

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_ REG.PROV.COLL.  
N. 01932/2021 REG.RIC.  
N. 04124/2021 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 Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1932 del 2021, proposto da  
Confidenza Castallo Fratelli Onlus, Comitato # No Imp – Comitato per dire No  
all'impianto di rifiuti, in persona dei legali rappresentanti pro tempore,  
rappresentati e difesi dagli avvocati Alfredo Contieri, Bruno Mercurio, Claudio  
Guadagnuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato  
e difeso dall'avvocato Angelo Marzocchella, con domicilio digitale come da PEC da  
Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Gesia s.p.a. - Gestione Servizi Igiene Ambientale, in persona del legale  
rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Maria  
D'Angiolella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;  
Comune di Teano, in persona del Sindaco pro tempore, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 4124 del 2021, proposto da Gesia s.p.a. - Gestione Servizi Igiene Ambientale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Maria D'Angiolella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Marzocchella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Comune di Teano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Caserta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Bernardo D'Antuono, Loredana Pennella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

A.S.L. Caserta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonia Sarro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero della Transizione Ecologica, Ministero della Salute, Ministero dell'Interno, Corpo Nazionale Vigili del Fuoco, Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Caserta, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpac) - Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Cristina Uccello, Fabrizio Renna, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di Caserta, Consorzio di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, Albo

Nazionale Gestori Ambientali presso la Camera di Commercio di Napoli, Ente Idrico Campano, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

*e con l'intervento di*

ad opponendum:

Confidenza Castallo Fratelli Onlus, Comitato # No Imp – Comitato per dire No all'impianto di rifiuti, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Alfredo Contieri, Bruno Mercurio, Claudio Guadagnuolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento,*

I) quanto al ricorso n. 1932 del 2021:

- del decreto dirigenziale della Regione Campania n. 57 del 15.2.2021 avente ad oggetto “provvedimento di valutazione di impatto ambientale relativo al progetto di realizzazione di un impianto di gestione rifiuti” da realizzarsi in località Santa Croce nel Comune di Teano (CE), di ogni altro atto connesso e conseguente comunque lesivo dei diritti e degli interessi dei ricorrenti;

II) quanto al ricorso n. 4124 del 2021:

a) del decreto dirigenziale della Regione Campania n. 145 del 13.7.2021 di diniego della autorizzazione unica ex art. 208 T.U. Ambiente, del verbale prot. n. 2021.0304095 del 7.6.2021 di chiusura dei lavori della conferenza di servizi, dei pareri, proposte, verbali di detta conferenza, del parere del Comune di Teano prot. 1898 del 9.12.2020, del parere della Provincia di Caserta acquisito al prot. n. 193957 del 12.4.2021, nonché per l'accertamento del diritto della ricorrente alla conclusione positiva del procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 208 T.U.A. e, dunque, alla realizzazione dell'impianto di “gestione rifiuti pericolosi e non pericolosi” da ubicare nel Comune di Teano, zona ASI e per il risarcimento dei danni derivanti dall'illegittimo esercizio dell'attività

amministrativa e dal ritardo nella conclusione di un procedimento avviato dalla ricorrente con istanza del 12.6.2014.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania, di Gesia s.p.a., del Comune di Teano, del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Caserta, dell'A.S.L. Caserta, del Ministero della Salute, di Arpac, del Ministero della Transizione Ecologica, del Ministero dell'Interno, del Corpo Nazionale Vigili del Fuoco e del Comando Provinciale Vigili del Fuoco di Caserta;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2022 il dott. Gianluca Di Vita e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Nel 2014 la società Gesia s.p.a. presentava una domanda di autorizzazione ex art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 per la realizzazione di un impianto di gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi nonché per emissioni in atmosfera, da ubicare nel Comune di Teano presso un manufatto industriale (ex "Isolmer") acquistato da una procedura fallimentare.

A tal fine avanzava istanza di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) che veniva assentita dalla Regione Campania con decreto dirigenziale n. 64/2016, avverso cui il Comune di Teano proponeva ricorso R.G. n. 3666/2016 pendente innanzi ad altra Sezione di questo Tribunale.

All'esito della conferenza di servizi del 1.9.2016 l'istanza di autorizzazione unica veniva respinta con decreto dirigenziale (di seguito D.D.) n. 112/2016, rettificato con D.D. n. 115/2016, ritenendo ostativo il disposto di cui all'art. 12, comma 4, della L. Reg. n. 14/2016 (successivamente novellato dalla L. Reg. n. 29/2018) che escludeva la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento, trattamento e recupero

di rifiuti nella aree a dominante matrice naturalistica individuate dal Piano Territoriale Regionale. L'atto reiettivo veniva impugnato da Gesia s.p.a. ed il T.A.R. accoglieva il gravame con sentenza n. 5298/2017 ritenendo, alla stregua di una interpretazione costituzionalmente orientata, non estensibile la prescrizione inibitoria al Piano Regionale di Gestione dei rifiuti speciali, tra i quali rientra l'impianto in questione; disposta la caducazione giudiziale, il Tribunale ordinava alla conferenza di servizi, quale effetto conformativo, di riprendere i propri lavori onde concludere il procedimento autorizzativo.

Con decreto dirigenziale n. 57/2021 l'amministrazione accoglieva l'istanza di proroga della VIA e dei termini per la realizzazione del progetto ai sensi dell'art. 25, comma 5, del Codice dell'Ambiente e anche tale provvedimento veniva impugnato dal Comune di Teano con motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 3666/2016 e, inoltre, ad opera di altri ricorrenti (Confidenza Castallo Fratelli Onlus e Comitato #No Imp), con il ricorso n. 1932/2021, all'odierno esame.

Riaperto il procedimento, i lavori della conferenza di servizi decisoria si concludevano il 7.6.2021 con esito negativo e, dopo aver acquisito le osservazioni della società ricorrente, l'istanza di autorizzazione unica veniva definitivamente respinta dalla Regione on D.D. n. 145/2021.

Il nuovo atto reiettivo si regge sulla seguente traiettoria motivazionale: a) in seno alla conferenza di servizi hanno reso parere favorevole all'approvazione del progetto l'Arpac, i VV.FF. di Caserta, l'A.S.L. di Caserta e il Consorzio di Bonifica del Basso Volturno; b) hanno espresso, viceversa, parere contrario il Comune di Teano e la Provincia di Caserta; c) in dettaglio, il PUC adottato dal Comune di Teano, che proibisce nella zona in esame l'apertura di discariche e la realizzazione di impianti di lavorazione e trattamento di rifiuti, sebbene oggetto di contestazione da parte della società, non risulta revocato ed è attualmente vigente; d) la Provincia di Caserta ha evidenziato un possibile pregiudizio di tipo paesaggistico derivante dalla realizzazione dell'impianto. Per l'effetto, l'ente procedente, nell'esercizio del proprio potere discrezionale, riteneva prevalenti la

tutela del paesaggio, della pianificazione urbanistica, della salute pubblica e dell'ambiente e le posizioni contrarie espresse dalle predette amministrazioni locali, rigettando, come anticipato, l'istanza di Gesia s.p.a..

Tanto premesso in fatto, all'odierna udienza sono stati introitati in decisione i ricorsi R.G. n. 1932/2021 e n. 4124/2021.

Il primo gravame ha ad oggetto il D.D. n. 57/2021 (recante accoglimento della proroga della VIA riferita al progetto di realizzazione dell'impianto di gestione rifiuti presentato da Gesia s.p.a. ai sensi dell'art. 25, comma 5, del Codice dell'Ambiente) e, come anticipato, è stato proposto da Confidenza Castallo Fratelli Onlus e dal Comitato #No Imp, rispettivamente, proprietaria di un'area agricola posta in prossimità dell'insediamento ed ente associativo titolare di interessi alla protezione ambientale, al quale partecipano cittadini proprietari confinanti.

In punto di diritto, gli esponenti contestano la scelta localizzativa e la compatibilità ambientale del progetto, evidenziandone il contrasto con la destinazione agricola dell'area di sedime, desumibile dal programma di fabbricazione del Comune di Teano, ed affidano il gravame a diversi profili di illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere.

Nel predetto giudizio si sono costituite la Regione Campania e la Gesia s.p.a. opponendo la carenza di legittimazione attiva dei ricorrenti, l'inammissibilità e tardività dei rilievi avverso la scelta localizzativa, nonché l'infondatezza nel merito delle censure.

Confidenza Castallo Fratelli Onlus e Comitato #No Imp hanno richiesto la riunione del ricorso R.G. n. 1932/2021 a quello pendente presso altra Sezione di questo T.A.R. (R.G. n. 3666/2016) avverso la VIA, istanza cui si è opposta la difesa di Gesia s.p.a., non ravvisando l'omogeneità delle cause.

Il secondo ricorso R.G. n. 4124/2021, proposto dalla società Gesia, ha ad oggetto il decreto dirigenziale della Regione Campania n. 145/2021 di rigetto della richiesta di autorizzazione unica ex art. 208 del Codice dell'Ambiente.

A sostegno dell'esperito gravame la ricorrente articola le censure di seguito compendiate: violazione dell'art. 10 bis e dell'art. 14 bis della L. n. 241/1990, difetto di motivazione, violazione del giusto procedimento, violazione del D.Lgs. n. 152/2006, carenza dei presupposti, disparità di trattamento, sviamento di potere, violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Conclude con le richieste di accoglimento del ricorso e di conseguente annullamento degli atti impugnati.

Articola altresì domanda di risarcimento dei danni conseguenti alla presunta illegittimità dell'azione amministrativa gravata.

La Regione Campania resiste in giudizio, eccepisce la tardività del ricorso rispetto al verbale di conferenza di servizi decisoria del 7.6.2021 e, nel merito, replica alle censure chiedendo il rigetto del ricorso.

Si sono costituite l'Arpac e l'A.S.L. che chiedono l'estromissione dal giudizio per carenza di legittimazione passiva, avendo reso meri pareri (quindi atti endoprocedimentali) in seno alla conferenza di servizi prodromica alla impugnata determinazione reiettiva.

Confidenza Castallo Fratelli Onlus e il Comitato No #Imp hanno spiegato intervento *ad opponendum* di cui, tuttavia, la difesa di Gesia s.p.a. ha eccepito l'inammissibilità.

All'udienza del 10.5.2022 entrambe le cause sono state trattenute in decisione.

## DIRITTO

Preliminarmente, va disposta la riunione degli epigrafati ricorsi R.G. 1932/2021 e 4124/2021, sussistendo profili di connessione soggettiva ed oggettiva ai sensi dell'art. 70 c.p.a.; infatti, tali giudizi pendono tra le stesse parti ed hanno ad oggetto provvedimenti (proroga della VIA ex art. 25, comma 3, del D.Lgs. n. 152/2006 e diniego di autorizzazione unica di cui all'art. 208 del medesimo decreto) afferenti alla medesima procedura autorizzativa per la gestione di un impianto di gestione di rifiuti pericolosi e non pericolosi avviata su istanza della Gesia s.p.a..

Viceversa, non va assecondata la richiesta avanzata da Confidenza Castallo Fratelli Onlus e Comitato #No Imp di riunione del ricorso R.G. 1932/2021 ad altro ricorso (R.G. 3666/2016), ostandovi la pendenza dei predetti procedimenti presso Sezioni diverse del T.A.R., il diverso stato dei medesimi (risultando quelli in trattazione fissati per l'odierna udienza pubblica) ed il conseguente pregiudizio per la ragionevole durata dei giudizi e, ancora, la considerazione che, come si vedrà in seguito, il ricorso R.G. 1932/2021 può essere definito per profili di rito che non richiedono il contestuale esame del distinto giudizio R.G. 3666/2016.

Tanto premesso, ritiene il Collegio di principiare dall'esame del ricorso R.G. n. 4124/2021 poiché, per le ragioni che ci si appresta ad illustrare, esso si palesa infondato con conseguenti ricadute sulla procedibilità del ricorso R.G. 1932/2021, in termini di sopravvenuta carenza di interesse.

*In limine*, non ha pregio l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Regione Campania, secondo cui il ricorso sarebbe stato tardivamente proposto oltre il termine di legge rispetto al verbale della conferenza di servizi del 7.6.2021.

In senso contrario, giova richiamare l'orientamento giurisprudenziale (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1714/2021 e n. 7052/2020) dal quale non vi è ragione di discostarsi secondo cui, nel regime normativo retto dal novellato art. 14 quater, comma 1, della L. n. 241/1990 sostituito dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 127/2016 (applicabile, in virtù dell'art. 7 del medesimo decreto, ai soli procedimenti instaurati successivamente alla sua entrata in vigore), il verbale della conferenza di servizi non assurge ex se a provvedimento costitutivo degli effetti, poiché dispone che: *“La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati”*.

Risulta quindi essenziale l'adozione di un provvedimento che recepisca tale determinazione finale della conferenza di servizi, assurgendo quest'ultima al valore di atto istruttorio endoprocedimentale a contenuto consultivo, ben distinto dal

provvedimento di autorizzazione unica che deve essere poi rilasciato dalla Regione (cfr. T.A.R. Lazio, Latina, n. 1/2021 secondo cui *“nel procedimento di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, disciplinato dall’art. 208, d.lgs. n. 152 cit., unico soggetto competente a provvedere è la Regione, il cui provvedimento finale di approvazione ed autorizzazione assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria, il cui ruolo viene fisiologicamente ridotto a quello di meri interlocutori procedimentali ...Infatti, nel provvedimento regionale in parola si riuniscono e concentrano tutte le competenze amministrative di verifica e di controllo di compatibilità con le varie prescrizioni urbanistiche, di pianificazione settoriale, nonché l’accertamento dell’osservanza di ogni possibile vincolo afferente alla realizzazione dell’impianto in armonia con il territorio di riferimento”*).

Da quanto precede discende, quindi, che il ricorso è tempestivo, siccome notificato in data 1.10.2021, quindi entro il termine decadenziale decorrente dall’adozione del decreto dirigenziale n. 145 del 13.7.2021 (tenuto anche conto della sospensione feriale dei termini) che effettivamente ha segnato la chiusura della fase precedente della conferenza di servizi.

Ancora in rito, non ha pregio l’eccezione di inammissibilità dell’atto di intervento opposta dalla difesa di parte ricorrente.

Come noto, in materia di tutela degli interessi collettivi espressi da soggetti esponenziali sorti in modo spontaneo, come i comitati, è necessaria, ai fini della legittimazione, l’effettiva rappresentatività dell’ente, ovvero l’attitudine dello stesso a rappresentare una determinata categoria organizzata, in assenza di un’espressa previsione legislativa che direttamente riconosca legittimazione a determinati soggetti. L’effettiva rappresentatività, in altri termini, è l’elemento che consente di "passare" dagli interessi diffusi (comuni a tutti gli individui di una certa formazione sociale non organizzata, che non si prestano ad essere tutelati in sede

giurisdizionale, salve le ipotesi di azione popolare legislativamente previste) agli interessi collettivi che hanno come portatore un ente esponenziale di un gruppo non occasionale (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, n. 1408/2020).

A tale proposito, è noto che gli indici atti a dimostrare, in funzione della legittimazione processuale, l'effettiva rappresentatività di un ente ai fini della tutela giurisdizionale dell'interesse collettivo di cui lo stesso si dichiara portatore, sono da individuare nella finalità di protezione dell'interesse collettivo quale scopo cui è preordinata l'attività dell'ente in base alle finalità statutarie, nella struttura organizzativa stabile, tale da consentire al soggetto di svolgere con continuità la propria attività a protezione dell'interesse collettivo e nella *vicinitas*, ovvero la "prossimità" tra l'interesse che si assume leso e la finalità statutaria dell'ente.

Nel caso in esame tali presupposti devono ritenersi sussistenti, emergendo, dall'atto costitutivo, che il Comitato #No Imp annovera tra i propri scopi la condivisione e divulgazione ai cittadini delle conoscenze scientifiche in merito alla salute, ambiente e inquinamento nel territorio del Comune di Teano, è dotato di rappresentatività e di una organizzazione non precaria, risultando costituito al precipuo scopo di proteggere l'ambiente, la salute e/o la qualità della vita della popolazione residente su tale circoscritto territorio.

Neppure è revocabile in dubbio la legittimazione della Confidenza Castallo Fratelli Onlus, proprietaria di un'area agricola sita in Teano posta a confine con l'impianto oggetto di contestazione, come tale legittimata in ragione della *vicinitas*, quindi in virtù di un criterio di stabile collegamento territoriale, inteso come prossimità al sito prescelto per l'ubicazione di una struttura avente, nella prospettazione degli intervenienti, potenzialità inquinante e/o degradante.

Può prescindere dalle ulteriori eccezioni in rito, ivi comprese quelle afferenti al difetto di legittimazione passiva dell'A.S.L. ed Arpac in quanto, per le ragioni di seguito riportate, il ricorso è infondato e va respinto.

In dettaglio, con il primo motivo di gravame l'istante deduce la violazione dell'art. 10 bis e dell'art. 14 bis della L. n. 241/1990.

Si duole che la Regione Campania non avrebbe in alcun modo motivato in ordine al mancato accoglimento delle osservazioni presentate dalla ricorrente ai sensi dell'art. 14 bis, comma 5, della L. n. 241/1990 in seguito alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi con le quali, in sintesi, contestava le ragioni reiettive evidenziando che l'istanza di autorizzazione aveva ricevuto i pareri favorevoli – cui riconnette valore prevalente rispetto alle manifestazioni di segno contrario espresse dal Comune di Teano e dalla Provincia di Caserta - dei VV.FF. Caserta, Arpac, A.S.L. e Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno.

La censura non ha pregio.

Va fatta al riguardo applicazione dell'indirizzo pretorio in ordine all'applicazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990 (di cui parte ricorrente deduce la violazione), secondo cui l'amministrazione pubblica non è tenuta ad una analitica confutazione delle singole controdeduzioni presentate dal privato atteso che le ragioni ostative all'accoglimento delle medesime possono evincersi anche dalla motivazione del provvedimento di diniego adottato a conclusione del procedimento (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5018/2021; T.A.R. Toscana, n. 786/2021; T.A.R. Puglia, n. 1313/2021). Infatti, tale previsione non impone, nel provvedimento finale, la puntuale e analitica confutazione delle singole argomentazioni svolte dalla parte privata, essendo sufficiente una motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell'atto stesso, poiché le ragioni ostative all'accoglimento delle medesime ben possono evincersi dalla motivazione del provvedimento negativo che chiude il procedimento.

Tali conclusioni possono trovare applicazione anche con riferimento al mancato accoglimento delle osservazioni rese dalla società ricorrente in seno alla conferenza di servizi. Ed infatti, il verbale conclusivo della conferenza di servizi del 7.6.2021 ed il provvedimento impugnato, sia pure in forma sintetica, recano indicazione delle ragioni reiettive delle osservazioni della ricorrente (che ricalcano i motivi di

gravame) e, peraltro, vi è da rilevare che la difesa di parte ricorrente non specifica quali argomentazioni nuove ed ultronee non sarebbero state valutate, sicché sul punto la censura si palesa generica.

Con la seconda e terza censura parte ricorrente lamenta la violazione dell'art. 208 del Codice dell'Ambiente, eccesso di potere per contraddittorietà ed illogicità, difetto di istruttoria.

In sintesi, ribadisce che la Regione Campania non avrebbe tenuto conto dei pareri favorevoli resi da Arpac, A.S.L., Consorzio di Bonifica, VV.FF. di Caserta, ritenendo erroneamente prevalenti le posizioni ostative del Comune e della Provincia che riguarderebbero meri rilievi urbanistici e paesaggistici.

Nel merito, la società ricorrente contesta la legittimità dei predetti pareri sfavorevoli evidenziando che: I) quanto al parere contrario del Comune, il PUC (che qualifica come agricola la zona di insediamento) è stato adottato e non approvato, in ogni caso l'eventuale modifica della destinazione urbanistica di aree non potrebbe incidere su quella (industriale) del manufatto destinato ad ospitare l'impianto di gestione dei rifiuti e, in ogni caso, il contrasto con lo strumento urbanistico non sarebbe ostativo poiché, ai sensi dell'art. 208 comma 6 del Codice Ambiente, l'approvazione del provvedimento finale della conferenza di servizi potrebbe costituire, ove occorra, apposita variante; II) in relazione al parere contrario della Provincia, non vi sarebbe certezza in ordine all'esistenza di un vincolo paesaggistico che, peraltro, non potrebbe discendere dal PTCP le cui prescrizioni non sarebbero vincolanti ma dovrebbero essere recepite dallo strumento urbanistico comunale, inoltre sussisterebbe eccesso di potere per disparità di trattamento perché sarebbero state rilasciate analoghe autorizzazioni ex art. 208 ad altre imprese operanti nel medesimo contesto territoriale.

Le deduzioni attoree non persuadono.

Si è visto che l'ente procedente, nell'esercizio del proprio potere discrezionale di valutazione, ai sensi dell'art. 14 ter, comma 7, della L. n. 241/1990, ha ritenuto prevalenti i pareri contrari espressi dal Comune di Teano e dalla Provincia di

Caserta, dichiarando conclusa la conferenza di servizi con esito negativo relativamente al rilascio della autorizzazione unica.

Ebbene, quanto al parere contrario del Comune, occorre rilevare che, in applicazione delle misure di salvaguardia conseguenti all'adozione dello strumento urbanistico, all'assentibilità dell'intervento osta la previsione contenuta nell'art. 35 del PUC, secondo cui nelle aree "ZTO ARA\_Ambiti di riqualificazione ambientale e ricomposizione paesaggistica" - in cui insiste l'impianto *de quo* - sono vietate, tra l'altro, l'apertura di discariche di qualunque tipo e la realizzazione di qualsiasi "impianto di lavorazione, trattamento e stoccaggio di rifiuti organici, speciali, pericolosi e di qualunque natura". In forza di tale previsione, anche accedendo all'ermeneutica di parte ricorrente circa la insensibilità della destinazione industriale dello stabilimento rispetto alle diverse previsioni contenute nel PUC (che assegnano all'area una destinazione agricola), non può essere autorizzata l'apertura di un impianto di gestione di rifiuti pericolosi.

Si aggiunga che, a sostegno delle ragioni attoree, non può essere invocato il disposto dell'art. 208, comma 6, del D.Lgs. n. 152/2006 secondo cui l'approvazione del provvedimento finale della conferenza di servizi costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico; in senso contrario, è dirimente rilevare che il mancato rilascio di tale autorizzazione preclude, nel caso di specie, l'operatività della citata previsione.

Al riguardo, sebbene non possa ipotizzarsi in assoluto un diritto di veto del Comune in seno alla conferenza di servizi (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 2748/2022: "*non può positivamente accogliersi la prospettazione comunale in assoluto in ordine alla ritenuta impossibilità di far conseguire un effetto di variante urbanistica alla determinazione finale della Conferenza in caso di opposizione del Comune interessato*"), va tuttavia rimarcata la peculiarità della fattispecie in cui vi è stata coincidenza delle valutazioni reiettive espresse dalle amministrazioni alle quali il quadro normativo vigente assegna la competenza alla individuazione di aree

inidonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento di rifiuti ai sensi dell'art. 12, comma 4, della L. Reg. n. 14/2016, come novellato dalla L. Reg. n. 29/2018: *“Nelle more della definizione e/o aggiornamento dei criteri per l'individuazione da parte delle Province, sentiti gli Enti d'Ambito ed i Comuni dell'Ambito Territoriale Ottimale, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti ... e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nelle aree individuate come: A - sistemi a dominante naturalistica - tra i sistemi territoriali di sviluppo del Piano territoriale regionale (PTR), non è consentita la realizzazione di nuovi impianti che prevedano il trattamento anaerobico, nonché in tutto o in parte, il trattamento di rifiuti speciali, ove il Comune interessato, previa delibera del Consiglio comunale, comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti...”*).

In particolare, come già rilevato, all'assentibilità dell'intervento si sono opposti: I) il Comune, al quale l'art. 12, comma 4, della L. Reg. n. 14/2016 attribuisce, sia pure con durata limitata nel tempo, un rilevante potere oppositivo alla realizzazione di impianti di gestione di rifiuti speciali in aree delle quali, allo stato, non sia stata previamente definita la effettiva rilevanza ambientale e paesaggistica; II) la Provincia alla quale, sempre ai sensi del citato articolo è attribuito tale potere di pianificazione in via definitiva.

In altri termini, nel caso specifico si palesa legittima la decisione reiettiva della Regione che, nell'esercizio del potere discrezionale di autorizzazione, ha tenuto conto degli interessi coinvolti ed ha attribuito rilievo prevalente alle posizioni ostative espresse dalle amministrazioni istituzionalmente deputate alla concreta individuazione e perimetrazione delle aree inidonee alla localizzazione di tali impianti in base alla vigente legislazione regionale.

Quanto al parere contrario della Provincia, tale amministrazione ha obiettato che il manufatto “ex Isolmer” non rientra nelle aree di sviluppo industriale indicate dal PTCP approvato con delibera del Consiglio Provinciale n. 26 del 26.4.2012, anzi

esso ricade nella fascia fluviale del fiume Savone che presenta una estensione di mt. 1.000 dalle sponde dei corsi d'acqua e, inoltre, l'area risulta priva delle necessarie infrastrutture di supporto, tipiche delle aree ASI per cui non risulterebbe idonea al contestato insediamento.

Tali profili ostativi resistono ai rilievi di parte ricorrente; invero, come rilevato dagli interventori, la Tavola B 3.2.7 "Identità culturale – beni paesaggistici" - Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) di Caserta (approvato con delibera del Consiglio Provinciale n. 26 del 26.4.2012) conferma la predetta zona di rispetto ("Fascia fluviale da sottoporre a tutela della profondità di mt. 1.000 dalle sponde dei corsi d'acque").

Va poi confutata l'argomentazione attorea secondo cui il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale rivestirebbe solo natura programmatica; in senso contrario, l'art. 18 della L. Reg. n. 16/2004 dispone al comma 4 che il PTCP contiene, oltre alle disposizioni di carattere programmatico, anche previsioni di natura "strutturale" – quindi direttamente conformative del territorio - tra cui, la "determinazione delle zone nelle quali è opportuno istituire aree naturali protette di interesse locale" (lett. d).

Ancora, non inficia la gravata azione amministrativa la circostanza che, come dedotto dalla istante, la Regione avrebbe rilasciato autorizzazioni ambientali ad altre società che svolgono la medesima attività, incorrendo quindi nel vizio di eccesso di potere per contraddittorietà dell'azione amministrativa.

Venendo all'esame dei titoli autorizzativi posti a raffronto emerge, infatti, che: I) quanto al D.D. n. 118 del 24.5.2021, l'autorizzazione unica per la realizzazione e gestione di un impianto di rifiuti non pericolosi riguarda altro territorio comunale (Comune di Pignataro Maggiore) e non quello di cui si controverte nel presente giudizio; II) riguardo all'altra autorizzazione (D.D. n. 44 dell'8.3.2021) rilasciata in favore di altro operatore per un impianto da realizzare nel Comune di Teano, risulta dal provvedimento che, in quel caso (a differenza della fattispecie in scrutinio), la

Provincia di Caserta - ente al quale, come si è visto, l'art. 12 comma 4 citato assegna la delimitazione delle aree inidonee all'insediamento degli impianti *de quibus* – esprimeva parere favorevole.

In ogni caso, anche alla luce delle contestazioni sollevate dagli interventori, non vi è prova che le autorizzazioni rilasciate riguardino la medesima zona territoriale di cui si controverte e, si aggiunga, in ogni caso la legittimità dell'azione amministrativa va valutata con riferimento al procedimento oggetto di causa, risultando ignoti eventuali distinti profili istruttori dei diversi procedimenti evocati.

Con le ultime due censure la Regione deduce la violazione dell'art. 14 quinquies della L. n. 241/1990 sostenendo che, vista la varietà di posizioni emerse in seno alla conferenza di servizi, la Regione avrebbe dovuto assegnare alle amministrazioni dissenzienti un termine per proporre opposizione motivata al Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi del primo comma del richiamato articolo e, inoltre, lamenta la violazione del termine di conclusione della conferenza di servizi ex art. 14 bis della L. n. 241/1990, anche ai fini risarcitori per il danno da ritardo.

In argomento, è sufficiente rilevare che l'eventuale opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri costituisce facoltà degli enti partecipanti dissenzienti, non surrogabile dall'amministrazione procedente regionale (*“Avverso la determinazione motivata di conclusione della conferenza, entro 10 giorni dalla sua comunicazione, le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico - territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini possono proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri a condizione che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza. Per le amministrazioni statali l'opposizione è proposta dal Ministro competente”*); quindi, la mancata attivazione del potere di opposizione non integra un vizio dell'azione amministrativa.

Infine, la violazione del termine di conclusione della conferenza di servizi non inficia *ex se* la legittimità della determinazione conclusiva, tanto più che, come riportato in fatto, la durata del procedimento pare dovuta alla complessità della

vicenda procedimentale che ha visto la partecipazione di diverse amministrazioni, si è articolata in un primo segmento (2014 – 2016) pervenuto ad un provvedimento di rigetto (D.D. n. 112/2016) che ha costituito oggetto di un contenzioso definito con sentenza di questo T.A.R. n. 5298/2017 e da una successiva ripresa dei lavori culminata con l'adozione del decreto dirigenziale oggetto del presente giudizio.

Al ritardo occorso nella definizione del procedimento non può essere neppure accordato rilievo ai fini risarcitori.

Difatti, come ribadito dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 7/2021, la responsabilità della Pubblica Amministrazione, anche se derivante dall'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento, va ricondotta all'ambito della responsabilità extracontrattuale da fatto illecito.

Pertanto, secondo questo orientamento, ai fini del risarcimento del danno deve essere dimostrata, per lo meno in termini di prognosi credibile, la spettanza del relativo bene della vita (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1531/2021), visto che il bene "tempo", leso dall'inosservanza colposa dei termini procedurali, ha dignità di interesse risarcibile, ai sensi dell'art. 2 bis L. n. 241/1990, solo se e nella misura in cui, per effetto di tale lesione, si sia prodotto un danno ingiusto e, cioè, soltanto se risulti dimostrata, appunto, la spettanza del bene della vita (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 8199/2020); ne consegue che la possibilità del relativo risarcimento del danno non è effetto automatico del ritardo in sé e per sé, ma del fatto specifico che la condotta inerte o tardiva sia stata causa di un particolare pregiudizio prodottosi nella sfera giuridica del privato che deve essere dimostrato dalla parte ricorrente. Nel caso in esame, tuttavia, tale profilo non risulta comprovato attesa la legittimità, per le ragioni illustrate, del provvedimento conclusivo di diniego dell'autorizzazione ex art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006.

Alla luce delle svolte considerazioni, il ricorso R.G. n. 4124/2021 va conclusivamente rigettato.

Ribadita l'infondatezza del ricorso R.G. 4124/2021, diviene improcedibile per

sopravvenuta carenza di interesse il ricorso connesso R.G. 1932/2021 proposto da Confidenza Castallo Fratelli Onlus e Comitato #No Imp avverso la proroga della VIA.

E difatti, la valutazione di impatto ambientale si colloca all'interno del procedimento di autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208, comma 1, del Codice dell'Ambiente (*“Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini; i termini di cui ai commi 3 e 8 restano sospesi fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale ai sensi della parte seconda del presente decreto”*) sicché risulta evidente che laddove detta autorizzazione, come nel caso in esame, venga legittimamente negata, viene meno l'interesse alla decisione sul gravame proposto avverso la valutazione di compatibilità ambientale o, come nel caso in esame, la sua proroga.

In altri termini, l'eventuale accoglimento del ricorso R.G. 1932/2021 non avrebbe alcuna utilità per i deducenti, avendo costoro proposto il gravame al precipuo scopo di contrastare la realizzazione del progetto di realizzazione dell'impianto di gestione di rifiuti nel Comune di Teano; ciò in quanto tale autorizzazione, come si è visto, è stata rigettata con D.D. n. 145/2021 la cui legittimità è stata acclarata in questa sede.

Riguardo alla regolazione delle spese processuali, in applicazione del criterio della soccombenza, la società ricorrente va condannata alla relativa refusione in favore del Comune di Teano e della Regione Campania nella misura indicata in dispositivo; quanto alle altre parti, ad una valutazione complessiva dei fatti di causa, può essere disposta la compensazione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, previa riunione dei ricorsi in epigrafe, così

provvede:

- rigetta il ricorso n. 4124/2021;
- dichiara improcedibile il ricorso 1932/2021;
- condanna Gesia s.p.a. al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Teano e della Regione Campania che liquida complessivamente in €5.000,00 oltre accessori di legge, da ripartire in parti uguali tra queste ultime (€ 2.500,00 ciascuna);
- compensa le spese di giudizio nei confronti delle altre parti costituite.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore

Maria Grazia D'Alterio, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Gianluca Di Vita**

**IL PRESIDENTE**  
**Maria Abbruzzese**

**IL SEGRETARIO**