

COMMERCIO - GIURISDIZIONE: T.A.R. Campania, Napoli, Sezione Quinta, Sentenza, 7 gennaio 2025, n. 115, in Foro Amministrativo n. del 2025, pag. 134.

Ambiente - Autorizzazione integrata ambientale (A.I.A.) - Impugnazione - Improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse - In caso di mancata impugnazione del provvedimento unico regionale (Paur) - Ragioni.

I provvedimenti di valutazione di impatto ambientale e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto mantengono la propria autonomia formale rispetto al provvedimento unico regionale (Paur) che non realizza un effetto sostitutivo pieno e, pertanto, qualora lesivo, deve costituire oggetto di espressa impugnazione. Il provvedimento unico non sostituisce infatti 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 dell'art. 27-bis, introdotto dall'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104/2017). 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. Cionondimeno, ferma restando la necessità di proporre tempestiva impugnazione avverso i provvedimenti presupposti di VIA o AIA, è necessaria l'impugnazione del Paur, specie allorquando esso compia nuova istruttoria, nel senso che riepiloga ed ordina tutto quanto nelle varie sedute della conferenza di servizi, ciò che conferisce al provvedimento la natura di atto di conferma autonomamente impugnabile (e non di atto meramente confermativo). Pertanto, in caso di mancata impugnazione del Paur, è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso avverso il provvedimento di AIA poiché la sua eventuale caducazione non determinerebbe ex se la caducazione del Paur inoppgnato.

FATTO e DIRITTO

È impugnato il provvedimento in epigrafe (decreto dirigenziale n. 152 dell'8.7.2021) avente ad oggetto la "Modifica sostanziale, nell'ambito del P.A.U.R., dell'A.I.A. rilasciata con D.D. n. 169 del 23.12.2016 e s.m.i. per impianto IPPC 5.3.b. ubicato nel Comune di Giugliano in Campania (NA) - Via (omissis)".

In particolare, è controversa la legittimità dell'autorizzazione alla implementazione dell'impianto di trattamento dei rifiuti della Castaldo High Tech S.p.A, già esistente in Giugliano in Campania alla Via (omissis), con un impianto di combustione dei residui delle lavorazioni di compostaggio.

L'ente locale ricorrente, premesso di aver partecipato alla conferenza di servizi di cui all'art. 27 bis, comma 7, del D.Lgs. n. 152/2006 conclusasi con l'adozione del provvedimento impugnato, lamenta la violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili e, in sintesi, svolge le argomentazioni di seguito compendiate:

- l'atto sarebbe illegittimo per violazione della disciplina nazionale e regionale in materia di localizzazione degli impianti di smaltimento di rifiuti, in quanto la Regione avrebbe autorizzato la installazione di un nuovo impianto di combustione di rifiuti non organici in un territorio già interessato da criticità in materia ambientale e dalla presenza di altri siti inquinanti, in violazione

dell'art. 3 del D.L. n. 61/2007 ("Dalla data di entrata in vigore del presente decreto ed in assenza di interventi di riqualificazione o di opere di bonifica nel territorio dell'area 'Flegrea' - ricompresa nei Comuni di Giugliano in Campania, Villaricca, Qualiano e Quarto in provincia di Napoli, per il territorio contermina a quello della discarica 'Masseria Riconta' - e nelle aree protette e nei siti di bonifica di interesse nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, non possono essere localizzati ulteriori siti di smaltimento finale di rifiuti") e dell'art. 12, comma 5, della L. Reg. n. 14/2016 ("Non possono essere autorizzati l'avvio e l'ampliamento di nuovi impianti di trattamento termico per i rifiuti solidi urbani in Campania non conformi al nuovo Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani e speciali");

- la realizzazione di un ulteriore impianto di trattamento termico dei rifiuti, in una zona già afflitta da evidenti e note problematiche di inquinamento e nella quale sono già presenti diversi siti di combustione dei rifiuti, sarebbe del tutto irragionevole e collidente con il principio di precauzione, nell'ottica della tutela della salute e della prevenzione dei fenomeni inquinanti, soprattutto se si considera l'elevata incidenza, nell'area in questione, di patologie legate all'inquinamento atmosferico e del suolo, considerata anche la vicinanza del sito con il termovalorizzatore di Acerra;

- sarebbe illegittima la modifica dell'autorizzazione poiché l'ampliamento in questione richiedeva una nuova autorizzazione (AIA) in quanto il nuovo progetto sottoposto all'amministrazione contempla modifiche tali da renderlo sostanzialmente differente rispetto a quello originario ai sensi dell'art. 29 nonies del D.Lgs. n. 152/2006 risultando inserite nuove attività di recupero rifiuti ed aumento dei quantitativi di rifiuti trattati e/o stoccati; per l'effetto, la nuova autorizzazione imponeva l'acquisizione dei pareri necessari da parte delle amministrazioni interessate e l'adozione delle necessarie prescrizioni;

- sarebbe stato violato l'art. 208, comma 2, del Codice dell'ambiente, per mancata individuazione, tra l'altro, dei contenuti della precedente AIA, delle amministrazioni che avevano partecipato al precedente procedimento e che avrebbero dovuto essere nuovamente invitate a partecipare alla conferenza di servizi;

- l'atto sarebbe infine illegittimo per omessa acquisizione dei pareri necessari ai sensi dell'art. 29 quater del D.Lgs. n. 152/2006 (prescrizioni del Sindaco di cui agli articoli 216 e 217 del R.D. n. 1265/1934);

- sussisterebbe difetto di istruttoria e di motivazione in ordine alle attività che la controinteressata intende svolgere nell'impianto in questione, con specifico riferimento alle modifiche che la Castaldo High Tech intende concretamente apportare all'aumento della quantità di rifiuti da trattare, all'attività di incenerimento dei rifiuti e alle possibili ricadute in termini ambientali, alle valutazioni sulle

immissioni e sulla opportunità di assentire le suddette modifiche e al bilanciamento degli interessi coinvolti nel procedimento.

Si è costituita la controinteressata Castaldo High Tech s.p.a. che eccepisce l'improcedibilità del ricorso per mancata impugnazione del decreto della Giunta Regionale n. 198 del 2.8.2021 recante provvedimento autorizzativo unico regionale (PAUR) ai sensi dell'art. 27 bis D.Lgs n. 152/2006 per il "Progetto di modifica sostanziale dell'impianto AIA autorizzato con D.D. n. 169 del 23.12.2016 nel Comune di Giugliano in Campania".

In data 16.9.2024 il codifensore del Comune ricorrente avv. Mercurio, originariamente nominato, ha depositato atto di rinuncia al mandato.

All'udienza del 21.11.2024 la causa è stata introitata in decisione.

Coglie nel segno l'eccezione di improcedibilità del ricorso sollevata dalla società controinteressata per mancata impugnazione del Paur rilasciato con decreto della Giunta Regionale n. 198 del 28.2021. Secondo l'indirizzo espresso dalla Corte Costituzionale n. 198/2018 e recepito dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5241/2024), la disciplina del provvedimento unico regionale (Paur) di cui all'art. 27 bis del Codice dell'ambiente è finalizzato 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. Secondo tale approdo, tale disposizione non comporta alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera.

Il provvedimento unico non sostituisce infatti 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 dell'art. 27-bis, introdotto dall'art. 16, comma 2, del D.Lgs. n. 104/2017). 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.

Il Paur non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto.

In altri termini, esso 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, deve darne espressa menzione.

Sul piano dell'interpretazione letterale, questo esito è suffragato dal fatto che il legislatore afferma che la determinazione conclusiva "comprende", tra l'altro, la VIA e la VAS.

Si utilizza una espressione che è diversa da quella che compare nella disciplina generale della conferenza di servizi, dove si afferma, invece, che l'atto conclusivo "sostituisce" ad ogni effetto i diversi atti di assenso previsti (art. 14-quater, della L. n. 241 del 1990).

Sul piano dell'interpretazione sistematica, la soluzione in esame è, inoltre, più coerente con il costante indirizzo interpretativo secondo cui: "il procedimento per la valutazione d'impatto ambientale (VIA) e quello per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) sono preordinati ad accertamenti diversi ed autonomi e possano avere quindi un'autonoma efficacia lesiva, che consente l'impugnazione separata dei rispettivi provvedimenti conclusivi" (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3561/2017; Sez. V, n. 3000/2016; n. 313/2015).

Come evidenziato dal Consiglio di Stato (sez. IV, n. 5241/2024), a favore della descritta qualificazione depone l'intera impalcatura normativa del D.Lgs. n. 152/2006 che qualifica espressamente VIA e AIA come autonomi provvedimenti amministrativi, in quanto tali, produttivi di effetti precettivi loro propri, identificando:

- (i) nel provvedimento di VIA, "il provvedimento motivato, obbligatorio e vincolante, che esprime la conclusione dell'autorità competente in merito agli impatti ambientali significativi e negativi del progetto, adottato sulla base dell'istruttoria svolta, degli esiti delle consultazioni pubbliche e delle eventuali consultazioni transfrontaliere" (art. 5, co. 1 lett. 'o');
- (ii) nel provvedimento di AIA, "il provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione rientrante fra quelle di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c), o di parte di essa a determinate condizioni che devono garantire che l'installazione sia conforme ai requisiti di cui al Titolo III-bis ai fini dell'individuazione delle soluzioni più idonee al perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 4, comma 4, lettera c)" (art. 5, co. 1 lett. 'o.bis').

In tale contesto, si è quindi condivisibilmente sostenuto (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5241/2024), che i provvedimenti di valutazione di impatto ambientale e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto mantengono la propria autonomia formale rispetto al Paur che non realizza un effetto sostitutivo pieno e, pertanto, qualora lesivi devono costituire oggetto di espressa impugnazione.

Cionondimeno, ferma restando la necessità di proporre tempestiva impugnazione avverso i provvedimenti presupposti di VIA o AIA, la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1072/2023) ha ribadito la necessità della impugnazione del Paur, specie allorquando esso compia nuova istruttoria, nel senso che riepiloga ed ordina tutto quanto nelle varie sedute della conferenza di servizi, ciò che conferisce al provvedimento la natura di atto di conferma autonomamente impugnabile (e non di atto meramente confermativo).

Dalle svolte considerazioni discende che il ricorso va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse poiché l'eventuale accoglimento non avrebbe alcuna utilità per il Comune ricorrente atteso che, l'eventuale caducazione del decreto dirigenziale n. 152 dell'8.7.2021 (AIA) non determinerebbe ex se la caducazione del Paur inoppugnato (decreto n. 198 del 2.8.2021).

La definizione in rito del giudizio consente di disporre la compensazione delle spese di giudizio tra le parti costituite.

P.Q.M

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, dichiara improcedibile il ricorso in epigrafe.

Spese compensate.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2024 tenuta da remoto con modalità Microsoft Teams con l'intervento dei magistrati:

Nicola Durante, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

Alberto Di Mario, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 07 GEN. 2025.