

Diniego di PAUR per una variante sostanziale ad un impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 21 luglio 2025, n. 5431 - Abbruzzese, pres.; Di Vita, est. - Perna Ecologia S.p.A. (avv.ti Lentini, De Ruggiero) c. Regione Campania ed a. (n.c.) ed a.

Ambiente - Diniego di PAUR per una variante sostanziale ad un impianto esistente di stoccaggio e trattamento rifiuti.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

E' impugnato il decreto dirigenziale della Regione Campania n. 136 del 19.6.2024 di diniego del provvedimento autorizzatorio unico regionale (Paur) per variante sostanziale relativo ad un impianto esistente di stoccaggio e trattamento rifiuti nel Comune di Marigliano, ai sensi dell'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006, consistente nella realizzazione di un nuovo edificio, ampliamento delle categorie di rifiuti trattabili ed incremento della capacità complessiva di lavorazione.

In particolare, il provvedimento impugnato dà atto dell'esito sfavorevole della conferenza di servizi nel corso della quale sono stati resi: I) i pareri favorevoli di Arpac, Ente Idrico Campano, Città Metropolitana di Napoli, Comando Vigili del Fuoco di Napoli, Ufficio Speciale Valutazioni Ambientali e del Rappresentante Unico delle amministrazioni statali; II) i pareri contrari del Comune di Marigliano, dell'A.S.L. Napoli 3 Sud, dell'UOD Autorizzazioni ambientali e rifiuti della Regione Campania e del rappresentante unico della Regione Campania.

Per l'effetto, l'amministrazione ha ritenuto di definire il giudizio sulla base della prevalenza dei pareri sfavorevoli ex art. 14 ter della L. n. 241/1990, denegando il provvedimento autorizzativo richiesto.

In particolare, il parere negativo del Comune si fonda sui seguenti profili ostativi: i) le attività esistenti, in quanto ubicate a circa 230 metri da insediamenti abitativi e nelle vicinanze di una attività agricolo – ricettiva, sono sottoposte a verifica di compatibilità, per quanto concerne il rumore, il traffico e l'inquinamento, da parte degli organi di controllo (art. 53, comma 2, delle NTA del PUC); ii) in base al PUC, in zona "Sedi di attività produttive e turistico-ricettive esistenti" non sarebbero consentite attività produttive insalubri e nocive di I e II classe, ai sensi del D.M. 5.9.1994; iii) il PUC sarebbe stato approvato limitatamente alla componente strutturale con preclusione per il rilascio di permessi di costruire prima della approvazione della componente operativa, attese le misure di salvaguardia ex art. 10 della L. Reg. n. 16/2004; iv) ove ricadente nel perimetro del PIP, l'impianto non sarebbe del pari assentibile, per il divieto di insediamenti di rilevante impatto ambientale.

Viceversa, il parere contrario espresso dall'A.S.L. si basa sui seguenti elementi: i) in un lotto adiacente, un'altra attività di trattamento rifiuti ha ricevuto diniego di autorizzazione unica ex art. 208 del codice dell'ambiente ritenuto legittimo dal T.A.R. Campania (sez. I, n. 566/2008) e dal Consiglio di Stato (sez. V, n. 3014/2019); ii) sussisterebbero problematiche urbanistico/ambientali in quanto, in base al PUC del Comune di Marigliano, le attività insalubri di I e II classe potrebbero insistere solo in zona industriale, mentre per quelle esistenti e già autorizzate in aree non industriali, sarebbe possibile solo l'adeguamento e, inoltre, vanno escluse nelle aree PIP le attività assoggettate a VIA; iii) sotto il profilo dell'impatto sanitario, l'attività è posta a circa 250 metri dal centro abitato di Faibano (frazione del Comune di Marigliano), a 400 metri dal centro abitato di San Vitaliano e a 50 metri da un agriturismo che è sede di attività educative scolastiche, confina con una zona agricola del Comune di Marigliano e con una zona industriale e agricola del Comune di San Vitaliano (nella zona industriale di tale Comune sono vietate da 15 anni nuove attività insalubri di I e II classe), nel raggio di 150 metri insistono 4 impianti di trattamento di rifiuti e quindi la zona subisce elevate concentrazioni di elementi inquinanti, tant'è che la centralina Arpac nel Comune di San Vitaliano, posta a poche centinaia di metri dal sito, registra continui sforamenti dei limiti di legge e i valori registrati di materiale particolato (Pm) restituiscono il quadro di una zona già compromessa sotto il profilo ambientale, inoltre la vicinanza al centro abitato contrasta con la normativa sanitaria in materia di attività insalubri (art. 216 del R.D. n. 1265/1934); iv) sussisterebbe un apprezzabile rischio incendio, con connessa incidenza chimico/batteriologica/radiologica, connesso ai processi di lavorazione, come la triturazione che può provocare la combustione in caso di contatto con scintille e altri materiali di innesco, condizione viepiù insidiosa tenuto conto della vicinanza al centro abitato; v) ulteriore controindicazione è costituita dal presumibile incremento del traffico veicolare a causa degli automezzi che provvederanno al conferimento dei rifiuti, in aggiunta alla preesistenza di altre aziende nel medesimo territorio, che potrebbero contribuire ad incrementare le emissioni derivanti dal traffico veicolare, con danno per la salute pubblica; vi) infine, l'attività potrebbe incidere negativamente sulla matrice suolo in quanto eventuali sversamenti, anche accidentali, potrebbero pregiudicare le colture agricole ivi presenti.

La società affida il gravame a diversi motivi di diritto con cui lamenta violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili e, in sintesi, rileva che:



- quanto al parere contrario del Comune, sarebbe consentito il rilascio del permesso di costruire anche in caso di mancata approvazione della componente programmatica del PUC e, in ogni caso, l'ampliamento dell'opificio è coerente con lo strumento urbanistico, considerato anche che il divieto di attività insalubri di I e II classe prescritto dall'art. 53 delle NTA vale per i nuovi insediamenti ma non per le modifiche sostanziali di preesistenti impianti, come nel caso in esame, visto anche che l'impianto in essere è stato ritenuto legittimo da questo T.A.R. (sez. V, n. 3086/2020) all'esito di un pregresso contenzioso avverso il diniego di rinnovo dell'autorizzazione unica;
- la presunta illegittimità del parere negativo comunale travolgerebbe anche quello contrario espresso dalla UOD regionale che si sarebbe acriticamente appiattito sulla posizione dell'ente locale;
- in relazione al parere negativo dell'A.S.L., le ragioni ostative di contrasto urbanistico esulerebbero dall'ambito di competenza dell'Autorità sanitaria e non sarebbe predicabile un effetto cumulativo del progetto con altri impianti analoghi, come emergerebbe dallo studio di impatto ambientale (Sia) che avrebbe escluso effetti negativi sulle matrici ambientali di riferimento; parimenti infondati sarebbero gli ulteriori fattori di rischio incendio, di incremento del traffico veicolare e di diffusione di agenti inquinanti.

Si sono costituite le controparti processuali che controdeducono nel merito e chiedono il rigetto del gravame.

All'udienza dell'8.7.2025 la causa è stata introitata in decisione.

Il ricorso è infondato.

Come noto, l'art. 27-bis del codice dell'ambiente dispone che nei procedimenti di Via di competenza regionale il proponente presenta un'istanza finalizzata al rilascio delle autorizzazioni e degli atti di assenso occorrenti e prevede che la determinazione finale assunta dalla conferenza di servizi "costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto" (art. 27 bis, comma 7).

Esso, inoltre, prevede che, per tutti i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale di competenza regionale, si svolga obbligatoriamente un unico procedimento finalizzato al rilascio della VIA e di tutti gli altri titoli abilitativi necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto nel provvedimento finale, il Paur.

La "autorità competente" alla quale il proponente deve presentare l'istanza per il rilascio del PAUR è "la pubblica amministrazione cui compete (...) l'adozione dei provvedimenti di VIA" (art. 5, comma 1, lett. p, del codice ambiente).

Nel caso del Paur, dunque, il proponente è tenuto a presentare l'istanza di VIA all'autorità competente, allegando tutta la documentazione finalizzata al rilascio di "tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto". A seguito di una fase di verifica della correttezza documentale e di consultazione, l'Autorità competente è tenuta a convocare una conferenza di servizi alla quale partecipano il proponente e tutte le amministrazioni competenti o potenzialmente interessate.

La conferenza di servizi si svolge ai sensi dell'art. 14-ter, L. n. 241/1990, e la determinazione motivata di conclusione della conferenza costituisce il Paur, che comprende il provvedimento di VIA e i singoli provvedimenti abilitativi.

Il Paur non sostituisce ad ogni effetto tutti gli atti di assenso comunque denominati rilasciati all'interno della conferenza di servizi, ma (pur presentando una propria autonomia sul piano effettuale), più limitatamente, li ricomprende (Cons. Stato, sez. IV, n. 5241/2024).

Depone, in primo luogo, a sostegno di questa conclusione l'orientamento interpretativo sviluppato dalla giurisprudenza costituzionale.

In relazione al Paur, la Corte costituzionale ha, a più riprese, evidenziato come esso non comporta un assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera e non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi.

In sintesi, secondo tale ricostruzione interpretativa, il Paur include in un unico atto i singoli titoli abilitativi che vengono rilasciati all'interno della conferenza di servizi, ma non rappresenta un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle singole autorizzazioni.

Quanto, invece, al valore della conferenza di servizi, la stessa Corte costituzionale ha evidenziato come, nel disegno normativo di cui all'art. 27-bis, questa assurga a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA regionale. In questa prospettiva, l'art. 27-bis del codice dell'ambiente e l'art. 14, comma 4, L. n. 241/1990, sono espressione di un unico disegno riformatore che individua un punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro.

In tale ottica, quindi, il Paur rappresenta un quid pluris rispetto alla VIA, ma, allo stesso tempo non ha la capacità di sostituire i singoli provvedimenti autorizzativi, che si limita a ricomprendere al suo interno.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 198/2018, ha in particolare affermato al riguardo che "La disciplina del provvedimento unico regionale, in coerenza con la delega conferita dal Parlamento, è finalizzata a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto. È appena il caso di notare, peraltro, come la norma censurata non comporti alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera. Il provvedimento unico non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza

eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi (comma 7, del nuovo art. 27-bis cod. ambiente, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017). Esso ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti. Secondo una ipotesi già prevista dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenze di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) e ora disciplinata dall'art. 24 del decreto legislativo censurato, il provvedimento unico regionale non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto”.

Tale qualificazione ha trovato riscontro anche in dottrina, ove si è, in particolare, affermato che il Paur non realizza un effetto sostitutivo “pieno” degli altri titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera, in quanto questi ultimi mantengono la loro autonomia formale, come comprova peraltro la circostanza per cui la determinazione finale adottata all'esito della conferenza di servizi, nell'includerli in un unico atto, ne dà espressa menzione.

Come evidenziato dal Consiglio di Stato (sez. IV, n. 6195/2021), il perno del procedimento unico di cui all'art. 27-bis deve essere individuato proprio nel modulo procedimentale della conferenza di servizi. Difatti, la disciplina della conferenza di servizi è l'elemento caratterizzante il procedimento unico ambientale e, imponendo l'esame contestuale dei diversi punti di vista, investe anche la qualità delle valutazioni effettuate in conferenza.

Tanto premesso, per escludere la fondatezza del ricorso è sufficiente richiamare le motivazioni rese dal Consiglio di Stato, sez. V, n. 3014/2019, in riferimento ad analogo contenzioso proposto avverso il diniego di Paur opposto ad altra società operante nel medesimo settore (attività di stoccaggio rifiuti) nel territorio del Comune di Marigliano in zona agricola “E” posta a ridosso del centro abitato, parimenti basato su parere contrario dell'A.S.L., in relazione al quale i giudici di Palazzo Spada hanno ravvisato controindicazioni all'assentibilità dell'opera derivanti dalla vicinanza dell'impianto al centro abitato, dal pericolo di inquinamento della falda acquifera, dal rischio derivante dall'incremento del traffico veicolare e dal conseguente aumento dell'inquinamento atmosferico.

A tal fine, occorre rilevare che – anche prescindendo dal parere contrario espresso dal Comune di Marigliano - le ragioni ostative addotte dall'A.S.L. fondano la legittimità del parere contrario espresso e, conseguentemente, anche del giudizio di prevalenza negativo sul quale si fonda il provvedimento impugnato.

In particolare, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte ricorrente, il parere negativo dell'A.S.L. sulla localizzazione dell'impianto non è fondato su astratte, vaghe e generiche considerazioni di natura urbanistica, non ricomprese nella materia di sua competenza, ma su valutazioni concrete e funzionali ad un giudizio di effettiva prevenzione igienico-sanitaria.

Tali sono, infatti, quelle espresse in relazione alla vicinanza dell'impianto rispetto al centro abitato di Faibano e ad altri impianti di trattamento di rifiuti, che determina una moltiplicazione delle concentrazioni di elementi inquinanti nell'area in esame. La gravosità di tali concentrazioni è stata ricavata dall'A.S.L. dai valori rilevati dalla centralina sita nel limitrofo Comune di San Vitaliano e i valori registrati di Pm evidenziano una zona già compromessa sotto il profilo ambientale, compromissione che sarebbe stata ancora più elevata ove si fosse consentito l'ampliamento del ciclo produttivo così come richiesto dalla ricorrente; al riguardo, tali elementi ostativi sono stati specificamente ed oggettivamente rappresentati dall'A.S.L., non risultano dequotati dallo studio di impatto ambientale (Sia) e non si pongono in contrasto con la pronuncia di questo Tribunale n. 3086/2020, con cui è stato accolto un pregresso ricorso avverso il diniego del rinnovo dell'autorizzazione unica ex art. 208 del codice dell'ambiente in relazione a profili diversi (mancata sottoposizione a Via postuma, compatibilità dell'intervento con le prescrizioni poste dal P.R.G., localizzazione dell'impianto a distanza dai centri abitati limitrofi inferiore a quella prescritta) da quelli esaminati e negativamente scrutinati dall'A.S.L..

In altri termini, l'A.S.L. ha evidenziato le criticità dell'impianto e le ricadute negative della sua collocazione sulla salute pubblica, a causa della immediata vicinanza ai centri abitati, con pericolo per la salute della popolazione raggiunta dalle emissioni, così come i pericoli connessi all'aumento del traffico veicolare e il conseguente aumento dell'inquinamento atmosferico.

Ebbene, nell'esprimere tali valutazioni in ordine ad una potenziale fonte di inquinamento, l'A.S.L. non ha travalicato le sue competenze, ma ha perseguito i compiti ad essa attribuiti (ai sensi dell'art. 7 bis, comma 1, D.Lgs. n. 502/1992, inserito dal D.Lgs. n. 229/1999), garantendo la tutela della salute collettiva ed escludendo la compatibilità del progetto con tali esigenze di tutela.

Si tratta, infatti, di valutazioni inerenti il profilo igienico-sanitario che involge aspetti differenti e ulteriori rispetto a quelli oggetto della valutazione di compatibilità ambientale, sicché le valutazioni espresse dalle altre amministrazioni evocate nella conferenza di servizi (tra cui l'Arpac), non assorbono né esauriscono le competenze dell'A.S.L. in materia di prevenzione sanitaria e igiene pubblica; ciò in quanto un giudizio di compatibilità ambientale non può prescindere dalla considerazione dei concorrenti profili attinenti alla tutela della salute, per la potenziale incidenza che su di essa possono avere fenomeni inquinanti derivanti dall'installazione di impianti quale è quello per cui è causa (Cons. Stato, sez. V, n. 3014/2019).

In altri termini, i pareri favorevoli espressi da altre amministrazioni evocate nel procedimento non esaurivano la valutazione di tutti i profili ed interessi incisi dall'approvazione del progetto inerente l'impianto in parola, non

consentendo di superare le valutazioni di segno opposto espresse dagli enti partecipanti, tra cui l'A.S.L., nelle materie rimesse alle loro rispettive attribuzioni.

Ed invero, il parere positivo espresso da Arpac ed Eic non esime l'A.S.L. dal compiere valutazioni in merito agli effetti che l'ampliamento della preesistente attività della ricorrente potrebbe avere sulla salute dei residenti. A tale proposito l'A.S.L. ha quindi evidenziato che nel raggio di circa 150 metri insistono 4 rilevanti impianti di trattamento rifiuti e, quindi, il comprensorio rappresenta una concentrazione anomala di tali impianti, sorti in un contesto in cui il centro abitato era molto più distante. Ha quindi posto in evidenza la necessità, in coerenza con il principio di precauzione, che non vengano esercitate ulteriori pressioni ambientali su una zona che già adesso subisce elevate concentrazioni di elementi inquinanti, in considerazione degli effetti cumulativi del nuovo progetto (che prevede un significativo incremento dei quantitativi di rifiuti da 68 a circa 200 tonnellate al giorno come riferito dall'amministrazione, oltre ad una variazione qualitativa dei medesimi) con i preesistenti impianti limitrofi.

Le considerazioni dell'A.S.L. si fondano, peraltro, su dati oggettivi e, in particolare, sui valori dichiarati dalla centralina Arpac (sentinella ambientale) posta nel Comune di San Vitaliano a poche centinaia di metri dal sito, i quali mostrano continui sforamenti dei limiti di legge (nel 2023, è stata registrata una concentrazione media annuale e giornaliera superiore ai limiti consentiti), ciò che conferma che la zona risulta già compromessa dal punto di vista ambientale ("Le emissioni diffuse e/o convogliate dell'impianto, anche se nella norma, se poste in un contesto urbano, rappresentano per la popolazione una esposizione continua con probabile effetto di bioaccumulo; le stesse emissioni in un contesto industriale raggiungerebbero il bersaglio ad una concentrazioni minima o assente").

Ancora, quanto alla matrice suolo, l'A.S.L. ha evidenziato che la distanza di appena 3,5 – 5 metri dell'impianto dalla prima falda acquifera fa sì che sversamenti anche soltanto accidentali di rifiuti potrebbero avere conseguenze pregiudizievoli per la salute pubblica, compromettendo anche le vicine colture agricole.

Sulla base di tali considerazioni deve quindi concludersi che l'Azienda Sanitaria non ha esondato dall'ambito delle proprie competenze ma ha motivatamente espresso un parere tecnico contrario sulle possibili implicazioni sanitarie dell'intervento.

Si aggiunga che risulta inconferente il richiamo alla sentenza di questo T.A.R. n. 3086/2020 che ha riguardato l'impianto attuale e non ha tenuto conto delle modifiche (incremento dei rifiuti da trattare, costruzione di ulteriori manufatti) apportate con l'istanza rigettata con il provvedimento di cui si controverte, in relazione al quale l'A.S.L., come si è visto, ha espresso motivate ragioni ostative.

Alla luce delle considerazioni svolte deve ritenersi che la Regione ha operato un giusto temperamento degli interessi in gioco ed una congrua applicazione del principio della prevalenza degli interessi emersi nella conferenza di servizi, ritenendo di prediligere la tutela della salute della popolazione residente contro il rischio di possibile effetto cumulativo derivante dalla presenza di più impianti di trattamento rifiuti nella medesima area. A tale proposito, occorre infatti rammentare che il concetto di prevalenza nella conferenza di servizi non consiste nella maggioranza numerico-quantitativa ma implica una misura qualitativo-sostanziale o di peso in rapporto all'interesse specifico tutelato, con l'ulteriore precisazione che, per posizioni prevalenti, devono intendersi quelle aventi "un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato al procedimento in esame" (Linee guida operative del 10.1.2013 della Presidenza del Consiglio dei ministri).

In conclusione, il ricorso va quindi rigettato con le conseguenze di legge in ordine alla regolazione delle spese processuali che sono liquidate in dispositivo.

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 processuali segue la soccombenza, nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso in epigrafe.

Condanna la società ricorrente al pagamento delle spese di giudizio che liquida in € 1.500,00 (millecinquecento/00), in favore di ciascuna controparte costituita.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

(Omissis)