

# Programmazione degli interventi di realizzazione degli impianti per il trattamento della frazione organica da raccolta differenziata dei rifiuti speciali e liquidi

Cons. Stato, Sez. II 29 gennaio 2024, n. 879 - Caputo, pres. f.f. ed est. - Comune di Torrioni ed a. (avv.ti Giardiello, Silano) c. Regione Campania (avv. Marzocchella) ed a.

**Ambiente - Programmazione interventi di realizzazione impianti per il trattamento della frazione organica da raccolta differenziata dei rifiuti speciali e liquidi.**

*(Omissis)*

## FATTO e DIRITTO

1. E' appellata la sentenza Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, sez. I° n. 4937 del 24 luglio 2018, di reiezione del ricorso proposto collettivamente da Comune di Torrioni, Comune di Altavilla Irpina, Comune di Tufo, Comune di Petruro Irpino, Comune di Santa Paolina, Comune di Ceppaloni avverso la deliberazione della Giunta Regionale n. 123 del 07.03.2017 avente ad oggetto "Programmazione interventi di realizzazione impianti per il trattamento della frazione organica a valere sulle risorse FSC 2014/2020 – Settore Ambiente - Intervento Strategico - "impianti di trattamento della frazione organica, da raccolta differenziata dei rifiuti speciali e liquidi", nonché ogni altro atto antecedente, preparatorio, preordinato, presupposto e/o conseguente.

2. Nell'atto introduttivo i Comuni hanno premesso che:

i) in data 12 maggio 2016, la Regione Campania ha pubblicato sul proprio sito istituzionale un avviso con il quale ha invitato le amministrazioni comunali a manifestare il proprio interesse a ricevere impianti di compostaggio per lo smaltimento dei rifiuti, al fine di risolvere la crisi dei rifiuti in Campania, che ha causato una condanna della Repubblica Italiana da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza del 16.7.2015, n. C 653/13);

ii) il Comune di Chianche, con nota del 24 maggio 2016, ha manifestato la disponibilità a localizzare un tale tipo di impianto, con successiva produzione di compost, per 30 mila tonnellate/anno, presentando, all'uopo, uno studio di fattibilità;

iii) con deliberazione di Giunta Regionale n. 123 del 7 marzo 2017 sono stati, quindi, programmati gli interventi relativi agli impianti di compostaggio per il trattamento della FORSU, ammessi ai relativi finanziamenti, tra cui anche quello di Chianche.

3. Sicché i comuni ricorrenti, territorialmente vicini al Comune di Chianche, hanno impugnato la citata delibera, contestandone la legittimità e chiedendone l'annullamento sulla base di due articolati motivi di doglianza.

Segnatamente essi hanno denunciato: a) violazione degli artt. 3 e 7 della legge 241/90; violazione dei vincoli cogenti di cui al PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provincia di Avellino) al PTR (Piano Territoriale Regionale) del PGRRS (Piano Regionale Gestione Rifiuti Speciali) applicabile per tipologia di impianto. Eccesso di Potere per difetto di istruttoria e motivazione;

b) violazione della legge 14/2016 artt.34 (Piano D'Ambito Territoriale) 40 (norme transitorie dei contratti di servizio), in particolare tutte le attività inerenti il ciclo integrato dei rifiuti sarebbero di esclusiva attribuzione dell'ATO, quale Consorzio obbligatorio di Enti Locali territoriali organizzati in EDA (Enti D'Ambito); Violazione del giusto procedimento di legge. Incompetenza. Carezza assoluta di potere. Contraddittorietà dell'azione amministrativa.

4. Il TAR, dopo aver rimesso in termini i comuni ricorrenti con ordinanza collegiale n. 673 del 31 gennaio 2018, nella resistenza della Regione Campania, assorbita l'eccezione di irricevibilità del ricorso di primo grado sollevata dalla difesa regionale in forza del principio della ragione più liquida, ha respinto il ricorso.

4.1. La Regione Campania, secondo i giudici di prime cure, non era tenuta ad inviare ai comuni ricorrenti la comunicazione di avvio del procedimento, stante la natura programmatica dell'atto impugnato e la circostanza che gli stessi non potevano ritenersi "soggetti individuati" o "facilmente individuabili". Né alcun difetto di motivazione è rinvenibile nel contenuto dell'atto avverso, così come destituita di fondamento l'asserita violazione dell'art. 14 c. 7 l.r. 26 maggio 2016, n. 14, al pari della sostenuta carezza di potere della Regione Campania, che, al contrario, doveva invece ritenersi titolare del relativo potere in ragione del fatto che l'atto in esame ha ad oggetto "interventi finalizzati alla realizzazione di impianti di trattamento rifiuti da collocare su tutto il territorio della regione; non si tratta, quindi, di attività di mera gestione dei rifiuti". Da qui la reiezione del ricorso, con compensazione delle spese di lite.

5. Appellano la sentenza i Comuni in rubrica ascritti. Resiste la Regione Campania.

All'udienza pubblica da remoto la causa, su richiesta delle parti, è stata trattenuta in decisione.

6. A fondamento dell'odierno appello i comuni ricorrenti hanno opposto due motivi, chiedendo in via cautelare la



sospensione della sentenza impugnata.

6.1. Con il primo motivo hanno contestato, per contraddittorietà, l'applicazione da parte del primo giudice del principio della ragione più liquida rispetto all'eccezione di irricevibilità del ricorso sollevata dalla Regione Campania, trattandosi, a loro avviso, di un'eccezione palesemente infondata non solo alla luce dell'ordinanza di rimessione in termini pronunciata dallo stesso Tribunale, ma neanche dei consolidati principi in tema di errore scusabile ex art. 37 cpa e di conservazione degli atti per raggiungimento dello scopo.

6.2. Con il secondo motivo di appello, invece, hanno stigmatizzato l'asserita natura programmatica dell'atto impugnato che, in quanto tale, non sarebbe autonomamente impugnabile in quanto suscettibile nella categoria degli atti amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione. Gli appellanti, da parte loro, censurano tale qualificazione, assumendo che dalla disamina del contenuto letterale e dispositivo della delibera della Giunta Regionale della Campania n.123 del 7 marzo 2017 emergerebbe un contenuto immediatamente precettivo del provvedimento in questione, che, come tale, sarebbe idoneo a radicare un interesse diretto, concreto e attuale all'impugnazione giudiziale. Diversamente, poi, da quanto affermato dal TAR, oltre ad essere direttamente interessati dal provvedimento impugnato, gli appellanti dovevano ritenersi facilmente individuabili ai fini dell'art. 7 della L. n. 241/1990, e tanto in ragione della stretta vicinanza territoriale che li lega al Comune di Chianche e il dannoso impatto ambientale che dall'insediamento dell'impianto di smaltimento dei rifiuti potrebbe derivare. Apodittiche, peraltro, parrebbero le motivazioni impiegate dal TAR rispetto alla documentazione prodotta dal predetto Comune, per l'assorbente ragione che l'impianto di che trattasi non sarebbe conforme alle norme ambientali ed urbanistiche.

6.3. In ultimo, gli appellanti hanno riproposto le eccezioni assorbite o comunque non esaminate, specie in punto di dedotta l'inapplicabilità al caso di specie dell'art. 21 octies, co. 2 della L. 241/1990.

7. L'infondatezza dell'appello nel merito consente di non esaminare l'eccezione preliminare di rito sulla corretta e tempestiva notifica del ricorso di prime cure riproposta nel presente grado di giudizio dalla Regione.

7.1 Nell'economia della decisione, va descritto l'iter diacronico del procedimento di cui agli atti impugnati.

In data 12 maggio 2016, al fine di risolvere la crisi dei rifiuti in Campania – di cui, va sottolineato, la condanna della Repubblica Italiana da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza del 16.7.2015, n. C 653/13) – la Regione Campania ha pubblicato sul proprio sito istituzionale l'avviso con il quale ha invitato le amministrazioni comunali a manifestare il proprio interesse a ricevere impianti di compostaggio per lo smaltimento dei rifiuti.

Il Comune di Chianche, con nota del 24 maggio 2016, presentando lo studio di fattibilità, ha manifestato la disponibilità a localizzare l'impianto di compostaggio, con successiva produzione di compost, per 30 mila tonnellate/anno.

L'impianto progettato dal Comune di Chianche ricade in "zona D2 area destinata ad impianti produttivi" e al di fuori della fascia di rispetto della linea ferroviaria, e dista 7 km dal centro abitato. Il sito si sviluppa per oltre 20.000 mq e ad esso si accede attraverso un viale di accesso.

L'impianto da progetto è di tipo aerobico e non anaerobico; l'impianto è depressurizzato e l'area sarà circondata da alberi di alto fusto, con la conseguenza che le emissioni odorifere e l'impatto visivo saranno di trascurabile impatto.

Inoltre, nella relazione si è precisato che la realizzazione dell'impianto dovrà essere sottoposta a verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale o, in subordine, dovrà essere acquisita l'autorizzazione integrata ambientale. Ne consegue, pertanto, che la realizzazione dell'impianto potrebbe essere preclusa dal mancato rilascio di tali provvedimenti ove dovesse risultare di assoluto pregiudizio agli interessi ambientali.

Infine, con la deliberazione di Giunta Regionale impugnata sono stati programmati gli interventi relativi agli impianti di compostaggio per il trattamento della FORSU, ammessi ai relativi finanziamenti, tra cui anche quello di Chianche.

7.2 In questa cornice, va esaminata la censura denunciante l'omessa comunicazione di avvio del procedimento ex art. 7, comma 1, l. 241/1990 nonché l'

I Comuni appellanti non sono i soggetti nei cui riguardi il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire.

In aggiunta, a fronte dell'atto vincolato di programmazione di interventi necessari per la tutela dell'ambiente, la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento non determina l'illegittimità del provvedimento finale ostandovi l'art. 21 octies, comma 2, l. 241/1990 (cfr., Cons. Stato, sez. VI, 30 novembre 2023 n.10377).

L'atto impugnato, oltre ad essere di pianificazione e programmazione degli interventi necessari per conformarsi alla normativa unionale, è infatti teleologicamente preordinato alla tutela dell'ambiente.

In ottica sistematica, va premesso, che l'ordinamento di settore di nuovo conio obbedisce a principi generali, dettati in tema di tutela dell'ambiente, ontologicamente ispirati alla collaborazione fra soggetti istituzionali.

Testualmente l'art. 3 bis, comma 2, d.lgs. 152/2006 prevede che, in forza di principi di tutela ambientale, le amministrazioni adottano "gli atti normativi, di indirizzo e di coordinamento ed emanano provvedimenti di natura contingibile ed urgente".

In senso paradigmatico, quanto al coordinamento istituzionale fra le amministrazioni chiamate ad esercitare il potere-dovere di tutelare l'ambiente, l'art. 3 quinquies, d.lgs. cit., (rubricato: *Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione*), al comma 4, prescrive che "il principio di sussidiarietà...opera anche nei rapporti tra le regioni ed enti locali minori". La norma aggiunge che: "Qualora sussistano i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo del Governo nei confronti

*di un ente locale, nelle materie di propria competenza la Regione può esercitare il suo potere sostitutivo”*

8. In definitiva, la deliberazione regionale impugnata assolve – in conformità alla novella legislativa appena richiamata – alla funzione partecipativa e coordinamento delle amministrazioni coinvolte nella tutela del territorio.

Ed, in quanto atto generale di pianificazione e di coordinamento fra amministrazioni competenti, la deliberazione non è autonomamente lesiva dell’interesse pubblico dedotto in giudizio dai Comuni ricorrenti.

9. Sicché, l’appello deve essere respinto.

10. La natura pubblica delle parti in causa giustifica la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

*(Omissis)*

