

Autorizzazione unica ambientale relativa ad un insediamento produttivo per il recupero di rifiuti non pericolosi

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 14 giugno 2022, n. 1672 - Durante, pres.; Di Popolo, est. - Comune di Manocalzati (avv. Pennetta) c. Provincia di Avellino (avv.ti Mercolino, Galiotta) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica ambientale relativa ad un insediamento produttivo per il recupero di rifiuti non pericolosi.

(Omissis)

FATTO

1. Col ricorso in epigrafe, il Comune di Manocalzati impugnava: - la determina n. 1529 del 20 luglio 2021, con la quale il Dirigente del Settore Ambiente e Viabilità della Provincia di Avellino aveva adottato, in favore della Immobiliare s.r.l. (in appresso, I.), l'autorizzazione unica ambientale (AUA) relativa all'insediamento produttivo per il recupero di rifiuti non pericolosi, ubicato in Manocalzati, via 1° Maggio, n. 5, e censito in catasto al foglio 3, particelle 931, 932, 933, 938, 939; - i verbali della Conferenza di Servizi del 14 aprile 2021 e del 27 maggio 2021.

2. Con successivi motivi aggiunti, l'ente locale ricorrente impugnava il provvedimento dell'11 novembre 2021, prot. n. 8313, col quale il Responsabile dello Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) del medesimo Comune di Manocalzati aveva rilasciato, in favore della menzionata I., l'AUA n. 2/2021 relativa al suindicato insediamento produttivo per il recupero di rifiuti non pericolosi.

3. In estrema sintesi, sia il ricorso introduttivo sia i motivi aggiunti erano affidati alle seguenti censure: a) in violazione dell'art. 6, comma 6, lett. d, del d.lgs. n. 152/2006, nonché in difetto di istruttoria, l'impianto di trattamento rifiuti della I. sarebbe stato assentito senza verificare se esso fosse suscettibile di esprimere una capacità produttiva superiore a 10 tonnellate giornaliere (t/g) e se fosse, come tale, assoggettabile a valutazione di impatto ambientale (VIA), essendosi, al riguardo, ritenuta sufficiente l'autodichiarazione della ditta proponente circa la propria potenzialità in misura pari a 10 t/g; b) ciò si sarebbe tradotto in termini di lesione della salubrità ambientale di un comparto territoriale (Valle del Sabato) già segnato da fenomeni epidemiologici indotti da fattori inquinanti; c) l'insediamento assentito confliggerebbe col divieto di realizzazione di simili strutture sancito dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) di Avellino entro il c.d. Corridoio ecologico di relativa ubicazione.

4. Costituitesi l'intimata Provincia di Avellino e la controinteressata I., eccepivano l'inammissibilità per difetto di legittimazione attiva e di interesse ad agire, l'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse ad agire e l'infondatezza sia del gravame introduttivo sia del susseguente gravame per aggiunta.

Si costituiva, altresì, in resistenza l'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Campania (ARPAC), la quale eccepiva il proprio difetto di legittimazione passiva.

5. All'udienza pubblica del 21 aprile 2022, la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In rito vanno disattese le eccezioni in rito sollevate dalla Provincia di Avellino e dalla I. con riferimento al ricorso introduttivo.

1.1. In primis, va ripudiata l'eccezione di inammissibilità ricollegata sia dall'amministrazione provinciale resistente sia dalla controinteressata alla circostanza che il Comune di Manocalzati, in ragione della natura marginale e vincolata delle competenze riconosciutegli dall'ordinamento nell'ambito del procedimento ex art. 4 del d.p.r. n. 59/2013, non sarebbe portatore di alcun interesse qualificato a dolersi della denunciata illegittimità dell'AUA.

In quanto ente esponenziale della collettività locale, chiamato a curarne gli interessi ed a promuoverne lo sviluppo, anche, e soprattutto, in funzione di salvaguardia della salubrità ambientale del territorio di relativo insediamento (cfr. art. 13 del d.lgs. n. 267/2000), il Comune è, infatti, innegabilmente titolare di una posizione soggettiva qualificata a contrastare quelle attività – poste in essere in forza di appositi provvedimenti amministrativi autorizzatori, ipoteticamente illegittimi – che si rivelino suscettibili di compromettere i valori propri dell'anzidetta collettività.

In questo senso, è stato condivisibilmente affermato, in giurisprudenza, che: «La legittimazione ad agire dell'ente locale in materia ambientale, in quanto titolare di un interesse collettivo, è riconosciuta dalla giurisprudenza fin da TAR Lazio n. 1064/1990 (secondo cui "il Comune, quale ente territoriale esponenziale di una determinata collettività di cittadini della quale cura istituzionalmente gli interessi a promuovere lo sviluppo, è pienamente legittimato ad impugnare dinanzi al giudice amministrativo i provvedimenti ritenuti lesivi dell'ambiente). Sarebbe d'altronde alquanto irragionevole riconoscere legislativamente all'ente territoriale la possibilità di agire in giudizio (in via successiva) per il risarcimento



del danno all'ambiente (come fa l'art. 18, comma 3, l. 349/1986), e negargli invece la possibilità di agire (in via preventiva) per impedire la produzione di quello stesso danno. Sarebbe altrettanto irragionevole riconoscere la titolarità di un interesse collettivo ad associazioni ambientaliste, il cui collegamento con il territorio interessato dall'abuso è talora costituito soltanto dal fine statutario, e non individuarlo nell'ente istituzionalmente esponenziale della comunità di riferimento» (TAR Lombardia, Brescia, sez. I, n. 1568/2011; TAR Campania, Napoli, sez. V, n. 840/2021).

A quanto sopra è appena il caso di aggiungere che il Consiglio di Stato, sez. I, nel parere n. 2534/2019, pronunciato sull'opposizione proposta dal Comune di Manocalzati al Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi, ha chiarito che, se, da un lato, non è predicabile, in capo al Comune, la legittimazione all'esperimento del rimedio ex art. 14 quinquies della l. n. 241/1990, non rientrando tra le amministrazioni «preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini» – ossia tra le «amministrazioni alle quali norme speciali attribuiscono una competenza diretta, prevalentemente di natura tecnico-scientifica, e ordinaria ad esprimersi attraverso pareri o atti di assenso comunque denominati a tutela dei suddetti interessi così detti 'sensibili'» –, d'altro lato, la legittimazione ad agire in sede giurisdizionale da parte del Comune a tutela degli interessi della propria collettività presenta una portata ben più ampia, affrancata dai cennati requisiti di competenza diretta: «... non va confuso l'ambito della legittimazione procedimentale e anche processuale (sotto il profilo della legittimazione a ricorrere dinanzi al giudice amministrativo), riconosciuta al Comune in termini molto ampi a "tutela" di tutte le situazioni soggettive di carattere collettivo e di interesse generale locale facenti capo alla comunità territoriale rappresentata, con l'attribuzione specifica (preposizione) di competenze "tecniche" di tutela di particolari beni-interessi pubblici. È noto e incontrovertito che è consentito, ad esempio, ai Comuni di impugnare dinanzi al giudice amministrativo provvedimenti dell'autorità statale o regionale che, operando una riorganizzazione territoriale degli uffici, possano determinare una riduzione della prestazione dei servizi offerti a livello comunale (si pensi ai noti e numerosi casi di chiusura di strutture sanitarie pubbliche, di posti di polizia, di uffici postali, di uffici giudiziari, di plessi scolastici, etc.), ma non si è mai per questo sostenuto che i Comuni fossero titolari di una corrispondente funzione amministrativa propria di tutela (sanitaria, di pubblica sicurezza, in materia postale, giudiziaria, scolastica, ecc.). La legittimazione dei Comuni a impugnare atti e provvedimenti di altre amministrazioni (soprattutto statali) storicamente è stata sempre ammessa sulla base della previsione generale (poi rifluita nell'art. 26 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato di cui al regio decreto n. 1054 del 1924) che accordava il ricorso a tutti gli "individui o enti morali giuridici" titolari di un interesse che fosse oggetto di atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante. Su questa base è stata sempre ripetuta in giurisprudenza la massima secondo cui al Comune, quale ente territoriale esponenziale di una determinata collettività di cittadini, istituzionalmente legittimato a curarne e a difenderne gli interessi e a promuoverne lo sviluppo, deve riconoscersi la legittimazione ad agire contro tutti gli atti ritenuti in qualche modo lesivi di quegli interessi».

1.2. Non è, poi, accreditabile la tesi – propugnata sia dall'amministrazione comunale resistente sia dalla controinteressata – dell'inammissibilità del gravame introduttivo per carenza di interesse a impugnare un atto – quale la determina di adozione dell'AUA n. 1529 del 20 luglio 2021 – avente natura endoprocedimentale.

Ed invero, l'atto impugnato col ricorso originario, siccome vincolante per il SUAP (cfr. artt. 2, lett. a, e 4, comma 7, del d.p.r. n. 59/2013), ossia idoneo a determinare, in via inderogabile, il contenuto della statuizione conclusiva del procedimento, è da considerarsi, di per sé, produttivo di una lesione della sfera giuridica dell'interessata, è da considerarsi immediatamente impugnabile (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. IV, n. 2961/2011; n. 602/2017; n. 2858/2017; sez. VI, n. 46/2020; TAR Campania, Napoli, sez. VII, n. 3678/2015; sez. VIII, n. 936/2017).

1.3. Nemmeno ha pregio l'eccezione di improcedibilità incentrata dalla controinteressata sull'omessa impugnazione del provvedimento del 18 febbraio 2022, prot. n. 5051, col quale il Dirigente del Settore Ambiente e Viabilità della Provincia di Avellino ha autorizzato l'attività di recupero rifiuti da parte della I.

Trattasi, all'evidenza, di atto meramente consequenziale al rilascio dell'AUA n. 2/2021, emesso sulla scorta della verificata conformità dell'impianto rispetto alle previsioni dell'emesso titolo ambientale (così come emersa dal sopralluogo del 16 febbraio 2022), e cioè di atto destinato a rimanere automaticamente caducato dall'eventuale annullamento giurisdizionale dei provvedimenti impugnati dal Comune di Manocalzati.

2. Sempre in rito, merita, invece, favorevole apprezzamento l'eccezione di inammissibilità dell'impugnazione di un provvedimento proprio (provvedimento del Responsabile del SUAP prot. n. 8313 dell'11 novembre 2021) da parte dell'amministrazione ricorrente, sollevata da entrambe le parti resistenti.

Ed invero, il rimedio appropriato esperibile dall'ente locale proponente il provvedimento ritenuto inficiato da vizi di legittimità ex art. 21 octies, comma 1, della l. n. 241/1990 avrebbe potuto consistere non già nell'esercizio dell'azione giudiziale annullatoria ex art. 29 cod. proc. amm., confliggente col divieto di "venire contra factum proprium" e concretantesi in un abuso del diritto (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2386/2020; n. 4643/2020; n. 418/2021; n. 2245/2022), bensì nell'esercizio del potere di autotutela costitutiva, quale estrinsecazione del principio di continuità dell'agere amministrativo e, più in generale, di buona amministrazione, che impone all'autorità di intervenire per rimuovere atti illegittimi in conformità all'interesse pubblico affidato alla propria cura (cfr. TAR Sicilia, Catania, sez. I, n. 1124/2012; Palermo, sez. II, n. 362/2015; TAR Friuli Venezia Giulia, Trieste, n. 317/2017;



3. Ancora in limine, è ravvisabile il difetto di legittimazione passiva in capo all'ARPAC.

Quest'ultima ha, infatti, avuto una mera partecipazione all'istruttoria che ha poi portato ad assumere le determinazioni provvedimentali della Provincia di Avellino, alla quale soltanto sono imputabili le attività decisorie poste in essere (cfr. TAR Toscana, Firenze, sez. II, n. 333/2021; TAR Campania, Salerno, sez. II, n. 1862/2021).

4. Nel merito, il ricorso introduttivo si rivela infondato per le ragioni illustrate in appresso.

5. Non coglie, innanzitutto, nel segno l'ordine di doglianze rubricato retro, sub n. 3.a, secondo cui, ai fini del rilascio dell'AUA in relazione al controverso progetto di insediamento produttivo per il recupero di rifiuti non pericolosi, non sarebbero state vagliate le condizioni di verifica di assoggettabilità a VIA ai sensi dell'art. 6, comma 6, lett. d, del d.lgs. n. 152/2006.

5.1. Al riguardo, giova rammentare che, a norma del citato art. 6, comma 6, lett. d, del d.lgs. n. 152/2006, «la verifica di assoggettabilità a VIA è effettuata per ... i progetti elencati nell'allegato IV alla parte seconda del presente decreto, in applicazione dei criteri e delle soglie definiti dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 30 marzo 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 84 dell'11 aprile 2015».

Ora, tra i progetti di infrastrutture sottoposti alla verifica di assoggettabilità a VIA il punto 7.z.b dell'allegato IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006 annovera gli «impianti di smaltimento e recupero di rifiuti non pericolosi, con capacità complessiva superiore a 10 t/giorno, mediante operazioni di cui all'allegato C, lettere da R1 a R9, della parte quarta del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ad esclusione degli impianti mobili volti al recupero di rifiuti non pericolosi provenienti dalle operazioni di costruzione e demolizione, qualora la campagna di attività abbia una durata inferiore a novanta giorni, e degli altri impianti mobili di trattamento dei rifiuti non pericolosi, qualora la campagna di attività abbia una durata inferiore a trenta giorni. Le eventuali successive campagne di attività sul medesimo sito sono sottoposte alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA qualora le quantità siano superiori a 1.000 metri cubi al giorno».

5.2. Ebbene, nella specie, il superamento della soglia di capacità produttiva (10 t/g) fissata dal Codice dell'ambiente per la verifica di assoggettabilità a VIA andava escluso, dovendosi aver riguardo non già alle intrinseche caratteristiche tecniche delle apparecchiature installate nell'impianto (ossia ai “dati di targa” propri di quest'ultimo), bensì alla potenzialità massima dichiarata in 10 t/g dalla I. in sede di istanza di AUA ed assentita nella misura corrispondente in sede di rilascio del richiesto titolo ambientale (cfr. determina del Dirigente del Settore Ambiente e Viabilità della Provincia di Avellino n. 1529 del 20 luglio 2021: «la ditta può trattare fino ad un massimo di 10 t/giorno»).

La circostanza che le cennate apparecchiature fossero più performanti, e cioè potessero esprimere una capacità produttiva superiore rispetto alla soglia fissata al punto 7.z.b dell'allegato IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006, non stava, infatti, di per sé, a significare che l'insediamento de quo potesse anche validamente giovare delle sue maggiori potenzialità al di fuori del perimetro di operatività definito dall'AUA, senza, per tal via, incorrere in interventi sanzionatori e/o in autotutela da parte delle autorità competenti, ed era, quindi, insuscettibile di impingere nella legittimità della medesima AUA: come se, ad es., l'immatricolazione di un'autovettura possa ritenersi invalida per il solo fatto che il veicolo risulti omologato per raggiungere una velocità massima superiore a quella consentita sulle reti stradali.

In questo senso, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, nella circolare del 14 novembre 2016, prot. n. 27569, ha chiarito che: «E' possibile che tale capacità massima sia nei fatti determinata da un limite legale alla capacità produttiva, che l'installazione non deve superare per obblighi autonomamente vigenti. Casi tipici di tale fattispecie sono limitazioni discendenti da obblighi di legge, da condizioni VIA o da prescrizioni autorizzative (ad esempio, divieto di impiegare caldaie di riserva in contemporanea con le altre). Tale limite legale alla capacità produttiva è significativo, ai fini del confronto con le soglie della disciplina IPPC [“prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento”], solo a condizione che il rispetto dei relativi obblighi sia monitorato dal gestore, dando conto almeno annualmente degli esiti del monitoraggio alla autorità competente ad effettuare verifiche periodiche del rispetto degli obblighi stessi. Si noti che, in caso di superamento della soglia, o di mancato rispetto degli obblighi di monitoraggio e comunicazione, decadono le condizioni per considerare significativo il limite legale alla capacità produttiva e pertanto l'esercizio in assenza di AIA».

In altri termini, la misura della capacità produttiva può discendere da un “limite legale”, stabilito anche da “prescrizioni autorizzative”, così come è avvenuto nel caso in esame, dove le prescrizioni imposte con la determina n. 1529 del 20 luglio 2021 circoscrivono l'utilizzo dell'impianto assentito entro 10 t/g, prevedendo monitoraggi e controlli periodici e continuativi, così da non necessitare di autorizzazioni diverse dall'AUA.

5.3. La medesima circolare ministeriale del 14 novembre 2016, prot. n. 27569, chiarisce, altresì, che, ferma restando la suindicata di “limite legale” alla capacità produttiva, la capacità massima corrisponde solo nei “casi semplici” ai “dati di targa” dei macchinari, mentre, negli altri casi, dipende dalle “caratteristiche tecnico-gestionali” dell'impianto, ossia dall'insieme degli elementi che compongono il ciclo produttivo, e, quindi, tanto dalle proprietà dei macchinari, quanto dalle dimensioni dell'impianto, dal numero e dalla qualifica degli operatori addetti al funzionamento, dall'assetto organizzativo impresso al ciclo produttivo.

5.4. In definitiva, la paventata circostanza che le apparecchiature allestite dalla I. possano esprimere una capacità produttiva superiore rispetto alla soglia fissata al punto 7.z.b dell'allegato IV alla parte seconda del d.lgs. n. 152/2006 non vale, di per sé, a infirmare l'AUA in contestazione sotto il denunciato profilo dell'omessa verifica di assoggettabilità a

VIA.

Ciò, in quanto – come visto – la potenzialità massima (10 t/g) prevista per l'insediamento controverso dall'emesso titolo ambientale non risulta eccedere la soglia anzidetta. E in quanto ogni eventuale superamento di quest'ultima in sede di esercizio dell'attività di recupero di rifiuti si porrebbe al di fuori del perimetro di legittimazione prestabilito dallo stesso titolo ambientale e sarebbe, quindi, sanzionabile come abusivo, una volta acclarato in esito ai costanti monitoraggi e controlli (sui registri di carico e scarico dei rifiuti, sui formulari di identificazione dei rifiuti, sul modello unico di dichiarazione ambientale, nonché mediante accesso diretto al sito di trattamento) prescritti nella determina n. 1529 del 20 luglio 2021.

6. Neppure accreditabile è la censura incentrata sulla denunciata lesione della salubrità ambientale di un comparto territoriale (Valle del Sabato) già segnato da fenomeni epidemiologici indotti da fattori inquinanti (cfr. retro, sub n. 3.b). Tanto, perché il nesso eziologico tra il rilascio dell'impugnata AUA, segnatamente sotto il profilo della sua ipotetica illegittimità, e il pregiudizio da essa arrecabile o incrementabile all'ambiente naturale di relativa ubicazione ed alla collettività ivi insediata è solo apoditticamente adombrato, ma non provato per tabulas dall'amministrazione ricorrente.

In altri termini, quest'ultima non dimostra come il titolo abilitativo emesso in relazione all'impianto produttivo controverso assuma connotati di illegittimità tali da tradursi in una violazione dei beni rappresentati dalla salubrità ambientale e dalla salute della comunità locale.

7. Non ha, infine, pregio l'assunto attoreo secondo cui l'insediamento assentito confliggerebbe col divieto di realizzazione di simili strutture sancito dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) di Avellino entro il c.d. Corridoio ecologico di relativa ubicazione (cfr. retro, sub n. 3.b).

In senso contrario, milita un duplice ordine di obiezioni.

a) Innanzitutto, la circostanza che l'impianto de quo preesiste al PTCP di Avellino (adottato con delibera della Giunta provinciale di Avellino n. 184 del 27 dicembre 2012 ed approvato con delibera del Commissario straordinario della Provincia di Avellino n. 42 del 25 febbraio 2014), essendo stato già in gestione – sia pure con caratteristiche funzionali diverse – della FIR Energia s.r.l. (ab origine autorizzata con decreto del Commissario di Governo n. 104 del 22 luglio 1998).

b) Poi, la circostanza che il divieto postulato da parte ricorrente è da reputarsi operante non già in via diretta e automatica, per effetto della sola disposizione dettata in tal senso dal PTCP di Avellino, bensì tramite la necessaria intermediazione dello strumento urbanistico generale comunale.

In proposito, giova rammentare che: - a tenore dell'art. 10, commi 8 e 9, delle NTA del PTCP di Avellino: «Fatte salve le misure più restrittive derivanti da strumenti sovraordinati e tutela di legge, i Comuni, in sede di formazione dei PUC, ed i soggetti competenti in materia di pianificazione territoriale, per quanto riguarda i seguenti elementi della rete: - Elementi lineari di interesse ecologico; - Ecosistemi ed elementi di interesse ecologico e faunistico; - Geositi; - Buffer zones; dovranno specificare ed interpretare in rapporto all'effettivo documentato stato dei luoghi e ruolo ecologico, la delimitazione di tali aree eventualmente individuando in modo motivato e compiutamente argomentato, quelle per le quali non sussistono elementi configuranti un'effettiva valenza ecologica e/o ambientale, comunque garantendo ogni qualvolta è possibile il rispetto della continuità ecologica. Per tali aree i Comuni ed i soggetti competenti in materia di pianificazione territoriale, in sede di rispettiva pianificazione, potranno prevedere azioni di riqualificazione e completamento degli insediamenti e delle infrastrutture presenti, purché garantiscano una elevata qualità dell'intervento, azioni di mitigazione ambientale e la minimizzazione degli impatti ecologici e paesaggistici sulle fasce fluviali»; - a tenore del successivo art. 11, comma 5, lett. a: «Negli elementi della Rete Ecologica, specificati ed interpretati in sede di pianificazione a cura dei Comuni e dei Soggetti competenti, ai sensi dell'art. 10, comma 8, salvo norme di legge più restrittive vigenti ... è esclusa la previsione di ... impianti di selezione e trattamento dei rifiuti».

Trattandosi, all'evidenza, di disposizioni inequivocabilmente volte a impartire direttive per il coordinamento degli approvandi strumenti della pianificazione territoriale comunale – nella misura in cui demandano ai Comuni la precisazione degli ambiti ricompresi nella rete ecologica, anche in rapporto alle aree produttive esistenti e programmate (cfr. artt. 23 e 24) e vietano non già la realizzazione, bensì la “previsione” di impianti di selezione e trattamento dei rifiuti –, deve escludersi che esse siano self-executing, rivestano, cioè, – anche in via di salvaguardia – efficacia immediatamente esecutiva (sul punto, cfr. TAR Toscana, Firenze, sez. II, n. 1473/2011).

8. In conclusione, stante la sua ravvisata infondatezza, il ricorso introduttivo del presente giudizio va respinto, mentre, essendosene ravvisata la carenza di legittimazione a proporli, i successivi motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili.

9. Quanto alle spese di lite, considerata la peculiarità delle questioni dedotte, sussistono giusti motivi per disporre l'integrale compensazione tra le parti.

(Omissis)

