

# Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la realizzazione di uno stabilimento per la produzione di biometano e compost da rifiuti organici

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 28 novembre 2022, n. 1230 - Taormina, pres.; Molinaro, est. - Sicily Biomethan s.r.l. (avv.ti Messina e Loiacono) c. Regione Siciliana - Assessorato territorio e ambiente ed a. (Avv. distr. Stato).

## **Ambiente - Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) per la realizzazione di uno stabilimento per la produzione di biometano e compost da rifiuti organici.**

*(Omissis)*

### FATTO

1. La controversia riguarda il procedimento avviato con istanza 24 maggio 2019 n. 35872, finalizzata a ottenere il provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) e presentata ai sensi dell'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, per la realizzazione di uno stabilimento per la produzione di biometano e compost da rifiuti organici a Castelvetrano (TP), contrada Airone.
2. La proponente società Sicily biomethan s.r.l. (di seguito: "Sicily biomethan") ha presentato ricorso avverso il silenzio.
3. Nelle more del giudizio il Dipartimento regionale dell'ambiente ha adottato il decreto 21 dicembre 2020 n. 309/GAB, con il quale ha dichiarato conclusa, con esito negativo, la procedura di valutazione d'impatto ambientale, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, per i motivi espressi dalla Commissione tecnica specialistica nel parere 183 del 10 giugno 2020 e in quello di n. 348 del 29 ottobre 2020.
4. Con ricorso per motivi aggiunti la società Sicily biomethan ha impugnato, davanti al Tar Sicilia – Palermo, i predetti atti oltre al parere istruttorio intermedio n. 37 del 2 settembre 2019, il preavviso di rigetto 15 giugno 2020 n. 32983, il verbale del 26 febbraio 2020 della prima Conferenza di servizi e ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale, allo stato anche non conosciuto.
5. Il Tar, con sentenza 23 dicembre 2021 n. 3584, ha dichiarato improcedibile il ricorso introduttivo e respinto i motivi aggiunti.
6. Con ricorso n. 340 del 2022 la società Sicily biomethan ha appellato la sentenza davanti a questo CGARS.
7. Nel corso del giudizio di appello si è costituito l'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana.
8. All'udienza del 16 novembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

### DIRITTO

9. L'appello è fondato.
10. Si premette che con il ricorso introduttivo è stato contestato il silenzio dell'Amministrazione regionale e chiesto l'accertamento del dovere di provvedere.  
Con motivi aggiunti è stato impugnato il provvedimento negativo nel frattempo emesso, il decreto n. 309 del 21 dicembre 2020, pubblicato sulla GURS n. 3 del 22 gennaio 2021, nonché gli atti presupposti.  
Il ricorso introduttivo è stato dichiarato dal Tar improcedibile per sopravvenuta carenza d'interesse, con statuizione non appellata.  
Residuano quindi da esaminare i motivi aggiunti.
11. Con il primo motivo l'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha respinto i motivi aggiunti per mancata contestazione di tutte le ragioni poste alla base della determinazione amministrativa impugnata.
  - 11.1. Il motivo è fondato.
  - 11.2. Con il qui impugnato decreto n. 309/GAB del 21 dicembre 2020 l'Amministrazione ha dichiarato conclusa, con esito negativo, la procedura di valutazione d'impatto ambientale, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006, relativamente al progetto in questione, per i motivi espressi dalla Commissione tecnica specialistica nel parere n. 183 del 10 giugno 2020 e in quello di conferma n. 348 del 29 ottobre 2020.  
Con parere n. 183 del 2020 la Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali ha rappresentato le seguenti criticità del progetto de quo:
    - "non è stato correttamente e approfonditamente trattato il tema della coerenza con la normativa e la pianificazione di settore regionale e di S.R.R.";
    - in particolar modo "non sono stati dettagliatamente analizzati i flussi di rifiuti, stando ai dati più aggiornati disponibili, e gli indirizzi strategici contenuti nel Piano Stralcio del 2018";



- “la valutazione ambientale del progetto non può prescindere dalla sua coerenza con la programmazione generale, ed in particolare con la determinazione del fabbisogno impiantistico – per tipologia e quantità - stimato dalla Regione”;
- la programmazione regionale in materia di rifiuti “è attualmente rappresentata dal Piano stralcio della gestione del ciclo integrato dei rifiuti, approvato con Delibera della Giunta Regionale 5 aprile 2018, n. 158”;
- il “Piano di gestione dei rifiuti urbani del giugno 2012 (che sostituisce quello precedente del 2002, a cui il Proponente erroneamente si riferisce) costituisce uno strumento emergenziale”;
- “all’atto di cessazione dello stato emergenziale del 2012, i vincoli cui bisogna attenersi oltre, al Piano rifiuti urbani del 2012, al Piano dei rifiuti speciali del 2016, al Piano stralcio del 2018 e al Piano della SRR, per la progettazione di impianti di trattamento rifiuti sono definiti dalla normativa di settore a livello regionale (L.R.9/2010), nazionale (TUA) e comunitario”;
- “i vincoli cui riferirsi per la localizzazione dell’impianto di progetto sono quelli definiti all’art. 17 della L.R. 9/10 in quanto sovraordinata rispetto agli strumenti di Piano”;
- la l.r. n. 9 del 2010 prevede una distanza minima degli impianti di trattamento rifiuti urbani dal centro abitato pari a 3 km;
- “il Piano d’Ambito vigente della S.R.R. Trapani Sud, cui afferisce il sito di progetto, non contempla la realizzazione di impianti di iniziativa privata”;
- “essendo il maggior conferitore di rifiuti la Ditta Traina S.r.l., con sede a Cammarata (AG) (distante circa 115 km dall’impianto di progetto)” non è stato valutato l’impatto connesso al trasporto su gomma dei rifiuti;
- non è stata fornita un’analisi delle principali alternative rispetto al progetto;
- “non è stato presentato il Piano Preliminare di utilizzo delle Terre ai sensi dell’art. 24 del DPR 120/2017”;
- “l’analisi degli impatti non viene effettuato con idoneo livello di approfondimento, il più delle volte viene asserita la non sussistenza di potenziali impatti senza che la stessa venga dimostrata”;
- “non sono stati valutati i potenziali effetti sulla componente suolo e sottosuolo durante la fase di cantiere”;
- “non sono stati valutati i rapporti di inter visibilità con l’esterno”;
- “non sono stati previsti interventi di mitigazione, alla luce della ipotizzata non sussistenza di impatti che tuttavia non è stata supportata da idonee valutazioni tecniche, analitiche e/o numeriche”;
- “non è stata effettuata un’analisi della dispersione dei contaminanti e delle sostanze odorigene a partire dai punti di emissione”;
- “non sono stati presentati elaborati specifici per la cantierizzazione, funzionali anche a comprendere in base a fasi, lavorazioni e approntamenti, eventuali impatti sulle diverse matrici ambientali eventualmente interessate”;
- “il PMA sviluppato dal Proponente non è congruo ad assolvere agli obiettivi previsti dalla normativa e dalle LL.GG. di riferimento”;

Con successivo parere n. 348 del 2020 la Commissione, “esaminate le “Controdeduzioni” fornite dal Proponente trasmesse a mezzo PEC in data 25.6.2020 ed acquisite al prot. DRA n. 35902 del 26/06/2020”, ha confermato il parere negativo sulla base delle seguenti valutazioni:

- “anche ove si ritenesse corretto sostenere l’interpretazione che il limite imposto dall’art. 17 della LR 9/2010 debba ritenersi riferito ai soli impianti ricadenti in zona agricola di PRG, permane la questione che l’intervento ricade – appunto in zona agricola, pur con la destinazione da sub-comparto prevista dall’art. 58 delle NTA”;
- “il Proponente non ha ricevuto il nulla osta della SRR Trapani Sud territorialmente competente”.

Quanto al primo aspetto, in particolare, si legge nel parere n. 348 del 2020 che “la dichiarazione di compatibilità dell’intervento resa dal Comune nulla aggiunge alla valutazione di questo Organo; si tratta infatti di un limite normativo non superabile, se non attraverso una modifica della disposizione” e che “appaiono chiare le ragioni dell’inserimento del vincolo, poiché il legislatore ha ritenuto di fornire particolare protezione all’elemento “salute umana”, prevedendo una fascia di protezione dal Centro abitato (3 km) oltre, naturalmente, alla necessità di tutela delle aree agricole, già devastate dall’edilizia spontanea e da fabbricati incoerenti con la loro destinazione”, oltre al fatto che “gli impianti di tipo industriale, come quello esaminato, devono essere collocati in aree dotate di adeguati standard, in una logica di programmazione territoriale complessiva”. Anche al profilo della gestione di una sola fase del complesso processo di trattamento del rifiuto esso non consente, ad avviso dell’Amministrazione, di superare l’applicazione della norma in quanto per “gestione integrata dei rifiuti” “non può intendersi i soli impianti che processano l’intero ciclo dei rifiuti, il riuso, il riutilizzo, il recupero e lo smaltimento”, né vi è traccia nel testo della rilevanza dell’elemento soggettivo (“espletata dagli Enti pubblici”, così il proponente).

Quanto al secondo aspetto si legge che, “non risultando ancora efficace il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti, le Autorità d’Ambito competenti per territorio [...] non possono procedere alla nuova pianificazione d’ambito nel rispetto delle indicazioni di quanto programmato nel piano regionale stesso” e pertanto la stessa Autorità d’ambito ha affermato che non sussistono “i presupposti per la formulazione di una specifica attestazione circa la coerenza e/o conformità del progetto di cui in oggetto al Piano d’Ambito della SRR Trapani Sud”.

Ne deriva che nel corso del procedimento, sulla base della sequenza logico-giuridica degli atti, le iniziali criticità emerse in relazione al progetto de quo sono state in parte superate, residuando le due sole criticità riferite nel parere n. 348 del



2020.

Pertanto, laddove il provvedimento definitivo qui impugnato richiama i suddetti pareri non può che richiamarsi nella sequenza logico giuridica propria del procedimento nel quale sono inseriti, con la conseguenza che, se il secondo parere richiamato non evidenzia le criticità già rilevate nel primo, vuol dire che dette criticità sono state superate in ragione delle sopravvenienze nel medesimo richiamate, prime fra tutte le osservazioni difensive dell'attuale appellante.

Del resto, se la Commissione tecnica avesse ritenuto non superate le ulteriori criticità precedentemente riscontrate con il parere intermedio n. 183 del 2020, quest'ultima avrebbe dovuto specificatamente contestare le puntuali argomentazioni e integrazioni formulate dall'odierna appellante in sede di controdeduzioni, come ha fatto per le due motivazioni sopra riferite, e, in ogni caso, avrebbe dovuto espressamente riportare nelle "Valutazioni finali" tutte le criticità non superate da parte appellante, come ha fatto per le due riguardanti la localizzazione dell'impianto e il nulla osta.

Entrambi i suddetti aspetti sono stati censurati con i motivi aggiunti in primo grado (poi riproposti in appello).

In particolare con la prima censura contenuta nei motivi aggiunti l'odierna appellante ha contestato quanto affermato dalla CTS nei citati pareri riguardo alla localizzazione del progettato impianto in "zona agricola", con necessità di rispettare la distanza minima dai centri abitati di 3 km prescritta dall'art. 17 comma 3 della l.r. n. 9 del 2010.

Con la seconda censura contenuta nei motivi aggiunti l'odierna appellante ha contestato quanto affermato dalla CTS nei citati pareri riguardo alla mancanza del nulla osta della SRR Trapani Sud.

11.3. Tanto basta per ritenere che il provvedimento impugnato sia stato censurato con riferimento ad ogni giustificazione posta alla base della determinazione amministrativa impugnata.

In ogni caso l'odierna appellante ha altresì censurati altri aspetti che, originariamente evidenziati dall'Amministrazione, sono risultati superati. In particolare, nel parere n. 348 del 2020 si legge nella parte dedicata all'esame delle deduzioni della società le osservazioni di quest'ultima relative ad alcune criticità rilevate nel precedente parere, riguardanti, fra l'altro, le mancanze relative alla componente vegetazionale, le modalità della cantierizzazione dell'intervento, l'analisi riguardante gli impatti sull'incremento dei volumi di traffico e il fatto che una delle società con cui parte ricorrente intenderebbe operare ha sede a Cammarata, ad oltre 115 km dal sito.

Le criticità cui le osservazioni della società si riferiscono non sono state ripetute nelle valutazioni finali di cui al parere n. 348 del 2020 e debbono pertanto essere ritenute superate, così rendendo superflua la valutazione delle censure avverso le medesime.

11.4. Il motivo deve pertanto essere accolto, dovendo pertanto essere riformata la sentenza nella parte in cui ha respinto i motivi aggiunti per mancanza di censura di tutte le ragioni poste alla base della determinazione negativa gravata, connotata da plurimotivazione.

12. Il Collegio scruta pertanto le censure non esaminate dal giudice di primo grado e riproposte in appello.

13. Con la prima censura riproposta l'appellante ha dedotto l'erroneità dell'argomentazione, spesa dall'Amministrazione nella determinazione negativa di VIA, relativa alla localizzazione dell'impianto per cui è controversia.

In particolare sarebbe erroneo quanto affermato dalla Commissione tecnica nei pareri n. 183 del 2020 e n. 348 del 2020 in ordine al fatto che il progettato impianto non potrebbe essere realizzato in quanto sito ad una distanza inferiore a 3 km dal centro abitato e, in ogni caso, poiché ricadente in zona agricola, sia "pur con la destinazione da sub-comparto prevista dall'art. 58 delle NTA (Zona per discarica di sfabbricidi e rifiuti speciali)".

13.1. Il motivo è fondato.

Con nota 27 maggio 2019 n. 35872 Sicily Biomethan ha presentato istanza per l'ottenimento del provvedimento di valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 23 del d. lgs. n. 152 del 2006 nell'ambito del provvedimento autorizzatorio unico regionale di cui all'art. 27-bis del D.Lgs. 152/2006 per il "Progetto per la realizzazione di uno stabilimento per la produzione di biometano e compost da rifiuti organici da realizzarsi nel Comune di Castelvetro (TP), C.da Airone".

Nel provvedimento finale di detto procedimento "convergono tutti gli atti di autorizzazione, di valutazione e di assenso afferenti i campi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, delle attività produttive" (Cons. St., sez. IV, 29 aprile 2020 n. 2733).

Il profilo urbanistico pertanto rientra fra le valutazioni che devono essere compiute ai fini del rilascio del provvedimento. La prospettiva urbanistica non coincide con quella ambientale e di gestione dei rifiuti e deve pertanto essere considerata all'interno del procedimento de quo.

Del resto se il profilo urbanistico non rilevasse ai fini dell'autorizzazione unica regionale non si spiegherebbe il disposto dell'art. 208 comma 6 del d. lgs. n. 152 del 2006, in base al quale l'approvazione "costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori".

Solo l'esistenza di due piani distinti, quello urbanistico da un lato e quello ambientale e di gestione dei rifiuti dall'altro lato giustifica detta previsione, che altrimenti, se il profilo urbanistico si annullasse all'interno del profilo ambientale e della relativa pianificazione, non detta previsione perderebbe di significato.

In tale prospettiva, pertanto, non risultano dirimenti le considerazioni di parte appellante relative al fatto che il progetto de quo rispetta la distanza minima di 200 metri dal centro abitato, contenuta nel Piano di gestione dei rifiuti solidi urbani del giugno 2012.



Nel caso di specie la disciplina urbanistica è contenuta, oltre che negli atti di pianificazione, anche dall'art. 17 comma 3 della l.r. n. 9 del 2010, ai sensi del quale le opere per la realizzazione degli impianti necessari alla gestione integrata dei rifiuti nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione degli impianti *“possono essere ubicate anche in zone classificate agricole dai vigenti strumenti urbanistici comunali, purché distino almeno tre chilometri dal perimetro del centro abitato”*.

Ed è sulla base di tale ultima disposizione che l'Amministrazione giustifica la propria determinazione negativa.

Nondimeno detta disposizione non risulta applicabile al caso di specie.

Il Comune di Castelvetrano con il parere favorevole 11 marzo 2020 n. 4437 ha certificato che l'area sulla quale dovrebbe sorgere il progettato impianto *“ricade all'interno della perimetrazione delle vigenti NTA del vigente PRG art. 58 zone per l'impianto di discariche di sfabbricidi e rifiuti speciali”* e la circostanza è confermata dalla Commissione tecnica con il parere n. 348 del 2020.

Sicché non può ritenersi applicabile l'art. 17 comma 3 della l.r. n. 9 del 2010, che disciplina la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti all'interno delle zone agricole, prevedendone la compatibilità seppur nel rispetto della distanza di tre chilometri dal centro abitato.

Il medesimo Comune, cui è intestato il potere di governo del territorio, ha quindi espresso parere favorevole con nota 11 marzo 2020 n. 4437.

A fronte di ciò risulta contraddittorio il diverso avviso contenuto nel decreto di diniego impugnato, che giustifica la reiezione sulla base dell'incompatibilità urbanistica del progetto. Infatti, il modulo procedimentale della conferenza di servizi non consente la modifica dell'intestazione delle competenze pubbliche al fine di duplicare la valutazione di uno specifico aspetto in senso ostativo, potendo piuttosto costituire uno strumento di superamento di una posizione sfavorevole proveniente da una delle autorità coinvolte nel procedimento (e competente nello specifico settore).

13.2. Tanto basta per accogliere il motivo di appello e riformare sul punto la sentenza impugnata.

14. Con la seconda censura riproposta l'appellante ha dedotto l'erroneità dell'argomentazione, spesa dall'Amministrazione nella determinazione negativa di VIA, relativa alla mancata formulazione da parte dell'Autorità d'ambito territorialmente competente, la SRR Trapani Sud, *“di una specifica attestazione circa la coerenza e/o conformità del progetto in di cui in oggetto al Piano d'Ambito della SRR Trapani Sud”*.

14.1. Il motivo è fondato.

La SRR Trapani sud ha reso il parere 19 luglio 2019 n. 1758 con riferimento all'iniziativa progettuale dell'odierna appellante.

In detto parere ha evidenziato come il Piano d'ambito del 2016, *“nella sua prima stesura”*, non prevedesse la realizzazione di impianti di trattamento dei rifiuti di iniziativa privata.

Nondimeno, nello stesso parere, ha affermato che, *“anche alla luce della nota prot. 5012 del 20/05/2019 dell'Assessore Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità avente per oggetto “Indirizzo sulle istanze autorizzative di cui al Piano Regionale dei Rifiuti”, “la suddetta iniziativa impiantistica privata possa dare soluzioni all'attuale carenza impiantistica di cui il territorio d'ambito risulta caratterizzato e trovare corrispondenza con il piano d'ambito della srr attuale o ada ed al piano regionale per la gestione dei rifiuti in corso di modificazione/approvazione”*.

Il parere reso dalla SRR Trapani Sud non è quindi di per sé negativo, dal momento che si conclude con un giudizio positivo, basato su due presupposti: il giudizio positivo sull'iniziativa che può rappresentare una soluzione alla carenza impiantistica della zona e la possibile corrispondenza con gli atti di pianificazione.

In particolare, detta ultima considerazione rappresenta una modalità di superamento del rilievo iniziale circa la mancata previsione nell'atto di pianificazione dell'ambito.

Il parere risulta pertanto avere una portata non negativa rispetto all'iniziativa controversa.

Atteso quindi l'accoglimento del precedente motivo di appello il contenuto del parere del SRR Trapani sud non giustifica di per sé solo la determinazione negativa di cui al decreto di diniego di valutazione di impatto ambientale contenuto nel decreto dell'Assessore regionale del territorio e dell'ambiente 21 dicembre 2020 n. 309/Gab. E ciò anche in ragione del fatto che l'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990 stabilisce espressamente che, *“l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti”*. Il richiamo alle posizioni prevalenti esclude che possa esservi un potere di veto in capo alla singola amministrazione, consentendo il superamento di singole, e minoritarie, posizioni negative, nel caso di specie neppure ricorrenti, come sopra illustrato.

14.2. In tali termini deve pertanto essere accolto il motivo di appello, con conseguente riforma della sentenza sul punto.

Dal momento che, come sopra, illustrato il decreto n. 309 del 2020 si fonda sui due motivi oggetto delle censure ritenute fondate, la domanda demolitoria contenuta nei motivi aggiunti presentati in primo grado deve essere accolta, con conseguente annullamento del decreto dell'Assessore regionale del territorio e dell'ambiente 21 dicembre 2020 n. 309/Gab e dei precedenti pareri nelle parti interessate dalle suddette censure.

Sono fatti salvi gli ulteriori provvedimenti di competenza dell'Amministrazione.

15. In conclusione, l'appello deve essere accolto e per l'effetto, in riforma della sentenza di primo grado devono essere

accolti i motivi aggiunti presentati in primo grado e annullati i provvedimenti impugnati nei limiti di cui in motivazione.  
16. La particolarità della questione e la novità delle questioni giuridiche sottese alla presente controversia giustificano la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

*(Omissis)*

