

Programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 17 maggio 2023, n. 2989 - Raiola, pres. f.f.; Di Vita, est. - Basi 15 s.r.l. (avv.ti Grassi, Iaccarino) c. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - SIN - Programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale - Progetto di bonifica della falda - Svolgimento di attività di risanamento ambientale - Proprietario incolpevole.

(*Omissis*)

FATTO

La società ricorrente premette in fatto di essere proprietaria di un suolo ricompreso nel Sito di Interesse Nazionale (Sin) di Bagnoli – Coroglio, già parte del sito industriale ex Ilva s.p.a. dal 1904 al 1952, acquistato nel 2015 dalla Cementir Italia s.p.a. (ora Cemitaly s.p.a.).

Esponde di aver intrapreso l'attività di risanamento ambientale in qualità di proprietaria incolpevole – in quanto estranea a profili di responsabilità per contaminazione – di cui al progetto di bonifica della falda approvato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con decreto del 27.6.2017.

Rappresenta che:

- con l'art. 33 del D.L. n. 133/2014, il legislatore ha disciplinato ai commi 8 e seguenti il procedimento di approvazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana (PRARU) che, per quanto rileva nel presente giudizio, prevede che la relativa proposta debba essere corredata dalla valutazione ambientale strategica (VAS); nello specifico, evidenzia che il procedimento di VAS si concludeva il 27.2.2019 con un parere motivato di valutazione ambientale strategica con prescrizioni a firma del Ministro dell'Ambiente e del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali con cui veniva richiesto l'aggiornamento del PRARU "con la previsione dell'uso del suolo fissato in base alle intese sottoscritte da Governo, Regione Campania e Comune di Napoli con l'Accordo Interistituzionale del 18 luglio 2017, venga sottoposto a nuova istruttoria VAS integrato dal progetto di bonifica in base agli obiettivi definiti dallo stato di contaminazione del sito coerenti con la destinazione d'uso del suolo";

- in altri termini, la ricorrente evidenzia che i Ministeri competenti avrebbero preso atto del carattere indefinito del piano per la mancata scelta delle destinazioni d'uso del suolo ed omessa localizzazione delle opere, richiedendo un aggiornamento dello strumento di pianificazione con nuova istruttoria VAS;

- con gli atti impugnati (parere della Commissione Tecnica di verifica dell'impatto ambientale del 29.3.2019, nota del Ministero dell'Ambiente del 16.4.2019) le amministrazioni hanno dato atto che le destinazioni d'uso dei suoli previste nello stralcio urbanistico della proposta del PRARU sottoposto alla procedura di VAS risultano corrispondenti alle previsioni dell'Accordo Interistituzionale del 2017 tra il Governo, la Regione Campania e il Comune di Napoli e, per l'effetto, hanno espresso il nulla - osta alla relativa approvazione.

Tanto premesso, la istante si duole che, in violazione del parere espresso dai Ministeri in data 27.2.2019 e, altresì, dell'art. 33, commi 8 e 9, del D.L. n. 133/2014 (secondo cui il PRARU deve essere corredata, tra l'altro, dal progetto di bonifica degli interventi, dal cronoprogramma di svolgimento dei lavori, da uno studio di fattibilità territoriale e ambientale, dalla VAS e dalla VIA, nonché da un piano economico - finanziario, con l'indicazione delle fonti finanziarie pubbliche disponibili e dell'ulteriore fabbisogno necessario alla realizzazione complessiva del programma), anziché procedere alla approvazione integrale del PRARU, sarebbe stata consentita una illegittima approvazione di uno stralcio urbanistico; a sostegno di tale argomentazione censoria rileva l'irragionevolezza di una diversa opzione che consenta di separare il momento decisionale relativo alla localizzazione delle opere dalla definizione degli interventi di risanamento ambientale. Lamenta inoltre la violazione del principio del *contrarius actus* in quanto gli atti impugnati – sostanziosamente in un presunto annullamento/revoca/riesame della prima nota ministeriale del 27.2.2019 - avrebbero dovuto recare le firme dei Ministri competenti mentre, al contrario, l'atto del 16.4.2019 è stato sottoscritto dal Direttore Generale per le Valutazioni e le Autorizzazioni Ambientali del Ministero dell'Ambiente.

Assume poi il difetto di motivazione e di istruttoria in quanto, pur atteggiandosi come atto di ritiro o emendatio (secondo la tesi attorea) della prima valutazione negativa del 27.2.2019, non sarebbero chiarite le ragioni della successiva azione amministrativa.

Si duole, ancora, che il Ministero dell'Ambiente avrebbe abdicato alle proprie funzioni allorché ha statuito che non sarà necessario avviare una nuova VAS qualora la definizione degli obiettivi del Programma, la localizzazione delle opere a realizzarsi e la progettazione degli interventi di bonifica contemplati in detta proposta di PRARU risultino coerenti e conformi alle destinazioni d'uso delle aree interne al sito individuate e definite nello stralcio urbanistico.



Infine, lamenta che la scelta pianificatoria di considerare come area “a verde pubblico” i suoli di insidenza dell’area Basi 15 S.r.l., sarebbe illegittima in quanto non terrebbe conto della differente valutabilità economica, nonché degli eventuali volumi ivi presenti, ciò che potrebbe incidere sulla determinazione del valore in caso di esproprio.

Con i primi motivi aggiunti depositati il 27.9.2019 si estende il gravame alla nota del Commissario Straordinario del Governo per la Bonifica Ambientale e Rigenerazione Urbana di Bagnoli – Coroglio del 21.6.2019 e al verbale della conferenza di servizi del 14.6.2019 recante adozione del PRARU.

Le prime quattro censure riguardano profili di illegittimità derivata dedotti con il ricorso principale avverso gli atti del procedimento di VAS.

Con il quinto, il sesto ed il settimo profilo di gravame la ricorrente assume che gli atti impugnati non potrebbero integrare un Piano di Rigenerazione Urbana, cioè un complesso sistematico di interventi di recupero e riqualificazione che garantiscano l’ambiente ed il paesaggio, in quanto non risponderebbero ai contenuti e alle finalità dei piani urbanistici attuativi e non configurerebbero opere di urbanizzazione e distribuzione planivolumetrica secondo i caratteri della pianificazione attuativa statale e/o regionale.

A sostegno di tale argomentazione l’istante richiama gli argomenti addotti dalla Regione Campania nel corso della conferenza dei servizi del 14.6.2019 (es. mancanza di un livello adeguato di progettazione, assenza di un progetto di massima delle opere infrastrutturali); sussisterebbe, inoltre, violazione dell’art. 33, comma 9, del D.L. n. 133/2014 perché, alla luce della opposizione manifestata dalla Regione, la conferenza dei servizi avrebbe dovuto rimettere la questione al Consiglio dei Ministri, come previsto dall’anzidetta disposizione, anziché esprimere il proprio parere sulla base della posizione prevalente espressa dai partecipanti, soluzione procedimentale non prevista dalla predetta disciplina di settore. In ogni caso, la decisione della conferenza di servizi avrebbe dovuto conformarsi al parere contrario espresso dalla Regione Campania, alla quale andava attribuita la qualità di “posizione prevalente”, in quanto comprensiva di tutti gli interessi primari coinvolti (governo del territorio, trasporti, valorizzazione dei beni culturali, etc.); peraltro, non sarebbero state neppure recepite le osservazioni espresse dalle amministrazioni intervenute alla conferenza di servizi del 14.6.2019 e quelle puntuali della Regione non sarebbero state congruamente esaminate e discusse.

Con l’ultima censura la istante ritiene che il PRARU avrebbe disciplinato solo una parte delle aree ricomprese nel Pua approvato dal Comune di Napoli, destinando a “Parco Urbano” le aree in proprietà della ricorrente senza considerare la diversa valutabilità economica delle medesime, dovendosi tenere conto, secondo la istante, di alcuni volumi ivi presenti definiti di “archeologia industriale”.

Con il secondo atto di motivi aggiunti depositato in data 11.11.2019 la ricorrente estende il gravame al decreto del Presidente della Repubblica del 6.8.2019 e alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31.7.2019 recanti approvazione del PRARU.

Con i primi undici motivi di diritto articola censure di illegittimità derivata articolate con il ricorso principale e con i primi motivi aggiunti.

Con il decimo (punti 102-105) e con il dodicesimo profilo di gravame deduce censure in via autonoma dolendosi, in particolare, della presunta riduzione dell’indice di fabbricabilità fondiaria dell’area esterna al PRARU e dell’illegittimità della delibera del Consiglio dei Ministri del 31.7.2019 prodromica alla successiva approvazione con decreto del Presidente della Repubblica.

Con ulteriori motivi aggiunti depositati in data 17.11.2021 la società ricorrente impugna gli ulteriori atti indicati in epigrafe con cui il Commissario Straordinario di Governo per la Bonifica Ambientale e Rigenerazione Urbana dell’Area di Rilevante Interesse Nazionale di Bagnoli – Coroglio, previa indizione della conferenza di servizi ai sensi dell’art. 33, comma 9, del D.L. n. 133/2014, ha proceduto all’adozione delle modifiche ed integrazioni alle Norme Tecniche di Attuazione dello stralcio del PRARU approvato con D.P.R. 6 agosto 2019, in seguito alla procedura ex art. 156 del D.Lgs. n. 50/2016 (concorso di idee per il “disegno del nuovo paesaggio di Bagnoli, compresa la definizione planivolumetrica del nuovo edificato di cui al programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana”).

A sostegno del gravame la istante sviluppa motivi di illegittimità derivata ed autonoma assumendo, a tale ultimo proposito, che:

- i provvedimenti impugnati, in quanto modifiche ed integrazioni rispetto a quanto approvato con il D.P.R. 6.8.2019, avrebbero dovuto seguire il medesimo iter procedurale per l’approvazione della prima versione dello stralcio del PRARU;
- il testo definitivo del PRARU sarebbe indeterminato in quanto le amministrazioni partecipanti avrebbero chiesto integrazioni e raccomandazioni genericamente recepite dal Commissario Straordinario del Governo che non si sarebbe pronunciato sulle osservazioni mentre, ad avviso della ricorrente, occorreva una nuova conferenza di servizi;
- gli atti sarebbero stati adottati senza prendere posizione in ordine alle osservazioni rese dalla società ricorrente;
- il Commissario Straordinario avrebbe erroneamente riportato il contenuto di una precedente sentenza del Consiglio di Stato (n. 5448/2020) con cui è stato definito in senso negativo per la istante un pregresso giudizio concernente l’obbligo di quest’ultima di provvedere alla rielaborazione dell’analisi di rischio e all’attuazione del progetto di bonifica delle acque di falda, rispetto al quale assume di rivestire la qualità di soggetto non responsabile dell’inquinamento, con conseguente insussistenza di un obbligo di bonifica a proprio carico.

Dopo ulteriore scambio di memorie, all’udienza del 27.4.2023 la causa è stata trattenuta in decisione.



DIRITTO

Preliminarmente occorre dare atto che, come riferito dalla difesa di parte ricorrente nella memoria depositata il 27.3.2023, nelle more del giudizio è stato approvato il Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica per la Bonifica e il Risanamento ambientale all'interno del SIN di Bagnoli – Coroglio e, altresì, risulta avviato il procedimento di individuazione del responsabile della contaminazione dell'area oggetto di causa.

Secondo la prospettazione difensiva, tale attività provvedimento potrebbe avallare la tesi attorea secondo cui tutte le operazioni di bonifica dovrebbero gravare su Invitalia e la istante non potrebbe essere destinataria di alcuna richiesta ulteriore rispetto a quella di garantire la sicurezza ambientale dell'area.

Pertanto, ha chiesto a questo Tribunale di tenere conto di tali sopravvenienze ai fini dell'eventuale declaratoria di cessazione della materia del contendere o della sopravvenuta carenza di interesse del ricorso.

L'argomentazione in rito non persuade.

Ed invero, non risultano adottati atti di autotutela dei provvedimenti impugnati sicché, non potendosi ritenere soddisfatta la pretesa azionata con i rimedi giudiziali proposti, non vi è ragione di dichiarare la cessazione della materia del contendere ex art. 34 c.p.a. che, come noto, postula un'attività amministrativa integralmente satisfattiva dell'interesse azionato (Consiglio di Stato, Sez. V, n. 302/2023).

Neppure vi è ragione di dichiarare la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del ricorso ex art. 35, comma 1 lett. c), del c.p.a. difettando, nel caso di specie, una specifica dichiarazione in tal senso della parte ricorrente che si è limitata a rimettere a questo T.A.R. la valutazione in ordine alla insussistenza di un obbligo di bonifica in capo alla deducente; al riguardo, esula dal presente giudizio impugnatorio l'accertamento in ordine al predetto obbligo che, peraltro, ha costituito oggetto di distinti giudizi definiti da questo Tribunale (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 3987/2019; n. 3989/2019) e, in appello, dal Consiglio di Stato (Sez. IV, n. 5445/2020; n. 5448/2020).

Sempre in via preliminare, preso atto della reiterata richiesta attorea di esibizione di atti, non vi è ragione di disporre ulteriori integrazioni documentali, alla luce della copiosa documentazione versata in atti dalle amministrazioni intimete, sicché la causa appare sufficientemente istruita e matura per la decisione.

Tanto premesso, il ricorso introduttivo avverso la VAS è infondato.

Va premesso che, con D.L. 12.9.2014 n. 133, convertito dalla L. n. 11.11.2014 n. 164, è stato disciplinato il procedimento di bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale nel comprensorio di Bagnoli – Coroglio.

Per tale scopo, dunque, si è prevista la nomina di un Commissario straordinario del Governo e di un Soggetto attuatore (art. 33, commi 4, 5 e 6), entrambi da designarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. A tali soggetti è stato attribuito il compito di procedere alla formazione, approvazione e attuazione di un programma di risanamento ambientale e di un documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana, anche in deroga agli artt. 252 e 252 bis del D. Lgs. n. 152/2006 (Norme in materia ambientale). Tali atti sono finalizzati, in particolare, alla realizzazione della messa in sicurezza, bonifica e riqualificazione urbana dell'area, prevedendo altresì misure tese alla localizzazione di opere infrastrutturali connesse a tale obiettivo.

In particolare, l'art. 33 del D.L. n. 133/2014 disciplina il Programma di Risanamento ambientale e di rigenerazione urbana (PRARU) che, nella formulazione vigente *ratione temporis*, si articolava come segue: a) invio della proposta di PRARU dal Soggetto Attuatore (Invitalia) al Commissario Straordinario di Governo, corredata dallo specifico progetto di bonifica degli interventi, dal cronoprogramma di svolgimento dei lavori, da uno studio di fattibilità territoriale e ambientale, dalla valutazione ambientale strategica (VAS) e dalla valutazione di impatto ambientale (VIA), nonché da un piano economico-finanziario relativo alla sostenibilità degli interventi previsti, contenente l'indicazione delle fonti finanziarie pubbliche disponibili e dell'ulteriore fabbisogno necessario alla realizzazione complessiva del programma (comma 8); b) convocazione della conferenza di servizi ad opera del Commissario Straordinario di Governo al fine di ottenere gli atti di assenso e di intesa da parte delle amministrazioni competenti; in caso di mancanza di accordo entro il termine di 30 giorni dalla indizione, provvede il Consiglio dei Ministri anche in deroga alle vigenti previsioni di legge e alla relativa seduta partecipa il Presidente della Regione (comma 9); c) adozione del PRARU con atto del Commissario Straordinario di Governo (comma 10); d) successiva approvazione con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei Ministri che sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente; tale atto costituisce variante urbanistica automatica e comporta dichiarazione di pubblica utilità delle opere e di urgenza e indifferibilità dei lavori (comma 10).

Ciò posto, non ha pregio la tesi esposta nel ricorso, secondo cui la disciplina di settore non consentirebbe l'approvazione del PRARU per stralci.

In senso contrario, giova richiamare la previsione contenuta nell'art. 11 bis del D.L. n. 210/2015, convertito dalla L. n. 21/2016 che consente espressamente l'approvazione di stralci del PRARU relativi ad interventi urgenti o propedeutici, nei quali non può non ricomprendersi anche la fattispecie in esame in cui la previa definizione dell'uso dei suoli costituiva condizione abilitante per gli ulteriori interventi previsti nell'atto di programmazione, ivi inclusi quelli di bonifica e le



procedure espropriative (cfr. art. 33, comma 10, del D.L. n. 133/2014).

Di contro non è condivisibile l'ermeneutica attorea, secondo cui la nozione di "interventi urgenti e propedeutici" riguarderebbe l'eventuale anticipazione del programma già approvato.

Ed invero, tale tesi risulta priva di fondamento normativo alla luce della chiara formulazione legislativa che pone l'approvazione di stralci del PRARU come ipotesi alternativa rispetto all'approvazione dell'intero programma ai fini della erogazione dei finanziamenti ministeriali ("Entro trenta giorni dall'approvazione del programma di risanamento ambientale e rigenerazione urbana ... o di stralci di detto programma relativi a interventi urgenti o propedeutici, le risorse residue dei fondi stanziati dal Ministero dell'ambiente ... per il sito di interesse nazionale 'Bagnoli-Coroglio' ed erogati al Comune di Napoli, non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono destinate al finanziamento dei medesimi interventi, secondo gli indirizzi della cabina di regia...").

Giova inoltre richiamare la disposizione contenuta nel D.P.C.M. 15 ottobre 2015 (Interventi per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana dell'area di Bagnoli – Coroglio) che, all'art. 3 comma 1 lett. c), prevede tra i compiti del Soggetto attuatore la realizzazione "anche per fasi o stralci il programma di risanamento ambientale e di rigenerazione urbana di cui al comma 3 del citato art. 33, ivi compresa l'adozione di misure straordinarie di salvaguardia e tutela ambientale".

Si aggiunga, a sostegno della correttezza dell'azione amministrativa, che tale facoltà è stata ribadita successivamente dal legislatore con l'art. 52, comma 4, del D.L. n. 13/2023 che, novellando l'art. 33 del D.L. n. 133/2014, ha espressamente contemplato la possibile approvazione del PRARU anche per "parti o stralci funzionali" ("10. Il programma di rigenerazione urbana è approvato, anche per parti o stralci funzionali, con atto del Commissario straordinario del Governo, entro dieci giorni dalla conclusione della conferenza di servizi o dalla deliberazione del Consiglio dei ministri di cui al comma 9. L'approvazione del programma sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i titoli abilitativi, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente, fermo restando il riconoscimento degli oneri costruttivi in favore delle amministrazioni interessate").

Le ulteriori censure avverso la VAS sono infondate in quanto si fondano su un presupposto non condivisibile, che cioè la prima nota ministeriale del 27.2.2019 recasse una valutazione ambientale strategica negativa.

Al contrario, dall'esame degli atti di causa emerge che si trattava di un parere motivato di VAS con prescrizioni a firma del Ministro dell'Ambiente e del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali con cui, tra l'altro, veniva richiesto l'aggiornamento del PRARU "con la previsione dell'uso del suolo fissato in base alle intese sottoscritte da Governo, Regione Campania e Comune di Napoli con l'Accordo Interistituzionale del 18 luglio 2017, venga sottoposto a nuova istruttoria VAS integrato dal progetto di bonifica in base agli obiettivi definiti dallo stato di contaminazione del sito coerenti con la destinazione d'uso del suolo".

Dalla diversa ricostruzione emerge che:

- non è predicabile la dedotta illegittimità della nota del Ministero del 16.4.2019 per mancata sottoscrizione da parte dei Ministri dell'Ambiente e dei Beni Culturali che, in precedenza, avevano vergato il parere motivato di valutazione ambientale strategica del 27.2.2019; al riguardo, infatti, mette conto evidenziare che l'atto del 16.4.2019 non rappresenta un contrarius actus rispetto alla nota precedente del 27.2.2019, ma dava atto dell'intervenuto assolvimento delle prescrizioni contenute nella primigenia valutazione ambientale strategica; non ha quindi fondamento la censura di incompetenza della predetta Direzione Generale che, invero, non ha adottato un provvedimento di secondo grado (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, n. 1456/2021);

- non si rendeva necessaria alcuna motivazione "rafforzata" che desse conto della diversa determinazione seguita dall'amministrazione competente sulla VAS la quale, come si è visto, non aveva formulato una valutazione negativa ma aveva richiesto specifiche prescrizioni alle quali si è conformata la successiva azione amministrativa;

- peraltro, il provvedimento reca compiuta esplicitazione del percorso logico – argomentativo evidenziando, in particolare, che le destinazioni d'uso previste nello stralcio urbanistico della proposta del PRARU risultavano rispondenti alle previsioni dell'Accordo Interistituzionale del 2017;

- avendo riscontrato il rispetto delle prescrizioni di cui alla VAS del 27.2.2019, non è ravvisabile alcuna illegittima abdicazione da parte del Ministero dell'Ambiente rispetto alle proprie funzioni, rendendosi necessaria una riapertura della VAS solo in caso di modifiche apportate alle destinazioni d'uso previste nello stralcio urbanistico della proposta del PRARU; peraltro, non risulta che si siano verificate le condizioni alle quali era subordinata la riattivazione della valutazione ambientale strategica (es. modifiche delle localizzazioni e delle destinazioni d'uso) e, inoltre, nel verbale di conferenza di servizi del 14.6.2019, svoltasi con la partecipazione delle amministrazioni interessate, si dava espressamente atto dell'esito favorevole della VAS.

Non può essere accolto l'ulteriore profilo di gravame con cui ci si duole della scelta pianificatoria in relazione alle aree di proprietà della ricorrente; al riguardo, l'argomentazione è sfornita di prova non avendo la istante comprovato la diversa destinazione urbanistica rispetto a quella recepita dallo strumento di pianificazione che, in prospettiva, potrebbe incidere sulla determinazione della indennità di esproprio.

Peraltro, giova richiamare il contenuto della precedente decisione di questo Tribunale (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, n. 3989/2019) resa in distinto giudizio proposto dalla medesima ricorrente, con cui si è osservato che lo stralcio urbanistico del PRARU non ha innovato rispetto alla previgente strumentazione urbanistica (" ... come si è già evidenziato, il

Commissario governativo, ribadendo quanto già emerso nel corso dei lavori della conferenza di servizi e nelle determinazioni già adottate dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ha basato la valutazione sulla strumentazione urbanistica del Comune di Napoli attualmente vigente (la cd. Variante occidentale ed il Piano Urbanistico Attuativo di Coroglio, approvato con delibera n. 40 del 16 maggio 2005 e successive varianti di cui alle delibere n. 497/2010 e n. 561/2011), la quale destina i suoli a "Parco Urbano". Non vi può essere alcun dubbio, infatti, che l'autorità amministrativa dovesse tener conto della destinazione d'uso impressa dalla disciplina urbanistica vigente al momento della valutazione rimessa alle sue cure, deponendo in tal senso il principio generale tempus regit actum oltre che ragioni di logica").

Non hanno pregio i primi motivi aggiunti avverso l'adozione del PRARU.

Ed invero, i profili di illegittimità derivata vanno respinti alla luce delle argomentazioni reietive articolate con riferimento al gravame introduttivo.

Non persuadono poi i rilievi articolati in via autonoma.

Va precisato che, come noto, le scelte di pianificazione urbanistica sono caratterizzate da ampia discrezionalità e costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 1151/2019) e, inoltre, le decisioni riguardanti la destinazione di singole aree non necessitano di puntuale motivazione (art. 3, comma 2, della L. n. 241/1990).

Ciò premesso, occorre richiamare la decisione di questo Tribunale (T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, n. 1456/2021) con cui sono stati derubricati analoghi motivi di gravame, con specifico riferimento alla mancata considerazione della posizione contraria espressa dalla Regione Campania nella conferenza di servizi del 14.6.2019.

Al riguardo, si è osservato che, in assenza di una puntuale deroga contenuta nell'art. 33 del D.L. n. 133/2014, non vi sono ragioni per escludere l'applicazione dell'art. 14 ter, comma 7, della L. n. 241/1990 che individua il criterio decisionale delle "posizioni prevalenti" emerse in conferenza di servizi ("All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti").

Sulla base di tale disposizione non appare illegittimo il parere favorevole espresso dalla conferenza di servizi del 14.6.2019 che ha registrato la posizione favorevole delle amministrazioni intervenute, ad eccezione della Regione Campania; peraltro, non risulta che quest'ultima abbia contestato l'esito né attivato lo specifico rimedio di cui all'art. 14 quater, comma 2, della L. n. 241/1990 ("Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente ad assumere, previa indicazione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-nonies. Possono altresì sollecitarla... ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-quinquies").

Di contro, ai sensi dell'art. 33, comma 9, la trasmissione degli atti al Consiglio dei Ministri per la relativa deliberazione in via suppletiva (che, solo qualora indetta, avrebbe richiesto la partecipazione anche del Presidente della Regione) si sarebbe resa necessaria solo se e nei limiti in cui non fosse risultato possibile raggiungere un "accordo" neppure in ragione delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi. Sul punto, giova rimarcare che "accordo" non coincide con "unanimità" tant'è che, in tema di conferenza di servizi, il legislatore ha adottato una specifica previsione per i casi di "approvazione unanime", rispetto a quella conseguita "sulla base delle posizioni prevalenti" (art. 14 quater, comma 3, della L. n. 241/1990: "in caso di approvazione unanime, la determinazione di cui al comma 1 è immediatamente efficace. In caso di approvazione sulla base delle posizioni prevalenti, l'efficacia della determinazione è sospesa ove siano stati espressi dissensi qualificati ai sensi dell'articolo 14-quinquies e per il periodo utile all'esperimento dei rimedi ivi previsti").

In ragione di quanto precede, non si è registrata alcuna violazione del procedimento delineato dal legislatore atteso che, sulla base della decisione legittimamente assunta in conferenza dei servizi del 14.6.2019, vi è stata l'adozione del PRARU da parte del Commissario Straordinario di Governo in data 21.6.2019 e la successiva approvazione con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 33, comma 10.

Peraltro, non vi è motivo di discostarsi dalla decisione finale della conferenza di servizi che, nel prendere atto delle posizioni prevalenti espresse, rendeva parere favorevole all'approvazione dello stralcio del PRARU; sul punto, non può darsi seguito alla prospettazione della ricorrente che, sostituendosi alle determinazioni espresse dai competenti organi amministrativi, ritiene di individuare nella Regione Campania la titolare della "posizione prevalente" alla quale avrebbe dovuto conformarsi la decisione finale della conferenza di servizi.

Le ulteriori valutazioni negative che attengono al merito delle scelte pianificatorie non possono trovare accoglimento, impingendo nel merito di scelte discrezionali, non sindacabili dall'adito Tribunale, se non per manifesti profili di irragionevolezza, contraddittorietà, illogicità, nella fattispecie non ravvisabili.

Inoltre, giova richiamare il contenuto delle difese di Invitalia che pone in risalto come lo stralcio urbanistico approvato abbia riguardato solo le superfici all'interno dell'area del Sin, riferita al comprensorio Bagnoli – Coroglio – ex art. 33 del D.L. n. 133/2014, la quale non coincide con quella già oggetto del Pua approvato dal Comune di Napoli.

Vanno rigettati i secondi motivi aggiunti proposti avverso l'approvazione del PRARU.

Ed invero, ribadita l'infondatezza delle censure di illegittimità in via derivata, giova rilevare che: I) l'argomentazione con cui si lamenta la presunta riduzione dell'indice di fabbricabilità fondiaria collide con le documentate considerazioni svolte dalla difesa del Comune di Napoli – Servizio Pianificazione Urbanistica Generale (nota prot. n. 255970 del 24.3.2023 depositata in atti il 27.3.2023), secondo cui il PRARU ha dimensionato per l'intera superficie inclusa in tale strumento (ovvero nel Sin) l'indice di fabbricabilità territoriale pari a 0,68 mc/mq senza che, pertanto, possa configurarsi una riduzione di volumetria per le aree esterne al PRARU; II) quanto alla presunta assenza di autonoma valutazione da parte del Consiglio dei Ministri, l'argomentazione si fonda sul presupposto - non condivisibile per le ragioni illustrate - dell'illegittimità degli atti presupposti (procedimento di VAS e provvedimento di adozione del PRARU) dai quali l'organo deliberativo non si sarebbe discostato; di tale rilievo, invero, è stata accertata l'infondatezza con conseguente reiezione anche del motivo di gravame in trattazione.

Infine, si palesano inammissibili i terzi motivi aggiunti articolati contro l'atto di adozione delle modifiche ed integrazioni alle Norme Tecniche di Attuazione del PRARU.

Sul punto, in accoglimento della sollevata eccezione processuale di Invitalia e del Comune di Napoli, occorre dare atto che gli atti impugnati hanno avuto ad oggetto la mera adozione delle modifiche ed integrazioni dello strumento di pianificazione, quindi trattasi di atto privo di concreta lesività in quanto non seguito, allo stato, dalla successiva approvazione ai sensi dell'art. 33, comma 10, del D.L. n. 133/2014. Peraltro, giova evidenziare che, come sostenuto dalla parte resistente, l'aggiornamento proposto e adottato non ha variato la destinazione urbanistica delle aree già definita nello Stralcio Urbanistico approvato nel 2019 sicché, in assenza di contrarie deduzioni attoree, non risulta specificato il concreto pregiudizio che potrebbe derivare dalla esecuzione di tali atti.

In conclusione, ribadite le svolte considerazioni, il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti vanno, in parte, rigettati ed in parte dichiarati inammissibili.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3225/2017; n. 3229/2017; Cassazione civile, Sez. V, n. 7663/2012). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

La complessità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese di giudizio tra le parti costituite.

(Omissis)