

Criticità in materia di scarichi ed emissioni in atmosfera di una attività di messa in riserva di rifiuti non pericolosi

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 2 maggio 2025, n. 3527 - Abbruzzese, pres.; Di Vita, est. - Ecowatt Servizi Ecologici S.r.l. (avv. Tozzi) c. Comune di Villaricca (avv. Furno) ed a.

Ambiente - Attività di messa in riserva di rifiuti non pericolosi - Scarichi ed emissioni in atmosfera - Natura abusiva dell'impianto e difformità urbanistica del medesimo in quanto collocato in zona agricola E - Provvedimento di non luogo a procedere relativamente alla pratica SUAP sulla istanza di modifica sostanziale dell'AUA - Criteri regolativi e conformativi di tipo urbanistico per la localizzazione degli impianti di gestione rifiuti.

(Omissis)

FATTO

RICORSO R.G. 2127/2024.

La società ricorrente è titolare di autorizzazione unica ambientale (AUA) ex D.P.R. n. 59/2013 in forza delle determinazioni dirigenziali n. 4501 del 6.6.2014 e n. 35 del 18.9.2014 per l'esercizio presso lo stabilimento in Villaricca dell'attività di messa in riserva di rifiuti non pericolosi e risulta iscritta al registro delle imprese di cui all'art. 216, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 per esercenti attività di recupero dei rifiuti.

Nel 2022, all'esito di un sopralluogo svolto dalla polizia metropolitana ed Arpac, venivano riscontrate diverse criticità in materia di scarichi ed emissioni in atmosfera; l'Ente Idrico Campano, dunque, prendeva atto di gravi difformità dello stato dei luoghi rispetto all'AUA e chiedeva di procedere al ripristino.

Con il ricorso R.G. n. 2127/2024, la società impugna la determinazione n. 98 del 22.3.2024 con cui il Comune di Villaricca - richiamando per relationem il parere reso dall'ufficio tecnico comunale con nota prot. n. 2455/2024 - ha dichiarato non luogo a provvedere in ordine al parere di competenza afferente al procedimento di modifica dell'autorizzazione unica ambientale (AUA) ex D.P.R. n. 59/2013 di cui la istante è titolare dal 2014.

Giova premettere che:

- tale richiesta di modifica sostanziale veniva sollecitata dalla Città Metropolitana di Napoli al fine di superare le criticità in materia di scarichi e di emissioni in atmosfera rilevate in occasione di un sopralluogo presso l'impianto nel 2022;

- la istante proponeva ricorso (R.G. n. 3125/2023) avverso il silenzio serbato dal Comune di Villaricca sulla diffida del 6.6.2023 per il rilascio del parere di competenza ed il gravame veniva accolto dalla sez. V di questo T.A.R. con sentenza n. 5774 del 23.10.2023 con cui l'ente locale veniva condannato a provvedere entro il termine di giorni 30 dalla comunicazione e/o notifica della decisione, con nomina di un commissario ad acta in caso di perdurante contegno inerte. Avverso il precitato atto, reso dal Comune a seguito dell'ordine risultante dalla predetta sentenza n. 5774/2023, insorge la società che affida il gravame ai seguenti motivi di diritto:

- violazione della L. 241/1990, del D.P.R. n. 59/2013 e del D.Lgs. n. 152/2006, violazione degli artt. 41 e 97 della Costituzione: l'atto è illegittimo per mancata attivazione del contraddittorio procedimentale, omessa comunicazione del preavviso di rigetto ex art. 10 bis della L. n. 241/1990, nonché per mancata ostensione del parere contrario espresso dall'ufficio tecnico comunale;

- violazione degli artt. 4 e 6 del D.P.R. n. 59/2013 (regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale): l'amministrazione avrebbe omesso di comunicare alla ricorrente le informazioni sulla documentazione da presentare e sull'iter relativo alla procedura di autorizzazione unica, come prescritto dalle citate previsioni regolamentari, tralasciando di trasmettere il parere sfavorevole dell'UTC o di renderla edotta circa eventuali carenze documentali alle quali l'istante avrebbe potuto porre rimedio con integrazioni;

- l'azione amministrativa sarebbe illegittima per carenza di motivazione, non risultando esplicitate le ragioni del mancato accoglimento della domanda di modifica sostanziale dell'AUA, non potendosi ritenere adempiuto l'obbligo di motivazione per relationem a causa della mancata ostensione del parere dell'UTC di cui sopra, in relazione al quale la ricorrente ha avanzato domanda di accesso ex art. 116 c.p.a.;

- sussisterebbe altresì eccesso di potere per difetto di istruttoria visto che la ricorrente avrebbe ottenuto tutti i pareri favorevoli presupposti per la modifica dell'AUA (ivi compreso quello dell'Ente Idrico Comunale) ad eccezione del parere contrario impugnato in questa sede e, ancora, si deduce la violazione del D.P.R. n. 59/2013 perché l'atto impugnato doveva essere reso nella conferenza di servizi ex art. 4 del citato decreto, e non al di fuori di essa.

Si sono costituiti la Città Metropolitana e il Comune di Villaricca depositando documentazione, tra cui il parere UTC richiamato nel provvedimento impugnato.

Con memoria del 28.6.2024 la parte ricorrente ha chiesto dichiararsi la cessazione della materia del contendere in ordine alla domanda di accesso, alla luce dell'ostensione in giudizio del parere UTC n. 2455/2024. Dall'esame di tale atto emerge

che le ragioni ostative alla formulazione di un parere favorevole dell'ente locale in ordine alla modifica sostanziale dell'AUA sono costituite: 1) dalla natura abusiva dell'impianto, priva di titolo edilizio, per mancata definizione delle pratiche di condono edilizio ai sensi della L. n. 47/1985 e della L. n. 724/1994; 2) dall'avvio del procedimento di revoca in autotutela dell'AUA ad opera della Città Metropolitana di Napoli per difformità dell'impianto rispetto alla documentazione progettuale presentata, con invito a presentare istanza di modifica sostanziale dell'autorizzazione (ordinanza n. 50/2022); 3) dall'avvio di un procedimento di archiviazione della domanda di modifica sostanziale dell'AUA per difformità dell'impianto rispetto alla documentazione progettuale presentata per il conseguimento dell'AUA e per difformità urbanistica in quanto l'impianto ricade in zona agricola (nota della Città Metropolitana prot. n. 38645 del 9.3.2023).

Con ordinanza n. 4482 del 30.7.2024 il T.A.R. ha dichiarato la cessata materia del contendere in ordine alla domanda di accesso incidentale.

Con successivi motivi aggiunti la ricorrente estende il gravame al parere UTC prot. n. 2455 del 23.2.2024 ed articola i seguenti profili di illegittimità:

- carenza di motivazione in quanto le ragioni ostative addotte dal Comune circa la richiesta di modifica sostanziale dell'AUA riguardano un distinto procedimento (revoca dell'AUA da parte della Città Metropolitana) e, inoltre, in quanto l'ente locale avrebbe trascurato di considerare il parere favorevole rilasciato dall'Ente Idrico Campano;
- quanto alla ravvisata natura abusiva delle opere evidenziata nell'impugnato parere UTC, la ricorrente rileva che la presentazione della domanda di condono non consentirebbe di escludere la conformità urbanistica e, in ogni caso, non si potrebbe dare luogo all'applicazione di sanzioni amministrative ai sensi dell'art. 44 della L. n. 47/1985; inoltre, sussisterebbe eccesso di potere per contraddittorietà con l'operato del Comune che, in passato, ha consentito l'operatività dell'impianto senza sollevare contestazioni sotto il profilo edilizio;
- infine, la istante ribadisce il vizio di cui all'art. 10 bis della L. n. 241/1990 per violazione del contraddittorio procedimentale.

RICORSO R.G. 273/2015.

Il ricorso n. 273/2025 ha ad oggetto la determinazione dirigenziale n. 9738 del 20.11.2024 con cui la Città Metropolitana di Napoli, sulla base del parere contrario espresso dal Comune, ha rigettato la domanda di modifica sostanziale dell'AUA, ha revocato la AUA precedentemente rilasciata e ha disposto la cancellazione dell'impresa dal registro delle imprese ex art. 216 del codice dell'ambiente, ordinando il ripristino dello stato dei luoghi.

A sostegno di tale atto l'amministrazione ha addotto, in sintesi, la carenza di compatibilità urbanistica dell'impianto ai sensi dell'art. 216 del codice dell'ambiente ed il parere contrario reso dal Comune di Villaricca di cui sopra.

Avverso tale atto insorge la società che lamenta violazione di legge ed eccesso di potere per le ragioni di seguito illustrate:

- l'amministrazione avrebbe serbato un contegno illogico, avendo dapprima richiesto una modifica sostanziale dell'AUA e, una volta presentata tale domanda, la avrebbe rigettata per incompatibilità dell'impianto sul profilo urbanistico;
- la mancata, tempestiva, definizione delle istanze di condono non potrebbe giustificare il rigetto della domanda di autorizzazione;
- sussisterebbe contraddittorietà dell'azione amministrativa con la condotta del Comune che, fino alla presentazione della domanda di modifica sostanziale AUA, ha sempre consentito l'esercizio dell'attività, con violazione dell'affidamento riposto dal privato;
- il provvedimento sarebbe illegittimo perché la ricorrente ha presentato, oltre all'istanza di autorizzazione alla modifica sostanziale AUA, anche una nuova istanza ex art. 208 del codice ambiente ai competenti uffici regionali il cui esito favorevole, ai sensi del comma 6, avrebbe costituito anche variante allo strumento urbanistico;
- sarebbe illegittima la determina n. 9337/2019 avente ad oggetto "Criteri regolativi e conformativi di tipo urbanistico per la localizzazione degli impianti di gestione rifiuti nelle procedure semplificate, di cui agli artt. 214, 215 e 216 del D. Lgs. n. 152/2006", laddove non consente l'installazione di impianti di rifiuti in zone agricole, per incompetenza in quanto adottata dal Dirigente e non dal competente organo collegiale (nella specie dal Consiglio Metropolitan) e per violazione dell'art. 196, comma 3, del codice dell'ambiente che, nel disporre che "Le regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime" adotterebbe un criterio di mera preferenza senza escludere a priori l'insediamento di tali impianti in zone agricole;
- il provvedimento sarebbe illegittimo per difetto di motivazione in quanto non sarebbero indicate le ragioni di difformità urbanistica dell'impianto;
- sarebbe illegittimo il provvedimento del Comune prot. n. 2455/2024 sul quale si fonda l'atto impugnato in questa sede, per i profili di illegittimità articolati nel ricorso iscritto al numero di R.G. 2127/2024.

Il Comune di Villaricca e la Città Metropolitana di Napoli hanno controdedotto nel merito chiedendo il rigetto del gravame.

Dopo lo scambio di ulteriori memorie, all'udienza del 15.4.2025 entrambe le cause sono state trattene in decisione.

DIRITTO

RIUNIONE DEI RICORSI.

Preliminarmente occorre procedere alla riunione dei giudizi in epigrafe ai sensi dell'art. 70 c.p.a. sussistendo evidenti profili di connessione soggettiva ed oggettiva; difatti entrambi i ricorsi hanno ad oggetto atti della procedura di autorizzazione alla modifica dell'autorizzazione unica ambientale ex D.P.R. n. 59/2013 definita in senso sfavorevole alla società ricorrente con provvedimento della Città Metropolitana di Napoli n. 9738 del 20.11.2024 (oggetto del ricorso R.G. n. 273/2025) sulla base, tra l'altro, del parere contrario espresso dal Comune di Villaricca (impugnato con ricorso R.G. n. 2127/2024).

RICORSO R.G. 2127/2024.

Il ricorso R.G. n. 2127/2024 e i relativi motivi aggiunti sono infondati per le ragioni di seguito illustrate.

L'atto impugnato con il gravame introduttivo si fonda legittimamente sul parere contrario espresso dall'ufficio tecnico comunale, richiamato per relationem, che pone in rilievo la natura abusiva dell'impianto, nonché sulla difformità urbanistica del medesimo, in quanto collocato in zona agricola E (cfr. anche la nota della Città Metropolitana prot. n. 38645 del 9.3.2023).

Orbene, non si ravvisano ragioni per discostarsi dall'indirizzo recentemente ribadito da questo T.A.R. (sez. V, n. 7157/2024) secondo cui l'insediamento e lo svolgimento di attività produttivo-artigianali, quale è quella in esame, non possono prescindere dalla compatibilità urbanistico-edilizia sul territorio, costituendo essa un evidente presupposto affinché l'attività possa legittimamente insediarsi in un determinato luogo ovvero proseguire (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5191/2020), ravvisandosi una stretta interconnessione tra i profili edilizio-urbanistico e commerciali; per giurisprudenza costante e condivisa, infatti, il titolo abilitativo all'esercizio di un'attività commerciale presuppone la regolarità urbanistico-edilizia dei locali interessati (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 4880/2015).

D'altronde, la circostanza che i provvedimenti autorizzativi in materia ambientale possano rivestire in astratto anche portata di variante urbanistica (nella diversa ipotesi dell'autorizzazione unica ex art. 208 del codice dell'ambiente che non viene in considerazione nella presente fattispecie) non comporta che il Comune ove insiste l'impianto debba per ciò solo dismettere il potere generale di vigilanza e controllo sull'attività urbanistica ed edilizia ex art. 27 del D.P.R. n. 380/2001 che ha carattere generale e riguarda l'intera attività edilizia sul territorio, anche se il titolo abilitativo debba essere rilasciato, in forza di una speciale disposizione di legge, da altra pubblica amministrazione (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 319/2015; T.A.R. Campania, Napoli, sez. III, n. 5967/2017; n. 5822/2017; T.A.R. Lombardia, n. 2331/2013).

Tale approdo è stato sostenuto in riferimento alla procedura semplificata di cui all'art. 216 del D.Lgs. n. 152/2006, osservandosi che la compatibilità urbanistica dell'impianto, benché non espressamente contemplata dalla prefata disposizione, non può non costituire presupposto per il legittimo esercizio dell'attività di recupero dei rifiuti, atteso che deve essere qualificato sicuramente incompatibile con la conservazione dell'ambiente circostante un impianto che, sebbene rispetti le specifiche tecniche del caso, si ponga in dissonanza con la normativa edilizia dei cespiti indicati come sede dell'attività.

Detta interpretazione, d'altronde, è l'unica possibile per rendere coerente la procedura semplificata con quella ordinaria di cui al precedente art. 208, nel quale si fa espresso riferimento all'esigenza di documentare la conformità del progetto (di impianto) alla normativa urbanistica ed alla valutazione in sede di conferenza dei servizi e la compatibilità dello stesso con le esigenze ambientali e territoriali (Consiglio di Stato, sez. III, n. 4689/2013; T.A.R. Campania, Napoli, n. 3733/2009; T.A.R. Liguria, n. 88/2015).

Non si ravvisano ragioni per non declinare analogo principio anche al caso, che quivi viene in rilievo, di modifica sostanziale dell'autorizzazione unica ambientale ex D.P.R. n. 59/2013 con l'ulteriore precisazione che, non venendo in rilievo una procedura di autorizzazione unica ex art. 208 del codice dell'ambiente, non è predicabile l'applicazione della previsione contenuta per tale fattispecie nel comma 6, secondo cui "L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori".

Dalle considerazioni svolte discende che il profilo relativo alla difformità urbanistica dell'impianto giustifica di per sé il rigetto della domanda.

Vanno rigettate le censure che riguardano i profili procedimentali.

Con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990 va rilevato che, in considerazione della predetta difformità urbanistica, il contenuto dispositivo del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato, sicché sussiste la condizione prevista dall'art. 21-octies, comma 2, della L. n. 241 del 1990 per determinare la non annullabilità del provvedimento impugnato.

Neppure assume rilievo inficiante la mancata formulazione del parere ostativo nella conferenza di servizi previsto dall'art. 4, comma 4, del D.P.R. n. 59/2013 da parte dell'ente locale che vi ha provveduto solo successivamente con separato atto. Difatti, giova rammentare che il parere negativo dell'ufficio tecnico comunale prot. n. 2455 del 23.2.2024 è stato reso all'esito del giudizio ex artt. 31 e 117 c.p.a. proposto dalla parte a causa del contegno inerte serbato dall'ente locale e definito con sentenza di questo T.A.R. n. 4774 del 23.10.2023. In altri termini, è legittima la definizione del parere in modalità asincrona rispetto alla conferenza di servizi in quanto il Comune vi ha provveduto in esecuzione di una decisione giurisdizionale.

RICORSO R.G. 273/2025.

Può passarsi all'esame del ricorso n. R.G. 273 del 2025.

Non si ravvisano i dedotti vizi di carenza di istruttoria e di motivazione.

Invero, il provvedimento impugnato si fonda su una articolata traiettoria motivazionale che, dopo aver descritto i diversi segmenti della vicenda, ha illustrato sia le carenze riscontrate (difformità dell'impianto rispetto alla documentazione progettuale e criticità in materia di scarichi ed emissioni in atmosfera) sia le ragioni della gravata azione amministrativa, costituite oltre che dal parere del Comune, anche della difformità urbanistica, trattandosi di impianto di rifiuti collocato in zona agricola.

Non può quindi ritenersi che l'amministrazione abbia acriticamente recepito il parere del Comune, né che abbia leso l'affidamento del privato inducendolo a presentare una istanza di modifica dell'AUA, successivamente respinta. Ciò per l'assorbente considerazione che la variante al titolo è stata originata da rilievi accertati nel corso del sopralluogo e, nel corso del procedimento (all'esito della presentazione del certificato di destinazione urbanistica), emergeva il profilo ostativo di cui sopra.

Difatti, come riportato nel provvedimento impugnato, l'impianto è collocato in zona agricola in violazione delle prescrizioni contenute nella determina n. 9337/2019 avente ad oggetto "Criteri regolativi e conformativi di tipo urbanistico per la localizzazione degli impianti di gestione rifiuti nelle procedure semplificate, di cui agli artt. 214, 215 e 216 del D. Lgs. n. 152/06" secondo cui, ove l'attività di gestione dei rifiuti non sia conforme alla disciplina urbanistica, l'autorizzazione unica ambientale va negata, ritenendosi che la compatibilità urbanistica non possa non costituire presupposto per il legittimo esercizio per l'attività di recupero rifiuti, a meno che l'operatore si avvalga della procedura ordinaria di cui all'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006.

Non ha pregio il motivo di diritto con cui parte ricorrente contesta la legittimità della predetta determinazione dirigenziale per incompetenza e per violazione di legge, nella parte in cui non si consente l'installazione in zona agricola di impianti di recupero rifiuti.

Sotto un primo profilo, la citata determinazione non appare riconducibile alla categoria dei regolamenti rimessi alla competenza del Consiglio Metropolitan ai sensi dello statuto dell'ente locale; in particolare, difetta nel caso di specie uno dei presupposti per potersi configurare un atto di natura regolamentare, costituito (in disparte la astrattezza e generalità) dalla innovatività, da intendersi come attitudine a modificare in modo permanente l'assetto ordinamentale dell'ente; difatti, la determina n. 9337/2019 si limita a riportare specifiche indicazioni per gli uffici comunali e a ricostruire la disciplina di settore tramite specifici richiami giurisprudenziali e non assume carattere innovativo della stessa.

Riguardo al merito delle contestazioni, sostiene parte ricorrente che l'astratta destinazione agricola di un'area non sarebbe in alcun modo ostativa al rilascio dell'autorizzazione richiesta, atteso che l'art. 196, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006, nel disporre che: "Le regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime", si sarebbe limitato solo a dettare un criterio di mera preferenza.

Il ragionamento non persuade.

Se, da un lato, il criterio di cui all'art. 196, esprime una mera preferenza, dall'altro, non può non osservarsi come tale assioma sia pianamente riconducibile solo nel perimetro della procedura ordinaria di cui all'art. 208 del codice dell'ambiente per il fatto stesso che essa, ai sensi del comma 6, comporta la variante urbanistica e la dichiarazione di pubblica utilità (T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, n. 5440/2019).

A norma di tale articolo, infatti, "L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori".

Al di fuori di tale ipotesi, pertanto, va ribadito che la compatibilità urbanistica dell'impianto non può non costituire presupposto per il legittimo esercizio dell'attività di recupero dei rifiuti, atteso che deve essere qualificato sicuramente per la conservazione dell'ambiente circostante un impianto che, sebbene rispetti le specifiche tecniche del caso, si ponga in dissonanza con la destinazione urbanistica dell'area (cfr. in riferimento alla procedura semplificata di cui all'art. 216 del codice dell'ambiente: T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, n. 5440/2019).

Vanno infine dequate le ulteriori censure riproposte in via derivata avverso il parere contrario espresso dal Comune, in quanto già scrutinate con riferimento al ricorso connesso n. 2127/2024.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3225/2017; n. 3229/2017; Cassazione civile, Sez. V, n. 7663/2012). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

La regolazione delle spese di giudizio segue la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sui ricorsi in epigrafe, previa loro riunione, li rigetta.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese processuali che liquida in € 4.000,00 (quattromila), oltre accessori di legge, da ripartire in parti uguali tra le parti resistenti costituite.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)

