

Giudizio di compatibilità ambientale in merito al progetto per la realizzazione di una piattaforma di selezione rifiuti e di produzione biometano e compost da rifiuti organici

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 24 maggio 2024, n. 1766 - Cabrini, pres.; Giallombardo, est. - Seap BIO ENERGY s.r.l. (avv.ti Immordino) c. Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Siciliana (Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali) (Avv. distr. Stato).

Ambiente - Giudizio di compatibilità ambientale in merito al progetto per la realizzazione di una piattaforma di selezione rifiuti e di produzione biometano e compost da rifiuti organici.

(Omissis)

FATTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato, la società ricorrente ha impugnato il D.A. in epigrafe, con il quale l'intimata amministrazione regionale ha espresso giudizio di compatibilità ambientale positivo (art. 25, d.lgs. n. 152/2006), relativamente al progetto per la realizzazione di una "*Piattaforma di selezione rifiuti e di produzione biometano e compost da rifiuti organici da realizzare nel territorio del comune di Aragona (AG)*", proposto dalla ricorrente, ma limitatamente: *i.* alla realizzazione della linea 1, impianto per lo smaltimento e il recupero di rifiuti non pericolosi, fino a 35.000 t/anno; *ii.* alla realizzazione della prima fase della linea 2 per il trattamento di 85.000 t/anno di rifiuti organici, esclusi i rifiuti urbani, per la produzione di biometano.

Ha altresì impugnato il parere della Commissione tecnica specialistica (di seguito, C.T.S.) n. 269 del 31 agosto 2020.

1.1. Parte ricorrente ha rappresentato in fatto quanto segue:

- di avere presentato, il 29 maggio 2019 (nota U/02/NWV, assunta in pari data al prot. ARTA al n. 36590), una richiesta di autorizzazione del progetto sopra meglio specificato;
- che tale impianto sarebbe stato composto da due linee;
- in particolare, la linea 2 - inerente all'impianto di produzione di biometano e compost da rifiuti organici - prevedeva due fasi:

a. una *prima fase*, di costruzione e avviamento dell'impianto di selezione e riduzione volumetrica rifiuti solidi (Linea 1) e di una linea di produzione biometano e compost da rifiuti organici (prima fase Linea 2);

b. una *seconda fase*, di realizzazione di una seconda linea di produzione di biometano e compost da rifiuti organici, con conseguente ampliamento della sezione di upgrading Biogas (seconda fase Linea 2);

- che, con parere n. 269 del 31 agosto 2020, la C.T.S. si è espressa negativamente con riguardo alla menzionata seconda fase della linea 2, per il trattamento di 85.000 t/anno di rifiuti organici. Ciò in ragione della mancata titolarità di rifiuti con codice CER ascrivibili agli urbani e alla mancata evidenza dell'aggiornamento del piano d'ambito della S.R.R. ATO 4;

- che, con nota n. 2980 dell'8 luglio 2020, la S.R.R. citata ha comunicato l'intervenuto aggiornamento del piano d'ambito, rilasciando quindi (con nota n. 5001 del 29 novembre 2020) il relativo nulla osta, facendo perciò venir meno la seconda delle ragioni del parere sfavorevole (seppur *in parte qua*) della C.T.S.;

- che, a seguito di specifica richiesta di chiarimenti dell'associazione di categoria a cui partecipa la ricorrente, il dirigente generale del dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti, con nota n. 6032 dell'11 febbraio 2021, ha affermato che il requisito della titolarità dei rifiuti urbani sarebbe funzionale ad assicurare che l'iniziativa privata disponga, in seguito all'affidamento tramite procedura ad evidenza pubblica, da parte del titolare dei rifiuti RU, dell'effettivo flusso dei rifiuti urbani avviati al riciclaggio/recupero. Ciò non impedirebbe, quindi, ai privati lo sviluppo di iniziative finalizzate alla realizzazione di impiantistica per il riciclaggio/recupero; né precluderebbe agli stessi di chiedere il rilascio della relativa autorizzazione. Fermo restando che la gestione dell'impianto dovrebbe comunque avvenire conformemente alle prescrizioni autorizzative e assumendo il relativo rischio imprenditoriale. Da qui, a parere di parte ricorrente, anche il superamento della prima delle ragioni del suddetto parere sfavorevole;

- che, nonostante la società ricorrente abbia rappresentato le suddette circostanze all'intimata amministrazione, quest'ultima, con il provvedimento impugnato, ha ribadito quanto statuito con il suddetto parere n. 269/2020.

1.2. La ricorrente ha affidato il proprio ricorso alle seguenti doglianze.

1.2.1. Violazione di legge (artt. 41 e 97, Cost.; art. 9, l.r. n. 9/2010; art. 1, c. 2, d.l. n. 1/2012; art. 7, d.lgs. n. 152/2006), in quanto il decreto impugnato si porrebbe in contrasto con il principio di legalità, nella parte in cui - conformandosi alle determinazioni della C.T.S. - avrebbe imposto condizioni non previste (segnatamente: la *titolarità del flusso di rifiuti*) al rilascio dell'autorizzazione alla gestione di impianti di smaltimento e trattamento dei rifiuti urbani di titolarità privata.

Peraltro, senza considerare quanto chiarito dal dirigente generale del dipartimento regionale dell'acqua e dei rifiuti con la suddetta nota n. 6035/2021. Ancora, l'attuale Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, di cui al d.P.R.S. n. 8/2021, alle pp. 46-47 e 156, in materia di condizioni inerenti all'esercizio degli impianti di titolarità privata, si sarebbe posto in linea con quanto affermato nella ripetuta nota.

Né, a parere di parte ricorrente, il potere di disciplinare le autorizzazioni al trattamento dei rifiuti potrebbe trovare fondamento nell'art. 7, c. 7, d.lgs. n. 152/2006, nella parte in cui ha previsto che le Regioni possono disciplinare le competenze proprie e quelle degli altri enti locali in materia di VIA o di VAS. Infatti, nessuna delle competenze precisate dalla suddetta norma riguarderebbe i requisiti sostanziali a cui subordinare il rilascio delle autorizzazioni in materia ambientale.

1.2.2. Violazione di legge (artt. 3 e 97, Cost.) e diversi profili di eccesso di potere, in quanto il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato in "*palese difetto di istruttoria e di motivazione*".

Ciò, sempre alla luce di quanto chiarito con la vista nota n. 6035/2021. Nonché in relazione al fatto che l'intimato Assessorato non avrebbe preso in considerazione alcuna delle obiezioni dell'odierna ricorrente in fase procedimentale (anche in merito al conseguimento *medio tempore* del nulla osta da parte della S.R.R. ATO 4). Né si comprenderebbe quale interesse pubblico tutelerebbe il requisito della titolarità dei rifiuti, che si porrebbe anzi come ingiustificato limite alla libertà di iniziativa economica.

1.2.3. Violazione di legge (artt. 18, parr. 1 e 2, artt. 58 e 70, dir. n. 24/2014) e violazione dei principi di proporzionalità e trasparenza, in quanto l'amministrazione regionale avrebbe imposto oneri eccessivi "*irrealizzabili e ingiustificati*", come del resto chiarito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea (CGE, sez. IX, sentenza 8 luglio 2021 - causa C295/20).

2. Si è costituito l'intimato Assessorato, con atto di mera forma.

3. All'udienza pubblica del 22 aprile 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso è fondato e va accolto, alla luce delle seguenti considerazioni.

2. Va premesso che le ragioni che hanno indotto l'amministrazione regionale ad autorizzare *solamente in parte* il progetto della ricorrente società possono essere individuate nell'impugnato parere della C.T.S. n. 269/2020 che, ai sensi dell'art. 2 del decreto impugnato, ne costituisce parte integrante:

- la mancanza del nulla osta della competente S.R.R. ATO4;
- la mancata titolarità dei rifiuti organici urbani.

2.1. Il primo profilo è superato *per tabulas* dall'intervenuto conseguimento del nulla osta in parola (nota n. 5001 del 25 novembre 2020), che risulta essere stato inviato via pec alla resistente amministrazione regionale (cfr. doc. 4 di parte ricorrente). La quale, dunque, avrebbe dovuto considerare tale sopravvenienza rispetto al parere della C.T.S., senza limitarsi a una sua meccanicistica ripetizione.

Con conseguente fondatezza del secondo motivo di ricorso, con il quale la ricorrente ha lamentato, anche sotto questo profilo, il difetto di istruttoria da parte dell'amministrazione regionale.

2.2. Assunto che il nulla osta è stato conseguito dalla ricorrente società prima dell'adozione del provvedimento per cui è causa, resta da analizzare la differente questione della titolarità dei rifiuti, oggetto di specifica contestazione con il primo motivo di ricorso (e comunque rilevante anche ai fini dell'accoglimento *in parte qua* del secondo motivo di ricorso, come si avrà modo di vedere).

2.2.1. Al riguardo, va premesso che la ricorrente non ha prodotto la più volte citata nota n. 6035 dell'11 febbraio 2021 (cfr. il foliaro di parte ricorrente, in atti).

Essa, nondimeno, ha prodotto la nota n. 22986 del 10 giugno 2021 del dipartimento delle acque e dei rifiuti dell'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità (cfr. all. 5 di parte ricorrente), la quale risulta essere stata resa circa un mese dopo l'emanazione del D.A. impugnato (e, comunque, con riguardo all'art. 6, d.P.R.S. n. 8/2021).

Tale nota ha ribadito (con ciò, evidentemente, confermando il pregresso orientamento menzionato da parte ricorrente) che non è precluso ai privati lo sviluppo dell'impiantistica, né è precluso chiedere, per l'impiantistica di recupero/riciclaggio, il rilascio della relativa autorizzazione; e che la titolarità dei flussi è richiesta solamente in fase di avvio all'esercizio dell'impianto già autorizzato.

Ciò è coerente con quanto affermato a pp. 46-47 e 156 del Piano del 2021 (espressamente menzionate da parte ricorrente nel ricorso), proprio con riguardo alle istanze pendenti, per le quali va precisato tale Piano ha trovato applicazione, atteso che l'art. 12, c. 3, del d.P.R.S. n. 8 del 12 marzo 2021, ha previsto che quest'ultimo ha assunto efficacia dalla data di pubblicazione, vale a dire, dal 9 aprile 2021 (cfr. G.R.U.S., n. 15, S.O. n. 19 di pari data), antecedente all'adozione del provvedimento impugnato (recante data 10 maggio 2021).

In altre parole, l'art. 6 del d.P.R.S. n. 8/2021 (applicabile al caso di specie per le ragioni anzidette), laddove ha fatto menzione della titolarità del flusso dei rifiuti pubblici di cui il privato è affidatario (in modo sostanzialmente analogo con quanto previsto dalla nota n. 8282/GAB del 20 dicembre 2018, menzionata a p. 3 dell'impugnato parere n. 269/2020 a



supporto della propria decisione di limitare l'autorizzazione di parte ricorrente per la mancata titolarità di tale flusso), lo ha fatto con riguardo all'esercizio dell'attività.

Ciò, oltre a trovare conforto in quanto affermato dall'amministrazione regionale con la nota di cui sopra (che, come si è detto, ha comunque reiterato il suo precedente orientamento, reso in precedenza rispetto all'approvazione del piano in parola), risulta dalla piana analisi testuale della medesima disposizione. La quale, in una prima parte, ha previsto che le autorizzazioni all'impiantistica di titolarità privata, inerenti alla gestione dei rifiuti urbani, restano condizionate al nulla osta dell'Autorità d'ambito; e, in una seconda parte, ha invece precisato che *“per l'esercizio e l'alimentazione dell'impianto [dunque, non per l'autorizzazione] il richiedente deve attestare documentalmente la titolarità del flusso dei rifiuti pubblici di cui è affidatario, nel rispetto della normativa”*.

Sintetizzando quanto sinora detto:

i. l'autorizzazione dell'impianto va tenuta distinta dall'esercizio dell'attività autorizzata;

ii. ove i due piani siano indebitamente sovrapposti, anticipando un requisito di esercizio dell'attività alla – precedente – fase autorizzativa della medesima, il provvedimento è illegittimo e va, pertanto, annullato.

Su tale questione, peraltro, si è già espresso questo Tribunale (Tar Sicilia, sez. I, 7 luglio 2022, n. 2241, prodotta agli atti di causa dalla ricorrente), con argomentazioni che il Collegio condivide, e richiamando proprio la nota dell'11 febbraio 2021 (menzionata da parte ricorrente ma non prodotta agli atti di causa nel presente giudizio), concludendo che il piano regionale non ha posto un divieto o una limitazione all'autorizzazione per la realizzazione di impianti di recupero, connesso alla titolarità del flusso dei rifiuti, atteso tra l'altro che *“un'eventuale limitazione alla realizzazione di nuovi impianti di recupero, oltre a porsi in contrasto con il su riportato art. 181, co. 5 [d.lgs. n. 152/2006] – il quale indica, quale criterio cardine, il principio di libera circolazione sul territorio nazionale – confliggerebbe con i principi di libera circolazione dei beni, ai sensi degli articoli 101 e 102 del TFUE (v., in fattispecie simile, T.A.R. Piemonte, Sez. I, 20 aprile 2020 n. 225); oltre che con il favor per il recupero dei rifiuti urbani reso evidente dal recepimento del principio di prossimità degli impianti con riferimento non già al solo ambito provinciale, ma all'intero territorio regionale, come espressamente previsto dall'art. 6, co. 1, del D. Pres. Reg. n. 8/2021”*.

2.2.2. A ciò si aggiunga che, se la C.T.S., nel momento in cui ha reso il parere n. 269/2020 (vale a dire, il 31 agosto 2020), si è basata sul dato testuale di cui alla menzionata nota n. 8282/GAB del 20 dicembre 2018 (cfr. p. 3 del suddetto parere), il resistente Assessorato ben avrebbe dovuto considerare gli interventi chiarificatori *medio tempore* intervenuti sul punto da parte dell'amministrazione regionale medesima, così come avrebbe dovuto fare corretta applicazione del nuovo piano di gestione dei rifiuti urbani in materia di istanze pendenti, che ha confermato tali chiarimenti.

Invece, come si è visto, il provvedimento impugnato si è limitato a recepire pedissequamente le conclusioni della C.T.S., senza tenere in alcuna considerazione le superiori circostanze. Con ciò concretando, anche sotto questo profilo, il difetto di istruttoria lamentato con il secondo motivo di ricorso.

2.2.3. Le superiori considerazioni impongono di accogliere, in merito alla questione della titolarità del flusso di rifiuti, tanto il primo motivo di ricorso (in ragione dell'infondatezza sostanziale della pretesa impossibilità di rilasciare l'autorizzazione per cui è causa in assenza della comprovata titolarità del flusso medesimo), quanto il secondo motivo di ricorso (in ragione della carente istruttoria svolta dal resistente Assessorato).

3. L'accoglimento dei primi due motivi di ricorso, in quanto già di per sé integralmente satisfattivo delle pretese di parte ricorrente, consente di assorbire il terzo motivo, che ha peraltro reiterato - in buona sostanza - quanto già visto, in merito al fatto che la titolarità del flusso dei rifiuti non è un requisito dell'autorizzazione, ma semmai all'esecuzione dell'attività previamente autorizzata.

4. Stante quanto precede:

- il ricorso è fondato e va accolto; per l'effetto vanno annullati gli atti impugnati nella parte di interesse per parte ricorrente;
- le spese possono trovare compensazione tra le parti, tenuto conto che: *a.* la complessa questione della titolarità del flusso dei rifiuti, quale requisito di autorizzazione dell'attività o di esercizio della medesima, risultava oggettivamente controversa al momento dell'adozione dell'atto impugnato, tanto da necessitare di reiterate note di chiarimenti dell'amministrazione regionale e di specifiche previsioni nell'ambito del nuovo piano di gestione dei rifiuti urbani proprio con riguardo alle istanze pendenti al momento della sua emanazione; *b.* il suddetto piano, pur applicabile all'istanza di parte ricorrente ex art. 12, c. 3, d.P.R.S. n. 8/2021, in quanto quest'ultima era ancora pendente al momento della sua emanazione, è di poche settimane antecedenti l'adozione del provvedimento impugnato e, comunque, successivo al parere n. 269/2020 della C.T.S.; *c.* il primo (e, a quanto risulta, unico) intervento chiarificatore in materia è stato reso da questo Tribunale solo nel luglio del 2022.

(Omissis)