Pubblicato il 04/04/2023

N. 03479 /2023 REG.PROV.COLL.
N. 05925/2022 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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 5925 del 2022, proposto da Ge.s.i.a. s.p.a. - Gestione Servizi Igiene Ambientale, in persona del legale rappresentante *pro tempor*e, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Maria D'Angiolella, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Sistina, 121;

contro

Ministero dell'Interno - Dipartimento Vigili del Fuoco del Soccorso Pubblico e Difesa Civile, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Campania, non costituita in giudizio;

nei confronti

Comune di Teano, in persona del Sindaco *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 dall'avvocato Francesco Casertano, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Costantino, n.4;

Azienda Sanitaria Locale di Caserta, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Guido Verderosa, Marco Alois, Pierpaolo Pesce, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

Ministero della Salute, Ministero della Transizione Ecologica, in persona dei Ministri *pro tempore*, Arpac - Agenzia Regionale Protezione Ambientale Campania, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Confidenza Castallo Fratelli Onlus, Comitato #No Imp - Comitato per dire no all'Impianto di Rifiuti, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfredo Contieri, con domicilio digitale come da Pec da Registri di Giustizia;

Provincia di Caserta, Ministero dell'Interno - Comando Nazionale dei Vigili del Fuoco, Consorzio di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, Albo Nazionale Gestori Ambientali presso la Camera di Commercio di Napoli, Ente Idrico Campano (ex Ato 2 Napoli-Volturno).

per la riforma

della sentenza 27 maggio 2022, n. 3622, del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione quinta.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 febbraio 2023 il Cons. Vincenzo Lopilato e uditi per le parti gli avvocati viste le conclusioni delle parti come da

verbale.

FATTO

1.- La Ge.s.i.a. s.p.a. ha presentato alla Regione Campania una istanza di valutazione di impatto ambientale (Via), relativamente ad un impianto per il recupero di rifiuti speciali, che veniva accolta con decreto 2 febbraio 2016, n. 64. Tale decreto è stato impugnato dal Comune innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania.

La Società ha presentato, altresì, alla Regione una domanda per ottenere l'autorizzazione unica ambientale. La Regione ha respinto tale domanda con decreto 6 settembre 2016, n. 112, poi rettificato con decreto 7 settembre 2016, n. 115. In particolare, si è ritenuto ostativo alla realizzazione di tale impianto la previsione di cui all'art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania 26 maggio 2016, n. 14, che escluderebbe la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento, trattamento e recupero di rifiuti nelle aree a dominante matrice naturalistica individuate dal piano territoriale regionale.

La Società ha impugnato tali decreti innanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania, che, con sentenza 9 novembre 2017, n. 5298, ha accolto il ricorso e annullato gli atti impugnati. Tale sentenza è stata confermata, con sentenza 19 ottobre 2021, n. 7011, da questo Consiglio.

A seguito di tali sentenze sono stati ripresi i lavori della conferenza.

La Società, nelle more, ha ottenuto, con decreto 15 febbraio 2021, n. 57, la proroga dell'efficacia della Via, che è stata impugnata con ricorso per motivi aggiunti dal Comune e da Confidenza Fratelli Onlus e dal Comitato "per dire no all'impianto di rifiuti".

I lavori della conferenza si sono conclusi con esito negativo in data 7 giugno 2021.

La Regione ha adottato, pertanto, il provvedimento finale di rigetto della domanda di autorizzazione con decreto 13 luglio 2021, n. 145.

La Società ha impugnato tale provvedimento innanzi al medesimo Tribunale

amministrativo.

2.- Il Tribunale amministrativo, con sentenza 27 maggio 2022, n. 3622, ha rigettato il ricorso proposto avverso il diniego di autorizzazione unica e ha dichiarato improcedibile il ricorso proposto avverso la Via.

3.- La Società ha proposto appello e dopo avere rilevato l'inammissibilità degli interventi ha prospettato i seguenti motivi: *i*) violazione dell'art. 10-*bis* della legge n. 241 del 1990, perché l'autorità procedente nel provvedimento finale non avrebbe tenuto conto di alcune delle puntuali osservazioni svolte; *ii*) motivazione contraddittoria e inadeguata; *iii*) insussistenza delle ragioni poste a base del provvedimento impugnato sia perché il Puc è stato solo adottato e non viene fatto alcun riferimento alle misure di salvaguardia sia perché non sussiste alcun vincolo paesaggistico; *iv*) non si sarebbe tenuto conto del fatto che la Regione avrebbe rilasciato autorizzazioni ambientali ad altre società; *v*) la Regione avrebbe dovuto adottare il provvedimento finale favorevole concedendo il termine alle amministrazioni dissenzienti per proporre opposizioni.

La Società ha chiesto anche la condanna dell'amministrazione resistente al risarcimento dei danni.

3.1.- Si sono costituite le seguenti parti: *i*) Confidenza Castallo Fratelli Onlus e il Comitato per dire no all'impianto, eccependo l'inammissibilità del ricorso in appello per genericità e chiedendo nel merito che venga affermata la sua infondatezza; *ii*) il Ministero della Transizione ecologica, il Ministero della Salute, il Ministero dell'Interno e l'Arpac, chiedendo che venga dichiarato il loro difetto di legittimazione passiva e, nel merito, che venga dichiarato infondato il ricorso in appello; *iii*) l'Azienda Sanitaria Locale di Caserta, eccependo il difetto di legittimazione passiva e chiedendo il rigetto dell'appello; *iv*) il Consorzio Area di Sviluppo Industriale di Caserta, chiedendo il rigetto dell'appello; *v*) il Comune di Teano, rilevando, in particolare, che il piano urbanistico comunale è stato adottato con deliberazione della Giunta Comunale 24 luglio 2020, n. 85 e da tale data sarebbero entrate in vigore le misure di salvaguardia.

4.- La causa è stata decisa all'esito dell'udienza pubblica del 2 febbraio 2023.

DIRITTO

1.- La questione posta all'esame della Sezione alla legittimità del provvedimento regionale di rigetto della domanda di autorizzazione unica finalizzata a realizzare l'impianto descritto nella parte in fatto.

2.- In via preliminare, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso in appello per genericità fatta valere dagli enti privati ricorrenti in primo grado.

L'eccezione non è fondata.

L'art. 101 cod. proc. amm. prevede che il ricorso in appello deve contenere le specifiche censure contro i capi della sentenza gravata.

La Società appellante, come risulterà dall'analisi svolta nel prosieguo, ha proposto motivi di impugnazione con il rispetto del livello di specificità richiesto dal codice.

3.- Con un terzo motivo la Società appellante ha dedotto la violazione delle regole deputate alla formazione della volontà finale, in quanto, contrariamente a quanto ritenuto dal primo giudice, la Regione non avrebbe assegnato valenza preminente alla decisione del Comune ai sensi dell'art. 21, comma 4, della legge della Regione Campania 26 maggio 2016, n. 14, che non sarebbe, tra l'altro, neanche applicabile per la sua valenza transitoria. In particolare, si sostiene che la motivazione della Regione sarebbe contraddittoria e inadeguata perché, da un lato, avrebbe assegnato priorità alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente nonostante si tratti di materie che non rientrano nella competenza di Comune e Provincia, dall'altro lato, non sarebbero state verificare i «*termini della prevalenza*».

I motivi sono fondati.

L'art. 208 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente) – la cui rubrica reca «*Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*» – prevede che: *i*) «*i soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono*

presentare apposita domanda alla Regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica»; *ii*) ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale «*alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini*»; *iii*) la decisione è assunta dalla Regione all'esito dello svolgimento dei lavori della conferenza di servizi alla quale partecipano «*i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti*»; *iv*) tale decisione «*è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza*».

La disciplina della conferenza di servizi deve essere coordinata e integrata con la normativa generale di cui agli artt. 14 e ss. della legge n. 241 del 1990.

In particolare, tale legge prevede che: *i*) all'esito della riunione della conferenza di servizi decisoria, «*l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza*», la quale «*sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati*» (art. 14-*quater*, comma 1); *ii*) la decisione si forma «*sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti*» (art. 14-*ter*, comma 7).

Il legislatore ha introdotto una regola diversa dall'unanimità che si fonda non su un criterio maggioritario rigido che assegna eguale valenza a tutte le volontà espresse dalle amministrazioni coinvolte, ma su un modulo flessibile che tiene conto delle posizioni concrete assunte dalle singole amministrazioni nell'ambito della conferenza. In questo contesto, riveste particolare rilevanza l'obbligo generale

dell’amministrazione di indicare, nella motivazione, le ragioni che l’hanno indotta ad assumere la determinazione finale.

E’ bene aggiungere che non può trovare applicazione l’art. 12, comma 4, della legge della Regione Campania n. 4 del 2016.

Tale norma dispone che nelle more della definizione e dell'aggiornamento dei criteri per l'individuazione, da parte delle Province, delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti, nonché dell'adeguamento e aggiornamento della pianificazione regionale, nelle aree individuate come sistemi a dominante naturalistica (aree A) 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 comunichi la propria motivata contrarietà durante le procedure autorizzative o di approvazione dei progetti.

Questo Consiglio ha già avuto modo di affermare che tale disposizione ha un’applicazione limitata agli impianti di gestione dei rifiuti urbani e non anche agli impianti per la gestione dei rifiuti speciali, che sono quelli che rilevano in questa sede (Cons. Stato, sez. IV, 10 ottobre 2021, n. 7011).

In ogni caso anche a volere prescindere da tale dato, la Corte costituzionale, con sentenza n. 289 del 2019, ha affermato che l’articolo in esame non ha escluso, «*in quanto tale, la possibilità di localizzare gli impianti per il trattamento anaerobico dei rifiuti sul territorio regionale, prevedendo per le sole aree A una procedura, svolta in collaborazione con i Comuni, che potrebbe portare all'inidoneità della localizzazione degli stessi impianti in dette aree*». Non vi è, pertanto, «*una diretta individuazione di aree non idonee*». Inoltre, tali norme «*hanno natura transitoria e non fissano, di per sé, un criterio generale di localizzazione, compito che spetterà invece ai successivi atti regionali e in particolare al piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani*». Si tratta, dunque, «*di prescrizioni tese a valere*

soltanto nelle more dell'aggiornamento dei criteri regionali e comunque non oltre ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore» della legge in esame.

Nella fattispecie concreta, risulta che è stato fornito parere favorevole dai seguenti soggetti: *i*) vigili del fuoco di Caserta, che hanno espresso, con atto 1° febbraio 2021, n. 53640, un parere favorevole con prescrizioni; *ii*) l'Arpac, che ha espresso, con atto 25 febbraio 2021, n. 106507, il parere favorevole con prescrizioni *iii*) il Consorzio generale di Bonifica del Bacino inferiore del Volturno, che, con atto 29 aprile 2021, n. 231737, ha anch'esso espresso parere favorevole con prescrizioni.

E' stato fornito parere sfavorevole dai seguenti soggetti.

La Provincia ha affermato che l'area in esame: *i*) non rientra nell'area di sviluppo industriale; *ii*) ricade nella fascia fluviale del fiume Savone; *iii*) è priva delle necessarie infrastrutturazioni di supporto.

Il Comune ha affermato che è stato adottato il Piano urbanistico comunale (Puc) «*per il quale sono scattate le misure di salvaguardia*», che ha qualificato l'area come agricola.

L'amministrazione procedente, preso atto di tali determinazioni, ha motivato il diniego, affermando quanto segue: *i*) «*il Puc adottato dal Comune di Teano, sebbene oggetto di contestazione da parte della Società, non risulta ad oggi revocato ed è pertanto vigente*»; *ii*) «*il parere negativo della Provincia evidenzia un possibile pregiudizio di tipo paesaggistico dato dalla realizzazione dell'impianto oggetto del presente procedimento*».

L'autorità procedente conclude in modo negativo i lavori della conferenza, affermando che «*nell'esercizio del proprio potere discrezionale di valutazione delle posizioni prevalenti*», devono ritenersi «*prevalenti la tutela del paesaggio, della pianificazione urbanistica, della salute pubblica e dell'ambiente e quindi i pareri negativi della Provincia di Caserta e del Comune di Teano*».

Tale motivazione è stata poi ripresa nel provvedimento finale adottato dalla Regione.

La motivazione resa all'esito della conferenza di servizi non è adeguata per le

seguenti ragioni, ciascuna delle quali potrebbero determinare l'illegittimità degli atti impugnati.

In primo luogo, si afferma di volere dare prevalenza anche alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente con richiamo ai pareri negativi di Provincia e Comune che non hanno, però, una specifica competenza nelle suddette materie.

In secondo luogo, si richiamano le esigenze di tutela urbanistica ma sulla base del mero riferimento ad uno strumento urbanistico che risulta solo adottato e non anche approvato e ciò senza che venga fatto, nella parte finale del provvedimento, alcun richiamo alle misure di salvaguardia, che avrebbero comunque valenza limitata nel tempo.

In terzo luogo, si richiamo le esigenze di tutela del paesaggio facendo riferimento ad un «*possibile pregiudizio*» senza prendere espressa posizione in ordine alla effettiva sussistenza di una fascia fluviale di rispetto.

Infine, fermo quanto esposto, non viene neanche effettuato un giudizio di bilanciamento che tenga conto che tre Autorità di settore hanno espresso parere favorevole.

In definitiva, l'autorità procedente ha esercitato in modo illegittimo il proprio potere discrezionale di definizione delle posizioni prevalenti, esternando una motivazione che risulta inadeguata e non congruente con quanto risulta dagli atti del procedimento.

4.- L'accoglimento di tale motivo ha valenza assorbente ed esime il Collegio dall'esaminare sia l'eccezione di inammissibilità dell'intervento *ad opponendum* del Comitato e della Confidenza sia gli altri motivi di appello.

Per quanto attiene alla richiesta di estromissione dal giudizio fatta dalle amministrazioni indicate nella parte in fatto, la stessa può non essere esaminata nel merito in quanto, a prescindere dalla sua fondatezza, la natura complessa del rapporto giuridico dedotto in giudizio giustifica, come si esporrà oltre, la compensazione delle spese del giudizio.

5.- La domanda di risarcimento dei danni deve, invece, essere rigettata, in quanto non è stata dimostrata la sussistenza dei seguenti elementi costitutivi della fattispecie illecita: *i*) il rapporto di causalità tra il provvedimento adottato e la lesione del bene della vita al quale si correla l'interesse legittimo pretensivo fatto valere; *ii*) la colpa dell'amministrazione; *iii*) il danno conseguenza, che è solo genericamente prospettato, essendosi la Società appellante limitata ad affermare di non avere potuto usufruire di un finanziamento da parte di Invitalia.

6.- Le motivazioni poste a base della decisione giustificano l'integrale compensazione tra tutte le parti delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando:

a) accoglie, nei sensi di cui in motivazione, l'appello proposto con il ricorso indicato in epigrafe e, per l'effetto, in riforma della sentenza 27 maggio 2022, n. 3622 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sezione quinta, annulla i provvedimenti impugnati dalla Società nel giudizio di primo grado;

b) dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 febbraio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Vincenzo Lopilato, Consigliere, Estensore

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

Vincenzo Lopilato **Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO