

Localizzazione di impianti di recupero di materia e valorizzazione dei materiali stoccati nelle c.d. «ecoballe» durante il periodo emergenziale per la gestione dei rifiuti

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 15 dicembre 2021, n. 8015 - Abbruzzese, pres.; Di Vita, est. - Comune di Qualiano (avv.ti Fusco, Ferrara) c. Regione Campania (avv. Marzocchella) ed a.

Ambiente - Impianto di recupero di materia dei rifiuti stoccati in balle - Realizzazione - Individuazione del sito.

(*Omissis*)

FATTO

Il Comune di Qualiano impugna, chiedendone l'annullamento, la delibera di Giunta Regionale n. 570 del 18.9.2018 avente ad oggetto "Acquisto Area ex centrale Turbo Gas dell'Enel Produzione S.p.a. in Giugliano in Campania" e gli ulteriori atti indicati in epigrafe con i quali è stato individuato il predetto sito dell'Enel Produzione s.p.a. in località Ponte Riccio di Giugliano in Campania, per la localizzazione di impianti di recupero di materia e valorizzazione dei materiali stoccati nelle c.d. "ecoballe" durante il periodo emergenziale per la gestione dei rifiuti.

Premesso che il sito in questione dista circa pochi chilometri dal centro abitato qualianese, parte ricorrente premette che la Regione Campania:

- con l'impugnato provvedimento, ha dichiarato di voler conformarsi alla pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 16.7.2015 nella causa C 653/13, recante comminatoria di penalità di mora in riferimento alla gestione dei rifiuti in Campania;

- ai sensi dell'art. 2 del D.L. n. 185/2005 convertito dalla L. n. 9/2006, aveva in precedenza approvato un piano straordinario di interventi con delibere di Giunta Regionale n. 828/2015 e n. 418/2016 che, per il recupero di materia e la valorizzazione dei materiali dai rifiuti stoccati in balle nei siti dedicati, prevedeva originariamente l'utilizzo dello stabilimento di tritovagliatura ed imballaggio rifiuti (Stir) di Tufino, opportunamente riqualificato allo scopo con un impianto da realizzare *ex novo*, di fatto mai localizzato;

- in data 19.1.2017 pubblicava un avviso pubblico per individuare un'area industriale per la localizzazione di impianti di recupero materia e valorizzazione dei materiali dai rifiuti stoccati, prescrivendo specifici requisiti di seguito descritti: 1) dimensionali (superficie non inferiore a 40.000 mq); 2) urbanistici (utilizzo in via preferenziale di suoli con destinazione industriale); 3) ubicazionali/accessibilità: uso di suoli posti a distanza dai centri abitati e serviti da adeguato sistema viario collegato alla rete stradale non interferente con la viabilità dei centri abitati; 4) infrastrutturali: collegamento con rete idrica, elettrica, fognaria; 5) vincolistici (il sito non dovrà ricadere, tra l'altro, in aree tutelate per legge per lo specifico interesse paesaggistico o classificate come inquinate, da bonificare o interessate da sversamenti/interramenti di rifiuti);

- con l'impugnata deliberazione, l'ente regionale modificava il piano straordinario degli interventi, stralciando le risorse originariamente destinate all'adeguamento dello Stir di Tufino - ritenuto non rispondente alla *ratio* della L. Reg. n. 14/2016 che sancisce il principio di autosufficienza degli Ambiti Territoriali Ottimali (Ato) - per destinarle all'acquisto dell'area ex centrale turbogas dell'Enel Produzione s.p.a. in località Ponte Riccio di Giugliano in Campania situato, come si è visto, nelle vicinanze del territorio del Comune di Qualiano.

Tanto premesso, l'ente locale affida il gravame ai profili di illegittimità con cui deduce la violazione di legge sotto distinti profili, con particolare riguardo alla L. Reg. n. 14/2016, agli artt. 3 e 7 della L. n. 241/1990, al D.Lgs. n. 152/2006, eccesso di potere, difetto di motivazione, contraddittorietà, irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità, violazione della direttiva 2006/12/CE.

La ricorrente ha avanzato anche richieste istruttorie, tra cui l'acquisizione degli atti posti a base della scelta localizzativa e del documento di analisi del rischio predisposto dall'Enel ed approvato con D.D. n. 67/2018, nonché verifica o consulenza tecnica d'ufficio sul sito circa il rispetto della matrice acqua di falda per i parametri manganese, arsenico, fluoruri.

Conclude con le richieste di accoglimento del gravame e di conseguente annullamento degli atti impugnati.

La Regione Campania si è costituita eccependo l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere del Comune di Qualiano ed assenza di lesività degli atti gravati, visto che il sito oggetto di contestazione è posto nel territorio comunale di altro Comune (Giugliano in Campania). Nel merito, l'amministrazione replica alle censure e chiede il rigetto del gravame.

Enel s.p.a. resiste in giudizio, associandosi alla predetta eccezione sul difetto di legittimazione e di interesse a ricorrere del Comune di Qualiano e, inoltre, per omessa impugnazione di atti prodromici (avviso pubblico del 17.1.2017, delibere di Giunta Regionale n. 828/2015, n. 418/2016, n. 685/2016) che, come evidenzia l'opponente, non escludevano i Comuni



dell'area flegrea tra i siti destinatari del nuovo impianto da realizzare.

In data 17.12.2018 si è costituito il Comune di Giugliano in Campania deducendo, in un primo tempo, l'inammissibilità per carenza di interesse e l'infondatezza del gravame. Successivamente, in data 23.10.2019 l'ente locale ha fatto pervenire una "rinuncia agli atti del giudizio" fondata, tra l'altro, sulla volontà di mantenere un atteggiamento "di non ostile pregiudizialità nei confronti dei Comuni limitrofi" (decreto Sindacale n. 192 del 22.8.2019). Infine, il Comune di Giugliano in Campania si è nuovamente costituito in data 5.10.2021 con il patrocinio di un diverso procuratore nominato in sostituzione del precedente, chiedendo l'accoglimento del ricorso.

Il 19.10.2021 e il 20.10.2021 hanno depositato atti intervento *ad adiuvandum* il Comune di Parete e i nominati in epigrafe, soci fondatori del comitato "Kosmos – Ambiente e Salute" che si associano alle censure.

Nella memoria del 29.10.2021 Enel s.p.a. eccepisce ulteriormente l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione del contratto di vendita del sito stipulato il 31.5.2019 il cui sindacato, prosegue la parte, è riservato al giudice ordinario, trattandosi di attività svolta dall'amministrazione *iure privatorum*. Deduce altresì l'inammissibilità degli atti di intervento per carenza di lesività degli atti impugnati ed in quanto gli intervenienti sarebbero titolari di interessi personali a proporre impugnazione.

All'udienza del 30.11.2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente, con riferimento alle eccezioni in rito, rileva il Tribunale che il Comune di Qualiano è senza dubbio legittimato al ricorso e titolare dell'interesse ad agire in virtù del criterio della *vicinitas* ed in quanto ente territoriale esponenziale della comunità di riferimento. Nello specifico, la predetta amministrazione insorge avverso provvedimenti che, nella prospettazione attorea, potrebbero esplicare effetti nocivi nell'ambiente comunale evidenziando, sulla base anche della perizia versata agli atti di causa il 10.12.2018, che il sito oggetto di contestazione dista circa 4,50 Km dal centro abitato qualianese.

Al riguardo, non si ravvisano ragioni per discostarsi dall'indirizzo espresso dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui la legittimazione e l'interesse a ricorrere non possono essere subordinati alla produzione di una prova puntuale in ordine alla concreta pericolosità di un impianto, reputandosi sufficiente la prospettazione delle temute ripercussioni su un territorio comunale collocato nelle immediate vicinanze della centrale da realizzare (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3263/2004).

Vanno poi rigettate le richieste istruttorie avanzate dalla parte ricorrente, atteso che la causa si palesa sufficientemente istruita e matura per la decisione.

Nel merito il ricorso è infondato; pertanto, può prescindersi dall'esame delle ulteriori eccezioni in rito sollevate dalle controparti processuali circa la presunta inammissibilità dell'impugnativa e degli atti di intervento; tanto in applicazione del principio di economia dei mezzi processuali che, secondo consolidata giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 5/2015; Sez. IV, n. 3225/2017 e n. 3225/2017) e di legittimità (Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 26242/2014 e n. 26243/2014), consente di derogare all'ordine delle questioni da esaminare previsto dall'art. 276 c.p.c. privilegiando lo scrutinio della ragione "più liquida" sulla scorta, peraltro, del paradigma sancito dagli artt. 49, comma 2, e 74 del c.p.a..

Valgano le considerazioni di seguito illustrate.

Con la prima censura l'ente locale deduce la presunta violazione dell'art. 3 del D.L. 61/2007 convertito dalla L. n. 87/2007 ("*Interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti*"), secondo cui, in assenza di interventi di riqualificazione o di opere di bonifica nel territorio dell'area "Flegrea" - in cui sono situati i Comuni di Giugliano in Campania, Villaricca, Qualiano e Quarto in provincia di Napoli -, nelle aree protette e nei siti di bonifica di interesse nazionale, non possono essere localizzati ulteriori siti di smaltimento finale di rifiuti: al riguardo l'ente locale sostiene che, sebbene formalmente non sussumibile nell'attività di smaltimento "finale" inibito dall'anzidetta previsione, l'impianto da localizzare nel sito in contestazione servirà alla filiera e, per la sua localizzazione, esporrebbe la popolazione ad un concreto rischio per la salute.

I rilievi non hanno pregio.

Si è visto che la disposizione presuntivamente violata (art. 3 del D.L. 61/2007 convertito dalla L. n. 87/2007) proibisce la localizzazione nel territorio dell'area flegrea in cui è situato il Comune ricorrente, in assenza di interventi di riqualificazione o di opere di bonifica, di ulteriori siti di smaltimento "finale" di rifiuti.

Per stessa ammissione di parte ricorrente, l'impianto in questione non può essere equiparato ad un sito di smaltimento "finale" ma è volto al recupero di materia, cioè assolve ad una funzione di "pretrattamento" per la separazione dei rifiuti recuperati tramite la raccolta urbana indifferenziata, proprio al fine di rendere la fase di smaltimento finale (che non risulta che si svolga nel medesimo sito) meno nociva per l'ambiente.

Giova a tale proposito evidenziare la differenza con l'attività di smaltimento inibita dall'anzidetta disposizione.

- l'art. 3, n. 15 bis, della Direttiva 2008/98/Ce definisce come "recupero di materia" qualsiasi operazione di recupero



diversa dal recupero di energia e dal ritrattamento per ottenere materiali da utilizzare quali combustibili o altri mezzi per produrre energia; esso comprende, tra l'altro, la preparazione per il riutilizzo, il riciclaggio e il riempimento ed analoga disposizione è contenuta nell'art. 183, lett. t-bis, del D.Lgs. n. 152/2006;

- l'art. 3, n. 19, della medesima Direttiva qualifica lo "smaltimento" qualsiasi operazione diversa dal recupero anche quando l'operazione ha come conseguenza secondaria il recupero di sostanze o di energia; l'Allegato I riporta un elenco non esaustivo di operazioni di smaltimento, tra cui il deposito sul o nel suolo (discarica), la biodegradazione, il lagunaggio, l'immersione o il seppellimento in ambiente idrico, il trattamento fisico - chimico che dia origine a composti o miscugli che vengono eliminati per evaporazione, essiccazione, calcinazione, etc. (cfr. anche art. 183, lett. 'z' del D.Lgs. n. 152/2006).

Si tratta dunque di categorie distinte, ragion per cui l'adesione all'opzione ermeneutica di parte ricorrente avrebbe come effetto quello di estendere la portata del divieto posto dal legislatore - delimitato all'insediamento di impianti di smaltimento "finale" - anche ad una fattispecie distinta (recupero di materia) di cui, nella fattispecie, non è stata allegata o documentata la nocività per l'ambiente. Difatti, le norme di divieto sono speciali, di carattere limitativo, quindi di stretta interpretazione e, in quanto tali, non suscettive di interpretazione estensiva o di applicazione analogica.

Con un secondo ordine di argomentazioni l'ente locale lamenta la violazione dell'art. 12, comma 1 ter, della L. n. 111/2011 (*"A decorrere dal 1° gennaio 2014 al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestata dal responsabile del procedimento"*): secondo la tesi esposta nel gravame, l'impianto poteva essere realizzato, come inizialmente programmato, su uno dei medesimi siti già utilizzati per lo stoccaggio e/o trattamento dei rifiuti senza implementarne un altro, ovvero utilizzando fondi di altre amministrazioni posti sul territorio di Giugliano in Campania, tra cui, quello dell'A.S.L. Napoli 2 Nord.

L'argomentazione non persuade.

Al riguardo, va affermata la natura discrezionale del potere di scelta dell'ubicazione dell'impianto di recupero, il cui esercizio non è sindacabile da questo giudice amministrativo se non nei casi di manifesta illogicità ed irragionevolezza, nella fattispecie non documentati. Ed invero, nella gravata delibera regionale n. 570/2018 l'amministrazione ha reso adeguata motivazione sulle ragioni della scelta che è caduta su un'area risultata idonea alla ubicazione dell'impianto all'esito di indagini di natura geologica, geotecnica e di verifica preventiva dell'interesse archeologico, nonché sulla base dello studio preliminare sull'impatto ambientale, effettuati dalla Struttura di Missione ai sensi dell'art. 23, comma 6, del D.Lgs. n. 50/2016 (*"Il progetto di fattibilità è redatto sulla base dell'avvenuto svolgimento di indagini geologiche, idrogeologiche, idrologiche, idrauliche, geotecniche, sismiche, storiche, paesaggistiche ed urbanistiche, di verifiche relative alla possibilità del riuso del patrimonio immobiliare esistente e della rigenerazione delle aree dismesse, di verifiche preventive dell'interesse archeologico, di studi di fattibilità ambientale e paesaggistica e evidenza, con apposito adeguato elaborato cartografico, le aree impegnate, le relative eventuali fasce di rispetto e le occorrenti misure di salvaguardia..."*).

Quanto poi alla possibilità di individuare altra area per l'insediamento dell'impianto, con specifico riferimento ai suoli dell'A.S.L. Napoli 2 Nord, ribadita la natura discrezionale delle scelte allocative, giova anche rilevare che, come dedotto dalla resistente e non confutato dalla difesa di parte ricorrente, detti terreni si palesano inidonei avendo natura agricola e, nello specifico, destinazione frutteto e seminativo arboreo (cfr. attestazione del Dirigente dell'Unità di Progetto, Ambiente e Lavori Pubblici del Comune di Giugliano depositata il 17.12.2018).

Con gli ulteriori rilievi l'amministrazione ricorrente oppone l'eccesso di potere per violazione dei criteri ai quali l'amministrazione si era vincolata con l'avviso pubblico del 19.1.2017 in quanto l'area prescelta con l'impugnata deliberazione sarebbe ubicata in zona agricola, in violazione dell'art. 196, comma 3, del Codice dell'Ambiente (*"Le regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime, incentivando le iniziative di autosmaltimento. Tale disposizione non si applica alle discariche"*) ed in zona di tutela ambientale flegrea inclusa nel programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale, tant'è che l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale in Campania (Arpac) avrebbe rilevato tracce di manganese, arsenico, fluoruri; inoltre, si tratterebbe di un'area rilevante sotto il profilo paesaggistico, posta nelle immediate vicinanze di insediamenti abitativi e terreni coltivati.

Le deduzioni non colgono nel segno.

Sotto un primo profilo, non vi è prova che l'area *de qua* ricada in zona sottoposta a vincolo paesaggistico (cfr. attestazione del Dirigente dell'Unità di Progetto, Ambiente e Lavori Pubblici del Comune di Giugliano depositata il 17.12.2018 che riferisce il contrario) e, sebbene originariamente perimetrata come Sito di Interesse Nazionale ("SIN") con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 27.12.2004, attualmente non risulta più ricompresa nei Siti di Interesse Nazionale ai sensi del D.M. 11.1.2013 *"Approvazione dell'elenco dei siti che non soddisfano i requisiti di cui al comma 2 e 2bis dell'art. 252 del D.Lvo 152/2006 e che non sono più ricomprese tra i siti di interesse nazionale"*.

Non si ravvisa poi la violazione dell'art. 196, comma 3, del Codice dell'Ambiente, visto che la scelta allocativa è caduta su un sito industriale (ex centrale termoelettrica) ubicato, come rilevato dalla difesa dell'Enel s.p.a., a pochi chilometri di

distanza dai siti di stoccaggio delle ecoballe. Riguardo alla destinazione urbanistica, dall'esame della manifestazione di interesse presentata da Enel depositata agli atti di causa il 17.12.2018, si ricava che, in base al vigente P.R.G. approvato in data 18.11.1985, la centrale è ubicata in "zona agricola normale" e, tuttavia, è stata realizzata in virtù di una concessione rilasciata nel 1983. Al riguardo, il certificato di destinazione urbanistica del 26.1.2017 specifica che *"restano salve le nuove previsioni di PTC adottato con Delibera del Sindaco della Città Metropolitana di Napoli n. 25 del 29.01.2016 e successiva delibera n. 75 del 29.04.2016"* e tale Piano individua l'area della centrale come destinata ad "impianti tecnologici".

Quanto alla presunta inidoneità a causa della condizione di inquinamento, dall'esame delle deduzioni difensive dell'Enel e della relativa documentazione è emerso che il sito in esame ha costituito oggetto di un piano di caratterizzazione trasmesso ed approvato con prescrizioni dal Ministero dell'Ambiente, con indagini validate dall'Arpac; in particolare, è stato segnalato il rispetto dei valori di concentrazioni soglia di contaminazione (CSC) di riferimento per le aree a destinazione industriale e commerciale.

Riguardo alle acque di falda, viceversa, sono stati riscontrati superamenti delle CSC con riferimento ai seguenti parametri: arsenico, manganese, fluoruri. All'esito di ulteriori accertamenti è risultato che tali valori, quanto all'arsenico e ai fluoruri, sono stati ricondotti ad fondo naturale caratteristico e alla natura vulcanica dell'area flegrea; viceversa, in riferimento al manganese, il superamento è stato imputato alla rottura del collettore fognario posto in prossimità dell'impianto. In ogni caso, come si è visto, gli esiti degli accertamenti sono stati validati dall'Arpac che ha espresso parere favorevole alla analisi di rischio (AdR) evidenziando l'assenza di pregiudizio sanitario per le acque di falda.

A tale proposito, mette conto rammentare che, con verbale della conferenza di servizi del 10.1.2018, le amministrazioni intervenute prendevano atto che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito risulta inferiore alle concentrazioni - soglia di rischio determinate a seguito dell'analisi di rischio sanitario e ambientale. In seguito, sulla base delle risultanze istruttorie e degli esiti della predetta conferenza di servizi, con D.D. n. 67 del 25 maggio 2018 del Dirigente della U.O.D. (Unità Operativa Dirigenziale) veniva dichiarata l'assenza di rischio sanitario per i suoli e le acque di falda ed approvato il documento di Analisi di Rischio – specifica presentato da Enel s.p.a. ai sensi del comma 5, art. 242 del Codice dell'Ambiente, secondo cui *"Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è inferiore alle concentrazioni soglia di rischio, la conferenza dei servizi, con l'approvazione del documento dell'analisi del rischio, dichiara concluso positivamente il procedimento"* (cfr. documentazione depositata da Enel in data 17.12.2018).

In conclusione, ribadite le svolte considerazioni, il ricorso va conclusivamente rigettato.

Ad una valutazione complessiva dei fatti di causa e tenuto conto della natura degli interessi pubblici coinvolti, può disporsi l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra la parti costituite.

(Omissis)