

Istanza di autorizzazione unica per la realizzazione e gestione di un nuovo impianto di rifiuti non pericolosi

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 22 luglio 2025, n. 5491 - Abbruzzese, pres.; Soricelli, est. - Campania Energia s.r.l. (avv. Napolano) c. Regione Campania (avv. Marzocchella) ed a.

Ambiente - Istanza di autorizzazione unica per la realizzazione e gestione di un nuovo impianto di rifiuti non pericolosi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso all'esame, notificato il 13 gennaio e depositato il 22 gennaio 2025, la società ricorrente impugna il provvedimento indicato in epigrafe con il quale il Dirigente della Direzione Generale per il Ciclo Integrato delle Acque e dei Rifiuti - Autorizzazioni Ambientali - UOD Autorizzazioni Ambientali e Rifiuti Caserta della regione Campania ha respinto un'istanza volta a ottenere l'Autorizzazione unica ex art. 208 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 per la realizzazione e gestione di un nuovo impianto di rifiuti non pericolosi nel Comune di Teano.

Il provvedimento costituisce l'esito di una vicenda che dura ormai da oltre dieci anni.

La ricorrente ha infatti sin dal 2009 iniziato l'attività di messa in riserva e recupero di rifiuti non pericolosi (carta, cartone, vetro, ferro, legno, plastica) in un impianto ubicato nel Comune di Teano alla SS. Casilina Km 177,700 (Foglio 18 particella 5005). L'impianto, che è ubicato in zona urbanistica "Agricola E2 – zona agricola comune" secondo il Programma di Fabbricazione approvato nel 1979, fu realizzato in base a alla concessione edilizia n. 121 del 19 settembre 1997 con cui il comune di Teano assentì, in deroga alle previsioni urbanistiche, la realizzazione di un immobile destinato alla lavorazione e trasformazione a livello industriale di prodotti agricoli (nello specifico pomodori).

Cessata l'attività di lavorazione dei pomodori, il 16 ottobre 2008 la ricorrente chiese al comune di Teano l'autorizzazione al riutilizzo della struttura per attività di recupero di legno, ferro, vetro e plastica. Il comune, quindi, in data 10 novembre 2008 rilasciava "un preventivo parere di ammissibilità dell'intervento".

La ricorrente, quindi, in data 13 gennaio 2009 inviava alla provincia di Caserta la "comunicazione di inizio dell'attività di messa in riserva di rifiuti non pericolosi" prevista dal comma 1 dell'articolo 216 d.lgs. n. 152 citato; in data 23 luglio 2009 la provincia di Caserta iscriveva la ricorrente nel registro delle imprese ai sensi dell'articolo 216, comma 3.

Trascorsi i 5 anni previsti dall'articolo 216, comma 5 (secondo cui "la comunicazione di cui al comma 1 deve essere rinnovata ogni cinque anni e comunque in caso di modifica sostanziale delle operazioni di recupero"), la provincia di Caserta con determinazione n. 21/W del 24 febbraio 2014 rinnovava l'iscrizione al registro.

Entrato in vigore il D.P.R. 13 marzo 2013 n. 59, il cui articolo 3 ha previsto, tra l'altro, la sostituzione alle comunicazioni previste dall'articolo 216 d.lgs. n. 152 dell'autorizzazione unica ambientale, la ricorrente presentava in data 11 settembre 2017 istanza di rilascio dell'autorizzazione.

Era quindi indetta la necessaria conferenza di servizi nell'ambito della quale il comune di Teano faceva presente che, in considerazione della destinazione a zona agricola dell'area di insidenza dell'impianto e della circostanza che l'originario titolo edilizio assentisse un impianto di lavorazione di prodotti agricoli, l'impianto della ricorrente avrebbe dovuto essere autorizzato con il procedimento dell'articolo 208 (che disciplina l'autorizzazione unica per i "nuovi impianti").

L'autorizzazione era quindi negata con un provvedimento del 3 dicembre 2018 della provincia di Caserta che la Campania energia impugnava con ricorso R.G. 5150 del 2018 (il ricorso è stato respinto dalla sentenza n. 5440 del 20 novembre 2019 di questa sezione; l'appello contro questa decisione è stato pure respinto dalla sentenza n. 5191 del 25 agosto 2020 della quarta sezione del Consiglio di Stato).

Pendente il giudizio contro il diniego della provincia, la Campania Energia comunque presentava in data 9 gennaio 2019 l'istanza di autorizzazione ex articolo 208; nelle more di questo procedimento la provincia di Caserta con determinazione del 10 gennaio 2019 autorizzava in via provvisoria la prosecuzione dell'attività.

Si svolgeva quindi la conferenza di servizi che era conclusa favorevolmente in data 15 gennaio 2021; nell'ambito della conferenza tutti gli enti partecipanti davano parere favorevole a eccezione del comune di Teano che si esprimeva negativamente per ragioni urbanistiche; il comune – anzi – proponeva anche l'opposizione alla Presidenza del consiglio dei ministri prevista dall'articolo 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990 n. 241; l'opposizione era però dichiarata inammissibile con nota del 5 marzo 2021 e quindi la regione Campania rilasciava con decreto 8 marzo 2021 n. 44 l'autorizzazione. Nelle more del procedimento di opposizione, il comune aveva intanto disposto con ordinanza n. 10 del 24 febbraio 2021 la chiusura dell'attività in base agli articoli 31 e 44 D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380; in sostanza, con questo provvedimento – nel presupposto che i titoli edilizi relativi all'impianto autorizzassero solo attività di lavorazione di prodotti agricoli e che l'attività di recupero di rifiuti fosse incompatibile con la destinazione a zona agricola dell'area – il



comune di Teano sanzionava un illegittimo mutamento di destinazione d'uso inibendo quindi la prosecuzione dell'attività. Il comune di Teano proponeva ricorso a questo Tribunale contro il decreto autorizzativo della regione Campania (analogo ricorso era proposto dalla Ferrarelle s.p.a.); a sua volta la Campania Energia impugnava l'ordinanza di chiusura dell'attività del 24 febbraio 2021. Questi ricorsi erano riuniti e definiti dalla sentenza n. 2748 del 21 aprile 2022 di questa sezione. La sentenza dichiarava improcedibile il ricorso contro l'ordinanza del comune di Teano n. 10 del 24 febbraio 2021 (presentato dalla Campania Energia) e accoglieva i ricorsi contro il provvedimento regionale di rilascio dell'AUA (presentati dal comune di Teano e dalla Ferrarelle s.p.a.) che era quindi annullata. La sentenza n. 2748 del 2022 era oggetto di appello al Consiglio di Stato che la confermava con diversa motivazione con la sentenza n. 286 del 9 gennaio 2023.

In particolare – e per quanto interessa – il Consiglio di Stato riteneva, da un lato, sussistente un difetto di istruttoria, facendo salva una successiva attività provvedimentoale *“anche al fine di effettuare una approfondita indagine per valutare l'eventuale localizzazione dell'impianto all'interno dell'area di concessione ovvero in una zona di rispetto del vincolo”* e, dall'altro, affermava che, nel dichiarare l'improcedibilità del ricorso avverso l'ordinanza del 24 febbraio 2021, *“avrebbe dovuto essere accertata, come peraltro richiesto dalla originaria ricorrente, la sopravvenuta inefficacia dei provvedimenti di sospensione e demolizione in ragione del rilascio dell'autorizzazione ex art. 208 cit., stante la natura di atto sopravvenuto di senso contrario”*.

Va puntualizzato che nelle more del giudizio la provincia di Caserta, con determina del 3 novembre 2022, aveva confermato la proroga dell'iscrizione ex articolo 216 (già prorogata il 10 gennaio 2019); pronunciata la sentenza del Consiglio di Stato n. 286 del 2023, la proroga era revocata con determinazione n. 984 del 5 luglio 2023.

Dato l'esito a essa sfavorevole del contenzioso e la circostanza che l'annullamento dell'AUA rilasciatale era stato pronunciato per un difetto di istruttoria che lasciava fermo l'obbligo di provvedere (sulla base di rinnovata istruttoria), la Campania Energia in data 22 maggio 2023 presentava una istanza preordinata a *“riattivare”* il procedimento di rilascio dell'AUA.

Il procedimento era quindi riavviato e, all'esito dell'acquisizione dei vari pareri e osservazioni, la conferenza si concludeva favorevolmente il 2 agosto 2024.

A questo punto il comune di Teano proponeva il 12 agosto 2024 l'opposizione prevista dall'articolo 14-*quinquies* della legge n. 241 alla Presidenza del Consiglio (l'opposizione era dichiarata inammissibile il 28 agosto 2024); a sua volta, con nota del 14 agosto 2024 la regione Campania sospendeva l'efficacia della determinazione conclusiva della conferenza di servizi e successivamente il 30 agosto 2024 sostituiva il Responsabile del procedimento.

Il nuovo responsabile del procedimento in data 11 settembre 2024 richiedeva alla ricorrente la trasmissione entro 30 giorni del *“certificato di agibilità, di cui all'art. 24 del DPR 380/2001 e s.m.i., degli immobili ricompresi nell'area oggetto dell'istanza”*; nella nota era fatto presente che *“allo stato ... emerge dalla corposa documentazione trasmessa dal Comune di Teano, agli atti della CDS, l'assenza per l'immobile di titoli edilizi legittimanti e l'assenza di agibilità, elementi rilevati anche nel parere espresso dal Dipartimento ARPAC di Caserta ... né può essere ritenuta accoglibile l'asserzione dello Studio Legale Fontanella che il procedimento ex art. 208 del D.Lgs. 152/2006 possa avere una funzione di legittimazione di manufatti presuntivamente abusivi, considerati nel processo produttivo per il rilascio dell'autorizzazione di che trattasi”*.

La ricorrente, quindi, con nota del 16 settembre 2024 contestava la richiesta facendo presente, da un lato, che l'AUA per sua natura ha *“valenza, tra l'altro, di variante allo strumento urbanistico e di titolo edilizio per il mutamento di destinazione d'uso dei manufatti ivi insistenti sulla scorta del quale ottenere poi il certificato di agibilità conforme al nuovo uso”* e che nell'area non esistono manufatti abusivi né procedimenti repressivi in atto (data l'inefficacia dell'ordinanza comunale del 24 febbraio 2022 dichiarata dalla sentenza n. 286 del 2023 del Consiglio di Stato).

La regione con nota del 20 settembre 2024 replicava che, anche se *“l'autorizzazione sostituisce a ogni effetto visti, pareri autorizzazioni e concessioni ... e costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico”*, essa *“non può, comunque, legittimare la presenza di abusi edilizi”*, e che *“l'autorizzazione in parola può costituire nuovo titolo edilizio legittimante, solo ed esclusivamente se il Comune, quale amministrazione competente, nell'esercizio delle proprie funzioni, ritenga irrilevanti le accertate irregolarità edilizie al fine della realizzazione del progetto presentato”*.

La ricorrente ribadiva con nota del 29 settembre 2024 l'inesistenza di opere abusive e di procedimenti repressivi in atto facendo presente, in relazione alla richiesta di trasmissione dell'agibilità, che quest'ultima era sussistente in relazione alla attività di lavorazione dei prodotti agricoli originariamente svolta nell'immobile mentre, per quanto concerne l'attività di trattamento dei rifiuti, essa avrebbe potuto essere ottenuta solo a seguito del rilascio dell'AUA (nel senso che l'AUA avrebbe costituito in capo all'istante il titolo per la realizzazione dell'impianto e il presupposto per ottenere l'agibilità dell'immobile relativamente al nuovo uso autorizzato). In pratica la tesi della ricorrente era che la richiesta di agibilità dell'immobile per l'uso da autorizzare ex articolo 208 si risolveva nella richiesta di un adempimento impossibile giuridicamente e che l'unico adempimento possibile sarebbe stato l'attestazione dello stato legittimo dell'immobile, cioè della sua conformità alla concessione edilizia del 13 settembre 1977 (che era anche trasmessa il 29 ottobre 2024).

Tuttavia, con nota del 4 ottobre 2024 il responsabile del procedimento insisteva nel richiedere il certificato di agibilità degli immobili.

Seguiva il 4 novembre 2024 un preavviso di diniego; nel preavviso si indicavano due ragioni ostative.



In primo luogo si contestava che *“con nota prot. reg. n. 0424207 del 11/09/2024 è stata la chiesta la trasmissione entro trenta giorni del “certificato di agibilità, di cui all’art. 24 del DPR 380/2001 e s.m.i., degli immobili ricompresi nell’area oggetto dell’istanza” e che la ditta “con nota acquisita al prot. reg. n. 0512049 del 30/10/2024, trasmetteva, a firma di un tecnico incaricato, l’attestazione di conformità all’art. 9 bis del D.P.R. 380/2001 degli immobili diche trattasi”*; in secondo luogo si richiamavano alcuni passi della sentenza n. 286 del 2023 del Consiglio di Stato e in particolare quelli del punto 11.1.3, secondo cui *“dal giudicato emerge pertanto sia la assenza di titoli edilizi per l’impianto, essendo stati rilasciati unicamente i titoli per la pregressa attività ortofrutticola, che la qualificazione come “nuovo” dell’impianto oggetto dell’autorizzazione oggetto di impugnazione nel presente giudizio”, e quelli del punto 13.1, secondo cui “tale statuizione, ad ogni modo, non produce alcun effetto sulla gravata pronuncia, con cui il TAR, in accoglimento dei ricorsi nn. 2081/2021 e 3845/2021, ha annullato l’autorizzazione unica rilasciata in favore della società Campania Energia”*.

La ricorrente presentava quindi il 13 novembre 2024 ulteriori osservazioni con cui contestava il preavviso ma, ciononostante, con il decreto impugnato il competente Dirigente negava l’autorizzazione richiesta richiamando le sentenze del T.A.R. n. 2748 del 2022 e del Consiglio di Stato n. 286 del 2023 e aggiungendo che *“alla luce delle osservazioni della ditta e di quanto ut supra non risultano mutate le circostanze di fatto degli immobili e dell’area in esame, nemmeno sotto il profilo edilizio e urbanistico, anche rispetto a quanto statuito dal giudice amministrativo ripetutamente, oltreché riguardo alla posizione comunale in ordine all’asserita incompatibilità ambientale del progetto rispetto alla vocazione agricola dell’area destinata a ospitare l’impianto”*.

Di qui la proposizione del ricorso con il quale la Campania Energia denuncia che il diniego impugnato è illegittimo:

1) per violazione dell’articolo 208 del d.lg. n. 156 e difetto di istruttoria e motivazione in quanto la regione, senza alcuna motivazione, si è discostata dalle conclusioni assunte a maggioranza dalla conferenza di servizi sostituendovi una propria diversa valutazione basata su argomenti che erano già stati valutati in modo opposto dalla conferenza e adeguandosi in modo acritico al parere negativo del comune di Teano;

2) per difetto di presupposti, in quanto nessuna delle ragioni ostative poste a fondamento del provvedimento sono in realtà fondate; al riguardo viene fatto presente: 2a) in merito alla destinazione urbanistica dell’area, che la destinazione a zona agricola è considerata compatibile con il tipo di impianti in questione e comunque l’autorizzazione ex articolo 208 sostituisce tutti i titoli edilizi occorrenti e quindi anche il titolo edilizio e la variante urbanistica che si renda necessaria; in ogni caso viene anche fatto presente che l’area in questione è da anni utilizzata per attività diverse da quella agricola e nella zona comunque non esistono attività agricole di pregio o allevamenti da tutelare tanto più che l’impianto in questione svolgerebbe attività di messa in riserva e recupero di rifiuti non pericolosi (carta, cartone, vetro, ferro, legno, plastica) e, non emettendo fumi, vapori o qualsivoglia immissione nociva, avrebbe un impatto ambientale pari a zero, come dimostra la circostanza che durante l’arco di svolgimento dell’attività essa non ha mai dato luogo a rilievi; 2b) in merito alla legittimità edilizia dello stato di fatto, che l’immobile esistente è stato realizzato in base a regolare concessione; 3c) in merito alla richiesta di agibilità, che l’immobile esistente è dotato di agibilità relativamente all’uso originariamente autorizzato e che l’agibilità per l’uso futuro presuppone il rilascio dell’AUA (che sostituisce tra l’altro il titolo edilizio), nel senso che quest’ultima, avendo l’effetto di autorizzare il mutamento di destinazione d’uso, costituisce il presupposto per presentare la segnalazione di agibilità ex articolo 24 D.P.R. n. 380 per il nuovo uso autorizzato; quindi, come già segnalato in sede di procedimento, la richiesta della regione di presentare il certificato di agibilità per l’attività di trattamento dei rifiuti è pretestuosa e si traduce in un adempimento impossibile; 3d) in ordine all’ordinanza di chiusura dell’attività, che il provvedimento del 24 febbraio 2022 era divenuto inefficace come statuito dal Consiglio di Stato e che, essendo stata l’attività di trattamento dei rifiuti interrotta dal 13 luglio 2023, non esiste alcun illecito urbanistico da sanare;

3) per difetto di presupposti e travisamento, in quanto la regione ha frainteso il contenuto delle pronunce giurisdizionali che si sono occupate della controversia richiamandone in modo non pertinente stralci il cui significato è stato travisato; in particolare la sentenza n. 286 del 2023 del Consiglio di Stato riconosceva sussistente un mero difetto di istruttoria in quanto *“non è stata valutata dalla Regione la conformità urbanistica ed ambientale del nuovo progetto specificamente per quanto concerne il vincolo minerario”*. In particolare, anche secondo il Consiglio di Stato, il difetto di istruttoria in cui è incorsa in precedenza la Regione nel rilascio della precedente autorizzazione ex art. 208 consiste nella circostanza di aver valutato l’impianto come preesistente e non come nuovo. Il Consiglio di Stato pertanto ha ritenuto al capo 11.1.3 (valorizzato indebitamente a supporto del diniego) che l’istruttoria del procedimento ex art. 208 avrebbe dovuto essere effettuata dalla Regione come se fosse un nuovo impianto, facendo quindi salva la successiva attività provvedimentale *“anche al fine di effettuare una approfondita indagine per valutare l’eventuale localizzazione dell’impianto all’interno dell’area di concessione ovvero in una zona di rispetto del vincolo”*; la tesi della ricorrente è quindi che la conferenza di servizi ha eseguito gli approfondimenti istruttori occorrenti acclarando *“la concreta compatibilità localizzativa avendo valutato in particolare la compatibilità con il vincolo minerario ed inoltre che nella specifica area non esistono colture di pregio o allevamenti da tutelare, ossia accertando che non sussistono elementi di concreta incompatibilità dell’impianto con le caratteristiche della zona”*. Puntualizza la ricorrente che, a differenza di quanto sembra sostenere il provvedimento, *“il Consiglio di Stato non ha di certo statuito che l’impianto non può essere localizzato in quella zona per un’incompatibilità urbanistico e/o edilizia, ma ha affermato la necessità di una compiuta valutazione di concreta compatibilità localizzativa sul presupposto normativamente indiscutibile che l’astratta destinazione urbanistica agricola*



così come l'esistenza di titoli edilizi per uso agricolo non sono in alcun modo ostativi poiché l'autorizzazione ex art. 208 ha valenza omnicomprendente di variante urbanistica e di titolo edilizio avendo la funzione proprio di autorizzare impianti in zone solo astrattamente incompatibili dal punto di vista urbanistico/edilizio".

La ricorrente conclude quindi chiedendo l'annullamento del provvedimento di diniego e la condanna della regione Campania e del comune di Teano al risarcimento dei danni; in particolare la ricorrente chiede il risarcimento dei danni derivanti da mancato guadagno, che quantifica in euro 3.852,12 per ogni mese in cui la ditta non ha potuto usufruire dell'autorizzazione a partire dal 1° settembre 2024 e sino al momento in cui sarà rilasciata l'autorizzazione, e il risarcimento del "danno esistenziale" subito per effetto dell'interruzione dell'attività da liquidare in via equitativa.

Si sono costituiti in giudizio e resistono al ricorso la regione Campania, il comune di Teano, l'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente per la regione Campania e la Ferrarelle s.p.a. (si tratta di una società che è titolare di una concessione di acque minerali, che si oppone alla realizzazione dell'impianto e che, come già accennato, è stata parte del giudizio conclusosi con la sentenza n. 286 del 2023 del Consiglio di Stato).

In data 14 marzo 2025 la Ferrarelle s.p.a. ha notificato e depositato un ricorso incidentale. La società – premesso di essere stata ammessa a partecipare in qualità di "uditore" alla conferenza di servizi del 21 settembre 2023 e di essere venuta a conoscenza del diniego di AUA solo a seguito della notificazione del ricorso di Campania Energia (non essendo stata messa al corrente delle ulteriori sedute della conferenza né delle interlocuzioni avvenute in seguito alla sostituzione del responsabile del procedimento) – impugna il provvedimento di diniego in quanto non ha respinto l'istanza anche a causa dell'incompatibilità del progetto con le concessioni minerarie di cui essa è titolare.

Essa deduce anzitutto che sono state violate le garanzie procedurali dato che, contraddittoriamente, essa è stata in un primo momento ammessa a partecipare al procedimento (essendo stata invitata alla seduta della conferenza del 21 settembre 2023) mentre è stata completamente esclusa dai successivi sviluppi della procedura, di cui è venuta a conoscenza solo *a posteriori*.

Nel merito essa premette che la conferenza di servizi del 2 agosto 2024 – nell'esprimere il proprio avviso favorevole alla realizzazione dell'impianto – ha recepito i nulla osta degli uffici regionali che hanno negato possibili interferenze dell'impianto realizzando con le concessioni minerarie di cui è titolare; si tratta dei pareri della Direzione Generale LL.PP. Staff 501891 e della UOD 50.02.02, che hanno espresso rispettivamente i pareri prot. n. 0356360 del 18.07.2024 e prot. n. 373911 del 30.07.2024. Denuncia la ricorrente che questi pareri – oltretutto resi considerando esclusivamente la documentazione presentata dalla Campania Energia e senza darle la possibilità di presentare proprie osservazioni – non hanno in alcun modo considerato "il rischio per la purezza delle acque minerali derivante da eventuali incidenti che si possono verificare nel realizzando impianto", così tra l'altro violando l'articolo 16 delle norme tecniche di attuazione del piano di tutela delle acque approvato con delibera G.R. Campania n. 440 del 12 ottobre 2021 (secondo cui "nelle aree d'interesse minerale e termale, così come definite nell'ambito della Proposta di Piano Regionale delle Acque Minerali e Termali – PRAMT - di cui alla Delibera di Giunta regionale n. 633 del 15- 11-2016, si applicano specifiche misure di salvaguardia ai fini della tutela qualiquantitativa. 2. Nelle more dell'adozione di apposita regolamentazione regionale, si applicano i limiti ed i vincoli imposti per la tutela delle acque di cui all'art. 9, comma 1, lettere a) e b) delle presenti NTA. Per le caratteristiche minerali, di oligoelementi o altri costituenti e, eventualmente, per taluni loro effetti, le aree di cui al comma 1 vanno tenute al riparo da ogni rischio di inquinamento ai sensi del D. Lgs. 8 ottobre 2011, n. 176") e non considerando il mutato quadro normativo costituzionale che ha "inserito la tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali della Costituzione". In merito all'esistenza del rischio di inquinamento la Ferrarelle s.p.a. ha depositato una relazione a firma di un geologo in cui è sostenuto che "l'attivazione e gestione di un impianto di rifiuti non pericolosi nell'area in oggetto, potrebbe determinare un elevato rischio di inquinamento delle acque minerali naturali. Dal punto di vista idrogeologico, sono individuate tre fondamentali condizioni peggiorative per la valutazione complessiva del rischio: 1. presenza di una falda acquifera molto superficiale in grado di interagire facilmente con sostanze inquinanti ovvero con eventuali incidenti ambientali; 2. scarsa capacità autodepurante del complesso suolo-sottosuolo per la elevata trasmissibilità dell'acquifero; 3. continuità litostratigrafia con l'acquifero Ferrarelle e quindi facilità di trasmissione di eventuali percolati inquinanti nel tempo".

All'esito della pubblica udienza dell'8 luglio 2025, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso principale è in parte fondato e va accolto.

Per meglio comprendere le ragioni della decisione è opportuno chiarire quali fossero i vincoli nascenti dalla sentenza n. 286 del 2023 del Consiglio di Stato. Questa pronuncia, che ormai è passata in giudicato, nel confermare con diversa motivazione la sentenza n. 2748 del 21 aprile 2022 di questa sezione, che aveva annullato, su ricorsi del comune di Teano e della Ferrarelle s.p.a., il decreto n. 44 del 2021 con cui la regione Campania aveva rilasciato alla Campania energia l'AUA, ha affermato che:

- a) l'autorizzazione richiesta si riferisce a un impianto nuovo, diverso da quello oggetto della comunicazione di inizio dell'attività del 2009;
- b) l'immobile preesistente era legittimato urbanisticamente dal titolo edilizio rilasciato nel 1977 per la realizzazione di un impianto per la lavorazione di prodotti agricoli e l'attività di trattamento dei rifiuti successivamente ivi svolta non è mai stata legittimata dal punto di vista urbanistico-edilizio (questo è il significato del punto 11.1.3 della sentenza

richiamato nel preavviso di diniego e nel provvedimento impugnato);

c) dalla qualificazione come “nuovo” dell’impianto discende che *“la conferenza di servizi avrebbe dovuto necessariamente valutare le obiezioni sollevate dal comune relativamente alla conformità urbanistica ed avrebbe dovuto effettuare una compiuta valutazione di compatibilità ambientale del nuovo progetto presentato dall’appellante, presupposto imprescindibile ai sensi degli artt. 177 e 208 del d.lgs. n. 152/2006 per poter rilasciare l’autorizzazione richiesta”*;

d) al contrario la conferenza aveva fatto <<affidamento sulle pregresse “autorizzazioni semplificate”, che in ragione delle richiamate affermazioni del giudicato devono ritenersi giuridicamente inesistenti, e conseguentemente sono state omesse le necessarie valutazioni di conformità edilizia e di compatibilità urbanistica e ambientale e non è stata fornita adeguata motivazione al fine di ritenere superate le criticità sollevate dal comune, come richiesto dall’art. 208, comma 3, norma applicabile alla fattispecie invero, il comune di Teano esprimeva parere non favorevole all’approvazione del progetto della Campania Energia, rappresentando, inter alia, che l’area oggetto di richiesta ricade in zona sottoposta a vincolo minerario apposto dalla regione Campania, ponendosi all’interno della “zona di protezione ambientale”, di ricarica delle falde e nella “zona di rispetto” a tutela delle concessioni rilasciate a società fornitrici di acque minerali”; erroneamente la conferenza “al fine di effettuare il giudizio di compatibilità ambientale”, si limitava “a fare rinvio ai contenuti del decreto VIA n. 498 del 28 marzo 2014, considerando che anche il parere positivo dell’ARPAC cita il medesimo provvedimento. Tuttavia ... tale giudizio di compatibilità ambientale veniva formulato tenendo conto dei vincoli esistenti a quella data, quindi non anche del sopraggiunto vincolo minerario>>.

Sulla base di queste premesse il Consiglio di Stato confermava con diversa motivazione la sentenza del T.A.R. “salvi i futuri provvedimenti amministrativi, anche al fine di effettuare una approfondita indagine per valutare l’eventuale localizzazione dell’impianto all’interno dell’area di concessione ovvero in una zona di rispetto del vincolo”.

Poste queste premesse, può stabilirsi quali fossero i vincoli sulla successiva attività amministrativa, il che equivale a chiedersi cosa dovesse fare la regione in sede di rinnovazione parziale del procedimento. La risposta al quesito è che la regione avrebbe dovuto porre rimedio al deficit istruttorio censurato dal Consiglio di Stato e quindi rinnovare l’istruttoria in particolare valutando le ragioni di contrarietà all’intervento del comune di Teano e il profilo relativo alla compatibilità ambientale dell’impianto in particolare con riferimento al vincolo minerario.

Il modo corretto di operare - una volta chiusa il 23 agosto 2024 con esito favorevole alla ricorrente principale la conferenza di servizi, ove questo esito si fosse voluto disattendere - sarebbe quindi stato quello di motivare in ordine alla prevalenza del parere negativo del comune di Teano espresso il 3 aprile 2024 dal responsabile dell’area territorio. In questo parere il responsabile dell’area territorio si esprimeva negativamente in base ai rilievi che: 1) l’impianto non è compatibile con la destinazione agricola dell’area di insidenza; 2) contrasta con il vincolo di tutela della concessione per lo sfruttamento dell’acqua minerale; 3) contrasta con le prescrizioni del PTCIP che prevede l’obbligo del comune di deperimetrare le aree industriali e ASI essendo stato attribuito al comune di Teano e all’alto casertano il ruolo di “serbatoio di biodiversità” della regione; 4) l’area di insidenza dell’impianto ricade all’interno dell’area di protezione, rispetto e tutela ambientale della concessione “Ferrarelle II”; 5) l’immobile è privo di titoli edilizi legittimanti l’attuale destinazione d’uso e risulta interessato dall’ordinanza n. 10 del 24 febbraio 2022 che aveva ingiunto la immediata sospensione dell’attività di trattamento dei rifiuti; 6) il comune in data 16 novembre 2023 aveva già espresso parere negativo su una SCA (segnalazione certificata di agibilità) presentata dalla Campania Energia.

Orbene, la conferenza di servizi ha operato secondo le direttive della sentenza del Consiglio di Stato.

Il responsabile del procedimento, infatti, riavviava il procedimento il 12 luglio 2023 e indiceva una prima seduta della conferenza di servizi in data 21 settembre 2023; alla conferenza era tra l’altro invitata a partecipare come “uditore” la Ferrarelle s.p.a.; all’esito della riunione del 21 settembre 2023 – essendo stato già acquisito un parere dell’ARPAC che evidenziava criticità del progetto richiedendo integrazioni e chiarimenti - il responsabile del procedimento dava all’istante un termine di 90 giorni per la trasmissione dei chiarimenti richiesti dall’ARPAC e “invitava” Ferrarelle s.p.a. – che aveva chiesto di intervenire nel procedimento - a far pervenire “le proprie osservazioni” a tutti gli enti coinvolti “atteso che il rappresentante della ditta è stato invitato a partecipare solo in qualità di uditore”; il comune di Teano, la ASL Caserta e la provincia di Caserta si riservavano di far pervenire i propri pareri.

In concreto:

a) la ASL Caserta trasmetteva parere favorevole con prescrizioni (parere del 9 marzo 2024 confermato in data 29 luglio 2024);

b) la provincia di Caserta emetteva parere favorevole il 26 marzo 2024 ritenendo superati i rilievi in merito all’aspetto urbanistico formulati dal proprio rappresentante nella riunione della conferenza del 21 settembre 2023;

c) il comune di Teano adottava un primo parere favorevole del 25 marzo 2024 a firma del responsabile dell’area infrastrutture e ecologia; questo parere era oggetto di critica da parte del Sindaco che, con nota del 26 marzo 2024, contestava al responsabile dell’area infrastrutture e ecologia la competenza a esprimerlo (e lo invitava a annullarlo) e sosteneva che la competenza spettasse al Responsabile dell’area territorio, edilizia e urbanistica; quest’ultimo rilasciava il 3 aprile 2024 un parere negativo (il cui contenuto è stato sopra riassunto);

d) erano altresì acquisiti il parere favorevole dei vigili del fuoco di Caserta, le note della Direzione Generale LL.PP. Staff

501891 del 18 luglio 2024 e della UOD 50.02.02 del 30 luglio 2024 (si tratta delle strutture regionali competenti in materia di acque minerali) pure favorevoli al progetto e il parere tecnico ARPAC del 23 luglio 2024 (favorevole per quanto riguarda gli aspetti tecnici di competenza dell'agenzia);

e) a sua volta la ricorrente presentava vari documenti di controdeduzioni e osservazioni in correlazione alle criticità segnalate dall'ARPAC e dalla provincia nella seduta del settembre 2023 e delle motivazioni del parere negativo del comune del 3 aprile 2024 (rispettivamente in data 5 ottobre 2023, 16 aprile 2024 e 1° agosto 2024).

f) la Ferrarelle s.p.a. non aderiva "all'invito" rivolte il 21 settembre 2023 a presentare osservazioni.

Seguiva il 2 agosto 2024 la seduta della conferenza che si concludeva, come già visto, con esito favorevole. Poiché nel relativo verbale non sono esplicitamente chiarite le ragioni della prevalenza accordata ai pareri favorevoli, deve presumersi che esse risiedano nella condivisione delle argomentazioni formulate nei documenti della ricorrente per confutare il parere del 4 aprile 2024 del comune di Teano.

Ciò premesso, ove il (nuovo) responsabile del procedimento avesse voluto disattendere le conclusioni della conferenza ritenendo prevalente il parere negativo del comune di Teano, avrebbe avuto l'onere motivarne le ragioni, avendo in particolare riguardo a ciascuno degli elementi ostativi che quel parere indicava (e che nei propri documenti la ricorrente aveva partitamente contestato sostenendone l'infondatezza in diritto e in fatto).

L'attività posta in essere dal nuovo responsabile del procedimento dopo gli esiti della conferenza di servizi del 2 agosto 2024 si è focalizzata, invece, solo su una parte dei rilievi del comune e le ragioni della prevalenza accordata al parere di quest'ultimo si identificano con i rilievi in esso formulati ai punti 5 e 6.

Questi rilievi sono però privi di fondamento. Che l'immobile della ricorrente fosse privo di titolo edilizio legittimante l'attività di trattamento dei rifiuti e che tale attività fosse priva di agibilità è infatti pacifico e la funzione del rilascio dell'AUA sarebbe stata proprio quella di assentire l'impianto (il "nuovo impianto") anche dal punto di vista edilizio in modo da permettere, una volta che l'autorizzazione fosse stata rilasciata, di ottenere l'agibilità; in questa prospettiva le censure della ricorrente relative alla richiesta di trasmissione della agibilità rivolte dal responsabile del procedimento sono fondate e parimenti fondate sono le censure in merito alla non preesistenza di abusi e alla non pertinenza alla fattispecie di quanto sostenuto in merito all'impossibilità di sanarli attraverso il rilascio dell'AUA; se infatti l'istanza si riferisce a un impianto nuovo e se l'attività di quello preesistente era cessata dal 13 luglio 2023 (in conseguenza del ritiro della proroga concessa dalla provincia di Caserta) è chiaro che alla data della conferenza di servizi e del provvedimento non esisteva (più) alcun abuso e che il rilascio dell'AUA non avrebbe quindi determinato una sanatoria di abusi, nel senso che l'immobile preesistente era ed è munito di titolo edilizio e – essendo la sua utilizzazione come impianto per il trattamento di rifiuti cessata – non vi era più un mutamento non autorizzato di destinazione d'uso (che il rilascio dell'AUA richiesta avrebbe sanato). Del resto che la pregressa attività di raccolta rifiuti svolta dalla ricorrente e ormai cessata non impedisse di per sé l'autorizzazione alla realizzazione di un "nuovo impianto" è implicito nella sentenza del Consiglio di Stato più volte citata che ha evidentemente ammesso questa possibilità sia pure all'esito di una rinnovata istruttoria secondo quanto in essa puntualizzato.

Al riguardo va solo precisato che:

a) il comune di Teano ha sostenuto che non sarebbe vero che l'attività fosse cessata alla data del 13 luglio 2023 in quanto essa era ancora in essere almeno alla data del 5 settembre 2023 in cui vi è stato un accesso di personale dei vigili del fuoco, che ha accertato che l'impianto a quella data era in esercizio; questo profilo ha un particolare rilievo perché – se risultasse vero che l'attività di trattamento dei rifiuti era continuata – il rilascio dell'AUA richiesta avrebbe effettivamente avuto un valore di sanatoria dell'attività; senonché la ricorrente ha negato che tale circostanza fosse vera sostenendo che l'attività di raccolta dei rifiuti fosse cessata alla data del 13 luglio 2023 e che le attività successive fossero rivolte alla semplice manutenzione dell'immobile; a riprova di ciò è stato depositato il registro di carico e scarico dei rifiuti, l'ultima annotazione sul quale reca la data "11 luglio 2023".

Le argomentazioni della ricorrente sono persuasive; in effetti le ultime annotazioni sui registri risalgono rispettivamente alle date "11 luglio 2023" (registro di carico) e "4 luglio 2023" (registro di scarico); ciò dimostra che effettivamente l'attività era stata interrotta e, d'altro lato, se così non fosse e se l'attività fosse continuata, deve presumersi che il comune di Teano, in ragione della sua contrarietà all'impianto, avrebbe adottato (e documentato in giudizio) un nuovo provvedimento di inibizione dell'attività analogo a quello più volte citato del 10 febbraio 2022;

2) in prossimità dell'udienza pubblica il comune di Teano, a riprova dell'esistenza di abusi edilizi della ricorrente, ha depositato due verbali di accertamento di violazioni edilizie a carico della ricorrente principali risalenti il primo alla data 8 gennaio 2025 e il secondo alla data 17 marzo 2025; da quel che è dato capire queste violazioni si riferiscono a una tettoia destinata a ospitare pannelli fotovoltaici realizzata in forza di una C.I.L.A. presentata il 15 maggio 2023 e a una pensilina e a un locale tecnico (realizzato su una particella non interessata dal progetto in contestazione); sul punto la ricorrente ha persuasivamente dedotto che questi abusi (che essa comunque contesta, sostenendo la realizzabilità mediante C.I.L.A. di impianti fotovoltaici e la riconducibilità all'edilizia "libera" della pensilina) non rilevano ai fini della soluzione della controversia, in quanto il relativo accertamento (che comunque non ha ancora dato luogo a provvedimenti repressivi) risale a epoca successiva alla conferenza di servizi e al provvedimento impugnato; e, in effetti, la legittimità del provvedimento va valutata in relazione alla situazione di fatto e di diritto esistente al tempo del procedimento e della sua

chiusura e questi nuovi accertamenti – tenuto conto oltretutto che gran parte delle opere realizzate e comunque quelle sicuramente più significative sono state autodenunciate al comune con la C.I.L.A. del maggio 2023 (senza che l'amministrazione per quasi due anni facesse alcunché al riguardo) – sembrano un estremo tentativo del comune di Teano di dimostrare l'abusività della situazione di fatto dell'immobile.

Quanto alle ulteriori argomentazioni del parere comunale (mancanza di conformità urbanistica e contrarietà con le esigenze di protezione ambientale in relazione alla qualificazione del territorio casertano come "serbatoio di biodiversità" e al vincolo posto a tutela della concessione di acque minerali), si tratta di ragioni che il provvedimento di diniego non considera né risulta che a esse si sia fatto riferimento nelle interlocuzioni tra regione e ricorrente successive alla riunione della conferenza di servizi (che, essendo stata chiusa positivamente, aveva evidentemente accolto le argomentazioni ivi spese dalla ricorrente e i pareri favorevoli espressi dalle strutture regionali aventi competenza in materia di tutela e gestione delle acque minerali).

Da quanto precede risulta dunque che il provvedimento impugnato è illegittimo e che quindi la domanda di annullamento contenuta nel ricorso principale è fondata.

Può quindi passarsi all'esame del ricorso incidentale.

Esso risulta ammissibile nonostante il provvedimento impugnato sia un provvedimento favorevole alle ragioni della Ferrarelle s.p.a., ricorrente incidentale, e le censure proposte non siano preordinate a ottenere la declaratoria di l'inammissibilità o il rigetto del ricorso principale; tali censure – consistenti nella denuncia di illegittimità diverse e ulteriori del medesimo provvedimento impugnato con il ricorso principale – sono infatti tali da far ottenere dei vantaggi alla Ferrarelle in sede di rinnovazione del procedimento conseguente all'accoglimento del ricorso principale.

L'eccezione di inammissibilità del ricorso incidentale sollevata dalla Campania Energia non può quindi trovare accoglimento.

Ciò premesso, con il primo motivo Ferrarelle sostiene la violazione delle garanzie procedurali denunciando che - illegittimamente e contraddittoriamente rispetto alla decisione di ammetterla alla riunione della conferenza di servizi del 21 settembre 2023 - la regione non le ha consentito la partecipazione al (o meglio alle ulteriori fasi del) procedimento, nonostante ella vi avesse un chiaro interesse, radicato non solo sulla sua concessione di acque minerali ma anche sulla circostanza che essa era stata ricorrente nel precedente contenzioso che ha dato origine all'annullamento da parte del giudice amministrativo dell'AUA che "in prima battuta" era stata assentita alla Campania Energia.

Il motivo è infondato. A termini di stretto diritto l'avviso di procedimento e la partecipazione sono previsti in favore dei soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre i suoi effetti e ai soggetti che "per legge" devono intervenire (articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241); la Ferrarelle non rientra in alcuna di queste ipotesi; d'altro lato le conferenze di servizi hanno la funzione di effettuare "un esame contestuale dei vari interessi pubblici coinvolti nel procedimento e permettere l'acquisizione di pareri, intese, concerti, nulla osta o altri atti di assenso, comunque denominati, resi da diverse amministrazioni, inclusi i gestori di beni o servizi pubblici" (cfr. articolo 14 della legge n. 241). Quindi la regione non aveva l'obbligo di invitare alla conferenza la Ferrarelle s.p.a.; in punto di fatto poi va rilevato che alla Ferrarelle è stata comunque offerta la possibilità di interloquire, visto che è stata comunque invitata come "uditore" alla riunione del 21 settembre 2023 e invitata in tale sede a far pervenire osservazioni (facoltà di cui non si è avvalsa); di conseguenza alla Ferrarelle è stata offerta la possibilità di partecipare nelle forme ordinariamente previste dalla legge n. 241 per la partecipazione al procedimento di soggetti portatori di interessi correlati al suo oggetto.

Per quanto concerne il profilo del vincolo minerario, va premesso che l'articolo 4 della legge regionale 29 luglio 2008, n. 8, nel disciplinare l'oggetto delle concessioni di acque minerali, stabilisce al comma 9 che "la concessione, al fine di preservare le caratteristiche qualitative delle acque minerali ed assicurare la salvaguardia del giacimento ed il rispetto delle condizioni minime igienico sanitarie degli emungimenti, indica, oltre che l'area di concessione, le aree di salvaguardia distinte in zone di rispetto e zone di protezione ambientale"; aggiungono i commi 10 e 11 che "le zone di rispetto sono individuate sulla base di apposito studio idrogeologico presentato dal soggetto richiedente la concessione e ricomprendono le sorgenti, i pozzi ed i punti di presa; le zone di protezione ambientale ricomprendono le aree di ricarica delle falde, anche all'esterno del perimetro di concessione" (comma 10) e che "nelle zone di rispetto, necessariamente interne all'area di concessione, da individuarsi in relazione alle situazioni locali di vulnerabilità e rischio per le falde acquifere, sono vietate le attività inquinanti, nonché quelle che possono pregiudicare o alterare le caratteristiche chimiche, chimico-fisiche e batteriologiche della risorsa; nelle zone di protezione ambientale sono proposte, negli strumenti di pianificazione territoriale, idonee misure relative alla destinazione d'uso del territorio e misure di tutela e salvaguardia delle aree di ricarica".

È incontestato che l'area dell'impianto della Campania Energia è posta all'esterno del perimetro delle concessioni della Ferrarelle, rientrando all'interno dell'area di protezione ambientale delle Concessioni di acqua minerale denominate "Sorgente Santagata", Acque Minerali ex perpetue "Ferrarelle-Plianana-Maxima-Eletta" e "Ferrarelle II".

Ciò premesso, le allegazioni della ricorrente incidentale in merito al rischio di inquinamento correlato a possibili incidenti dell'impianto non sono persuasive; va anzitutto rilevato che esse avrebbero potuto essere introdotte all'interno del procedimento se la Ferrarelle avesse dato seguito all'invito a presentare osservazioni; sul punto essa si difende sostenendo di aver chiesto che le fosse indicato il termine per presentarle e che a tale richiesta illegittimamente non è stato dato



riscontro dal responsabile del procedimento; va però obiettato che tra la prima riunione della conferenza di servizi del 16 settembre 2023 e la seconda riunione del 2 agosto 2024 è trascorso quasi un anno, un tempo più che sufficiente per presentare osservazioni a prescindere dal mancato riscontro alla richiesta di fissazione di termini.

Quanto poi alla sostanza delle argomentazioni della Ferrarelle sul rischio di inquinamento legato a possibili incidenti, va osservato che si tratta di profili che in realtà sono stati considerati dalle competenti strutture regionali che hanno ritenuto, con valutazione che non appare irragionevole o incongrua e che comunque non risulta essere contraddetta con appropriata documentazione, che la falda acquifera che si trova sotto l'impianto (a circa 49 metri di profondità) presenta caratteristiche diverse da quelle delle acque minerali e quindi non interferisce con l'area delle concessioni minerarie; a ciò si aggiunge che il progetto prevede la realizzazione di una pavimentazione impermeabilizzata che garantirà l'isolamento dei rifiuti rispetto al suolo sottostante; in definitiva, quindi, dall'istruttoria eseguita dalla regione risulta che il rischio di contaminazione delle acque minerali è praticamente da escludere sia per la presenza della pavimentazione impermeabilizzata che isola l'area dell'attività dal suolo sottostante sia dal fatto che comunque la falda acquifera sottostante per le sue caratteristiche chimiche non interferisce con l'andamento delle acque minerali. A quanto precede va poi aggiunto che l'impianto in contestazione è destinato al recupero di rifiuti solidi riciclabili non pericolosi per cui le relative immissioni nell'ambiente circostante sono minime per non dire inesistenti; il rischio di una interferenza con le falde acquifere sottostanti risulta dunque obiettivamente estremamente ridotto e ciò in ultima analisi è confermato dal fatto che la Campania Energia ha già svolto la medesima attività per anni senza che ciò desse luogo a contestazioni di sorta sotto il profilo ambientale latamente inteso.

In definitiva la domanda di annullamento del ricorso principale va accolta mentre il ricorso incidentale va respinto. Il provvedimento impugnato deve quindi essere annullato con salvezza delle ulteriori determinazioni dell'amministrazione. Quanto alla domanda di risarcimento dei danni essa non può essere accolta; il risarcimento del danno non è infatti una conseguenza automatica dell'annullamento del provvedimento amministrativo illegittimo, presupponendo che risulti con certezza la spettanza del cd. bene della vita, cioè che – ove l'illegittimità rilevata dal giudice amministrativo non vi fosse stata – sarebbe stato emanato un provvedimento (legittimo) che avrebbe soddisfatto la pretesa del ricorrente; così non è nel caso in esame dato che l'annullamento deriva dal rilievo di un vizio di istruttoria e motivazione che implica il riesercizio del potere dell'amministrazione con esito non necessariamente favorevole alla ricorrente.

Le spese di giudizio in considerazione della complessità e particolarità della fattispecie possono essere interamente compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – NAPOLI (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, accoglie in parte il ricorso principale nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato e respinge la domanda di risarcimento dei danni; respinge il ricorso incidentale.

Spese compensate.

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

(Omissis)