

Publicato il 23/06/2023

N. 06190/2023REG.PROV.COLL.
N. 03994/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3994 del 2022, proposto dal Comune di Acerra, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Sasso, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

contro

la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Consoli, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

la Città Metropolitana di Napoli, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Maurizio Marsico, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

il Ministero della Cultura, Ministero dell'Interno, il Ministero della Difesa, l'ENAC - Ente Nazionale Aviazione Civile, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

l'Università degli Studi di Napoli Parthenope, l'E.N.A.V. s.p.a., l'A.R.P.A.C. –

Agenzia Regionale per la protezione dell'ambiente della Campania, il Consorzio A.S.I. della Provincia di Napoli, Azienda Sanitaria locale Napoli 2 Nord, l'Ente idrico campano, l'Ente d'ambito Napoli 1, Ngp Utilità s.r.l., il Consorzio generale di bonifica del bacino inferiore del Volturno, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

nei confronti

della ditta New Green Fuel S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Vergara, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, sede di Napoli, sezione quinta, n. 2358 del 6 aprile 2022.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania, della Città Metropolitana di Napoli, della ditta New Green Fuel S.r.l. e del Ministero della Cultura, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Difesa e di Enac - Ente Nazionale aviazione civile;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2022 il consigliere Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti presenti, o considerate tali ai sensi di legge, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente contenzioso è costituito:

a) dal Decreto dirigenziale della Giunta Regionale della Campania n. 33 del 2 marzo 2021, recante ad oggetto: *“Autorizzazione unica ai sensi del d.lgs. 387/03 per la realizzazione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti e produzione di compost mediante*

- trattamento biologico da ubicarsi nel comune di Acerra (NA). Proponente New Green Fuel S.r.l.”;*
- b) dal Decreto dirigenziale della Giunta Regionale della Campania n. 38 del 23 febbraio 2021, recante ad oggetto *“Autorizzazione Integrata Ambientale nell'ambito del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale, per l'impianto IPPC 5.3.b. da ubicare nel Comune di Acerra, loc. Pantano – Zona Industriale ASI. Società New Green Fuel s.r.l.”*, trasmessa con nota del 1 marzo 2021, prot. n. 2021.0111690, notificata il 3 marzo 2021;
- c) dal Decreto dirigenziale della Giunta Regionale della Campania, n. 46, del 9 febbraio 2021, recante ad oggetto: *“Provvedimento di Valutazione di Impatto Ambientale relativo alla “Realizzazione di un impianto di produzione di biometano ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti e produzione di compost mediante trattamento biologico da ubicarsi nel comune di Acerra (NA). Proponente New Green Fuel S.r.l. – CUP 8491”;*
- d) dal Rapporto finale, in data 20 gennaio 2021, redatto dalla Conferenza di Servizi ai sensi dell'art. 27 bis d.lgs. n. 152/2006 e dell'art. 14 ter della l. n. 241/1990;
- e) dalla “bozza” del predetto Rapporto finale, dell'8 gennaio 2021;
- f) dai verbali delle riunioni della Conferenza di Servizi svoltesi nei giorni 15 ottobre 2020, 27 ottobre 2020, 23 novembre 2020 e 21 dicembre 2020;
- g) dal parere dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale in Campania (Arpac), del 30 dicembre 2020, prot. n. 0068384/2020;
- h) dal parere Arpac del 6 ottobre 2020, prot. n. 0051204/2020, riportante i pareri favorevoli della U.O. SURC per la matrice Rifiuti, U.O. Aria per la relativa matrice, U.O. Afis per il rumore;
- i) dal parere Arpac del 20 novembre 2020, prot. n. 0060684/2020;
- j) dal parere espresso dall'U.O.D. Autorizzazioni Ambientali e Rifiuti di Napoli della Giunta Regionale della Campania in data 7 gennaio 2021, prot. n. 2021.0005919, in conformità al parere tecnico-istruttorio espresso dal Dipartimento di Ingegneria dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope;

- k) dal parere espresso dal Consorzio ASI della Provincia di Napoli, in data 8 febbraio 2021;
- l) dal parere dell'A.T.O. di Napoli 1 del 5 gennaio 2021;
- m) dal parere espresso dall'A.S.L. Napoli 2 Nord 2, in data 18 dicembre 2020, prot. n. 4632 UOPC/R;
- n) dal Decreto dirigenziale n. 61, del 29 dicembre 2020, del Consorzio ASI di Napoli;
- o) dalla nota della Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio per l'area metropolitana di Napoli in data 17 dicembre 2020, prot. n. 17046-2020;
- p) dalla nota dell'Aeronautica Militare – Comando Scuole dell'A.M./3[^] Regione Aerea, del 16 novembre 2020, prot. n. M_D ABA001;
- q) dalla nota del Consorzio ASI della Provincia di Napoli, in data 13 novembre 2020, prot. n. 4693;
- r) dalla nota della Città Metropolitana di Napoli del 14 ottobre 2020, Registro Ufficiale U.0108068;
- s) dal parere tecnico-istruttorio reso dal Dipartimento d'Ingegneria dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope del 7 ottobre 2020 nonché della relativa nota dell'U.O.D. Autorizzazioni ambientali e rifiuti Napoli della Giunta Regionale della Campania, in data 13 ottobre 2020, prot. n. 2020.0478575, che fa proprio il suddetto parere;
- t) dai verbali della Conferenza di servizi del 23 luglio 2020 e dell'1 ottobre 2020;
- u) dal verbale di Tavolo Tecnico del 28 maggio 2020;
- v) dal Decreto dirigenziale n. 17 del 22 gennaio 2020, di approvazione del Piano di caratterizzazione presentato dalla New Green Fuel;
- w) dal verbale del Tavolo tecnico dell'11 novembre 2019;
- x) dalle note ARPAC del 27 settembre 2019, prot. n. 0056923, e del 2 ottobre 2019, prot. n. 501792;
- y) dal Decreto dirigenziale della Giunta Regionale della Campania (Dipartimento 50, Direzione Generale 17, Unità O.D. 92), n. 123, del 26 aprile

2021, recante ad oggetto: *“Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ai sensi dell’art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., relativo alla Realizzazione ed esercizio di un impianto di produzione di biometano ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti e produzione di compost mediante trattamento biologico in zona industriale ASI del Comune di Acerra (NA) loc. Pantano - Proponente New Green Fuel S.r.l. – CUP 8491”*;

z) dagli atti e provvedimenti allegati al Decreto impugnato sub y).

2. Con ricorso proposto dinanzi al T.a.r. per la Campania, sede di Napoli, il Comune di Acerra ha impugnato gli atti in epigrafe indicati da a) a x), con i quali è stato emesso il parere favorevole sul procedimento di valutazione d’impatto ambientale (VIA) ed è stata emessa l’autorizzazione unica ai sensi del d.lgs. n. 387 del 2003 per la realizzazione e l’esercizio di un impianto di produzione di biometano ottenuto dalla digestione anaerobica della frazione organica dei rifiuti e la produzione di compost mediante trattamento biologico.

3. Il ricorrente ha articolato tre motivi di gravame, estesi da pag. 12 a pag. 27:

I. Violazione dell’art. 27 bis del d.lgs. n. 152/2006, violazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, violazione dell’art. 9 del d.lgs. n. 155 del 2010, eccesso di potere per illogicità, difetto di istruttoria;

II. Violazione e falsa applicazione dell’art. 27 bis, comma 4, del d.lgs. n. 152 del 2006, violazione dell’art. 1, comma 250, della l.r. n. 4 del 2011, eccesso di potere per illogicità e difetto di istruttoria;

III. Violazione dell’art. 27 bis del Codice dell’Ambiente, violazione dell’art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, difetto di istruttoria.

3.1. Con motivi aggiunti depositati il 29 giugno 2021, il ricorrente ha esteso l’impugnativa agli atti indicati alle lettere y) e z) riproponendo, in via derivata, i motivi già articolati con il ricorso introduttivo e proponendo un ulteriore autonomo motivo (pag. 14 – 16):

I. Violazione degli artt. 196 e 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, della l.r. n. 4 del 2007 e n. 14 del 2016, erronea applicazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali

(PRGRS) adottato con delibera della Giunta Regionale della Campania n. 199/2021 nonché il difetto di istruttoria.

4. Il primo giudice, con la impugnata sentenza, ha respinto il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti e ha compensato tra le parti costituite le spese del giudizio.

5. Con l'appello in esame il Comune di Acerra ha articolato i seguenti tre motivi estesi da pag. 15 a pag. 33:

I. Error in iudicando: omessa pronuncia. Violazione e falsa applicazione dell'art. 27-bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Violazione e falsa applicazione dell'art. 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Violazione dell'art. 9 d.lgs. 13 agosto 2010, n. 155. Eccesso di potere per illogicità. Difetto di istruttoria.

II. Error in iudicando: violazione e falsa applicazione degli artt. 27-bis, comma 4, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152. Violazione dell'art. 1, comma 250, legge Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4. Eccesso di potere per illogicità. Difetto di istruttoria.

III. Error in iudicando: Violazione e falsa applicazione degli artt. 196 e 199 d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione dell'art. 11 l.r. Campania 28 marzo 2007, n. 4. Violazione dell'art. 11 l.r. Campania 26 maggio 2016 n. 14. Erronea applicazione del piano di gestione dei rifiuti speciali adottato con delibera della Giunta regionale della Campania 27 aprile 2021, n. 199. Difetto di istruttoria.

6. Si sono costituiti in giudizio la società New Green Fuel s.r.l., il Ministero della cultura, il Ministero della difesa, l'Ente nazionale aviazione civile (ENAC) con memoria di stile; la Città metropolitana di Napoli si è costituita e ha chiesto di essere estromessa dal giudizio per difetto di legittimazione passiva.

6.1. La controinteressata ha depositato memoria il 9 giugno 2002; l'appellante ha depositato memoria il 3 novembre 2022.

7. Con ordinanza cautelare n. 2830 del 20 giugno 2022 l'istanza cautelare è stata respinta giacché *“a) sotto il profilo del fumus boni iuris le motivazioni espresse nella gravata sentenza resistono ai motivi articolati in appello, nei limiti del sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità tecnica;*

b) *l'appellante non ha allegato i requisiti di attualità e concretezza necessari per la connotazione del danno grave e irreparabile.*”.

8. Alla pubblica udienza del giorno 24 novembre 2021 la causa è stata spedita in decisione.

9. In via preliminare deve essere delibata la domanda della Città Metropolitana di Napoli di essere estromessa dal giudizio per carenza di legittimazione passiva poiché al parere che è stato richiesto dallo staff tecnico-amministrativo valutazioni ambientali della Regione Campania, con la nota prot. 2020.0386028 del 18 agosto 2018, la Città Metropolitana ha dato riscontro affermando che *“L’ufficio gestione rifiuti ha comunicato che dall’esame della documentazione visionata lo scrivente ufficio, per quanto di competenza, non ha alcuna osservazione da formulare”*. Inoltre, la Città Metropolitana ha rappresentato di non avere partecipato alle successive riunioni che hanno portato all’emissione dei singoli provvedimenti della Regione Campania in merito alla Valutazione di impatto ambientale, alla Autorizzazione integrata ambientale e all’Autorizzazione unica per la produzione di biometano, confluiti successivamente nel PAUR poiché non aveva nulla da rilevare.

9.1. Il Collegio osserva che la Città Metropolitana non ha effettivamente legittimazione passiva ai fini del presente giudizio giacché non ha sostanzialmente partecipato, né con atti scritti né con la presenza alle riunioni, al procedimento che ha condotto alla emissione dei provvedimenti di VIA e di Autorizzazione unica confluiti nel PAUR sicché l’Amministrazione va estromessa dal giudizio.

10. In via ulteriormente preliminare il Collegio osserva che, con l’atto di appello, il Comune di Acerra ha riproposto, ad eccezione del terzo motivo, i motivi già proposti dinanzi al T.a.r..

10.1. Conseguentemente, a seguito dell’appello e della sostanziale riproposizione da parte dell’appellante dei primi due motivi già proposti dinanzi al T.a.r., è riemerso il *thema decidendum* del giudizio di primo grado, per cui, per linearità espositiva, saranno prese in esame direttamente le prime due

censure poste a sostegno del ricorso proposto in prime cure (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, n. 1130 del 2016; sez. V, n. 5865 del 2015; sez. V, n. 5868 del 2015), non potendo trovare ingresso eventuali censure nuove proposte per la prima volta in questa sede in violazione del divieto dei *nova* sancito dall'art. 104 c.p.a.

11. Con il primo motivo il Comune ha richiamato il fatto di avere reiteratamente rappresentato le ragioni ostative al rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione dell'impianto, sia nella fase precedente all'indizione della Conferenza di Servizi sia in seno alla stessa. Le ragioni si sostanziano nello stato di grave compromissione ambientale in cui versa il territorio comunale e, specificamente, la zona A.S.I.

In particolare, non si sarebbe tenuto conto del *“Rapporto tecnico-istruttorio a supporto della valutazione di domanda di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA ai sensi del d.lgs. 152/06 e s.m.i. New Green Fuel”*, elaborato, in data 23 settembre 2019, dal Prof. Raffaele Cioffi e dall'Ing. Antonio Forcina, del Dipartimento di Ingegneria dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope, in rapporto di convenzione con la Regione Campania.

In tale rapporto si sottolinea lo stato di criticità dell'area sotto il profilo ambientale e i continui sforamenti dei valori di qualità dell'aria (e in particolare della soglia di PM10) misurati dalle centraline dell'Arpac.

Pertanto, l'attivazione del nuovo impianto della contro interessata, sia pure con un “modesto contributo”, non potrebbe fare altro che incidere in senso negativo sulla qualità dell'habitat.

Inoltre, non vi sarebbe stato riscontro a quanto evidenziato dai Docenti della Parthenope sia in sede di Conferenza di Servizi, sia nella riunione del 27 ottobre 2020 sia nelle successive riunioni nelle quali si sarebbe ritenuto sufficiente quanto ha relazionato l'Arpac con la nota dell'8 gennaio 2021, in ordine alla valutazione degli impatti cumulativi.

La Regione Campania avrebbe assentito un progetto che si colloca in un contesto di concomitante e perdurante illegittimità, connesso alla mancata

adozione di un Piano regionale di riduzione della situazione di inquinamento atmosferico, sulla scorta di un'attività istruttoria che presenta evidenti profili di illogicità, di carenza istruttoria e di contraddittorietà, oltre che in violazione del d.lgs. n. 155/2010.

Sicché il procedimento di Valutazione di impatto ambientale non avrebbe effettivamente perseguito e raggiunto lo scopo che gli è proprio.

Le considerazioni espresse dall'Amministrazione ricorrente non sarebbero state valutate in sede di Conferenza di Servizi, che avrebbe approvato il progetto presentato dalla contro interessata decontestualizzandolo dalla situazione di emergenza ambientale (e sanitaria) in cui versa il territorio comunale.

11.1. In linea generale, in relazione al potere esercitato con la Valutazione d'impatto ambientale, si osserva che la costante giurisprudenza, alla stregua dei principi euro-unitari e nazionali, ha affermato:

a) la VIA si sostanzia non già in una mera verifica di natura tecnica circa la astratta compatibilità ambientale dell'opera programmata, bensì in un giudizio sintetico globale di comparazione tra il sacrificio ambientale imposto e l'utilità socio-economica procurata dall'opera medesima, tenendo conto anche delle alternative possibili e dei riflessi della c.d. opzione zero. Essa non è un mero atto (tecnico) di gestione ovvero di amministrazione in senso stretto, trattandosi di un provvedimento con cui viene esercitata una vera e propria funzione di indirizzo politico-amministrativo, con particolare riferimento al corretto uso del territorio (in senso ampio), attraverso la cura ed il bilanciamento della molteplicità dei (contrapposti) interessi, pubblici (urbanistici, naturalistici, paesistici, nonché di sviluppo economico-sociale) e privati (Cons. Stato, sez. VI, n. 4484 del 2018; sez. IV, n. 1240 del 2018; sez. V, n. 4928 del 2014; sez. V, 361 del 2013; sez. V, 3254 del 2012; sez. IV, n. 4246 del 2010);

b) l'ampia latitudine della discrezionalità (istituzionale, amministrativa e tecnica) esercitata dall'amministrazione in sede di VIA, in quanto istituto

finalizzato alla tutela preventiva dell'ambiente inteso in senso ampio, è giustificata alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti (Cons. Stato, sez. II, n. 3938 del 2014; Cons. Stato, sez. IV, n. 36 del 2014; sez. IV, n. 4611 del 2013; sez. VI, n. 3561 del 2011; Corte giustizia UE, 25 luglio 2008, causa C-142/07; Corte cost., n. 367 del 2007);

c) in materia ambientale l'ampia ammissibilità di clausole prescrittive trova fondamento nell'ampia discrezionalità dei provvedimenti in tema di VIA (Cons. Stato, sez. IV, n. 1240 del 2018; sez. IV, n. 1392 del 2017; sez. V, n. 263 del 2015);

d) un progetto che ricomprende vasta parte del territorio comunale non può che comportare la sua sottoposizione ad una serie ampia di prescrizioni a tutela di tutti quei beni che possono essere incisi dalla sua realizzazione (Cons. Stato sez. IV, n. 6862 del 2020; sez. VI n. 1 del 2004).

11.3. Quanto al tipo di sindacato esercitabile da parte del giudice amministrativo, l'orientamento della giurisprudenza è nel senso che:

a) la relativa valutazione di legittimità giudiziale, escludendo in maniera assoluta il carattere sostitutivo della stessa, debba evidenziare la sussistenza di vizi rilevabili *ictu oculi*, a causa della loro abnormità, irragionevolezza, contraddittorietà e superficialità.

Invero, il giudizio di compatibilità ambientale quand'anche reso sulla base di criteri oggettivi di misurazione, pienamente esposti al sindacato del giudice amministrativo, è attraversato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che le scelte effettuate dall'Amministrazione si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniqualvolta le medesime non si appalesino come manifestamente illogiche o incongrue (Cons. Stato, sez. IV, n. 1240 del 2018; sez. IV, n. 1392 del 2017);

b) non è ammissibile la sostituzione, da parte del giudice amministrativo, della propria

valutazione a quella riservata alla discrezionalità dell'amministrazione costituendo ipotesi di sconfinamento vietato della giurisdizione di legittimità nella sfera riservata alla p.a., quand'anche l'eccesso in questione sia compiuto da una pronuncia il cui contenuto dispositivo si mantenga nell'area dell'annullamento dell'atto (Cass. civ., 14 sez. un., nn. 2312 e 2313 del 2012; Corte cost., n. 175 del 2011; Cons. Stato, sez. VI, n. 871 del 2011);

c) in base al principio di separazione dei poteri sotteso al nostro ordinamento costituzionale - la cui declinazione nel processo amministrativo in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio si coglie nella tassatività dei casi di giurisdizione di merito sanciti dall'art. 134 c.p.a. (Cons. Stato, sez. IV, 3892 del 2023; Ad. plen. n. 5 del 2015; Cass. civ., sez. un., n. 19787 del 2015) - solo l'amministrazione è in grado di apprezzare, in via immediata e diretta, l'interesse pubblico affidato dalla legge alle sue cure e conseguentemente il sindacato sulla motivazione delle valutazioni discrezionali) deve essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti e non può avvalersi di criteri che portano ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa.

11.2. Operata tale necessaria premessa, il primo motivo è infondato.

In primo luogo, si rileva che, nei limiti del sindacato giurisdizionale sopra descritto, la motivazione del provvedimento impugnato risulta adeguata e approfondita di talché costituisce supporto adeguato per l'autorizzazione unica rilasciata.

Va anche osservato che, come è possibile riscontrare dalla convenzione (cfr. allegato 3, fascicolo primo grado Amministrazioni statali), l'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" ha, nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione AIA, una funzione di consulenza della unità preposta all'istruttoria in seno alla Regione, pertanto i pareri espressi dall'Università nell'ambito della propria attività di consulenza non sono vincolanti per la

Regione neanche quando propongono specifiche prescrizioni, ma costituiscono un mero supporto tecnico.

Sotto un primo profilo, il ricorrente lamenta il cumulo degli impianti industriali posti nella medesima area territoriale e quindi la loro incidenza sull'habitat in generale: tale effetto cumulativo non sarebbe stato tenuto nella debita considerazione.

Invero, attraverso la VIA la P.A. non è chiamata, in via notarile e passiva, a riscontrare la sussistenza di possibili impatti ambientali dell'opera, bensì è tenuta a ricercare attivamente, nella ponderazione comparativa di istanze potenzialmente confliggenti, un complessivo bilanciamento fra gli interessi perseguiti con la realizzazione dell'opus, da un lato, e le contrapposte esigenze di preservazione (*rectius*, di contenuta o, comunque, non eccessiva e sproporzionata incisione) del contesto ambientale *lato sensu* inteso (Cons. Stato, sez. IV, 14 dicembre 2021).

Nel valutare un progetto d'impianto per il trattamento e recupero di rifiuti si devono sempre comparare i costi ed i benefici ambientali per la comunità derivanti dalla realizzazione dell'impianto stesso. Tale principio è ribadito dalla L.R. n. 14 del 26 maggio 2016 modificata con L.R. n. 29 del 8 agosto 2018 e dal PTR Regione Campania.

Nel caso in esame, tale comparazione risulta effettuata poiché il rapporto finale della Regione attesta che la valutazione dell'impatto cumulativo è stata effettuata dall'Ufficio regionale competente in Valutazioni ambientali, insieme con l'Arpac e gli altri enti coinvolti nella Conferenza di servizi, tenendo conto sia degli elaborati prodotti dalla contro interessata sia del parere ambientale negativo del Comune di Acerra.

In particolare, il rapporto finale della Regione ha sottolineato che: *“Sono state valutate le emissioni derivanti dall'esercizio dell'impianto e quelle da attribuirsi al traffico prodotto dai mezzi che trasportano il materiale da sottoporre al processo. Sono state anche considerate le emissioni prodotte nella fase di costruzione dell'impianto. Ai fini di una valutazione delle emissioni da traffico sia nella fase di costruzione sia in quella di esercizio*

dell'impianto è stata effettuata, a cura della Società proponente, la valutazione del volume di traffico rispetto a quello attuale. Dai dati forniti dal proponente e ricavati da ANAS, si evince che rispettando i percorsi indicati nell'elaborato 22 'stima del traffico indotto', tale variazioni non supera lo 0,5% ed è perciò lecito ritenerla trascurabile ... In fase di esercizio le uniche emissioni degne di

considerazioni sono quelle relative alle sostanze odorigene. Considerata l'altezza delle emissioni dell'impianto la zona interessata alla ricaduta degli inquinanti risulta estremamente limitata e l'applicazione dei modelli di diffusione permette di valutare l'area interessata nelle peggiori condizioni atmosferiche nel raggio di 200-300 metri. Occorre evidenziare che entro tale raggio, per quanto a nostra conoscenza, non vi sono impianti che emettono sostanze odorigene. Pertanto in nessun modo per tali sostanze si può parlare di cumulo".

Sotto il profilo delle emissioni delle polveri (PM10) e dell'impatto odorigeno, occorre inoltre considerare che nel Rapporto tecnico e nel Piano di monitoraggio vi sono prescrizioni particolarmente severe che la contro interessata è tenuta ad osservare: l'impianto deve essere adeguato alle ultime "B.A.T." (*best available technologies*) indicate nella Decisione di esecuzione UE 208/1147 della Commissione del 10 agosto 2018 ai sensi della Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicata il 17 agosto 2018 nella Gazzetta Ufficiale.

Nel decreto dirigenziale del 23 febbraio 2021 n. 38 è altresì previsto che "il gestore, nell'esercizio dell'impianto di cui al punto 1 dovrà rispettare tutto quanto indicato nell'allegato rapporto tecnico dell'Università degli studi di Napoli "Parthenope" a firma del Prof. Raffaele Cioffi e del Prof. Antonio Forcina, che costituisce parte integrante del provvedimento, nonché adeguarlo alle prescrizioni ivi contenute, finalizzate ad assicurare un elevato livello di protezione ambientale e dovrà garantire quanto segue: per le emissioni in atmosfera il non superamento del limite obiettivo dell'80% dei limiti imposti dall'allegato VI alla parte quinta del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 s.m.i. e del D.M. 25 agosto 2000 nonché dalla DGRC 5 agosto 1992 n. 4102 e dalla DGRC 243/15; eventuali superamenti dei suindicati valori, contenuti sempre e inderogabilmente nei limiti di legge,

vanno giustificati e segnalati tempestivamente a questo Settore e all'ARPAC, indicando, altresì, le tecniche che si intendono adottare per rientrare nei valori emissivi dichiarati. I tempi di rientro non devono superare i 60 giorni solari dalla data di rilevamento del superamento; la società dovrà inoltre attenersi a tutto quanto previsto al punto E1 del Rapporto Tecnico allegato al presente provvedimento e nel Piano di Monitoraggio e Controllo”.

Si desume, quindi, che per l'impianto da realizzare il limite emissivo è stato contenuto nel limite obiettivo inferiore (80%) ai sensi del d.lgs. n. 152 del 2006 s.m.i.

Inoltre, come sopra visto, è previsto che il gestore dell'impianto dovrà rispettare quanto indicato nell'allegato tecnico dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope, a firma dei Professori Raffaele Cioffi e Antonio Forcina, e dovrà, altresì adeguarlo alle prescrizioni ivi contenute, finalizzate ad assicurare un elevato livello di protezione ambientale per cui dovrà garantire il rispetto di una serie di prescrizioni espressamente enunciate nel decreto dirigenziale n. 38 del 23 febbraio 2021.

Fondamentale nel rispetto delle prescrizioni e dei limiti imposti è il sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni odorigene, che è previsto dall'Autorizzazione integrata ambientale sempre sulla base del rapporto dell'Università Parthenope, per ciò anche sotto questo profilo e nei limiti sopra tracciati del sindacato sulla discrezionalità espressa dall'Amministrazione nell'ambito del procedimento di Valutazione d'impatto ambientale e di Autorizzazione unica, il motivo è infondato.

12. Con un secondo motivo è dedotto il difetto d'istruttoria, il deficit procedimentale e la violazione di legge, come sarebbe comprovato dalla Relazione tecnica a firma del Dott. Marcello Monaco.

Il parere del 15 luglio 2020 del Consorzio ASI della Provincia di Napoli, pur favorevole, evidenziava che *“...in riferimento al sistema viabilità e relativi sottoservizi (acque nere, acque bianche, rete idrica, rete gas, etc) dall'esame degli elaborati grafici non si*

chiarisce il sistema di connessione tra l'impianto, oggetto di provvedimento, e le infrastrutture esistenti di competenza della società N.G.P. S.p.A. – ex Montefibre.”

Disattendendo quanto prescritto dal Consorzio ASI, con la sopra riportata nota del 15 luglio 2020, gli elaborati progettuali non chiariscono il sistema di connessione tra l'impianto per cui è causa e la rete infrastrutturale fognaria della società N.G.P. S.p.A. ex Montefibre, sicché non sarebbero stati valutati i relativi impatti ambientali derivanti dalla loro realizzazione né risulterebbe che sia stato richiesto il rilascio dei necessari titoli abilitativi.

In relazione al recapito delle acque, da un lato, nel depuratore di Caivano e, dall'altro, nel canale “Regi Lagni” (ossia in un corpo idrico superficiale) avrebbe dovuto essere disposta la partecipazione nella Conferenza di Servizi del Consorzio Generale di Bonifica del bacino inferiore del Volturno, il che non è avvenuto in violazione dell'art. 27-bis, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006, né è stato richiesto il - parimenti necessario - parere del Comune di Acerra per il recapito delle acque reflue nel canale “Regi Lagni”, con violazione dell'art. 124, comma 7, d.lgs. n. 152 del 2006 nonché dell'art. 1, comma 250, l.r. Campania n. 4 del 2011.

Il Comune di Acerra, infatti, in sede di conferenza di servizi del 21 dicembre 2020, avrebbe rappresentato l'inesistenza di motivi ostativi esclusivamente sotto il profilo urbanistico-edilizi non già in merito al recapito delle acque piovane nel canale suddetto.

Conseguentemente il provvedimento autorizzatorio finale sarebbe inficiato da gravi e insanabili carenze procedurali, sostanziatesi in violazioni di legge, in relazione all'art. 27-bis, comma 4, d.lgs. n. 152 del 2006 e all'art. 124, comma 7, d.lgs. n. 152 del 2006 nonché dell'art. 1, comma 250, l.r. Campania n. 4 del 2011.

12.1. Il motivo è infondato.

12.2. In relazione alla deduzione in base alla quale il Comune di Acerra si sarebbe espresso sul progetto soltanto con riferimento alla compatibilità edilizia ed urbanistica, la censura è infondata poiché ai sensi dell'art. 14 ter,

comma 3, l. n. 241 del 1990 s.m.i. *“Ciascun ente o amministrazione convocato alla riunione è rappresentato da un unico soggetto abilitato ad esprimere definitivamente e in modo univoco e vincolante la posizione dell’amministrazione stessa su tutte le decisioni di competenza della conferenza, anche indicando le modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell’assenso”*.

Peraltro il verbale della seduta dell’8 gennaio 2021 registra la dichiarazione del rappresentante del Comune che conferma il parere inviato con la nota del 18 dicembre 2020 prot. n. 94658 favorevole per l’aspetto urbanistico-edilizio e anche per lo scarico in corpo idrico superficiale mentre limita il parere negativo in ordine all’aspetto ambientale per le motivazioni esposte nel parere trasmesso il 18 dicembre 2020 (pag. 28 verbale Conferenza di servizi).

12.3. Anche la censura relativa alla mancata convocazione alla Conferenza di servizi del Consorzio di bonifica del Bacino inferiore del Volturno è infondata poiché è il Comune di Acerra l’amministrazione competente ad esprimersi sullo scarico nel corpo idrico superficiale (e infatti il comune si è espresso, come sopra rappresentato).

12.4. Invero, dal verbale della Conferenza di servizi del 21 dicembre 2020, si desume che la società gestrice dell’impianto deve garantire il trattamento dei reflui ed il rispetto, in uscita dall’impianto, dei limiti previsti per lo scarico nel corpo idrico superficiale, per cui è il gestore ad essere chiaramente individuato come responsabile del trattamento.

L’AIA, pertanto, pur con i *caveat* del caso, ha autorizzato gli scarichi e l’ASI ha precisato che il rapporto con la società gestrice dell’impianto deve essere regolato da provvedimenti successivi in conformità con il regolamento dell’ASI.

Alla luce di tali elementi il motivo va pertanto rigettato.

13. Con la censura articolata in via autonoma con l’atto di motivi aggiunti, è dedotto il contrasto con il Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali (PRGRS), adottato con deliberazione della Giunta regionale n. 199 del 2012, rispetto al quale non sarebbe più necessaria la individuazione dei criteri da

parte dell'Amministrazione provinciale ai sensi della novellata lettera l) dell'art. 199, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Pertanto, il vincolo imposto dal Piano regionale avrebbe una portata immediatamente precettiva e, quindi, impedirebbe la realizzazione dell'impianto per cui è causa – in quanto collocato all'interno dell'area ASI di Acerra – indipendentemente e a prescindere dall'intervento di dettaglio da parte dell'Amministrazione provinciale.

Ulteriore illegittimità degli atti impugnati vi sarebbe per il contrasto con l'art. 7, comma 4, del “Regolamento per l'insediamento di iniziative imprenditoriali nell'agglomerato del Consorzio ASI di Napoli” che, in conformità con il Piano rifiuti regionale, escluderebbe la possibilità che nell'Area di competenza ASI di Acerra possa essere autorizzata la realizzazione di impianti di smaltimento e/o di trattamento di rifiuti.

13.1. Il motivo è infondato.

In primo luogo si rileva che ai sensi dell'art. 196 d.lgs. n. 152 del 2006 le Regioni hanno tra le loro competenze *“la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'articolo 199”*.

A sua volta l'art. 199, comma 3, lett. l) stabilisce che *“I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono ... l) i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti”*.

L'art. 11 della l.r. n. 4 del 2007 prevede l'adozione di un *“Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, anche pericolosi”* e disciplina il suo contenuto. Ai sensi di tale disposizione, il Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, anche pericolosi *“detta i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti speciali”*.

Il Piano regionale è stato adottato in base a tali disposizioni e al capitolo 6 prevede che *“È estremamente rilevante rimarcare l'ambito di azione del presente Piano*

Regionale rispetto alla localizzazione dei siti di trattamento e smaltimento.

Infatti, secondo il d.lgs. 152/2006, art.196 comma 1, punti elenco n ed o, è competenza specifica della regione la sola definizione dei criteri per la determinazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nonché dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento, mentre è palese che l'individuazione delle stesse sia competenza esclusiva delle province”;

- su tale direttrice, peraltro, è perfettamente allineata anche la L.R. n. 42/2007 con quanto espresso nei corrispondenti articoli 7 ed 8 (competenze della regione e competenze delle province). Più specificatamente nella citata L.R. n. 42/2007, si conferma che, sia il Piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti all'art.10 (lettera b) che il presente Piano Regionale di gestione dei rifiuti speciali, anche pericolosi di cui al successivo art.11 (lettera c), debbano prevedere esclusivamente i criteri per l'individuazione delle aree non idonee e dei luoghi adatti allo smaltimento; viene dunque completamente confermata la competenza esclusiva, da parte delle province, nell'esercizio concreto dell'individuazione sia delle aree non adatte ad ospitare impianti di trattamento e smaltimento che delle aree dove preferibilmente tali impianti dovrebbero essere localizzati.”

Nonostante la disposizione della legge regionale che attribuiva alle Province l'attuazione dei criteri fissati dal Piano regionale sia stata abrogata dall'art. 51 l.r. n. 14 del 2016 (art. 13 ove si prevede che sia il Piano regionale a indicare i criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti speciali), la competenza delle Province è stata confermata dalla legge statale con l'art. 197, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 152 del 2006, secondo il quale spetta alla Province in attuazione dell'art. 19 del TUEL, l'individuazione “delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti”.

Alla luce di tale previsione di rango statale, poiché permane la competenza provinciale nell'individuazione delle aree inidonee all'insediamento degli impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, in assenza della disciplina provinciale, non vi è un vincolo assoluto ricavabile dal Piano regionale.

13.2. Si soggiunge che tale tesi, peraltro, non è in contrasto ma conforme con la giurisprudenza invocata da entrambe le parti, da cui si desume che in assenza dei doverosi criteri emanato dalla Provincia (ora Città metropolitana) provinciali, deve essere l'organo competente in ordine alla VIA, nell'ambito della intensa discrezionalità che si estrinseca nel giudizio di compatibilità ambientale, a valutare la compatibilità dell'intervento con le indicazioni generali del Piano regionale:

“Il dato letterale è inequivoco nel rimandare alle “previsioni di cui all’art. 199, comma 3, lettere d) e b)” dello stesso d.lgs., la seconda delle quali (lett. b) individua tra i contenuti dei piani regionali di gestione dei rifiuti i criteri per l’individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, nonché per l’individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali fissati in ambito statale (art. 195, comma 1, lett.p).

Il combinato disposto delle due disposizioni, lungi dal sottrarre alle regioni la competenza in materia, va interpretato nel senso presupposto dal giudice di primo grado secondo cui, ferma la competenza pianificatoria generale in capo alle regioni, spetta poi alle singole province l’individuazione in concreto e nel dettaglio delle diverse zone del territorio provinciale, idonee alla locazione di un tipo di impianti (smaltimento) o non idonee alla localizzazione di altro tipo (recupero e smaltimento).”

6.4. È vero peraltro che la presenza di un piano di perimetrazione provinciale avrebbe consentito di ritenere operante il vincolo sulla base delle sole risultanze del piano di dettaglio, laddove mancando quest'ultimo, si sono rimesse alla discrezionalità tecnica dell'organo competente in tema di V.I.A. – come emerso trattando del primo motivo di gravame – la ricognizione e la valutazione della natura di pregio agricolo dell'area interessata dall'intervento proposto.” (Cons. Stato, Sez. V, n. 6035 del 2020).

14. In relazione alla ulteriore censura relativa alla violazione del “Regolamento per l’insediamento di iniziative imprenditoriali nell’agglomerato del Consorzio ASI di Napoli”, approvato con delibera del Consiglio generale del Consorzio n. 3 dell’1 febbraio 2021, si rileva che trattasi di un mero atto interno di organizzazione dell’Ente, che fornisce indicazioni agli Organi consortili ai fini

dell'espressione del "nulla osta" all'insediamento di iniziative imprenditoriali nell'agglomerato ASI di Acerra; tale atto non può costituire un vincolo per la Regione Campania, che sulla base degli atti sopraordinati e sulla base dei pareri espressi in Conferenza di servizi ha rilasciato i provvedimenti autorizzativi.

15. Conclusivamente l'appello va respinto.

16. Le spese del giudizio seguono la soccombenza nei riguardi della Regione Campania e della controinteressata, e sono liquidate come da dispositivo.

16.1. Sono compensate nei confronti del Ministero della cultura, del Ministero dell'interno, del Ministero della difesa e dell'ENAC, nonché, per giusti motivi, della estromessa Città metropolitana di Napoli.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello r.g.n. 3994/2022:

a) estromette dal giudizio la Città metropolitana di Napoli, con compensazione delle spese;

b) respinge il ricorso;

c) condanna l'appellante a rifondere le spese del giudizio alla Regione Campania e alla controinteressata nella misura di euro 5.000,00 (cinquemila) per ciascuna, oltre accessori come per legge; compensa le spese del giudizio nei confronti del Ministero della cultura, del Ministero dell'interno, del Ministero della difesa e dell'ENAC.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Emanuela Loria

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO