

- ENERGIA: 1. Autorizzazione a realizzare impianto di smaltimento e recupero rifiuti - Valore di dichiarazione di pubblica utilità solo "ove occorra" ex art. 208 d.lgs. 152/2006.**
- 2. Provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR ex art. 27 bis d.lgs. 152/2006 per la realizzazione di un impianto di produzione di biometano da frazione organica dei rifiuti solidi urbani- FORSU - Valenza ostativa alla realizzazione dell'impianto del parere contrario del Consorzio ASI.**
- 3. Terreno ricompreso nell'area di competenza di un consorzio ASI - Proprietà di tale terreno in capo ad un privato non sufficiente per la realizzazione di un insediamento produttivo - Necessità a tal fine dell'atto di assegnazione del Consorzio ASI - Sussiste.**
- 4. Parere negativo Consorzio ASI - Necessità di idonea e non contraddittoria motivazione - Sussiste.**

**Cons. Stato, Sez. Quarta, 15 settembre 2023, n. 8357**

1. “[...] l’art. 208 d.lgs. 152/2006 attribuisce all’autorizzazione a realizzare un impianto di recupero rifiuti il valore di dichiarazione di pubblica utilità “ove occorra”, e cioè se e in quanto per realizzarlo siano stati debitamente previsti espropri. Non intende invece, come è evidente, attribuire alla Regione il potere di procedere a espropri indiscriminati [...]”.

2. “[...] sono poi infondati i motivi secondo e quarto, centrati sulla possibilità di superare il dissenso del Consorzio ASI adottando in conferenza dei servizi come posizione prevalente quella che consente di realizzare l’impianto. Nel caso di specie, infatti, il parere contrario del Consorzio comporta come conseguenza la non disponibilità del terreno sul quale l’impianto dovrebbe sorgere, e quindi, secondo logica, la mancanza di un presupposto fondamentale e non rinunciabile [...]”.

3. “[...] è ancora infondato il terzo motivo, secondo il quale l’assegnazione da parte del Consorzio non sarebbe necessaria ove, come nella specie, il terreno per cui essa si richiede fosse già di proprietà dell’interessata. Come ritenuto dalla giurisprudenza di questo Consiglio, correttamente citata dal Giudice di I grado, la mera proprietà di un terreno ricompreso nell’area di competenza di un consorzio ASI non è sufficiente ad attribuirne al proprietario la disponibilità al fine di realizzarvi un insediamento produttivo. Per fare ciò, è necessario comunque l’atto di assegnazione di cui si è detto, che nel caso di un bene già di proprietà dell’assegnatario vale a costituire in capo al concessionario/proprietario una diversa relazione con il bene di sua proprietà, ovvero quella di costituirlo titolare delle prerogative che, quale proprietaria, potrebbe esercitare sul bene la

*pubblica amministrazione per le finalità di pubblico interesse da essa perseguite e alle quali il bene stesso viene asservito: così per tutte sez. IV 6 dicembre 2018 n.6916, 24 gennaio 2022 n.449 e 28 dicembre 2022 n.11453, le due ultime relative proprio ad una fattispecie concernente il Consorzio ASI Caserta [...]"*.

*4. "[...] è invece fondato il primo motivo, ultimo in ordine logico, centrato sul difetto di motivazione del parere contrario del Consorzio. In primo luogo, non vi è traccia agli atti delle presunte "criticità oggetto di allegazioni documentali" poste a base del diniego, né peraltro alcunché di più specifico consta agli atti del processo. Inoltre, costituisce una contraddizione in termini dire, così come si è detto, che realizzare un impianto produttivo in area a forte vocazione produttiva ha a priori un impatto negativo su di essa ... l'amministrazione dovrà quindi riesaminare l'affare sulla base di una riformulazione del parere da parte del Consorzio ASI, parere da rendere tenendo conto che non si può negare a priori l'insediamento di un impianto produttivo in zona destinata istituzionalmente ad accogliere attività produttive e indicata dal piano regionale come a vocazione industriale e quindi presuntivamente idonea ad accogliere impianti di trattamento rifiuti come quello in esame [...]"*.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti suindicate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 14 settembre 2023 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

- la ricorrente in I grado Ambyenta Campania S.p.a. e l'attuale appellante Edison Next Environment S.r.l. succeduta alla prima a seguito di fusione per incorporazione, sono entrambe società attive nel

settore del trattamento dei rifiuti e in particolare del loro recupero energetico (appello, p. 4; fatti storici non contestati);

- nel quadro della sua attività, la Ambyenta Campania ha allora a suo tempo presentato alla Regione Campania, intimata appellata, una domanda 14 ottobre 2020, ricevuta il 15 ottobre 2020 al prot. n.482758 e codice unico di progetto- CUP 8820, intesa ad ottenere il provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR di cui all’art. 27 bis del d. lgs. 152/2006 necessario a realizzare un impianto di produzione di biometano da frazione organica dei rifiuti solidi urbani- FORSU (doc. 1 in I grado ricorrente);

- l’impianto in questione si dovrebbe situare in Comune di Gricignano di Aversa, sul terreno distinto al relativo catasto al foglio 1 particella 5250, terreno che è compreso nell’area di sviluppo industriale- ASI della provincia di Caserta, amministrata dal relativo Consorzio ASI, ed è classificato nella tavola 12 del vigente strumento urbanistico -ovvero nel piano regolatore generale – PRG dell’Agglomerato Aversa Nord, approvato con delibera della Giunta della Regione Campania 14 settembre 2021 n. 385- come “*zona produttiva*”, che consente attività industriale, di piccola industria, artigianale, commerciale ed attività terziarie (doc. 5 in I grado ricorrente, parere Consorzio ASI 18 gennaio 2022 n.9, di cui si dirà, p. 8 del file);

- come è noto, ma va ricordato a fini di chiarezza, in generale per area di sviluppo industriale - ASI si intende l’area compresa nel piano regolatore del Consorzio ASI di zona. Sempre in generale poi il Consorzio ASI è un ente -nella Regione Campania disciplinato dalla l.r. 6 dicembre 2013 n.19- creato allo scopo di favorire il sorgere di nuove iniziative industriali nel territorio di competenza, con il potere di promuovere, se del caso, l’espropriazione di aree e di immobili a ciò necessari. Nell’esercizio di queste funzioni, tipicamente, il Consorzio assegna quindi agli imprenditori consorziati i vari lotti di terreno, eventualmente espropriato, o comunque nella disponibilità degli interessati, nell’ambito dei piani di assetto da esso gestiti, lotti sui quali costoro possono realizzare, di regola a condizioni di favore, le strutture necessarie all’esercizio dell’impresa. L’impianto per cui è causa andava appunto a situarsi nella zona di competenza del Consorzio ASI di Caserta;

- per garantirsi la disponibilità del terreno necessario, la Ambyenta aveva precedentemente concluso una serie di contratti con l'allora proprietaria, precisamente il contratto preliminare di acquisto, atto 2 luglio 2020 rep. n.78208 racc. n.13694 Notaro Pene Vidari di Torino, ivi registrato il successivo 3 luglio al n.24773 atti pubblici (doc. 2 in I grado ricorrente), la successiva sua conferma e un contratto di comodato che le consentiva di disporne da subito, atti 10 dicembre 2021 rep. nn. 28745 e 28744 e racc. nn. 7212 e 7211 Notaro Tardivo di Torino, ivi registrati lo stesso giorno ai nn. 6293 e 6292 atti pubblici (doc. 3 e 4 in I grado ricorrente), il tutto con effetto fino al 30 settembre 2022, data alla quale si sarebbe dovuto perfezionare il definitivo;
- come è pure noto, nel procedimento di formazione del PAUR ai sensi dell'art. 27 bis d. lgs. 152/2006 vengono d'ufficio acquisite, con lo strumento della conferenza di servizi, *“tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto”*;
- nel caso di specie, fra questi titoli autorizzatori è stata fatta rientrare anche l'assegnazione del terreno da parte del Consorzio ASI competente. Ciò sulla base di un'interpretazione delle norme in materia, della quale si dirà, secondo la quale l'assegnazione da parte del Consorzio è richiesta anche all'imprenditore il quale intenda realizzare un insediamento in zona ASI su un terreno per il quale non richieda l'esproprio perché già nella propria disponibilità;
- con parere 18 gennaio 2022 n.9, il Consorzio ASI si è espresso in senso negativo, per le ragioni che in sintesi ora si riportano (doc. 5 in I grado ricorrente);
- in primo luogo, riportandosi alla proposta del funzionario relatore, il Consorzio dà atto che nella Regione Campania il piano regionale gestione rifiuti individua come aree idonee a ospitare i relativi impianti di trattamento, come quello per cui è causa, le *“le partizioni territoriali esenti dai vincoli in cui ricadono località polari a forte connotazione e vocazione industriale”*;
- il Consorzio dà tuttavia atto che non è stato ancora approvato il relativo piano d'ambito provinciale, che dovrebbe dare concretezza al suddetto indirizzo regionale e quindi *“individuare le zone dove localizzare gli impianti per il trattamento dei rifiuti e ... le zone nelle quali sono da escludere impianti per il trattamento dei rifiuti”*;

- ciò posto, il Consorzio ritiene che *“in assenza della più volte richiesta di "zonizzazione" delle aree industriali, per come in premessa anche già rilevato, la valutazione sulle istanze di nuovi insediamenti industriali deve necessariamente tenere conto, oltre che della conformità "tecnico-urbanistica", anche dell'impatto che l'insediamento produttivo deve e può produrre nei territori in cui lo stesso intende essere realizzato”*;
- di conseguenza, rileva presunte *“criticità oggetto di allegazioni documentali in atti al procedimento e trasmesse agli Enti territorialmente a vario titolo competenti da Comitati civici e da titolari di numerose attività produttive già da tempo insediate e che, in ragione della tipologia di attività esercitata, hanno paventato la concreta possibilità di cessare le attività in area industriale”* e conclude di non poter acconsentire *“all'impatto potenzialmente negativo che deriverebbe, in via diretta, dalla realizzazione, nell'area in esame, di un impianto "di produzione di biomasse da FORSU" all'interno di un'area che, allo stato, si presenta - sotto il profilo industriale - a forte vocazione produttiva”*;
- contro questo parere, la Ambyenta ha proposto il ricorso di I grado T.a.r. Campania Napoli n.317/2022 R.G.;
- con sentenza sez. II 17 febbraio 2022 n.1062, che non consta impugnata, il T.a.r. ha dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendo la natura solo endoprocedimentale dell'atto;
- di conseguenza, il procedimento amministrativo è ripreso, nei termini ora descritti;
- con il rapporto finale 21 febbraio 2022, la conferenza di servizi presso la Regione si è espressa in senso contrario alla realizzazione del progetto, qualificando questa come la posizione prevalente. Sul punto, ha valorizzato il suddetto parere contrario 9/2022 del Consorzio ASI (cfr. doc. 8 in I grado ricorrente, rapporto finale citato, a p. 18 del file § 128) ed ha concluso (ibidem p. 99 del file) che *“la mancanza dell'assegnazione del lotto da parte dell'ASI costituisce un requisito fondamentale e imprescindibile”*;
- la Ambyenta ha impugnato questo rapporto finale con il ricorso principale di I grado, proponendo in via alternativa sia l'azione di esecuzione del giudicato sulla sentenza 1062/2022 sopra citata, sia l'ordinaria azione di annullamento;

- come si rileva subito per chiarezza, l'azione di esecuzione è stata dichiarata estinta per rinuncia già in I grado, con sentenza T.a.r. Campania Napoli sez. V 1 giugno 2022 n.3749, che non consta impugnata. Il giudizio è quindi proseguito per l'azione di annullamento;
- sul rapporto finale suddetto, la Regione ha poi emesso il provvedimento di rigetto 27 aprile 2022 n. 82, motivato con riferimento ad esso (doc. 14 in I grado ricorrente);
- la Ambyenta ha impugnato questo provvedimento con i primi motivi aggiunti al ricorso di I grado, corredati da istanza cautelare;
- con ordinanza sez. V 7 luglio 2022 n.1293, il T.a.r. ha respinto quest'istanza;
- la Ambyenta ha impugnato quest'ordinanza con l'appello cautelare n. 6796/2022 R.G. di questo Consiglio;
- questo Consiglio, con ordinanza sez. IV 16 settembre 2022 n.4565, ha accolto l'appello e di conseguenza l'istanza cautelare, nel senso di prescrivere un riesame dell'affare;
- nel frattempo, la Ambyenta, per conservare la disponibilità del terreno, ha dovuto concludere il contratto definitivo, atto 30 settembre 2022 rep. n.82892 racc. n.16672 Notaro Pene Vidari di Torino, registrato ivi lo stesso giorno al n.46661 atti pubblici (doc.16 in I grado ricorrente; doc. 17 in I grado ricorrente, quietanza liberatoria del dovuto);
- la Regione ha inteso procedere nel senso prescrittore, e con i verbali della conferenza 13 ottobre e 16 novembre 2022 ha concluso con esito sfavorevole il riesame, sempre richiamandosi al parere negativo 9/2022 del Consorzio ASI (doc. 18 in I grado ricorrente, verbale 13 ottobre 2022, che si conclude peraltro con un rinvio al 16 novembre; doc. 20 in I grado ricorrente, verbale 16 novembre 2022, cfr. p. 14 al decimo rigo per la conferma del parere 9/2022 da parte del Consorzio e in fine per l'esito sfavorevole);
- la Ambyenta ha impugnato questi due verbali rispettivamente con i secondi e terzi motivi aggiunti nel ricorso di I grado;
- con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha respinto per intero il ricorso, ritenendo in sintesi estrema che il diniego fosse stato legittimamente espresso;

- contro questa sentenza, la Edison Next Environment ha proposto impugnazione, con appello che contiene cinque motivi, così come segue;
- con il primo di essi, ha dedotto difetto di motivazione, anche sotto il profilo della violazione della presunta efficacia conformativa dell'ordinanza di questa Sezione 4565/2022 di cui sopra, ed ha criticato la sentenza impugnata nella parte in cui essa non ha rilevato *“la manifesta inadeguatezza della motivazione in base alla quale il Consorzio ASI di Caserta ha espresso parere negativo all’assegnazione dell’area individuata dalla ricorrente e da questa peraltro anche acquistata”* (p. 10 dall’undecimo rigo dell’atto);
- con il secondo motivo, ha dedotto violazione dell’art. 14 ter della l. 7 agosto 1990 n.241, anche sotto il profilo di violazione del giudicato contenuto nella sentenza 1062/2022 di cui sopra, e sostenuto che la Regione avrebbe potuto chiudere favorevolmente la conferenza di servizi dichiarando la corrispondente posizione prevalente sul dissenso del Consorzio ASI anche se motivato dalla asserita indisponibilità dell’area;
- con il terzo motivo, ha dedotto propriamente violazione dell’art. 11 *bis* del regolamento del Consorzio ASI (doc. 1 in I grado Consorzio) e sostenuto che l’assenso del Consorzio non sarebbe richiesto ove, come nella specie, l’area sulla quale insediare l’impianto fosse già di proprietà dell’interessata;
- con il quarto motivo, ha in sostanza riproposto le affermazioni contenute nel secondo motivo;
- con il quinto motivo, ha infine dedotto la violazione dell’art. 208 del d. lgs. 152/2006, nella parte in cui esso prevede che l’autorizzazione unica rilasciata per la costruzione di un impianto di trattamento di rifiuti abbia valore di dichiarazione di indifferibilità e urgenza dell’impianto assentito. A suo avviso, la norma andrebbe interpretata nel senso di conferire alla Regione, che rilascia il provvedimento, un potere di espropriare l’area ad esso necessaria con prevalenza sul potere di assegnazione del consorzio ASI;
- contestualmente, ha proposto istanza cautelare, motivata in particolare con l’esigenza di poter procedere in tempo utile per assicurarsi gli incentivi alla produzione di biometano previsti dal D.M. 15 settembre 2022 n.240;

- hanno resistito la Regione Campania, con atto 24 agosto e memoria 5 settembre 2023, il Consorzio ASI, con atto 30 agosto e memoria 11 settembre 2023, e i Comuni di Gricignano e di Marcianise, con atti rispettivamente 29 agosto e 11 settembre 2023, ed hanno chiesto che l'appello sia respinto, richiamandosi alle motivazioni della sentenza impugnata;
- si è costituito anche l'ENAC, con atto 12 settembre 2023, nel quale in sostanza si rimette a giustizia;
- alla camera di consiglio del giorno 14 settembre 2023, le parti presenti hanno discusso la causa, e in particolare il difensore della Regione ha eccepito l'inammissibilità del ricorso originario per mancata impugnazione del regolamento del Consorzio. All'esito, la Sezione ha trattenuto il ricorso in decisione, previo avviso della possibilità di definirlo con sentenza breve ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;
- sul punto specifico, sussistono i presupposti richiesti dall'art. 60 citato per la decisione nel merito;
- così come risulta dal ruolo, l'ultima notificazione è avvenuta il 2 agosto 2023. In proposito, è evidente come non rilevi in proposito la sospensione feriale dei termini, trattandosi di procedimento cautelare e osservato che, ritenendo il contrario, si arriverebbe alla conseguenza paradossale per cui nel periodo feriale non sarebbe mai possibile pronunciare la sentenza in forma semplificata;
- inoltre, il contraddittorio e l'istruttoria sono completi. Sul primo punto, sono state citate e si sono altresì costituite le amministrazioni autrici dei provvedimenti impugnati, ovvero la Regione, e del parere preclusivo, ovvero il Consorzio ASI;
- ciò posto, è infondata l'eccezione preliminare di inammissibilità dedotta dalla Regione. In disparte la possibilità per il Giudice di disapplicare un regolamento illegittimo anche in mancanza di una sua impugnazione, si osserva infatti che l'appellante non deduce affatto l'illegittimità del regolamento stesso, ma ne propone una lettura a sé favorevole;
- l'appello è poi fondato nel merito;
- in ordine logico, è infondato il quinto motivo. In proposito, è sufficiente notare che l'art. 208 d.lgs. 152/2006 attribuisce all'autorizzazione a realizzare un impianto di recupero rifiuti il valore di dichiarazione di pubblica utilità "*ove occorra*", e cioè se e in quanto per realizzarlo siano stati



debitamente previsti espropri. Non intende invece, come è evidente, attribuire alla Regione il potere di procedere a espropri indiscriminati;

- sono poi infondati i motivi secondo e quarto, centrati sulla possibilità di superare il dissenso del Consorzio ASI adottando in conferenza dei servizi come posizione prevalente quella che consente di realizzare l'impianto. Nel caso di specie, infatti, il parere contrario del Consorzio comporta come conseguenza la non disponibilità del terreno sul quale l'impianto dovrebbe sorgere, e quindi, secondo logica, la mancanza di un presupposto fondamentale e non rinunciabile. Solo per completezza, si aggiunge che su questa conclusione è ininfluenza il giudicato formatosi sulla sentenza 1062/2022, che ha contenuto solo processuale;

- è ancora infondato il terzo motivo, secondo il quale l'assegnazione da parte del Consorzio non sarebbe necessaria ove, come nella specie, il terreno per cui essa si richiede fosse già di proprietà dell'interessata. Come ritenuto dalla giurisprudenza di questo Consiglio, correttamente citata dal Giudice di I grado, la mera proprietà di un terreno ricompreso nell'area di competenza di un consorzio ASI non è sufficiente ad attribuirne al proprietario la disponibilità al fine di realizzarvi un insediamento produttivo. Per fare ciò, è necessario comunque l'atto di assegnazione di cui si è detto, che nel caso di un bene già di proprietà dell'assegnatario vale a costituire in capo al concessionario/proprietario una diversa relazione con il bene di sua proprietà, ovvero quella di costituirlo titolare delle prerogative che, quale proprietaria, potrebbe esercitare sul bene la pubblica amministrazione per le finalità di pubblico interesse da essa perseguite e alle quali il bene stesso viene asservito: così per tutte sez. IV 6 dicembre 2018 n.6916, 24 gennaio 2022 n.449 e 28 dicembre 2022 n.11453, le due ultime relative proprio ad una fattispecie concernente il Consorzio ASI Caserta;

- è invece fondato il primo motivo, ultimo in ordine logico, centrato sul difetto di motivazione del parere contrario del Consorzio. In primo luogo, non vi è traccia agli atti delle presunte "*criticità oggetto di allegazioni documentali*" poste a base del diniego, né peraltro alcunché di più specifico consta agli atti del processo. Inoltre, costituisce una contraddizione in termini dire, così come si è detto, che realizzare un impianto produttivo in area a forte vocazione produttiva ha *a priori* un

impatto negativo su di essa. Di una eventuale priorità della Marican Heritage, altra impresa che sarebbe interessata al terreno in questione secondo la difesa del Consorzio (cfr. memoria 11 settembre 2023), il parere poi non parla. Si tratta quindi di un argomento non valorizzabile, stante il ben noto divieto di integrare *a posteriori* la motivazione dell'atto impugnato;

- l'appello va quindi accolto e per l'effetto il ricorso di I grado va accolto, precisandosi che ciò avviene quanto all'azione di annullamento con esso proposta, mentre l'azione di esecuzione è stata già rinunciata nei termini sopra spiegati;

- di conseguenza, vanno annullati gli atti impugnati di cui al dispositivo, ad eccezione del verbale 13 ottobre 2022, che dispone un mero rinvio e quindi è atto soltanto interlocutorio. L'annullamento riguarda per la precisione anzitutto i verbali della conferenza di servizi, 21 febbraio 2022, impropriamente denominato "rapporto finale", e 16 novembre 2022, verbali che ai sensi dell'art. 27 *bis* comma 7 del d. lgs. 152/2006 costituiscono provvedimento finale. Riguarda poi il provvedimento regionale di conferma decreto 27 aprile 2022 n. 82, e infine il presupposto più volte citato parere 9/2022 del Consorzio ASI, che ha impedito la conclusione favorevole del procedimento;

- l'amministrazione dovrà quindi riesaminare l'affare sulla base di una riformulazione del parere da parte del Consorzio ASI, parere da rendere tenendo conto che non si può negare a priori l'insediamento di un impianto produttivo in zona destinata istituzionalmente ad accogliere attività produttive e indicata dal piano regionale come a vocazione industriale e quindi presuntivamente idonea ad accogliere impianti di trattamento rifiuti come quello in esame;

- le spese seguono la soccombenza e si liquidano così come in dispositivo, in misura congrua rispetto ai valori medi previsti dal D.M. 13 agosto 2022 n.147 per una causa di valore indeterminabile e complessità elevata;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello di cui in epigrafe (ricorso n. 7030/2023 R.G.), lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di I grado (T.a.r. Campania Napoli 2254/2022 R.G.) e

annulla i verbali della conferenza di servizi 21 febbraio 2022 e 16 novembre 2022, il decreto 27 aprile 2022 n. 82 del Dirigente dello Staff tecnico amministrativo valutazioni ambientali della Regione Campania e il parere 18 gennaio 2022 n.9 del Consorzio ASI Caserta.

Condanna in solido le parti appellate a rifondere all'appellante le spese del giudizio, spese che liquida in € 11.000 (undicimila/00), oltre rimborso spese forfetario ed accessori di legge, se dovuti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere