Autorizzazione unica alla realizzazione di un impianto di messa in riserva di rifiuti speciali pericolosi e recupero rifiuti speciali non pericolosi

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 15 settembre 2023, n. 5117 - Comune di Apice (avv. Perifano) c. Regione Campania (avv.ti Monti, Niceforo) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica alla realizzazione di un impianto di messa in riserva di rifiuti speciali pericolosi e recupero rifiuti speciali non pericolosi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso all'esame, è controversa la legittimità dell'Autorizzazione Unica rilasciata dalla Regione Campania, ai sensi dell'art. 208 del D. Lgs. n. 152/2006, alla Chimana srl, giusta Decreto Dirigenziale n. 104 del 27 ottobre 2022, per la realizzazione di un impianto di messa in riserva di rifiuti speciali pericolosi e recupero rifiuti speciali non pericolosi, da ubicarsi nel Comune di Apice, in zona industriale loc. Falcetti.
Più precisamente, tale impianto, come risulta dalla Relazione tecnica progettuale elaborata dalla stessa ditta Chimana, prevede la lavorazione di rifiuti speciali non pericolosi, e la messa in riserva, con eventuale cernita di sostanze estranee, ed accorpamento per tipologie omogenee ai fini del successivo invio presso impianti autorizzati, di rifiuti speciali pericolosi.
2. Il Comune ricorrente ha premesso in fatto che su istanza di autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 208 del D. Lgs. n. 152/2006, presentata dalla Chimana s.r.l. in data 2 agosto 2021, la Regione Campania convocava apposita conferenza di servizi ex art. 14-ter L. n. 241/1990, che si svolgeva in quattro sedute, a cui venivano invitati a partecipare, nell'ambito delle rispettive competenze, il Comune di Apice, l'ARPAC – Dipartimento di Benevento, la Provincia di Benevento, l'ASL di Benevento, l'ATO Rifiuti di Benevento, il Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco di Benevento, l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale e la Chimana srl;
che nel corso delle varie riunioni:
- esso ricorrente esprimeva, sin da subito, il proprio parere negativo, indicando una serie di criticità da risolvere sul piano urbanistico, confermando anche in seguito detta posizione ostativa (*cfr*: verbali prima e seconda riunione della Conferenza di Servizi del 20 ottobre 2021 e 18 febbraio 2022);
- venivano acquisiti, i pareri favorevoli di ARPAC, ASL e Comando Provinciale dei VV.FF. (*cfr*: verbale della seconda riunione del 18 febbraio 2022);
- nella terza riunione della Conferenza di Servizi del 14 aprile 2022 l'ATO rifiuti, all'esito di ulteriore attività istruttoria e alla luce dei chiarimenti richiesti, formalizzava il proprio parere negativo, dichiarando che, pur non avendo ancora adottato il Piano d'Ambito previsto dalla Legge Regionale n. 14/2016, aveva approvato tre delibere di indirizzo nelle quali fissava le linee programmatiche, in base alle quali la gestione, nell'ambito dell'ATO, dei flussi di rifiuti previsti nell'impianto in parola (RAE ingombranti, ecc.) doveva essere effettuata da soggetto pubblico;
- anche la Provincia di Benevento esprimeva parere negativo, sottolineando che "l'impianto de quo, come già evidenziato nelle precedenti sedute, è ubicato ad una distanza inferiore ai 300 metri dal Fiume Calore, per cui non risultano rispettate le prescrizioni del PTCP, ed in particolare l'art. 79 delle norme di attuazione (prescrizioni per la localizzazione degli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti) il cui primo comma richiama l'art. 16 che individua le aree non idonee per l'ubicazione di impianti di trattamento rifiuti" (con la precisazione che detta prescrizione del PTCP sarebbe stata puntualmente recepita dal PUC adottato dal Comune di Apice, con l'inclusione dei corridoi ecologici del Fiume Calore nel sistema del Parco Fluviale);
- alla quarta ed ultima riunione della Conferenza di Servizi, inizialmente convocata per il 25 agosto 2022, e poi posticipata al 13 settembre 2022, in assenza del rappresentante del Comune di Apice, la Provincia e l'ATO rifiuti confermavano i pareri negativi espressi nelle sedute precedenti;
che ciò nondimeno, il Responsabile del Procedimento concludeva i lavori della Conferenza con determinazione favorevole, rilevando:
- con riferimento alla posizione del Comune di Apice, che "ai sensi del comma 7 dell'art. 14-ter della legge 241/1990, si acquisisce il parere favorevole per l'assenza dell'Ente", non avendo il suddetto Comune riscontrato i chiarimenti forniti dalla Chimana srl successivamente al parere negativo espresso nella seduta del 20.10.2021;
- con riferimento alla posizione dell'ATO rifiuti, che "il piano d'ambito, di competenza dell'ATO previsto dalla l.r.n. 14/2016 non è stato ancora adottato. Considerato che né la legge regionale né il codice dell'ambiente n. 152/2006 assegnano efficacia prescrittiva alle linee guida, come richiamate nel parere sfavorevole dell'ATO, si ritiene di non poter tenere conto di tale parere ai fini di denegare l'autorizzazione richiesta dalla ditta CHIMANA";

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

- con riferimento, infine, alla posizione della Provincia di Benevento, che "le disposizioni del vigente PTCP hanno efficacia diretta sugli strumenti urbanistici o loro varianti da adottare da parte dei Comuni, come disposto dalle norme della L.U. n. 1150/42 e dalla L.R. n. 16/2004. Il vigente strumento urbanistico del Comune di Apice non impedisce la realizzazione del progetto presentato dalla ditta, tanto è vero che è stato acquisito il certificato di destinazione urbanistica dal quale risulta che sull'area non sussistono vincoli e che l'area in questione è compresa in un piano di insediamenti produttivi. Pertanto, non avendo il PTCP immediata efficacia prescrittiva nei confronti del privato ed avendo il progetto ricevuto un regolare certificato di destinazione urbanistica dal Comune, si ritiene di non poter tenere conto di tale parere ai fini di denegare l'autorizzazione richiesta dalla ditta CHIMANA";
che con nota prot. n. 9274 del 16 settembre 2022 il Comune di Apice ribadiva alla Regione Campania che le criticità espresse con il proprio parere negativo in seno ai lavori conferenziali non erano mai state superate dai successivi chiarimenti resi dalla Chimana srl. e, tuttavia, con Decreto Dirigenziale n. 104 del 27 ottobre 2022, la Regione Campania rilasciava alla Chimana srl l'Autorizzazione Unica, ex art. 208 D. Lgs. n. 152/2006, per la realizzazione dell'impianto per cui è causa.
3. Avverso tale determinazione è insorto il Comune di Apice che, a sostegno dell'impugnativa, ha articolato plurime censure, con cui ha dedotto vizi di violazione di legge ed eccesso di potere per più profili, lamentando, in estrema sintesi, la violazione delle prescrizioni contenute negli atti di pianificazione e programmazione dell'uso del territorio poste a vari livelli (comunale, provinciale e regionale), nonché, sotto altri concorrenti profili, la mancata sottoposizione a VIA e a screening del progetto, la violazione della disciplina regionale per il rilascio dell'A.U., il difetto di presupposti e la mancanza di motivazione.
3.1 In primo luogo, l'autorizzazione impugnata sarebbe stata rilasciata in macroscopica violazione del Piano dei rifiuti della Provincia di Benevento, deputato a individuare in concreto i siti idonei e non idonei alla allocazione di impianti di lavorazione di rifiuti, alla stregua dei criteri generali fissati dal Piano regionale per la gestione dei rifiuti speciali, *ex* art. 196 comma del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, come poi anche recepiti nel PUC.
Più in dettaglio, in violazione agli artt. 16 e 79, comma 1, delle NTA del PTCP, l'impianto non rispetterebbe la prescrizione che impone una distanza di almeno 300 mt dalla sponda del corridoio ecologico che si sviluppa lungo le due sponde del fiume Calore, che costituiscono il Parco Fluviale, al cui interno sarebbe interdetta la presenza degli impianti, in quanto rientrante tra le aree dei capisaldi del sistema ambientale naturalistico (motivo *sub* I).
Inoltre, l'impianto verrebbe a trovarsi a meno di 250 metri da edifici adibiti a civili abitazioni (motivo *sub* II).
3.2 Sotto altro profilo (motivo *sub* III), violerebbe anche le generali previsioni del PRGRS (6.2), che definisce i criteri di esclusione e il sistema dei vincoli imposti dal quadro normativo e dagli strumenti programmatici vigenti, il quale, tra l'altro, include tra le aree non idonee quelle sottoposte al vincolo classificato "V-04", ovvero le aree indicate all'art. 146 (Beni tutelati per legge) del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, poi sostituito dall'articolo 142 del d.lgs. 42/2004, recante "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio", atteso che il progetto prevede la realizzazione di un capannone a 150 metri dalla sponda, benché le sponde entro i 150 mt siano, appunto, beni tutelati per legge.
3.3 Con il motivo *sub* IV, in connessione alla censura di cui al primo motivo, parte ricorrente si duole della violazione della normativa urbanistica comunale, segnatamente del PUC adottato con delibera di G.C. n. 35/2020, contenente una specifica prescrizione a tutela dei corridoi ecologici, tra cui quelli posti a tutela del Fiume Calore e costituenti il sistema del Parco Fluviale: poiché, ai sensi dell'art. 12 D.P.R. 380/2001, dopo l'adozione dello strumento urbanistico, e prima dell'approvazione regionale, scattano le "misure di salvaguardia", non potevano essere concesse autorizzazioni contrastanti con il piano già adottato.
3.4 Con il motivo *sub* V, è dedotta la violazione delle puntuali prescrizioni del Codice dell'Ambiente (D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 19 e Allegato IV, Parte II, punto 7, lett. r e z.a) nonché delle Direttive nn. 85/337/CE, 97/11/CE e 2011/92/UE), dolendosi della mancata sottoposizione a VIA del progetto della Chimana e finanche alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, benché in tesi doverosa in base a plurimi indici (evidente inidoneità del sito alla luce del PRGRS e PTCP Provincia di Benevento, specifiche caratteristiche dell'impianto, avente ad oggetto il trattamento rifiuti non pericolosi con capacità superiore a 20 t/giorno, con cernita di eventuali sostanze estranee pericolose).
3.5 Con i motivi *sub* VI e VII è dedotta la violazione della disciplina per il rilascio dell'A.U. di cui alla Delibera n. 8 del 15 gennaio 2019 della Giunta Regionale della Campania, in quanto, sotto un primo profilo, il progetto presentato dalla Ditta Chimana non sarebbe stato esaminato ed istruito dalla suddetta competente Commissione Tecnica e, per altro verso, sarebbe stato approvato nonostante la mancata previsione in progetto sia di un canale ove poter convogliare le acque di scarico che di una copertura, resistente alle intemperie, come richiesto dalla predetta delibera.
3.6 La ricorrente si duole, inoltre, della violazione dei principi di buon andamento e della falsità dei presupposti, essendosi in tesi falsamente ritenuto acquisito un parere favorevole, nonostante il Comune avesse chiaramente espresso la sua posizione contraria (motivo *sub* VIII).
3.7 Infine (motivo *sub* IX), è lamentata l'illegittimità dell'A.U. anche sotto il profilo del difetto di motivazione, in quanto la Regione non avrebbe idoneamente motivato la ragione per la quale ha ritenuto prevalenti alcune posizioni rispetto ad altre, mentre "non è stato dato rilievo prevalente … alle posizioni negative espresse dalle amministrazioni istituzionalmente deputate alla concreta individuazione e perimetrazione delle aree idonee alla localizzazione degli

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

impianti in base alla vigente legislazione nazionale e regionale".
4. Si sono costituiti in resistenza la Regione Campania, la Chimana s.r.l., l'Asl 103 - Benevento 1, l'Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Campania, l'Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Meridionale e il Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Benevento, spiegando plurime eccezioni in rito e, nel merito, chiedendo la reiezione.
4.1 Si è inoltre costituita in giudizio la Provincia di Benevento, instando per l'accoglimento dell'impugnativa in ragione, in particolare, della fondatezza delle censure dedotte in termini di violazione del Piano Provinciale Territoriale di Coordinamento (PTCP), approvato dal Consiglio Provinciale con delibera n. 27 del 26 luglio 2012 e dalla stessa Regione Campania con Delibera della Giunta Regionale n. 596 del 19 ottobre 2012, rimarcando, anche attraverso il richiamo di conforme giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. V, 4 marzo 2013, n. 1272), che l'art. 197 del d.lgs. n. 152/2006 assegna alle Province, unitamente a funzioni di programmazione (e a prescindere dalle funzioni autorizzatorie a valle), lo specifico compito di individuare i siti idonei, come pure quelli non idonei, alla localizzazione delle varie tipologie di impianti di smaltimento dei rifiuti.
4.2 Le parti hanno presentato articolate memorie in vista dell'udienza pubblica del 23 maggio 2023, fissata per discussione orale del ricorso, all'esito della quale la causa è stata trattenuta in decisione.
5. *In limine,* devono essere respinte le eccezioni di inammissibilità del ricorso introduttivo, per difetto di legittimazione attiva oltre che per l'asserita carenza di interesse del Comune di Apice, formulata dalla controinteressata.
Le stesse sono, difatti, infondate.
5.1 Ed invero non possono certamente disconoscersi la legittimazione e l'interesse del Comune di Apice, nel cui ambito ricade l'impianto *de quo*, ad impugnare gli atti della procedura conferenziale *ex* art. 208 T.U.A., con cui si è assentita la realizzazione dell'impianto medesimo; procedura nell'ambito della quale, peraltro, il civico ente aveva anche espresso parere negativo (come meglio si dirà *infra*).
5.1.a In merito al primo profilo dedotto, il Collegio intende richiamare la pacifica giurisprudenza secondo cui costituisce elemento rilevante di collegamento, ai fini del riconoscimento della legittimazione attiva di un ente locale ad impugnare gli atti di autorizzazione alla realizzazione di nuovi impianti di rifiuti, la circostanza che un tale impianto ricada nel proprio territorio ovvero di un comune viciniore, rilevando l'interesse dell'ente territoriale - quale ente esponenziale della comunità locale, direttamente esposta ai potenziali effetti negativi rivenienti dall'attivazione dell'impianto - al legittimo e corretto esercizio del potere di localizzazione in ragione del pregiudizio all'assetto urbanistico ed ambientale che deriva dalla violazione delle relative prescrizioni poste ai vari livelli di pianificazione (*ex plurimis*, Tar Campania - Napoli, sez. V, n. 1790 del 17 marzo 2021 e n. 8015 del 15 dicembre 2021). Del resto, sarebbe irragionevole riconoscere la titolarità di un interesse collettivo ad associazioni ambientaliste *ex lege* 8 luglio 1986, n. 349, 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 (*cfr*. T.A.R. Lombardia – Brescia, sez. I, sent. 16 novembre 2011, n. 1568).
5.1.b Quanto all'ulteriore eccezione spiegata dalla controinteressata al fine di paralizzare l'esperita azione di annullamento dell'A.U. - afferente alla contestazione dell'interesse al ricorso, per non avere, in tesi, il ricorrente comune manifestato il proprio dissenso in sede di Conferenza di Servizi - la stessa è smentita in fatto prima che in diritto.
A tal uopo basti rilevare che il civico ente ha tempestivamente manifestato il proprio motivato dissenso alla realizzazione dell'impianto, sin dalla prima riunione della Conferenza di Servizi, senza peraltro giammai manifestare alcun ripensamento, non potendo certo desumersi alcun diverso avviso dalla mancata partecipazione all'ultima seduta della Conferenza dei Servizi. E invero, anche in accordo a condivisa giurisprudenza, tale circostanza non costituisce espressione di successiva acquiescenza al progetto, in quanto di per sé sola inidonea, in assenza di ulteriori convergenti elementi, a superare il contrario avviso già motivatamente espresso sul punto dall'Ente, e non essendo altrimenti emersa alcuna inequivoca volontà di superare la diversa posizione contraria espressa in sede conferenziale, diversamente dall'ipotesi in cui l'Amministrazione diserti totalmente i lavori della CdS, impedendo di far conoscere la propria posizione all'Autorità procedente (*cfr*. Tar Puglia – Bari, n. 1511/2021; Tar Sicilia – Catania, n. 3692/2021; Tar Toscana, n. 286/2020).
A tutto concedere, comunque, non potrebbe ritenersi che sia venuta meno la situazione legittimante qualificata e differenziata in capo al civico ente, a causa della mancata partecipazione all'ultima seduta della Conferenza, posto che nessuna disposizione prevede una così incisiva deroga ai principi generali e la norma dell'articolo 14-ter, comma 7, nell'imporre che il dissenso sia manifestato a pena di inammissibilità nella conferenza e che il mancato motivato dissenso equivalga ad implicito assenso, in ogni caso non priva l'ente che non abbia manifestato il dissenso della legittimazione al ricorso (*cfr*. T.A.R. Lazio – Latina, Sez. I, Sent., 20.12.2017, n. 633).
Resta dunque immutato l'interesse del Comune di Apice ad opporsi in sede giurisdizionale alla realizzazione del progetto e, dunque, non può dubitarsi dell'ammissibilità, sotto tale dedotto profilo, del ricorso di annullamento proposto avverso il provvedimento di autorizzazione unica alla realizzazione dell'impianto in questione a tutela del corretto assetto urbanistico e degli interessi di salvaguardia ambientale della comunità di riferimento.
6. Vanno dunque esaminate le eccezioni di difetto di legittimazione passiva spiegate dall'avvocatura di Stato per l'Autorità di Bacino e per il Comando Provinciale dei Vigili del fuoco, nonché dalle difese dell'ARPA Campania e dell'ASL Benevento 1, con contestuale richiesta di estromissione dal giudizio.
Le eccezioni sono fondate, atteso che, secondo la condivisa giurisprudenza, anche della Sezione, l'atto

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

autorizzatorio *ex* art. 208 T.U.A. va imputato alla sola autorità che adotta il provvedimento conclusivo, e dunque, nella specie, alla Regione Campania.
Ed invero, nonostante le conclusioni della conferenza di servizi rispetto all'autorizzazione dell'impianto *de quo*, la medesima conferenza non può connotarsi in senso decisorio, avuto riguardo alla costante giurisprudenza per cui «Nel procedimento di rilascio delle autorizzazioni disciplinato dall'art. 208, d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, l'unico soggetto competente a provvedere è la Regione, il cui provvedimento finale di approvazione ed autorizzazione assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria, il cui ruolo viene fisiologicamente ridotto a quello di meri interlocutori procedimentali. La Conferenza di Servizi che precede la decisione finale ha natura istruttoria; pertanto, il provvedimento autorizzatorio deve imputarsi alla P.A. che lo adotta; la Conferenza di Servizi rappresenta, infatti, uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti" (T.A.R. Lazio - Roma, sez. I , 28/08/2017, n. 9440; in senso analogo, T.A.R. Campania - Salerno, sez. II , 21/08/2017, n. 1302, secondo cui "Nel nuovo procedimento di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e la gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero di rifiuti disciplinato dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 caratteristica del modello procedimentale è la natura istruttoria della conferenza di servizi che precede la decisione finale sulla realizzabilità dell'impianto - affidata, come tale, all'esclusiva competenza dell'autorità regionale, non vincolata, ove adeguatamente motivata, ai pareri negativi espressi dai rappresentanti degli enti locali partecipanti: onde l'unico provvedimento finale di approvazione ed autorizzazione assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria, il cui ruolo viene fisiologicamente ridotto a quello di meri interlocutori procedimentali"; T.A.R. Sicilia - Palermo , sez. I, 27/01/2012, n. 200, secondo cui "La Conferenza di servizi che precede la decisione finale ha natura istruttoria; pertanto, il provvedimento deve imputarsi alla p.a. che lo adotta e la legittimazione passiva a resistere all'impugnazione dell'autorizzazione spetta unicamente all'amministrazione che ha emesso l'atto finale, non avendo le altre che hanno partecipato alla conferenza di servizi svolto un ruolo esoprocedimentale").
Infatti il procedimento di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti disciplinato dall'art. 208, d.lgs. n. 152 del 2006 costituisce sostanziale riproduzione del precedente istituto di cui all'art. 27, d.lgs. n. 22 del 1997, abrogato dall'art. 264 del medesimo d.lgs. n. 152 del 2006; caratteristica comune ad entrambi i modelli procedimentali è la natura istruttoria della Conferenza di Servizi che precede la decisione finale sulla realizzabilità dell'impianto, quest'ultima affidata all'esclusiva competenza dell'autorità regionale. La Conferenza di Servizi in oggetto, insomma, costituisce una Conferenza istruttoria e non decisoria, rappresentando uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti. Peraltro, essa è prevista da una norma connotata da indubbi caratteri di specialità rispetto al modello di cui agli artt. 14 e ss., l. n. 241 del 1990. Ad essa, pertanto, non si applicano i meccanismi di accelerazione e semplificazione procedimentale previsti dalla disciplina generale in materia di Conferenza di Servizi decisoria, che consentono di configurare ipotesi di assenso tacito e connessa decadenza dal potere di provvedere nei confronti dei soggetti assenti o che hanno emesso i loro pareri al di fuori della Conferenza. Tale soluzione è del tutto compatibile con il modello specifico in esame, che affida alla sola Regione la competenza finale a provvedere. La determinazione conclusiva della Conferenza di Servizi quindi ha contenuto consultivo e valore endoprocedimentale, trattandosi di atto meramente istruttorio ed interno, da riversare nell'atto decisorio, ossia nel provvedimento successivamente intervenuto (T.A.R. Calabria - Catanzaro, sez. I, 19/09/2013, n. 929)» (così sentenza della Sezione n. 7194/2018).
Le eccezioni vanno dunque conclusivamente accolte, con conseguente estromissione dal giudizio della Autorità di Bacino, del Comando Provinciale dei Vigili del fuoco, dell'Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Campania e dell'ASL Benevento 1.
7. Come precisato in narrativa, nel merito è controversa la legittimità dell'impugnata autorizzazione unica, rilasciata *ex* art. 208 TUA, nella parte in cui prevede di realizzare un impianto di gestione di rifiuti nel Comune di Apice, a una distanza inferiore a 300 metri dalla sponda del Fiume Calore, in quanto, come dedotto con le censure di cui ai motivi *sub* I, III e IV, si violerebbero le disposizioni relative alla pianificazione e alla programmazione dell'uso del territorio, sia quelle di carattere generale contenute PTCP della Provincia di Benevento e nel PUC del Comune di Apice, che quelle di carattere speciale previste dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali della Regione Campania.
Le censure sono fondate.
7.1 *In limine* occorre ricordare che la protezione dell'ambiente, nella sua accezione dinamica che impone una positiva azione di cura da parte dei pubblici poteri, costituisce un valore costituzionalmente protetto, di natura trasversale, che investe e s'intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, la cui disciplina rientra nelle materie riservate alla potestà legislativa statale (*ex* art. 117 Cost, comma 2°. lett. s)); con la precisazione che, se spetta al legislatore statale la fissazione diretta di adeguati e non riducibili livelli di tutela, le Regioni, purché restino nell'ambito delle loro competenze, possono prevedere livelli più elevati, incidendo in modo indiretto sulla tutela ambientale (*cfr*. Corte Cost. n. 225/2009).
In tale cornice, il Codice dell'ambiente – dopo aver attribuito allo Stato il potere di determinare i criteri generali per la elaborazione dei piani regionali ed il coordinamento dei piani stessi (*cfr*. art. 195, comma 1, lett. m), nonché "l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

dei rifiuti" (art. 195, comma 1, lett. p) - riserva alle procedure amministrative e, dunque, agli atti di pianificazione, l'assunzione delle decisioni in ordine alle aree non idonee a ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti (artt.196 e ss.).
In particolare, gli artt. 196, comma 1, lettera n), e 199, comma 3, lettera l), cod. ambiente prevedono, rispettivamente, che compete alle Regioni «la definizione di criteri per l'individuazione [...] delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti [...]», e che i Piani Regionali per la gestione dei rifiuti stabiliscono «i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti».
L'art. 197, comma 1, lett. d) del summenzionato decreto, infine, stabilisce che spetta alle Province (e, oggi, agli enti di governo d'area vasta così come ridisegnati dalla l. n. 56/2014) la concreta individuazione, "sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni 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".
Dunque, secondo le indicazioni desumibili dalla normativa statale, lo specifico compito di individuare i siti idonei, come pure quelli non idonei, alla localizzazione delle varie tipologie di impianti di smaltimento dei rifiuti è assegnato alle Province, unitamente a funzioni di programmazione (e a prescindere dalle funzioni autorizzatorie a valle), nell'osservanza dei criteri definiti nel piano regionale e nel piano territoriale provinciale di coordinamento (in tal senso, Consiglio di Stato, Sez. V, 4 marzo 2013, n. 1272; T.A.R. Piemonte, sez. I, 2 gennaio 2017, n. 3).
In tale contesto, il PTCP adottato rileva, dunque, nella sua doppia valenza: configurandosi, da un lato, quale piano quadro, che, come tale, necessita della pianificazione comunale per essere attuato; d'altro lato, come piano generale, che reca prescrizioni direttamente applicabili, prevalenti sugli strumenti di pianificazione comunale ed immediatamente vincolanti anche nei confronti dei privati, e tra queste figurano senza dubbio quelle relative all'individuazione delle aree inidonee alla localizzazione degli impianti per il trattamento dei rifiuti, in quanto derivanti da una precisa prescrizione al riguardo della normativa statale, *ex* art. 197 del T.U.A. (così Tar Napoli, sez. V, 17 marzo 2021, n. 1790*).*
Non tutte le disposizioni del PTCP, dunque, hanno una natura solo programmatoria, dovendosi in senso contrario rilevare che l'art. 18 della L. Reg. n. 16/2004 dispone, al comma 4, che il PTCP contiene, oltre alle disposizioni di carattere programmatico, anche previsioni di natura "strutturale" - quindi direttamente conformative del territorio - tra cui, la "determinazione delle zone nelle quali è opportuno istituire aree naturali protette di interesse locale" (lett. d).
7.2 Tanto premesso in termini generali, per quanto rileva nel caso all'esame, il PTCP della Provincia di Benevento di cui alla delibera consiliare n. 27 del 26 luglio 2012, approvata con D.G.R. n. 596 del 19 ottobre 2012 (pubblicata sul Burc n. 68 del 29 ottobre 2012), detta specifiche prescrizioni volte a individuare le aree non idonee ad ospitare impianti di trattamento e smaltimento, in linea del resto con il Piano Regionale della Campania per la Gestione dei Rifiuti Speciali, che al punto 6.1.1., riconosce espressamente tale competenza esclusiva in capo alle Province.
In particolare, l'art. 16 delle norme tecniche di attuazione del PTCP, rubricato "Le strutture complesse del sistema ambientale e naturalistico. Descrizione e obiettivi specifici di tutela", dispone al riguardo: "1. *Nella Tavola B.1.1 sono identificati i seguenti capisaldi del sistema ambientale e naturalistico:*
corridoi ecologici regionali del Volturno, del Calore, del Fortore, dell'Isclero, del Sabato e del Tammaro (fascia di almeno metri 300 per lato, dalla sponda) ...".
Dette prescrizioni, a loro volta, vanno lette in coordinamento con la prescrizione dell'art. 79 secondo cui "*Nelle more dell'approvazione del Piano Provinciale dei Rifiuti il PTCP individua, ai sensi dell'art. 197, co.1, del D.Lgs. 152/06, le seguenti aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e trattamento rifiuti: (...) aree dei capisaldi del sistema ambientale naturalistico*".
Nel caso di specie, come correttamente dedotto col primo motivo in diritto, risulta di tutta evidenza la violazione del combinato disposto degli artt. 16 e 79 delle Norme Tecniche di Attuazione del PTCP, sopra richiamati, posto che, tra le aree inidonee, rientrano i corridoi ecologici regionali del Calore, in una fascia di almeno 300 metri per lato, dalla sponda. Senonché nella "Relazione tecnica progettuale" dell'impianto in questione, in atti, la stessa Chimana ha dichiarato che l'attività si svolgerebbe in un sito ubicato "in area esterna alla fascia di 50 m da corpo idrico, entro la fascia di 150 m da corpo idrico", e quindi ad una distanza nettamente inferiore a quella indicata di mt. 300.
Di qui la fondatezza della esaminata censura.
7.2 Risulta inoltre fondato il IV motivo di ricorso, con cui ci si duole della connessa violazione della disposizione del PUC adottato dal Comune di Apice, che – nel recepire l'analoga disposizione del PTPC posta a tutela dei corridoi ecologici fluviali - ha istituito i corridoi ecologici, al cui interno è interdetta la presenza di impianti di lavorazione rifiuti. Come prevede l'art. 39 delle NTA del PUC, nella zona P1 - Parco Fluviale (Tutela e recupero del paesaggio fluviale), e, segnatamente, nelle aree di tutela e conservazione del paesaggio fluviale e agrario contermini all'alveo del Calore, sono consentiti esclusivamente interventi di riqualificazione paesaggistico-ambientale (naturalistica, escursionistica, ricreativa, ecc.), nel pieno rispetto della pianificazione sovraordinata anche di settore (PTCP, PSAI dell'Autorità di Bacino, PGRA Distretto Appennino Meridionale); destinazioni d'uso legate allo svago e al tempo libero, compatibili con le finalità di

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

tutela ambientale, anche mediante la previsione di modesti manufatti di servizio da realizzarsi con materiali e tecniche eco-compatibili; creazione di percorsi di mobilità dolce ciclopedonale quali strumenti di valorizzazione ambientale e di promozione del territorio.
Senonché, ai sensi dell'art. 12, D.P.R. 380/2001, in seguito all'adozione del piano urbanistico comunale e prima della sua approvazione da parte della Regione, non possono essere assentiti interventi incompatibili con le nuove previsioni, onde non frustrare l'esigenza di garantire la coerente realizzazione del complessivo quadro strutturale delineato dalle nuove scelte pianificatorie e programmatorie.
Nella specie, è evidente che l'autorizzazione rilasciata in favore della controinteressata contrasta con tali prescrizioni e, dunque, viola le "misure di salvaguardia" del PUC, in forza delle quali, come detto, non sono ammessi interventi incoerenti con il piano adottato, ancorché conformi alla normativa urbanistico-edilizia vigente.
7.3 Risulta inoltre fondato il terzo motivo di ricorso, con cui è dedotta la violazione delle prescrizioni del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Speciali, che, come precisato innanzi, è deputato a definire i criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti.
Per definire tali criteri, il piano regionale si occupa, in particolare, dell'analisi puntuale dei vincoli imposti dal quadro di riferimento normativo e degli strumenti programmatici e di pianificazione vigenti, individuando, quale criterio di inidoneità (*cfr*. paragrafi 6.1.1. e 6.2 del PRGRS), l'assoggettamento, tra gli altri, al vincolo classificato "V-04" di cui all'articolo 142 del d.lgs. 42/2004, ovvero, per quanto ne importa, le aree tutelate per legge nella categoria V-04c: i fiumi, i torrenti, i corsi d'acqua iscritti negli elenchi previsti dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e le relative sponde o piedi degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna (*cfr.* Cap. 6, paragrafo 6.2), per cui l'impianto verrebbe ospitato in un capannone industriale che si trova "entro" la fascia di 150 metri dalla sponda del fiume Calore, fiume lungo 108 km, che è il principale affluente del fiume Volturno, nel quale confluisce in sinistra idrografica, iscritto sia nell'Elenco delle Acque Pubbliche stilato dal settore provinciale del Genio Civile di Avellino nel 1900 ed aggiornato successivamente (fino al 1993), sia nell'Elenco delle Acque Pubbliche stilato dal Ministero dei Lavori Pubblici ed approvato nel 1899.
7.4 Non è possibile pervenire ad una diversa conclusione alla stregua della tesi difensiva svolta dalla controinteressata e dalla difesa regionale, che hanno rimarcato come, nella specie, venga in rilievo non già la realizzazione ex novo di un immobile, bensì un'autorizzazione ex art. 208 d. lgs. 152/2006 su di un edificio esistente, già destinato ad attività industriale, ricadendo l'immobile in zona D del vigente PRG, peraltro assistito da autonomi titoli edilizi rilasciati dalla medesima Amministrazione comunale, di talché nemmeno rileverebbe il regime vincolistico *ex* D.lgs. 42/04 in quanto l'impianto da essa progettato sarebbe ospitato in un capannone già esistente.
L'assunto è infondato.
Difatti, nel caso sottoposto all'esame del Collegio non viene in discussione la destinazione urbanistica (Zona D) dell'area in cui risulta già da tempo edificato l'immobile – circostanza che non esaurisce di per sé le condizioni di idoneità di un immobile con destinazione produttiva ad ospitare un impianto di trattamento di rifiuti - bensì il divieto, posto a tutela di superiori interessi ambientali, di svolgere nella predetta area, in cui appunto insiste l'immobile, l'attività di trattamento rifiuti speciali per cui è causa, con conseguente impossibilità di un tale utilizzo a mente delle cogenti prescrizioni contenute nel PTCP, come anche recepite nel PUC adottato dal Comune di Apice, in linea con il pertinente Piano regionale.
7.5 Il ricorso è dunque accolto *in parte qua.*
8. Ciò posto, occorre esaminare le censure spiegate in via gradata con ricorso incidentale dalla controinteressata, per l'ipotesi, qui verificatasi, di accoglimento delle censure afferenti ai motivi di ricorso incentrati sulle violazioni delle disposizioni relative alla pianificazione e alla programmazione dell'uso del territorio e, segnatamente, avverso le prescrizioni di carattere generale contenute nel PTCP della Provincia di Benevento e nel PUC del Comune di Apice, nonché quelle di carattere speciale previste dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali della Regione Campania.
Le censure sono inammissibili, in quanto tardivamente formulate.
Difatti, circa l'impugnativa di strumenti di pianificazione e programmazione dell'uso del territorio, è orientamento giurisprudenziale consolidato che, nel sistema di pubblicità, il termine di 60 giorni per l'impugnazione decorra dalla data di pubblicazione del decreto di approvazione o, comunque, al più tardi dall'ultimo giorno della pubblicazione all'albo pretorio dell'avviso di deposito presso gli uffici.
In particolare, nell'ambito delle disposizioni dirette a regolamentare l'uso del territorio negli aspetti urbanistici ed edilizi, nonché a salvaguardia di interessi ambientali da preservare nell'ambito di una specifica area, contenute nel piano regolatore, nei piani attuativi o in altro strumento generale individuato dalla normativa regionale, tra cui rientrano anche gli accordi di programma e gli accordi attuativi, è ravvisabile un onere di immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio, ove se ne intenda contestare il contenuto; ciò con riferimento non solo alle prescrizioni di zonizzazione che in via immediata stabiliscono le potenzialità edificatorie di una porzione di territorio, ma anche, per quanto ne importa, avuto riguardo alle prescrizioni di piano che, nel disciplinare la localizzazione di determinati impianti sul territorio, attraverso l'individuazione di aree idonee e non idonee in funzione della tutela di prevalenti interessi di natura ambientale oltre che urbanistici, conformano diversamente

Fondazione OSSERVATORIO SULLA CRIMINALITÀ NELL'AGRICOLTURA E SUL SISTEMA AGROALIMENTARE
Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

l'utilizzo della proprietà, inibendo un determinato utilizzo da parte del titolare dei suoli interessati dal divieto e, dunque, introducendo prescrizioni concrete, immediatamente lesive.
9. In considerazione degli esaminati ed assorbenti rilievi - violazione delle prescrizioni del PTCP in relazione alla distanza dal corridoio ecologico, come anche recepiti nel PUC adottato, nonché del PRGRS - le ulteriori censure formulate nei ricorsi introduttivi possono ritenersi assorbite.
10. Conclusivamente, dunque, alla luce di tutti i rilievi che precedono il ricorso introduttivo va accolto, con l'annullamento dell'A.U. impugnata, nei sensi e limiti innanzi precisati e con gli effetti conformativi conseguenti, mentre il ricorso incidentale va dichiarato inammissibile, stante la tardiva impugnativa di atti presupposti al provvedimento impugnato in via principale con il ricorso introduttivo.
11. Le questioni esaminate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati presi in considerazione tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante: fra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663).
12. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano in favore del Comune ricorrente, come da dispositivo, a carico delle soccombenti Regione Campania e La Chimana, mentre possono compensarsi nei rapporti fra le restanti parti, avuto riguardo alle difese spiegate e alla natura delle stesse come sopra spiegato.
P.Q.M.
Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania Napoli - Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa estromissione dal giudizio della Autorità di Bacino, del Comando Provinciale dei Vigili del fuoco, dell'Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) – Campania e dell'ASL Benevento 1, così decide:
- accoglie il ricorso introduttivo e, per l'effetto, annulla l'autorizzazione unica impugnata;
- dichiara inammissibile il ricorso incidentale.
Condanna la Regione Campania e La Chimana s.r.l. alla refusione delle spese di lite nei confronti della parte ricorrente, liquidate in complessivi euro 3.000,00 (€. 1.500,00 a carico di ciascuna parte), oltre ad oneri accessori e alla refusione del contributo unificato.
Compensa le spese di lite nei rapporti con le restanti parti.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it