanza prot. 0403476 del 12 giugno 2014), ed in relazione ad esso era stato successivamente richiesto un contributo pubblico per realizzare l'impianto che, dopo apposito bando "Invitalia", era stato concesso.

L'impianto per la messa a riserva di rifiuti di cui alla richiesta di autorizzazione era relativo per lo più a rifiuti provenienti da attività industriali e come tali classificati come "speciali" e rientrava pertanto nella tipologia degli impianti di messa a riserva a supporto della raccolta differenziata.

La ricorrente aveva ottenuto al riguardo decreto VIA (provvt. Decreto VIA n.64 del 2 febbraio 2015) che aveva considerato l'impianto progettato perfettamente idoneo sia per il tipo di attività da svolgersi sia per l'ubicazione, seppure con prescrizioni.

1.2. Nell'ambito della successiva Conferenza di Servizi si era ritenuto, da parte regionale, di sospendere i lavori al fine di verificare l'applicabilità, al caso concreto, della sopraggiunta normativa regionale (art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania n. 14 del 2016), la cui interpretazione era stata differentemente valutata dai partecipanti alla Conferenza, al fine di acquisire al riguardo il parere dell'Avvocatura regionale.

1.3. In data 1 settembre 2016, previa convocazione, si era tenuta la seconda seduta della Conferenza di Servizi, in cui si era data lettura del parere dell'Avvocatura Regionale, che aveva ritenuto applicabile, nella specie, la legge regionale sopravvenuta.

La Conferenza, adeguandosi a tale parere, aveva dichiarato chiuso il procedimento.

1.4. Successivamente era pervenuto il decreto dirigenziale di diniego oggetto di impugnativa ed emendato con una successiva rettifica, non essenziale, oggetto del pari di gravame.

2. La società, in primo grado, articolava sei complessi mezzi di gravame.

3. Il TAR, nella resistenza della Regione Campania e del Comune di Teano riteneva fondato il terzo profilo del secondo mezzo - relativo all'inapplicabilità alla fattispecie di cui è causa del disposto di cui al comma 4 dell'art. 12 della legge della Regione della Campania n. 14 del 2016 e, per l'effetto, annullava i provvedimenti impugnati, disponendo, altresì, che "la Conferenza di Servizi dovrà riprendere i propri lavori, onde concludere il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione *ex art. 208 D.lgs. 152/2006*".

4. La sentenza è stata impugnata dal Comune di Teano, rimasto soccombente.

4.1. Le deduzioni del Comune possono essere così sintetizzate.

In primo luogo, il TAR non avrebbe considerato che l'istanza della società appellata riguardava l'autorizzazione a gestire un impianto per la messa a riserva di rifiuti "per lo più provenienti da attività industriali e come tali classificati come speciali e solo in minima parte provenienti dalla raccolta di rifiuti urbani".

L'impianto progettato avrebbe quindi ad oggetto anche il trattamento di rifiuti urbani, con la conseguenza che il divieto di localizzazione di cui all'art. 12, comma 4, della Legge Regione Campania n.14 del 2016 opposto dal provvedimento regionale impugnato, quand'anche limitato agli impianti per il trattamento dei rifiuti urbani, così come affermato dalla ricorrente in primo grado e ritenuto fondato dal TAR, rimarrebbe comunque valido e comporterebbe l'inoppugnabilità della determinazione assunta in merito dalla Regione.



In ogni caso, la norma di cui trattasi non consente nelle aree individuate come A - Sistemi a dominante naturalistica - la realizzazione di “nuovi impianti di smaltimento, di trattamento, di recupero di rifiuti”.

Il legislatore regionale avrebbe quindi fatto riferimento ai “rifiuti”, senza alcuna distinzione tra rifiuti urbani e rifiuti speciali

Tale interpretazione troverebbe conferma in quanto sancito nel prosieguo della norma stessa, che esclude dal divieto, tra l'altro, gli impianti per autodemolizione, i centri di raccolta per veicoli fuori uso e gli impianti di recupero di inerti di costruzione, che producono tutti, notoriamente, rifiuti speciali.

Se il divieto di cui all'art. 12, comma 4, della l.r. n. 14 del 2016 non comprendesse anche gli impianti per lo smaltimento, il trattamento ed il recupero dei rifiuti speciali, come ritenuto dal TAR, non sarebbe stato necessario elencare gli impianti a ciò destinati esclusi dal divieto stesso.

Sarebbe inoltre illogico sostenere che la tutela delle Aree individuate nel Piano Territoriale Regionale della Campania a matrice naturalistica non consentirebbe la realizzazione di impianti per il trattamento di rifiuti urbani, mentre consentirebbe l'insediamento di quelli per il trattamento di rifiuti speciali, che per loro natura sono di maggior impatto ambientale ed incidono particolarmente sulla tutela della salute umana e sull'integrità dell'ambiente.

Non sussisterebbe poi nel caso di specie l'esigenza di un'applicazione restrittiva della normativa regionale, ritenuta necessaria dal TAR per fugare dubbi di incostituzionalità della stessa.

Al riguardo, va considerato che una scelta interpretativa di tal fatta presuppone che il divieto di localizzazione abbia una portata generale e si estenda nella quasi totalità del territorio regionale. Al contrario delle altre fattispecie esaminate dalla Corte Costituzionale, la legge della Regione Campania n. 14/2016 contiene sì il divieto di localizzazione, ma esclusivamente per le aree a dominante matrice naturalistica, e prevede anche una serie di impianti ai quali tale divieto non si applica.

L'estensione di queste ultime, inferiore ad un terzo del territorio regionale, non sarebbe quindi tale da comportare un divieto generalizzato rispetto all'intero territorio regionale e consente, nel contempo, una pluralità di alternative.

4. Si è costituita, per resistere, la società GE.SI.A S.p.a.

5. Si è costituita, in adesione all'appello del Comune, la Regione Campania.

6. Le parti hanno depositato memorie conclusionali.

7. La società appellata ha eccepito l'inammissibilità ovvero improcedibilità dell'appello derivanti, a suo dire, dalla modifica del quadro normativo nonché dai successivi sviluppi della vicenda in sede amministrativa.

Il Comune ha invece ribadito il proprio interesse alla decisione atteso che l'auspicato accoglimento dello stesso farebbe rivivere tutti i provvedimenti regionali che avevano comportato sin dal 2016 l'esito negativo della Conferenza di servizi ed il diniego dell'autorizzazione unica per la realizzazione da parte della Ge.S.I.A. S.p.a. dell'impianto di gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi nel territorio comunale, rendendo così superflua ed irrilevante qualunque nuova e successiva determinazione, sebbene negativa, assunta poi nella medesima Conferenza di servizi.

8. La società ha depositato una memoria di replica.

9. L'appello è quindi passato in decisione alla pubblica udienza del 23 settembre 2021.

10. E' possibile prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari di improcedibilità ovvero inammissibilità, in quanto l'appello è infondato nel merito e deve essere respinto.

10.1. Al riguardo il Collegio premette che, in assenza di appello incidentale, la presente controversia è limitata all'interpretazione dell'art. 12, comma 4, della l. r. nel testo vigente *ratione temporis*, con l'ulteriore precisazione che, relativamente all'esegesi operata dal primo giudice, non possono più essere più messi in discussione, in quanto non gravati *ex adverso*, i capi 12.1, 12.1.1., 12.1.2, 12.1.3, 12.1.4, e 12.2 della decisione impugnata, con i quali il TAR ha statuito, da un lato, l'applicabilità al procedimento in esame della normativa sopravvenuta alla presentazione della domanda di autorizzazione, e, dall'altro, escluso il carattere meramente programmatico della disposizione, stante l'assenza di norme transitorie relative al periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della normativa regionale e l'approvazione del nuovo Piano regionale dei rifiuti.

10.2. Va peraltro soggiunto che il testo dell'art. 12, comma 4, della l.r. n. 14 del 2016 vigente al momento dell'impugnato diniego (6 settembre 2016), non è quello riportato dal TAR bensì il seguente, quale si evince dal testo originario pubblicato sul BURC della Regione Campania: “*Gli impianti per la gestione dei rifiuti non possono essere localizzati nelle aree individuate nel Piano Territoriale Regionale della Campania (PTR) come “Sistemi territoriali di Sviluppo: Dominanti” a matrice Naturalistica (Aree A); fatti salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei Consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità*”.

La versione riportata nella pronuncia impugnata (“*Nelle aree individuate come: A - sistemi a dominante naturalistica - tra sistemi territoriali di sviluppo del Piano territoriale regionale (PTR) non sono consentite realizzazioni di nuovi impianti di smaltimento, di trattamento, di recupero di rifiuti. È consentito nelle stesse aree, la realizzazione, l'adeguamento e l'ampliamento di impianti di trattamento aerobico della frazione organica, nonché degli impianti di compostaggio di comunità, a servizio dei Comuni, gli impianti per l'autodemolizione ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 8 aprile 2008, n. 31623 (Disciplina dei centri di raccolta dei rifiuti urbani raccolti in modo differenziato, come previsto dall'articolo 183, comma 1, lettera cc) del decreto legislativo 3 aprile 2006,*

n. 152, e successive modifiche) e i centri di raccolta regolamentati ai sensi del decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 209 (Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso), i centri di raccolta dei rifiuti urbani disciplinati dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 8 aprile 2008, n. 31623, gli impianti di recupero d'inerti da costruzione”), è infatti quella risultante dalle modifiche successivamente apportate con l.r. 23 dicembre 2016, n. 38, recante “Ulteriori disposizioni in materia di razionalizzazione, adeguamento e semplificazione della normativa regionale”.

11. Reputa il Collegio che le considerazioni svolte dal TAR in ordine alla necessità di operare una interpretazione costituzionalmente conforme della disciplina regionale all'epoca vigente siano ineccepibili e che non siano state punto scalfite dalle argomentazioni del Comune appellante.

11.1. In primo luogo, l'analisi letterale e sistematica del testo normativo depone per un'applicazione della disposizione limitata agli impianti di gestione dei rifiuti urbani giacché il divieto di cui trattasi è collocato nell'art. 12, riferito al Piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e non nel contesto dell'art. 13, che per l'appunto disciplina il Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, senza alcun richiamo al suddetto divieto di localizzazione, che neppure è contenuto nel successivo art. 15, avente portata generale.

Tale rilievo è poi rafforzato dal fatto che:

- l'unica eccezione al suddetto divieto di localizzazione riguardava, all'epoca, gli impianti di “trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei Consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità”, ovvero impianti specificamente collegati al ciclo dei rifiuti urbani (cfr. la definizione di compostaggio di comunità di cui all'art. 183, qq-bis) del d.lgs. n. 152 del 2006, definito come il “compostaggio effettuato collettivamente da più utenze domestiche e non domestiche della frazione organica dei rifiuti urbani prodotti dalle medesime, al fine dell'utilizzo del compost prodotto da parte delle utenze conferenti”);

- l'art. 13, relativo ai contenuti e finalità del “Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, anche pericolosi”, attribuiva al suddetto Piano, tra l'altro, il compito di indicare “i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti speciali”, senza in alcun modo richiamare o comunque fare salvo il divieto di localizzazione contenuto nel precedente art. 12.

11.2. E' poi irrilevante la deduzione dell'appellante secondo cui l'impianto progettato della società avrebbe avuto ad oggetto, sia pure “in minima parte”, il trattamento di rifiuti urbani.

Risulta infatti dagli atti di causa che l'unica ragione del diniego opposto all'originaria ricorrente fosse la ritenuta applicazione del divieto di cui trattasi anche agli impianti per la gestione dei rifiuti speciali, tanto che, per sciogliere siffatto dubbio interpretativo, la Conferenza di servizi aveva ritenuto di sottoporre all'Avvocatura regionale uno specifico quesito.

Le argomentazioni del Comune circa l'effettiva natura dell'impianto della società appellata si risolvono pertanto, a ben vedere, in una inammissibile integrazione postuma della motivazione del diniego impugnato in primo grado.

12. In secondo luogo, all'interpretazione estensiva propugnata dall'Amministrazione si oppone l'esegesi “costituzionalmente orientata” effettuata dal TAR il quale ha ricordato che “come più volte precisato dalla Corte Costituzionale, la gestione dei rifiuti è ascrivibile alla materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla legislazione esclusiva dello Stato (cfr. ex multis, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009). La disciplina dei rifiuti è riconducibile all'ambito materiale richiamato, anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 225 del 2009; nonché sentenze n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008), ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le tante, sentenze n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011). In questo ambito, «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», anche se le Regioni possono stabilire «per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati», pur sempre nel rispetto «della normativa statale di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 61 del 2009). Al contempo, «i poteri regionali non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili [...] di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio [...]» (sentenza n. 54 del 2012).

In particolare, con la sentenza n. 285 del 2.12.2013, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della L. R. Valle d'Aosta n. 33 del 2012, perché in contrasto con gli artt. 195, comma 1, lettere f) e p), e 196, comma 1, lettere n) e o), del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto disponeva, con riferimento al ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti speciali non pericolosi, un divieto generale di realizzazione e utilizzazione sull'intero territorio regionale di impianti di trattamento a caldo per lo smaltimento dei rifiuti (quali incenerimento, termovalorizzazione, pirolisi o gassificazione). Il principio costituzionale è stato, infatti, trasfuso in particolare nell'art. 195, comma 1, lett. p), del D. Lgs. n. 152/06, che nel ripartire le competenze in materia di gestione dei rifiuti tra i vari livelli di governo del territorio, attribuisce allo Stato il compito di individuare i “[...] criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento



dei rifiuti”. Nell’occasione il Giudice delle leggi ha osservato che “La disposizione impugnata, imponendo un divieto generale di realizzazione e utilizzo di determinati impianti su tutto il territorio regionale, non contiene un “criterio” né di localizzazione, né di idoneità degli impianti. Si tratta di un limite assoluto, che si traduce in una aprioristica determinazione dell’inidoneità di tutte le aree della Regione a ospitare i predetti impianti”.

12.1. Nel caso di specie le “aree a dominante matrice naturalistica” comprendevano circa un terzo del territorio della Regione Campania.

Deve pertanto convenirsi con il TAR che – nell’interpretazione datane dall’Amministrazione– il divieto di cui trattasi finirebbe col rappresentare una generalizzata e assoluta limitazione alla localizzazione di impianti per la gestione di qualsivoglia tipologia di rifiuti, la quale in mancanza di criteri uniformi dettati a livello statale porrebbe seri dubbi sulla legittimità costituzionale della richiamata normativa regionale, anche alla luce degli artt. 3, 41 e 97 della Costituzione.

Invero, “una generalizzazione del divieto di cui al comma 4 dell’art. 12, senza alcun contemperamento di interessi e valori di pari dignità costituzionale, quali la libertà di iniziativa economica e di concorrenza, risulterebbe ingiustificatamente discriminatoria, sproporzionata ed irragionevole, determinando peraltro seri rischi di collasso dell’intero ciclo di gestione dei rifiuti”.

12.2. Per quanto occorrer possa si osserva che, ancora da ultimo, la Corte Costituzionale ha ribadito che spetta allo Stato l’indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e che nel rispetto di tali criteri generali le Regioni sono chiamate a definire i criteri per l’individuazione, da parte delle Province, delle aree non idonee alla localizzazione dei suddetti impianti di smaltimento e recupero (*ex plurimis*, Corte cost., n. 142 del 2019; da ultimo n. 272 del 2020).

L’art. 199, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 disciplina i piani regionali di gestione dei rifiuti, attribuendo loro un contenuto in parte eventuale, in parte necessario.

Secondo la Corte “Entro quest’ultimo si colloca proprio la specificazione dei «criteri per l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l’individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti» (art. 199, comma 3, lettera l, del cod. ambiente).

È perciò il suddetto piano la sede che il legislatore competente ha scelto, al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione, all’esito di un procedimento amministrativo aperto alla partecipazione del pubblico, e nel quale sono sentiti gli enti locali e le Autorità d’ambito.

Sul punto, l’art. 199, comma 1, del cod. ambiente è infatti esplicito nel prevedere che «[l]’approvazione dei piani regionali avviene tramite atto amministrativo».

L’attività di pianificazione è per propria natura devoluta a realizzare una trama unitaria nell’assetto del territorio, ove confluiscono i più vari, e talvolta divergenti, interessi che la legge persegue. Sempre più presente nell’ordinamento, e tipica dell’attività amministrativa, è perciò l’esigenza di raggiungere un punto di sintesi, adottando scelte non frazionate, ma sensibili al contesto di pianificazione al quale vengono a sovrapporsi.

L’art. 199, comma 5, del cod. ambiente, stabilendo che «il piano regionale di gestione dei rifiuti è coordinato con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente» persegue proprio tale scopo”, con la conseguente illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedano divieti di localizzazione insensibili “alla concomitante pianificazione regionale, oltre che frutto di una scelta lontana da ogni concreto apprezzamento in ordine alla conformazione del territorio [...]” (così la sentenza n. 272 del 2020).

12.3. Con specifico riguardo alla Regione Campania, la Corte Costituzionale è stata poi recentemente chiamata ad esprimersi sulle disposizioni di cui all’art. 12, comma 4, della l.r. n. 14 del 2016, nel testo introdotto dall’art. 1, comma 1, lett. d), l. reg. Campania 8 agosto 2018, n. 29) (“nelle more della definizione e/o aggiornamento dei criteri per l’individuazione da parte delle Province, sentiti gli Enti d’Ambito ed i Comuni dell’Ambito Territoriale Ottimale, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 196, comma 1, lettera n), 197, comma 1, lettera d) e 199, comma 3, lettera l), del decreto legislativo 152/2006 e dell’adeguamento ed aggiornamento del PRGRU, in coerenza con le norme sulla pianificazione paesaggistica di cui alla legge regionale 2 agosto 2018, n. 26 (Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018) e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nelle aree individuate come: A - sistemi a dominante naturalistica - tra i sistemi territoriali di sviluppo del Piano territoriale regionale (PTR), non è consentita la realizzazione di nuovi impianti che prevedano il trattamento anaerobico, nonché in tutto o in parte, il trattamento di rifiuti speciali, ove il Comune interessato, previa delibera del Consiglio comunale, comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti. Nelle medesime aree l’autorizzazione regionale è comunque rilasciata per impianti previsti in conformità alle norme vigenti e riguardanti:

- a) il trattamento dei rifiuti da attività agricole e agro - industriali, codici CER con primi numeri 02 01, esclusi quelli contenenti sostanze pericolose;
- b) il trattamento dei rifiuti da demolizione e costruzione, nonché da attività di scavo, codici CER con primi numeri 17, esclusi quelli provenienti da siti contaminati o contenenti sostanze pericolose;
- c) lo smantellamento dei veicoli fuori uso codici CER con primi numeri 16 01”.



E' significativo che, di tali disposizioni, la Corte abbia escluso l'incostituzionalità osservando che a differenza dell'originaria formulazione (che viene in rilievo nella fattispecie), quella attualmente vigente, oltre ad avere carattere transitorio, non reca una diretta individuazione di aree non idonee né fissa, di per sé, *“un criterio generale di localizzazione, compito che spetterà invece ai successivi atti regionali e in particolare al piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani (da qui: PRGRU). Si tratta, pertanto, di prescrizioni tese a valere soltanto nelle more dell'aggiornamento dei criteri regionali e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di censura.”*.

Anche tale pronuncia costituisce, pertanto, una indiretta conferma della correttezza dell'esegesi delle previgenti disposizioni operata dalla pronuncia in questa sede impugnata.

13. In definitiva, per quanto testé argomentato, l'appello deve essere respinto.

L'obiettivo complessità delle questioni induce peraltro a compensare integralmente tra le parti le spese del grado.

(Omissis)

