

Autorizzazione unica per la realizzazione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti e produzione di compost mediante trattamento biologico

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 6 aprile 2022, n. 2358 - Abbruzzese, pres.; Di Vita, est. - Comune di Acerra (avv. Sasso) c. Regione Campania (avv. Consoli) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica per la realizzazione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti e produzione di compost mediante trattamento biologico.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso introduttivo il Comune di Acerra insiste per la caducazione giudiziale degli atti indicati in epigrafe, ivi compresi i decreti dirigenziali n. 46/2021, recante parere favorevole sul procedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA), e n. 33/2021, ad oggetto l'autorizzazione unica ai sensi del D.Lgs. 387/2003 per la realizzazione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti e produzione di compost mediante trattamento biologico.

Affida il gravame ai profili di illegittimità di seguito compendiate:

1) violazione dell'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006, violazione dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, violazione dell'art. 9 del D.Lgs. n. 155/2010, eccesso di potere per illogicità, difetto di istruttoria: il progetto assentito si colloca in un contesto territoriale (c.d. "Terra dei Fuochi") contraddistinto da elevata criticità ambientale e dalla presenza di altre aziende di trattamento di rifiuti; inoltre, dagli atti istruttori (cfr. rapporto tecnico-istruttorio a supporto della valutazione della domanda di Autorizzazione Integrata Ambientale ai sensi del D. Lgs. 152/2006 elaborato, in data 23 settembre 2019, dal Dipartimento di Ingegneria dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope", in rapporto di convenzione con la Regione Campania) emergerebbe la situazione di inquinamento atmosferico dell'area che, con specifico riferimento alle emissioni di particolato, sarebbe caratterizzata da continui sforamenti dei valori misurati dalle centraline Arpac, in violazione dell'art. 9 del D.Lgs. n. 155/2010 che impone alle Regioni di adottare specifici Piani di riduzione dell'inquinamento;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 27 bis, comma 4, del D.Lgs. n. 152/2006, violazione dell'art. 1, comma 250, della L.Reg. n. 4/2011, eccesso di potere per illogicità e difetto di istruttoria: non sarebbe stata chiarita la connessione con la rete infrastrutturale fognaria e, inoltre, il progettato "recapito" delle acque di piazzale di seconda pioggia e delle acque fluviali nell'alveo dei "Regi Lagni" – previsto in sede di rielaborazione progettuale – avrebbe dovuto indurre l'amministrazione regionale, quale ente deputato ex lege alla convocazione e disciplina della conferenza di servizi ex art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006, a disporre la partecipazione del Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno che, in qualità di titolare della gestione del suddetto canale, era tenuto a rendere il proprio parere sulla compatibilità idraulica del progetto in parola; non sarebbe stato poi acquisito il parere del Comune di Acerra per lo scarico delle acque reflue nel canale "Regi Lagni", in violazione dell'art. 124, comma 7, D. Lgs. n. 152/2006 nonché dell'art. 1, comma 250, L. R. Campania n. 4/2011;

3) violazione dell'art. 27 bis del Codice dell'Ambiente, violazione dell'art. 12 del D.Lgs. n. 387/2003, difetto di istruttoria: il gravato provvedimento autorizzatorio sarebbe stato adottato in carenza del necessario nulla - osta, da parte dell'Enac (Ente Nazionale Aviazione Civile), finalizzato ad accertare l'insussistenza di ostacoli e pericoli alla navigazione aerea; tale ente ha infatti rappresentato la necessità di acquisire il nulla osta dell'Aeronautica Militare "*...per l'impianto di biometano dalla frazione organica dei rifiuti solidi urbani ... trattandosi di attività che può costituire richiamo alla fauna selvatica di cui al Cap 4 paragrafo 12 del Regolamento Enac per la Costruzione e l'Esercizio degli Aeroporti*".

Si sono costituite le parti intime che resistono al gravame proposto ex adverso.

La Città Metropolitana di Napoli, i Ministeri in epigrafe, l'Università "Parthenope", Enav, Enac ed Arpac hanno eccepito il difetto di legittimazione passiva, rappresentando di aver adottato meri atti endoprocedimentali privi di idoneità lesiva e, nel merito, replicano alle censure e chiedono il rigetto del gravame.

La Regione Campania e la società controinteressata resistono in giudizio chiedendo il rigetto del gravame di cui assumono l'infondatezza.

Con successivi motivi aggiunti il Comune estende il gravame agli ulteriori atti in epigrafe, ivi compreso il decreto dirigenziale n. 123/2021 recante ad oggetto: "*Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'art. 27 bis del*



D. Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., relativo alla Realizzazione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti e produzione di compost mediante trattamento biologico in zona industriale ASI del Comune di Acerra (NA)''.

Deduce profili di illegittimità in via derivata ed autonoma; a tale ultimo proposito, lamenta la violazione degli artt. 196 e 199 del D.Lgs. n. 152/2006, della L.Reg. n. 4/2007 e n. 14/2016, erronea applicazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali (PRGRS) adottato con delibera della Giunta Regionale della Campania n. 199/2021.

Evidenzia, a tale proposito, che l'agglomerato ASI di Acerra, ove è prevista la realizzazione dell'impianto, ricade nell'ambito delle c.d. "zone rosse" di cui al cartogramma L-04 in cui, ai sensi del PRGRS, è inibita la localizzazione di impianti di trattamento e smaltimento di rifiuti speciali.

Sarebbe anche illegittimo il parere favorevole dal Consorzio per l'Area Industriale di Napoli, visto che il relativo Regolamento per l'insediamento di iniziative imprenditoriali proibirebbe l'attività di trattamento e smaltimento di rifiuti speciali e pericolosi nell'agglomerato industriale ASI di Acerra.

La società controinteressata ha eccepito l'irricevibilità del primo motivo aggiunto, in quanto avente ad oggetto un vizio di legittimità che andava proposto con il ricorso introduttivo e, in ogni caso, replica alle censure e ne chiede la reiezione. Dopo ulteriore scambio di memorie, all'udienza del 22.3.2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

Il ricorso e i motivi aggiunti sono infondati; pertanto, può prescindersi dall'esame delle eccezioni in rito sollevate dalle controparti processuali; 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.

Non ha pregio il primo motivo del gravame introduttivo.

Giova premettere che, secondo consolidata giurisprudenza, il giudizio di compatibilità ambientale è reso sulla base di oggettivi criteri di misurazione e attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse dell'esecuzione dell'opera; apprezzamento che è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in ipotesi di manifesta illogicità o travisamento dei fatti, nel caso in cui l'istruttoria sia mancata o sia stata svolta in modo inadeguato e risulti perciò evidente lo sconfinamento del potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1274/2016 e n. 1783/2013; T.A.R. Toscana, n. 287/2015).

La valutazione di impatto ambientale non è perciò un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi piuttosto di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico - amministrativo con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico - sociale) e privati (T.A.R. Lazio, Roma, n. 2107/2016).

Applicando tali coordinate ermeneutiche alla fattispecie in scrutinio, rileva il Tribunale che tali macroscopici profili di illogicità o travisamento, entro i quali è sindacabile l'esercizio del predetto potere discrezionale, non sono stati comprovati.

Invero, il Comune si duole del rigetto delle deduzioni rese nell'ambito della conferenza di servizi e basa le proprie contestazioni al rilascio del titolo sostanzialmente su motivazioni di ordine ambientale e, tuttavia, mette conto evidenziare, da un lato, che la conferenza di servizi è retta da un criterio maggioritario e, comunque, non conosce poteri di veto in capo alle singole amministrazioni partecipanti (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2733/2020), dall'altro, che le amministrazioni istituzionalmente preposte alla tutela della salute hanno espresso parere positivo al rilascio dell'autorizzazione (cfr. rapporto finale, pag. 29: "*... le valutazioni condotte in materia di valutazione di impatto ambientale sulla scorta delle condizioni ambientali contenute nell'istruttoria tecnica dell'Arpac e dei chiarimenti e delle integrazioni in seno alla conferenza di servizi hanno portato a ritenere adeguati gli accorgimenti previsti al fine di eliminare o mitigare i possibili fattori di criticità ambientale connessi alla realizzazione dell'opera*"); in ogni caso, il provvedimento impugnato è basato su una articolata motivazione, che risulta adeguata, a supporto del rilascio dell'autorizzazione.

Dall'esame della produzione documentale emerge che l'impianto di cui si controverte è finalizzato al recupero di energie (biometano) e alla produzione di compost utile per l'agricoltura, all'esito del processo di trattamento della frazione organica dei rifiuti. E' stato evidenziato che la L. Reg. n. 14/2016 e le previsioni del Piano Regionale per la gestione dei rifiuti urbani stabiliscono - sulla premessa della grave carenza di tali impianti - l'obiettivo fondamentale dell'incremento della capacità di recupero della frazione organica per la produzione di compost di qualità per favorire il principio di prossimità (cfr. memoria della parte controinteressata, depositata il 10.9.2021).

Non appare superfluo, poi, sottolineare che i rilievi di parte ricorrente hanno costituito oggetto di valutazione regionale (cfr. rapporto finale, pag. 28), con riguardo sia alle emissioni sia al cumulo con altri impianti posti nella medesima area, specificando che: "*Sono state valutate le emissioni derivanti dall'esercizio dell'impianto e quelle da attribuirsi al traffico*

prodotto dai mezzi che trasportano il materiale da sottoporre al processo. Sono state anche considerate le emissioni prodotte nella fase di costruzione dell'impianto. Ai fini di una valutazione delle emissioni da traffico sia nella fase di costruzione sia in quella di esercizio dell'impianto è stata effettuata, a cura della Società proponente, la valutazione del volume di traffico rispetto a quello attuale. Dai dati forniti dal proponente e ricavati da ANAS, si evince che rispettando i percorsi indicati nell'elaborato 22 'stima del traffico indotto', tale variazioni non supera lo 0,5% ed è perciò lecito ritenerla trascurabile ... In fase di esercizio le uniche emissioni degne di considerazioni sono quelle relative alle sostanze odorogene. Considerata l'altezza delle emissioni dell'impianto la zona interessata alla ricaduta degli inquinanti risulta estremamente limitata e l'applicazione dei modelli di diffusione permette di valutare l'area interessata nelle peggiori condizioni atmosferiche nel raggio di 200-300 metri. Occorre evidenziare che entro tale raggio, per quanto a nostra conoscenza, non vi sono impianti che emettono sostanze odorogene. Pertanto in nessun modo per tali sostanze si può parlare di cumulo".

Si aggiunga, quanto al "cumulo" con altri progetti allocati nella medesima area territoriale, che la censura riferita alla carenza di istruttoria collide con il contenuto degli accertamenti svolti in sede procedimentale, considerato tra l'altro che, tra gli elaborati predisposti dalla New Green Fuel s.r.l., vi è la c.d. "Relazione di impatto cumulo" (depositata il 10.9.2021) avente ad oggetto il potenziale impatto - cumulo generato dalla sovrapposizione degli effetti causati dall'impianto di produzione di biometano e compost da raccolta differenziata della frazione organica dei rifiuti urbani della proponente società e lo stato di fatto ambientale.

Sono poi infondati anche gli ulteriori profili di illegittimità articolati con il gravame introduttivo.

Al riguardo, con riferimento alla gestione e recapito degli scarichi prodotti dal progettato opificio, le deduzioni attoree collidono con le risultanze documentali ed il contenuto degli atti processuali, atteso che: I) nel "Rapporto finale" (pag. 27) si dà atto, contrariamente alle deduzioni difensive, del parere favorevole reso dal Comune di Acerra allo scarico delle acque nella pubblica fognatura ai sensi dell'art. 124, comma 7, del D.Lgs. n. 152/2006 ("*Salvo diversa disciplina regionale, la domanda di autorizzazione è presentata alla provincia ovvero all'ente di governo dell'ambito se lo scarico è in pubblica fognatura. L'autorità competente provvede entro novanta giorni dalla ricezione della domanda*"); II) come rilevato dalla società controinteressata (memoria depositata il 10.9.2021), il Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturmo non è stato evocato nella conferenza di servizi in quanto l'impianto in questione non necessita della realizzazione di nuove infrastrutture per lo scarico nei "Regi Lagni" ma è previsto l'utilizzo di quelle della società NGP Utilità s.r.l., già provvista di autorizzazione (cfr. nota depositata in data 10.9.2021), la quale rappresentava la invarianza della portata ("*le variazioni delle acque scaricate, per il venir meno dei reflui della società Adler EVO S.r.l. e l'aggiunta di quelli della New Green Fuel S.r.l., possano considerarsi non sostanziali sia in termini qualitativi che quantitativi*").

Infine, l'ultima censura è destituita di fondamento visto che, con nota del 15.1.2021, l'Enac ha rilasciato il parere favorevole alla realizzazione dell'impianto (cfr. documentazione depositata dalla società controinteressata in data 10.9.2021). Peraltro, quanto alla richiesta di un supplemento di istruttoria, la stessa ricorrente dà atto del parere favorevole rilasciato in data 16.11.2020 dall'Aeronautica Militare, secondo cui "*l'intervento non interferisce con superfici di delimitazioni ostacoli al volo di interesse dell'aeroporto militare di Grazzanise né con servitù imposte a protezione dei siti*" (cfr. documentazione acclusa al ricorso).

Può passarsi all'esame dei motivi aggiunti proposti, tra l'altro, avverso il Decreto Dirigenziale della Giunta Regionale della Campania n. 123/2021 recante ad oggetto: "*Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell'art. 27 bis del D. Lgs. n. 152/2006*".

Ribadita l'infondatezza delle censure articolate con il gravame introduttivo e richiamate per sostenere l'illegittimità in via derivata del predetto provvedimento, il Tribunale ritiene che anche il motivo di censura articolato in via autonoma non colga nel segno.

Si assume il contrasto del gravato atto autorizzativo con quanto disposto dal Piano Regionale di gestione dei rifiuti speciali (PRGRS), adottato con deliberazione giunta regionale n. 199/2012, in attuazione della L.R. n. 4/2007, sostituita dalla L.R. n. 14/2016, a loro volta applicativa dell'art. 196 D.Lgs. n. 152/2006, che assegna alle amministrazioni regionali il compito di predisporre i predetti Piani di Gestione, con cui vanno determinati "*...i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti...*", a mente del successivo art. 199, comma 3, lettera l). Tanto, sul presupposto che l'agglomerato ASI di Acerra ricadrebbe nelle c.d. "zone rosse" di cui al cartogramma accluso al citato PRGRS in cui sarebbe inibita la localizzazione di impianti industriali di trattamento e/o smaltimento di rifiuti.

Ebbene, l'argomentazione non appare condivisibile difettando, nel caso di specie, l'effettiva cogenza della prescrizione contenuta nel citato Piano Regionale di gestione dei rifiuti, alla luce delle prescrizioni di seguito riportate:

- l'art. 196 del Codice dell'Ambiente attribuisce alla competenza delle Regioni, tra l'altro, "*la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'articolo 199*";

- a sua volta, l'art. 199, comma 3, lett. l) stabilisce che "*I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono inoltre: l) i 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*";

- il PRGRS dispone al capitolo 6, paragrafo 6.1.1, che “...secondo il D.Lgs 152/2006, art.196 comma 1, punti elenco ‘n’ ed ‘o’, è competenza specifica della regione la sola definizione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento, mentre è palese che l’individuazione delle stesse sia competenza esclusiva delle province” ed ancora “nella citata L.R n. 4/2007, si conferma che ... il presente Piano Regionale di gestione dei rifiuti speciali, anche pericolosi ... debbano prevedere esclusivamente i criteri per l’individuazione delle aree non idonee e dei luoghi adatti allo smaltimento; viene dunque completamente confermata la competenza esclusiva, da parte delle province, nell’esercizio concreto dell’individuazione sia delle aree non adatte ad ospitare impianti di trattamento e smaltimento che delle aree dove preferibilmente tali impianti dovrebbero essere localizzati”.

Da tali previsioni può trarsi il convincimento che il PRGRS non presenta immediata efficacia precettiva ma si limita a fissare “criteri” la cui concreta attuazione è demandata alle singole amministrazioni provinciali, ai fini della individuazione delle diverse zone idonee o non idonee alla locazione di impianti di recupero e smaltimento di rifiuti.

Vero è che, come dedotto dalla difesa di parte ricorrente, la disposizione di legge regionale che attribuiva alle Province l’attuazione dei criteri fissati nel PRGRS (art. 11 della L.Reg. n. 4/2007) è stata abrogata dall’art. 51 della L.Reg. n. 14/2016 (art. 13 dispone che “Il PRGRS ...c) indica i criteri per l’individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti speciali”).

Tuttavia, la competenza attuativa in materia è stata ribadita dal legislatore nazionale con l’art. 197, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 152/2006, secondo cui, in attuazione dell’articolo 19 del Testo Unico degli enti locali, alle Province competono l’individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento e delle previsioni contenute nel Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti di cui all’articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l’Autorità d’ambito ed i Comuni, “delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti”.

Alla luce del descritto quadro normativo, permane dunque la competenza attuativa provinciale in ordine alla concreta localizzazione delle aree inidonee all’insediamento degli impianti *de quibus* sicché, in assenza di tale disciplina di dettaglio, non è predicabile l’esistenza di un vincolo assoluto, stante la richiamata natura di “criteri” delle indicazioni rivenienti dal Piano Regionale pubblicato sul BURC n. 29 del 7.5.2012 del quale, peraltro, è normativamente previsto l’aggiornamento (art. 199, comma 10, del Codice dell’Ambiente: “Le regioni per le finalità di cui alla parte quarta del presente decreto provvedono alla valutazione della necessità dell’aggiornamento del piano almeno ogni sei anni”; art. 30 della direttiva CE n. 98/2008: “Gli Stati membri provvedono affinché i piani di gestione e i programmi di prevenzione dei rifiuti siano valutati almeno ogni sei anni e, se opportuno, riesaminati ai sensi degli articoli 9 e 11”; art. 15, comma 6, della L.Reg. n. 14/2016: “La Giunta regionale con cadenza triennale e comunque entro sei mesi dalla data di insediamento del Consiglio regionale, verifica lo stato di attuazione del Piano e propone al Consiglio le modifiche necessarie all’aggiornamento dello stesso”).

Infine, non inficia la legittimità dell’azione amministrativa la dedotta violazione del Regolamento per l’insediamento di iniziative imprenditoriali nell’agglomerato del Consorzio ASI di Napoli, costituente mero atto organizzativo interno dell’ente, inidoneo a derogare alle prescrizioni gerarchicamente sovraordinate che, come si è visto, non recano preclusioni. Dalle illustrate considerazioni discende la reiezione del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.

La complessità e novità delle questioni esaminate consente di disporre l’integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti costituite, fatto salvo il contributo unificato, che resta definitivamente a carico della parte ricorrente.

(Omissis)