

Autorizzazione unica alla realizzazione e gestione di un impianto di rifiuti pericolosi e non pericolosi nonché per le emissioni in atmosfera

Cons. Stato, Sez. IV 15 settembre 2025, n. 7325 - Martino, pres. f.f.; Furno, est. - GE.S.I.A. s.p.a. - Gestione Servizi Igiene Ambientale (avv. D'Angiolella) c. Comune di Teano (avv. Centore) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica alla realizzazione e gestione di un impianto di rifiuti pericolosi e non pericolosi nonché per le emissioni in atmosfera.

(Omissis)

FATTO

1. La questione oggetto della presente controversia riguarda la legittimità del provvedimento con il quale il Direttore generale della Direzione per il ciclo integrato delle acque e dei rifiuti, valutazione e autorizzazioni ambientali della Regione Campania ha rilasciato alla GE.S.I.A. s.p.a. (d'ora innanzi Gesia) l'autorizzazione unica alla "realizzazione e gestione di un impianto di rifiuti pericolosi e non pericolosi nonché per le emissioni in atmosfera da ubicare nel Comune di Teano in ottemperanza alle sentenze del Consiglio di Stato IV nn. 3479 del 4 aprile 2023 e 1572 del 16 febbraio 2024".

2. Si tratta dell'esito di una vicenda che è iniziata il 12 giugno 2014 con la presentazione della istanza di autorizzazione da parte di Gesia e che può essere sintetizzata nei termini seguenti.

L'istanza era inizialmente respinta con un provvedimento dirigenziale del 6 settembre 2016, nonostante il procedimento di valutazione di impatto ambientale fosse stato definito positivamente; il provvedimento reiettivo del 6 settembre 2016 era impugnato dalla Gesia, che ne otteneva l'annullamento con la sentenza n. 5298, del 9 novembre 2017, del T.a.r. Campania, confermata dalla sentenza n. 7011, del 19 ottobre 2021, di questa Sezione del Consiglio di Stato.

2.1. Il procedimento era quindi riattivato e si concludeva con un nuovo diniego di autorizzazione (decreto dirigenziale n. 145, del 13 luglio 2021); il provvedimento reiettivo – che, come oltre si dirà, è stato impugnato con esito positivo dalla Gesia – era basato su una valutazione di prevalenza dei pareri (negativi) alla realizzazione dell'impianto del Comune di Teano e della Provincia di Caserta. E, infatti, nella conferenza di servizi indetta per l'esame del progetto, la Regione acquisiva i pareri favorevoli con prescrizioni dei Vigili del Fuoco di Caserta, del Consorzio di bonifica del bacino inferiore del Volturno, dell'ARPAC e della A.S.L. Caserta e quelli negativi del Comune di Teano e della Provincia di Caserta.

Il parere del Comune di Teano del 9 dicembre 2020 affermava la contrarietà dell'Ente al progetto sostenendone l'incompatibilità con il piano urbanistico comunale, adottato e pubblicato il 14 settembre 2020, che qualifica l'area di insidenza come "zona agricola" e per il quale erano "scattate le misure di salvaguardia"; aggiungeva il parere che il PUC prendeva "atto della decisione dei CC e della conferenza di servizi decisoria indetta all'epoca dal Comune che deperimetra l'area ASI come scelta strategica indicata dal PTCP" (cioè dal piano territoriale di coordinamento Provinciale); a sua volta, la Provincia di Caserta valutava negativamente il progetto, ritenendo che l'area prescelta non rientrasse nelle aree di sviluppo industriale indicate dal PTCP approvato con delibera del consiglio Provinciale n. 26, del 26 aprile 2012, che essa ricadesse nella fascia fluviale del fiume Savone sottoposta a tutela per una profondità di m. 1000 e che fosse priva delle necessarie infrastrutture a supporto.

La Regione Campania – preso atto dei pareri acquisiti – riteneva di dare prevalenza ai pareri del Comune e della Provincia e negava pertanto l'autorizzazione.

2.2. Il provvedimento, come già anticipato, era impugnato dalla Gesia, il cui ricorso era respinto dalla sentenza n. 3622, del 27 maggio 2022, del T.a.r. Campania, la quale riteneva che le ragioni di indole urbanistico-paesaggistico addotte dal Comune e dalla Provincia, in opposizione alla richiesta autorizzativa, risultassero fondate (o comunque resistessero ai rilievi della ricorrente); tale decisione era tuttavia riformata dalla sentenza n. 3479, del 4 aprile 2023, di questa Sezione del Consiglio di Stato; in quest'ultima sentenza, questa Sezione – dopo aver rilevato come, secondo la Regione : "i) il Puc adottato dal Comune di Teano, sebbene oggetto di contestazione da parte della Società, non risulta ad oggi revocato ed è pertanto vigente"; ii) «il parere negativo della Provincia evidenzia un possibile pregiudizio di tipo paesaggistico dato dalla realizzazione dell'impianto oggetto del presente procedimento» e che dovessero ritenersi «prevalenti la tutela del paesaggio, della pianificazione urbanistica, della salute pubblica e dell'ambiente e quindi i pareri negativi della Provincia di Caserta e del Comune di Teano» - affermava che questa "motivazione ... non è adeguata per le seguenti ragioni, ciascuna delle quali potrebbero determinare l'illegittimità degli atti impugnati. In primo luogo, si afferma di volere dare prevalenza anche alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente con richiamo ai pareri negativi di Provincia e Comune che non hanno, però, una specifica competenza nelle suddette materie. In secondo luogo, si richiamano le esigenze di tutela urbanistica ma sulla base del mero riferimento ad uno strumento urbanistico che risulta solo adottato e non anche approvato e ciò senza che venga fatto, nella parte finale del provvedimento, alcun richiamo alle misure di salvaguardia, che avrebbero comunque valenza limitata nel tempo. In terzo luogo, si richiamano le esigenze di tutela del paesaggio



facendo riferimento ad un «possibile pregiudizio» senza prendere espressa posizione in ordine alla effettiva sussistenza di una fascia fluviale di rispetto. Infine, fermo quanto esposto, non viene neanche effettuato un giudizio di bilanciamento che tenga conto che tre Autorità di settore hanno espresso parere favorevole. In definitiva, l'autorità procedente ha esercitato in modo illegittimo il proprio potere discrezionale di definizione delle posizioni prevalenti, esternando una motivazione che risulta inadeguata e non congruente con quanto risulta dagli atti del procedimento».

2.3. A seguito della pronuncia del Consiglio di Stato, la Regione revocava il provvedimento di diniego e, con nota del 17 aprile 2023, riconvocava per il successivo 10 maggio 2023 la conferenza di servizi “finalizzata esclusivamente alla Presa d’Atto della Sentenza del Consiglio di Stato n. 3479/2023 ed eventualmente all’acquisizione di pareri resi sulla scorta della stessa, fermi i pareri favorevoli già acquisiti”.

Contro questa nota la Gesia proponeva, quindi, ricorso per l’ottemperanza al giudicato “lamentando che, nonostante il fatto che la conferenza di servizi del 10 maggio 2023 fosse stata convocata esclusivamente al fine di prendere atto del giudicato amministrativo, la Regione Campania avrebbe illegittimamente avviato una nuova istruttoria, avanzando nuove richieste di chiarimenti ed osservazioni sulle medesime questioni già trattate nel corso dell’originario procedimento amministrativo”.

2.4. Il ricorso era accolto dalla sentenza n. 1572, del 16 febbraio 2024, con cui il Consiglio di Stato, dopo aver richiamato il contenuto della sentenza n. 3479/2023, riteneva illegittima la decisione della Regione Campania di riattivare sin dall’inizio il procedimento; il Consiglio di Stato stabiliva, inoltre, che la Regione sarebbe stata tenuta a “rinnovare il procedimento soltanto in relazione alle fasi viziate da illegittimità” e quindi “a riprendere l’iter del procedimento, mantenendo fermi i segmenti procedurali immediatamente antecedenti a quello annullato, limitandosi a motivare diversamente il provvedimento conclusivo sulla base dell’istruttoria copiosa e completa già effettuata, tenendo conto dei vincoli conformativi derivanti dalla sentenza”.

2.5. Seguiva, infine, il decreto dirigenziale n. 57, del 18 marzo 2024, oggetto della presente controversia, con cui la Regione Campania si rideterminava sull’istanza di autorizzazione unica, accogliendola; il provvedimento – dopo aver ripercorso l’iter della vicenda - menziona i vari pareri acquisiti: a) quello del consorzio ASI di Caserta che ha ribadito che l’opera realizzanda è collocata “fuori perimetrazione di competenza”; b) quello favorevole con prescrizioni già in precedenza espresso della A.S.L. Caserta UOPC di Teano; c) quello favorevole con prescrizioni del consorzio di bonifica del Basso Volturno; d) quello della Provincia di Caserta che, “relativamente al parere di competenza per la fattibilità relativa alla realizzazione del percorso di scarico delle acque depurate con tubazione in PVC interrata su corpo idrico superficiale confluyente nel torrente Savone”, annunciava un “sopralluogo da effettuare in tempi brevi” ... “dandone riscontro a tutti gli enti di riferimento”; e) quello negativo del Comune di Teano.

Richiamati questi pareri, la Regione si determinava al rilascio dell’autorizzazione unica “effettuando un giudizio di bilanciamento che tenga conto di tutti i pareri espressi nella conferenza di servizi del 7 giugno 2021, cui conformarsi, a fronte del giudicato derivante dalle sentenze del Consiglio di Stato ... sebbene non possa ipotizzarsi in assoluto un diritto di veto del Comune” e considerando la “coincidenza delle valutazioni reietive espresse dalle amministrazioni alle quali il quadro normativo vigente assegna la competenza in materia di governo del territorio”.

2.6. Di qui la proposizione: 1) del ricorso recante R.G. n. 2390 del 2024, notificato il 16 maggio e depositato il 17 maggio, da parte del Comune di Teano; 2) del ricorso recante R.G. n. 2404, del 2024, notificato e depositato il 17 maggio 2024, della Provincia di Caserta; 3) del ricorso recante R.G. n. 2439 del 2024, notificato il 17 maggio e depositato il 20 maggio 2024, da parte della Ferrarelle s.p.a.; 4) del ricorso recante R.G. n. 2465 del 2024, notificato il 17 maggio e depositato il 21 maggio 2024, da parte di Confidenza Castallo Fratelli Onlus, COMITATO #NO IMP- Comitato per dire no all’impianto di rifiuti, Comunità “Laudato Si- Teano Eco-Polis” e dei signori Carmine de Fusco e Maria Caparco. Con questi ricorsi viene impugnato il provvedimento autorizzatorio sostenendo che esso è illegittimo sotto vari profili.

2.7 Le censure dedotte possono, sinteticamente, riassumersi come segue:

1) la tesi sostenuta dal Comune di Teano è che la Regione Campania, a seguito dei pronunciamenti del Consiglio di Stato, avrebbe dovuto “rielaborare le risultanze dell’istruttoria già compiuta; aggiornare i dati procedurali all’attualità, acquisendo gli ulteriori elementi di fatto derivanti dalle modifiche progettuali intervenute negli anni; sottoporre il progetto aggiornato al vaglio degli enti partecipanti; rivalutare le posizioni manifestate dagli enti e operare un bilanciamento degli interessi contrapposti al fine di individuare le posizioni prevalenti e concludere il procedimento con un provvedimento che avesse ad illustrare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche per le quali si è inteso conferire prevalenza agli interessi ad esito di un bilanciamento degli stessi”; al contrario, la Regione si sarebbe limitata “ad adottare un provvedimento di segno contrario a quello annullato in sede giurisdizionale senza in alcun modo operare la ponderazione richiesta in quella sede e senza valutare gli ulteriori elementi istruttori ritualmente acquisiti in conferenza di servizi, formati in data successiva alla pronuncia giurisdizionale”. In particolare, il Comune di Teano denuncia che: a) non è stata valutata la compatibilità del progetto con un elettrodotto esistente nell’area e nemmeno si è proceduto a invitare Terna s.p.a. alla conferenza di servizi per acquisirne il parere; b) non si sono eseguiti approfondimenti in merito al progetto per lo scarico delle acque; il ricorrente evidenzia al riguardo che il collegamento mediante apposita condotta dell’impianto realizzando al torrente Savone richiederebbe rilevanti modifiche del progetto; in merito non si è proceduto ad acquisire il parere del Genio civile ed è stato ignorato il parere negativo della Provincia motivato dalla pericolosità per la sicurezza stradale

dell'interramento della condotta in corrispondenza della SP112; c) non è stato acquisito il parere della competente soprintendenza (nemmeno invitata a partecipare alla conferenza di servizi) in relazione al vincolo ex articolo 142, lett. c), d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, gravante sull'area di intervento; d) non è stata verificata la compatibilità del progetto con la pianificazione di area vasta e, specificamente, con il piano regionale di gestione dei rifiuti speciali adottato nel 2011 e recentemente modificato con delibera G.R. n. 364, del 7 luglio 2022. Tutti questi elementi, attraverso i quali il Comune di Teano e la Provincia avevano "rafforzato" i propri pareri negativi espressi nella conferenza di servizi del 7 giugno 2021, sarebbero stati ignorati e quindi sussisterebbe un difetto di motivazione e di istruttoria aggravato dalla circostanza che la motivazione del provvedimento è in realtà solo apparente perché questo omette di chiarire come sia stato eseguito il bilanciamento delle diverse posizioni espresse nella conferenza di servizi e quali siano le ragioni per cui sono state considerate prevalenti le posizioni delle amministrazioni che si erano pronunciate positivamente sul progetto.

Il Comune denuncia, inoltre, la violazione della normativa sull'autorizzazione unica e sulla conferenza di servizi sotto vari profili; anzitutto, viene evidenziato che il provvedimento impugnato autorizza la realizzazione della condotta per lo scarico delle acque reflue nonostante la Provincia, ente ordinariamente competente, avesse già negato l'autorizzazione alla posa della condotta; in relazione alla esistenza nell'area di un elettrodotto, lo stesso atto impugnato onera la controinteressata ad acquisire "prima dell'inizio dell'attività ... ove necessari, tutti i permessi le autorizzazioni e le concessioni di legge di altre autorità previsti dalla normativa vigente per l'esercizio dell'attività in questione avendo cura di tener conto nella fase di realizzazione della presenza dell'elettrodotto gestito dalla società Terna spa"; in pratica, benché il provvedimento finale ai sensi dell'articolo 208, del d.lgs. n. 152 del 2006, dovrebbe "sostituire tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni intervenute", l'atto impugnato "pone l'obbligo in capo al gestore di acquisire ulteriori autorizzazioni da parte degli stessi enti che avevano già reso parere negativo sul punto in sede di Conferenza e ... impone al gestore di individuare quali ulteriori autorizzazioni risultano necessarie ed acquisirle da enti terzi", così oltretutto generando anche una situazione di incertezza dato che nemmeno sono indicati gli ulteriori atti di assenso necessari e da acquisire a cura della controinteressata. In pratica l'autorizzazione impugnata costituirebbe un'autorizzazione "condizionata" e sarebbe viziata da "indeterminatezza". In relazione a quest'ultimo profilo, il Comune evidenzia la mancata acquisizione del parere della Soprintendenza Archeologica, Belle arti e Paesaggio per la Provincia di Caserta e Benevento puntualizzando che quest'ultima, con nota del 13 maggio 2024, ha anche lamentato il suo mancato coinvolgimento nel procedimento e chiesto alla Regione Campania "informazioni relative alla tipologia dell'intervento e all'iter a cui è stato sottoposto"; sul punto, il Comune assume che la partecipazione della soprintendenza e l'acquisizione del suo parere sarebbero stati necessari per l'esistenza di un vincolo (fascia di rispetto del torrente Savone ex articolo 142 lett. c), del d.lgs. n. 42 del 2004) e per la vicinanza dell'impianto all'area archeologica dell'antica città di Teano;

2) la Provincia – analogamente al Comune - denuncia che il provvedimento autorizzatorio è illegittimo per difetto di motivazione e istruttoria. La Regione Campania, infatti, senza considerare i fatti sopravvenuti (come avrebbe stabilito la sentenza del Consiglio di Stato n. 3479 del 2023) e, in particolare, il parere negativo del settore viabilità della Provincia, che si era espresso in merito alla realizzazione della condotta interrata nel fosso laterale della SP112, ritenendola in sostanza pericolosa e in contrasto con le norme di sicurezza e manutenibilità della sede stradale, non avrebbe eseguito alcun bilanciamento, limitandosi a concedere l'autorizzazione alla controinteressata in difetto di istruttoria; a ciò si aggiunge che difetta ogni motivazione in merito alle ragioni per cui sono stati disattesi i pareri degli "enti prevalenti"; al riguardo, la Provincia puntualizza che nemmeno si è considerato che il Consiglio regionale "ha aggiornato/revisionato, con delibera di Consiglio Regionale del 19 ottobre 2022, il Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Speciali in Campania (PRGRS)"; puntualizza la ricorrente che "il Rapporto Ambientale, sintesi non tecnica, parte integrante del suddetto Piano regionale di Gestione dei Rifiuti Pericolosi, ... nell'indicare i criteri per la esclusione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti, nella sezione vincoli (V-16), inserisce, testualmente, le aree individuate nel Piano Territoriale Regionale della Campania (PTR) come Sistemi territoriali di Sviluppo: Dominanti a matrice Naturalistica (Aree A); il PTR della Campania, nell'articolazione del territorio regionale in macro aree omogenee, ha individuato il territorio del Comune di Teano come Area a forte valenza paesaggistico naturalistica, con potenzialità di sviluppo integrato, (D1) e nella perimetrazione dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) lo definisce a dominanza naturalistica (A11). L'indicazione della Regione, che non può che essere eseguita e applicata dalla Provincia di Caserta, è, dunque, quella di escludere il territorio del Comune di Teano da ogni possibile insediamento di tale tipologia di impianti". La Provincia conclude quindi nel senso che gli impianti per il trattamento dei rifiuti speciali potrebbero essere realizzati solo nelle aree ASI, mentre l'area scelta dalla controinteressata è "individuata come Ambito di rigenerazione urbana nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale di Caserta (PTCP), circondata da un ampio areale di preminente interesse paesaggistico: -nel medesimo Piano, a pagina 282, con particolare riferimento alla VAS, in ossequio alle Linee Guida del Paesaggio della Regione Campania, ha previsto di sottoporre a tutela l'estensione del vincolo paesaggistico del fiume Savone, acqua pubblica, dai 150 metri dal piede delle due sponde ai 1.000 metri, estensione che acquisirà efficacia vincolante a seguito dell'approvazione del redigendo Piano Paesistico della Regione Campania". Infine la Provincia – analogamente al Comune di Teano - denuncia che l'autorizzazione unica impugnata non corrisponde al modello legale dell'articolo 208, d.lgs. 2006, n. 152; in base al modello legale l'autorizzazione unica sostituisce e assorbe tutti gli atti di assenso delle amministrazioni coin-

volte nel procedimento; l'autorizzazione impugnata è invece un'autorizzazione (illegittimamente) condizionata all'acquisizione di ulteriori pareri;

3) la Ferrarelle s.p.a. denuncia che il provvedimento contestato sarebbe illegittimo in quanto, in violazione degli articoli 177 e 208, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dell'articolo 2, del d.lgs. 8 ottobre 2011, n. 176 (recante "Attuazione della direttiva 2009/54/CE, sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali"), dell'articolo 4, commi 11 e 18, della legge regionale 29 luglio 2008, n. 8 (recante "Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente"), e degli articoli 14 e 16 del piano di tutela delle acque approvato con delibera G.R. 12 ottobre 2021, n. 440, non sarebbe "stato in alcun modo considerato e valutato il rischio, l'eventuale incidenza negativa del realizzando impianto di rifiuti pericolosi e non pericolosi sulle aree di interesse minerale, sul Bacino idrogeologico Ferrarelle di alimentazione sotteso"; la tesi della ricorrente è che, poiché la normativa dispone che "le acque minerali naturali debbano essere tenute al riparo da ogni rischio di inquinamento", in sede di conferenza di servizi non sarebbe "stata considerata e valutata l'eventuale incidenza negativa del realizzando impianto di rifiuti pericolosi e non pericolosi sull'area del Comune di Teano di interesse minerale, sul Bacino idrogeologico Ferrarelle. Bacino ben conosciuto dall'Autorità procedente sia perché facente parte del patrimonio idrominerario regionale, sia perché considerato ai fini del rilascio delle concessioni alla ricorrente e della determinazione delle aree di tutela e salvaguardia, sia per le apposite istanze inoltrate dalla ricorrente per stigmatizzare iniziative locali che ponevano a rischio la risorsa idromineraria"; in sostanza, ad avviso della Ferrarelle s.p.a., illegittimamente alla conferenza di servizi non avrebbe preso parte, perché non invitato, l'ufficio regionale competente in materia di gestione e tutela del patrimonio idrominerario e ciò nonostante l'articolo 208, del citato d.lgs. n. 152, disponga che alla conferenza debbano partecipare i "responsabili degli uffici regionali competenti relativamente agli interessi coinvolti e da tutelare"; a ciò si aggiunge la mancata partecipazione – anche in questo caso in violazione dell'articolo 208 citato – dell'Autorità d'Ambito competente materia di gestione del ciclo integrato dei rifiuti. In merito alla pretesa attuazione delle sentenze del Consiglio di Stato IV nn. 3479 del 4 aprile 2023 e 1572 del 16 febbraio 2024, la Ferrarelle s.p.a. denuncia – in linea con le tesi di ricorsi del Comune di Teano e della Provincia di Caserta - che la Regione Campania, in violazione di quanto statuito dal Consiglio di Stato, non avrebbe motivato in merito al bilanciamento dei vari pareri favorevoli e sfavorevoli alla realizzazione del progetto né ha in alcun modo giustificato il giudizio di prevalenza dato ai pareri favorevoli con prescrizioni. Infine, la Ferrarelle s.p.a. denuncia che illegittimamente la Regione Campania, nel rideterminarsi sulla istanza della Gesia, non avrebbe considerato, come avrebbe avuto l'obbligo di fare, rilevanti sopravvenienze rappresentate dal piano regionale di tutela delle acque (approvato con la citata delibera G.R. n. 440 del 2021) e dall'aggiornamento del piano regionale per la gestione dei rifiuti speciali in Campania (approvato con delibera G.R. n. 364 del 7 luglio 2022);

4) I ricorrenti del ricorso n. 2465 del 2024 denunciano che il provvedimento autorizzativo è illegittimo: a) anzitutto per difetto di presupposti, istruttoria e motivazione; analogamente a quanto già visto negli altri ricorsi viene denunciato che, oltretutto in violazione di quanto statuito dalle citate sentenze del Consiglio di Stato, la Regione Campania non avrebbe proceduto a una puntuale valutazione delle ragioni dei pareri negativi espressi in conferenza dal Comune di Teano e dalla Provincia di Caserta né ha esplicitato il contenuto del "bilanciamento" delle varie posizioni espresse in conferenza e quindi i motivi della prevalenza che è stata accordata ai pareri degli enti che si erano espressi a favore del rilascio del titolo abilitativo; b) per violazione del piano regionale di gestione dei rifiuti speciali approvato dalla Regione Campania entrato in vigore il 10 dicembre 2022, che, ad avviso dei ricorrenti, in combinato con il piano territoriale regionale (PTR), escluderebbe "tassativamente" la possibilità di realizzazione di un impianto per il trattamento dei rifiuti speciali nel territorio del Comune di Teano riconosciuto "a dominanza naturalistica", con una previsione che, in quanto entrata in vigore in costanza di procedimento e prima della pronuncia del Consiglio di Stato, avrebbe dovuto essere tenuta in conto in applicazione del principio "tempus regit actum"; a ciò si aggiunge anche la violazione del piano territoriale di coordinamento Provinciale (PTCP) approvato con delibera G.R. n. 312 del 28 giugno 2012; questo piano, "da un lato, ha eliminato l'ex ISOLMER quale manufatto destinato ad una attività industriale, prendendo atto della sua dismissione ultratrentennale e individuando l'area come negata, con potenzialità insediativa e residenziale, e, dall'altro, considerando che il Fiume Savone delle Ferriere, che attraversa la suddetta area, è acqua pubblica ai sensi di legge ha previsto l'estensione del vincolo paesaggistico dai 150 metri dalle sue sponde a 1000 metri, seguendo l'indicazione delle Linee Guida Regionale per il paesaggio, seppure subordinando l'efficacia del vincolo alla approvazione del Piano Paesaggistico Regionale. Lo strumento pianificatorio territoriale sovracomunale in questione, peraltro, non ha solo valore programmatico ma anche strutturale e ciò è specificato dalla stessa legge regionale n. 16/2004 in materia di governo del territorio che la qualifica come area circondata da un vasta area di interesse paesaggistico"; in definitiva, denunciano i ricorrenti che la localizzazione dell'impianto in contestazione è incompatibile con il PTR, con il PRGRS e con il PTCP; c) per violazione dell'articolo 2, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e eccesso di potere sotto vari profili; i ricorrenti denunciano che il progetto presentato in conferenza di servizi è sostanzialmente diverso da quello oggetto dell'autorizzazione; in pratica la tesi dei ricorrenti è che il recepimento nell'autorizzazione di tutte le prescrizioni dei pareri dell'ARPAC, del consorzio di bonifica del Basso Volturno e dei Vigili del Fuoco di Caserta ha l'effetto pratico di "esternalizzare la riprogettazione di gran parte dell'impianto dal provvedimento e dal procedimento previsto dalla legge", così determinando la necessità di ridefinirla a posteriori e quindi al di fuori del procedimento previsto dalla legge; in sostanza la Regione "ha finito per assentire alla

realizzazione di un impianto di trattamento rifiuti, del tutto diverso da quello originario, senza poterne però apprezzare i dettagli relativi al contenimento dell'impatto ambientale, perché questi sono stati fatti oggetto di un numero così rilevante di prescrizioni tali da condurre ad una illegittima riprogettazione dell'impianto da realizzare ex post"; d) per violazione del D.M. 29 maggio 2008, violazione degli articoli 124 e segg. della legge 7 agosto 1990, n. 241, e eccesso di potere per erroneità e difetto di presupposti; denunciano i ricorrenti che l'area dell'impianto è attraversata da un elettrodotto di proprietà di Terna s.p.a. ed è prossima a un secondo elettrodotto; questa circostanza, che non era stata evidenziata dalla Gesia, non sarebbe stata considerata in sede di conferenza di servizi e, in particolare, non sarebbe stato verificato il rispetto delle distanze prescritte dal D.M. n. 160 del 2008 né sarebbe stata eseguita una valutazione di compatibilità dell'impianto coi vincoli derivanti dalle servitù di elettrodotto e dei rischi connessi (in particolare il cd. rischio di elettrolocazione in caso di utilizzazione del sistema di idranti previsto per lo spegnimento di possibili incendi).

3. Con sentenza 21 aprile 2022, n. n. 812, il T.a.r. Campania, dopo aver riunito i predetti ricorsi, li ha accolti e, per l'effetto, ha annullato il decreto del Direttore generale della Direzione generale per il ciclo integrato delle acque e dei rifiuti, valutazione e autorizzazioni ambientali della Regione Campania n. 57, del 18 marzo 2024.

3.1. In particolare il T.a.r. ha così argomentato la decisione di accoglimento: *"Nel merito i ricorsi sono fondati e, in particolare e come oltre si vedrà, fondato e assorbente è il vizio di difetto di istruttoria e motivazione. Preliminarmente – e al fine di rendere più comprensibili le ragioni della decisione anche in funzione del riesercizio del potere da parte della Regione Campania – occorre chiarire quale fosse il contenuto delle valutazioni che quest'ultima avrebbe dovuto fare (e non ha fatto). 26 Il Collegio ritiene infatti che il provvedimento autorizzatorio impugnato non sia stato preceduto dai corretti approfondimenti istruttori necessari né contenga sufficienti indicazioni in merito a come sia stato eseguito il bilanciamento (e valutazione di prevalenza) delle posizioni espresse dai vari enti partecipanti alla conferenza di servizi, e ciò nonostante i vincoli derivanti dalle precedenti sentenze che si sono espresse con efficacia di giudicato sulla questione (con esiti complessivamente sfavorevoli alle posizioni del Comune di Teano e della Provincia di Caserta, cioè delle amministrazioni che si sono sempre opposte al progetto della Gesia)" [...]* Così delimitato l'ambito delle valutazioni da operare a cura della Regione Campania, va osservato che essa avrebbe quindi dovuto considerare le riserve in merito alla compatibilità urbanistica e paesaggistica dell'impianto realizzando sollevate dai pareri del Comune e della Provincia (prescindendo da esigenze, per così dire, generali, di tutela della salute e dell'ambiente per le quali tali enti sono sforniti di specifica competenza) e quindi operare il bilanciamento tra i pareri negativi e quelli positivi, stabilendo a quali si dovesse dare la prevalenza, fermo restando che la prevalenza dei pareri favorevoli sarebbe stata *"in re ipsa"* solo se, in sede di rivalutazione dei pareri negativi, le ragioni poste a fondamento di tali pareri fossero risultate non fondate (come sostenuto dalla Gesia nei suoi scritti difensivi in cui, anche richiamando quanto statuito dalle sentenze rese nei giudizi sui due precedenti dinieghi di autorizzazione e nella sentenza sulla valutazione di impatto ambientale, ha sostenuto la piena compatibilità con la strumentazione urbanistica comunale e paesaggistica regionale e Provinciale dell'ubicazione dell'impianto). È evidente che ciò non è stato fatto. Nel provvedimento che ha assentito l'autorizzazione, infatti, difetta ogni riferimento ai contenuti dei pareri del Comune di Teano e della Provincia di Caserta che non sono stati riconsiderati al fine di verificarne la fondatezza; né la Regione ha in alcun modo spiegato le ragioni della prevalenza che ha inteso dare ai pareri favorevoli con prescrizioni alla realizzazione dell'impianto; in pratica il provvedimento si limita ad affermare che sarebbe stato eseguito il *"bilanciamento"* dei pareri e una valutazione in merito alla *"prevalenza"* di quelli favorevoli, ma non contiene alcun enunciato in merito al contenuto di tale bilanciamento e della correlata valutazione di prevalenza; se ci si limita alla lettura del provvedimento, pare quasi che la Regione Campania abbia ritenuto di essere in un certo senso *"obbligata"* al rilascio dell'autorizzazione in forza dei pronunciamenti del Consiglio di Stato, ma così non era, perché essi, al contrario, richiedevano una nuova valutazione nei termini più volte chiariti e nel rispetto dei vincoli conformativi derivanti dalle sentenze che si sono espresse sulla vicenda e che sono ormai passate in giudicato; tali vincoli conformativi, tuttavia, per 27 quanto stringenti, non sono ancora tali da annullare ogni spazio per una valutazione discrezionale rimessa al decisore amministrativo. In questa prospettiva, dunque, i ricorsi vanno accolti con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, con assorbimento delle ulteriori censure proposte e salvezza delle ulteriori determinazioni della Regione Campania".

4. Gesia ha proposto appello per i motivi riportati nella parte in diritto.

5. Nel giudizio di secondo grado si è costituita la Ferrarelle s.p.a. proponendo appello incidentale per i motivi riportati nella parte in diritto.

4.1. Si sono costituiti nel giudizio di secondo grado anche il Comune di Teano, la Provincia di Caserta, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Cultura, Confidenza Castallo Fratelli Onlus, il Comitato #No Imp, il Comitato per Dire No All'Impianto di Rifiuti e di Comunità *"Laudato Sì- Teano Eco-Polis"*, Carmine De Fusco, Maria Caparco, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

5. All'udienza del 26 giugno 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con un primo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha

ritenuto infondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva ed interesse a ricorrere del Comune di Teano e della Provincia di Caserta.

1.1. A sostegno di questa conclusione, la società appellante assume che, pur dovendosi riconoscere che il Comune di Teano e la Provincia di Caserta hanno espresso pareri non favorevoli, la circostanza che sia stata accertata con più sentenze passate in giudicato la sostanziale infondatezza di tali pareri, renderebbe questi ultimi assimilabili a pareri non esistenti e, dunque, non espressi.

L'assunto in esame sarebbe, inoltre, in tale prospettiva, rafforzato dal mancato sollevamento della "opposizione" prevista a favore delle amministrazioni dissenzienti in conferenza di servizi, ai sensi dell'articolo 14-*quinquies*, della legge 7 agosto 1990, n. 241.

1.2. Il motivo è infondato.

In via preliminare, va ricordato che le condizioni dell'azione, che devono ricorrere affinché il giudice amministrativo possa esaminare il merito della domanda, sono la legittimazione a ricorrere e l'interesse ad agire.

Esse devono sussistere all'atto della presentazione del ricorso ed essere mantenute per tutto il giudizio, fino al passaggio in decisione della causa (Consiglio di Stato, sez. IV, 26 ottobre 2020, n. 6520).

La legittimazione ad agire deve essere ricondotta alla titolarità effettiva di una posizione di interesse differenziato e qualificato sulla base di quanto prevede lo statuto normativo del potere.

L'interesse ad agire, ai sensi dell'art. 100, c.p.c., (applicabile nel processo amministrativo per il tramite del rinvio esterno di cui all'art. 39, comma 1, c.p.a.), è la condizione richiesta per poter proporre una domanda o per poter contraddire alla stessa ed implica la necessità che il ricorrente ottenga un'effettiva utilità e, cioè, un risultato di vantaggio dall'accoglimento del ricorso. Corollari dell'interesse ad agire sono: i) la personalità nel senso che l'utilità deve essere riconducibile al soggetto che propone il ricorso; ii) l'attualità nel senso che l'interesse deve esistere al momento del ricorso per cui non è sufficiente la mera eventualità della lesione; iii) la concretezza, nel senso che il pregiudizio deve essersi effettivamente verificato.

1.3. Tanto premesso, sussistono in relazione alla Provincia e al Comune di Caserta le suesposte condizioni dell'azione, costituite dalla legittimazione ad agire e dall'interesse ad agire, rinvenendosi pianamente la prima nella normativa che ne ha previsto la possibilità di partecipazione alla menzionata Conferenza di Servizi, mentre la sussistenza della seconda si ricava pianamente dal contenuto dei pareri rilasciati nel corso dello svolgimento della Conferenza di servizi stessa, nell'ambito della quale entrambi gli enti hanno manifestato le ragioni del loro dissenso al rilascio del provvedimento autorizzativo, sollevando delle contestazioni su aspetti che rientrano nelle proprie competenze e, nello specifico, riguardanti gli aspetti urbanistici e quelli attinenti ai profili di sicurezza pubblica e della pubblica incolumità (quali i pericoli derivanti dall'interferenza con l'elettrodotto).

1.4. Né a diverse conclusioni può pervenirsi in ragione della omessa opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri, trattandosi, quest'ultima, di una mera facoltà concessa dall'articolo 14 *quinquies*, della legge n. 241/990, e non di una condizione di procedibilità e/o proponibilità della domanda giudiziale.

1.5. Tale conclusione, contrariamente a quanto ritenuto dalla parte appellante, non è scalfita dalla circostanza che sia stata accertata con più sentenze passate in giudicato la sostanziale infondatezza di tali pareri, trattandosi di due questioni, quella relativa alla sussistenza delle condizioni dell'azione, e quella concernente il merito delle censure proposte, non sovrapponibili, riguardando la prima, come anticipato, la sussistenza delle condizioni che devono sussistere affinché il giudice possa esaminare il merito della domanda, ed afferendo la seconda proprio al merito della questione oggetto di esame.

2. Con un secondo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha riconosciuto la legittimazione e l'interesse di Ferrarelle s.p.a. alla proposizione del ricorso di primo grado n. RG 2439/2024.

2.1. Il motivo non è fondato.

Va osservato in senso contrario che la legittimazione di Ferrarelle alla proposizione del ricorso di primo grado deriva dalla circostanza per cui l'impianto della Gesia insiste all'interno del bacino idrominerale Ferrarelle ed è, più in particolare, posto al confine con l'area di cui la Ferrarelle stessa è concessionaria.

Sul versante dell'interesse a ricorrere, va rilevato che Ferrarelle s.p.a. ha agito sia per la tutela della sua attività imprenditoriale, del suo *brand*, sia per adempiere ai propri obblighi di concessionaria, sia per la tutela del territorio nel quale si manifesta la sua iniziativa imprenditoriale, posto che la realizzazione dell'impianto auspicato dalla parte appellante potrebbe pregiudicare la risorsa idromineraria collocata nel bacino idrominerale dal quale Ferrarelle s.p.a. estrae l'acqua minerale, in virtù delle concessioni ad essa affidate e delle quali è responsabile nei confronti della Regione.

Di qui l'interesse, personale, concreto e attuale a che venga accertata la sua compatibilità dell'impianto di Ge.S.I.A. con il patrimonio idrominerario del quale fanno parte i giacimenti in concessione.

3. Con un terzo mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto infondata l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva ed interesse a ricorrere dei ricorrenti di cui al ricorso n. RG. 2465/2024.

3.1. Ciò in quanto: a) la c.d. *vicinitas* non sarebbe qualificabile come elemento sufficiente a giustificare la legittimazione ad agire, e che, nel caso di specie, i ricorrenti non avrebbero dimostrato il pregiudizio derivante dagli atti impugnati; b) il

Comitato #NO IMP risulterebbe portatore solo di un presunto interesse collettivo.

3.2. Il motivo è infondato.

In senso contrario, come chiarito dall'Adunanza plenaria 9 dicembre 2021, n. 22, nella casistica giurisprudenziale i criteri della qualificazione e della differenziazione, utilizzati per distinguere gli interessi legittimi dagli interessi di fatto e da quelli cd. semplici (nozioni invero non coincidenti, ricevendo i secondi protezione in via amministrativa come evidenziato da CGA, n. 851/2007), sono peraltro strettamente collegati, sebbene nell'impostazione più teorica la qualificazione discenderebbe dalla norma attributiva del potere mentre la differenziazione si coglierebbe sulla base di criteri materiali o caratteri fattuali.

Nella realtà delle cose è, in effetti, raro che la norma attributiva del potere, occupata a definire presupposti, forme e modi dell'esercizio del potere amministrativo, menzioni (tutti) gli interessi privati qualificabili come legittimi; sicché il criterio materiale, incentrato sulla dinamica procedimentale e sull'evidenza provvedimentoale, svolge un ruolo determinante ed è quello più Comunemente praticato.

Quando, come avvenuto nel caso in esame, procedimento e provvedimento non siano di particolare ausilio, in quanto il terzo non vi ha partecipato e l'atto finale di lui non ne fa menzione, può essere rilevante l'elemento fisico-spaziale della *vicinitas*, intesa quale stabile collegamento tra un determinato soggetto e il territorio o l'area sul quale sono destinati a prodursi gli effetti dell'atto contestato.

Tale criterio di differenziazione è, del resto, costantemente applicato dalla giurisprudenza in materia urbanistica, ambientale e nelle attività economiche (con particolare riguardo alle autorizzazioni di commercio).

3.3.. Sotto tale profilo, destituita di fondamento è l'osservazione della parte appellante, secondo cui il Comitato #NO IMP risulterebbe portatore solo di un presunto interesse collettivo, posto che il riconoscimento di tale situazione giuridica, diversamente da quanto ritenuto nel motivo di appello in esame, non osta al riconoscimento delle condizioni processuali dell'azione, e segnatamente di quella costituita dalla legittimazione ad agire.

E in effetti, un costante orientamento giurisprudenziale ha, oramai, chiarito che l'interesse collettivo non costituisce una mera sommatoria degli interessi singoli, ciò che implicherebbe l'operatività del meccanismo della sostituzione processuale ai sensi dell'art. 81, c.p.c., ma di un interesse "statuario" proprio dell'Ente (Adunanza plenaria n. 6/2020), trattandosi segnatamente di far valere *"interessi diffusi nella comunità o nella categoria, i quali vivono sprovvisti di protezione sino a quando un soggetto collettivo strutturato e rappresentativo, non li incarni"*.

3.4. Per quanto concerne l'interesse a ricorrere, valgono al riguardo le medesime considerazioni svolte in relazione alla posizione della Ferrarelle s.p.a., in occasione dell'esame del secondo mezzo di gravame. Come correttamente riconosciuto dal giudice di primo grado, è, infatti, evidente che la realizzazione di un impianto di smaltimento di rifiuti speciali in prossimità (o al confine) di suoli destinati all'attività agricola incide negativamente quantomeno sull'attrattività e sul valore di questi suoli.

Tanto basta per ritenere sussistente la condizione dell'azione in esame.

4. Con un quarto mezzo di gravame la parte appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata per omessa pronuncia in relazione a plurime circostanze eccepite nel giudizio di primo grado.

4.1. Sotto un primo profilo, la decisione impugnata sarebbe erronea nella parte in cui non avrebbe esaminato le eccezioni di inammissibilità di quelle censure che, nella prospettiva in esame, avrebbero riproposto circostanze coperte da sentenze passate in giudicato del Consiglio di Stato e del T.a.r. Campania

4.2. Il sub-motivo in esame è infondato.

Sul punto, è utile richiamare la portata della principale pronuncia del Consiglio di Stato di cui si assume la violazione.

Con la menzionata sentenza n. 3579/2023, il Consiglio di Stato rilevava unicamente che *"la motivazione resa all'esito della conferenza di servizi non è adeguata per le seguenti ragioni, ciascuna delle quali potrebbero determinare l'illegittimità degli atti impugnati. In primo luogo, si afferma di volere dare prevalenza anche alla tutela della salute pubblica e dell'ambiente con richiamo ai pareri negativi di Provincia e Comune che non hanno, però, una specifica competenza nelle suddette materie. In secondo luogo, si richiamano le esigenze di tutela urbanistica ma sulla base del mero riferimento ad uno strumento urbanistico che risulta solo adottato e non anche approvato e ciò senza che venga fatto, nella parte finale del provvedimento, alcun richiamo alle misure di salvaguardia, che avrebbero comunque valenza limitata nel tempo. In terzo luogo, si richiama le esigenze di tutela del paesaggio facendo riferimento ad un «possibile pregiudizio» senza prendere espressa posizione in ordine alla effettiva sussistenza di una fascia fluviale di rispetto. Infine, fermo quanto esposto, non viene neanche effettuato un giudizio di bilanciamento che tenga conto che tre Autorità di settore hanno espresso parere favorevole. In definitiva, l'autorità procedente ha esercitato in modo illegittimo il proprio potere discrezionale di definizione delle posizioni prevalenti, esternando una motivazione che risulta inadeguata e non congruente con quanto risulta dagli atti del procedimento"*.

Come si ricava dal passo motivazionale riportato, l'effetto conformativo scaturente dalla decisione in esame è consistito nel porre in capo all'amministrazione l'onere di valutare le diverse posizioni, bilanciando gli interessi contrapposti, senza vincolare l'amministrazione stessa in ordine al rilascio del titolo abilitativo.

Viceversa, come correttamente rilevato dalla sentenza impugnata, è proprio il provvedimento di autorizzazione rilasciato in esecuzione della predetta decisione che ha violato il predetto onere di procedere a bilanciare tutti gli interessi in gioco.

Nel provvedimento finale, infatti, la Regione, pur avendo acquisito integrazioni istruttorie relative a fatti sopravvenuti, non ha espresso alcuna valutazione, né operato alcun bilanciamento dei contrapposti interessi, né ha dato atto della necessità di modificare e/o integrare il progetto per renderlo conforme alla disposizioni di legge e alle norme di sicurezza, limitandosi ad adottare un provvedimento di segno opposto al precedente, senza in alcun modo chiarire il relativo iter argomentativo.

5. Con una seconda parte del quarto mezzo di gravame la parte appellante deduce l'erroneità della sentenza impugnata per non aver esaminato l'eccezione di irricevibilità per tardività del ricorso di primo grado proposto dalla Ferrarelle s.p.a. 5.1. Il sub-motivo è infondato.

In senso contrario va, preliminarmente, osservato che la parte appellante non ha assolto all'onere, su di essa incombente, di dimostrare che Ferrarelle s.p.a. abbia avuto conoscenza dei provvedimenti impugnati in data antecedente alla proposizione del ricorso (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 21 settembre 2018, n. 5483).

Di contro, dalle risultanze procedurali emergono elementi per sostenere la conclusione opposta, posto che, ad esempio, Ferrarelle s.p.a. è stata pretermessa da tutte le comunicazioni relative al procedimento relativo alla conferenza di servizi. Occorre, inoltre, rilevare come, nel caso in esame, l'unico provvedimento impugnabile sia l'autorizzazione rilasciata, assumendo gli atti precedenti valore meramente endoprocedimentale, a contenuto consultivo.

5.2. In tale senso è, del resto, orientata la giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui nel procedimento di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti disciplinato dall'art. 208, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'ambiente) unico soggetto competente a provvedere è la Regione, il cui unico provvedimento finale di approvazione ed autorizzazione assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria, il cui ruolo viene fisiologicamente ridotto a quello di meri interlocutori procedurali (Consiglio di Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 286).

6. Con il quinto mezzo di gravame la parte appellante contesta le ragioni poste, dalla sentenza impugnata, a sostegno della decisione di annullamento del provvedimento autorizzativo in esame.

6.1. In particolare, rileva la parte appellante che la decisione impugnata sarebbe illegittima nella parte in cui fa riferimento ad un presunto difetto istruttorio del procedimento poi sfociato nel provvedimento autorizzativo.

In senso contrario, la parte appellante assume che sarebbe stata effettuata una copiosa istruttoria, come si ricaverebbe dalla menzionata sentenza n. 3479/2023 del Consiglio di Stato, secondo cui la Regione avrebbe dovuto emettere un provvedimento "sulla base dell'istruttoria copiosa e completa già effettuata, tenendo conto dei vincoli conformativi derivanti dalla sentenza".

6.2. Inoltre, non corrisponderebbe al vero ad avviso dell'appellante, la circostanza, riferita nella decisione impugnata, secondo cui il provvedimento autorizzativo non conterrebbe riferimenti ai contenuti dei pareri del Comune di Teano e della Provincia di Caserta, e non effettuerebbe un giudizio di bilanciamento tra i diversi interessi in gioco. In senso contrario, rileva l'appellante come non solo il provvedimento espressamente prenderebbe atto "dei pareri favorevoli con prescrizioni" e "dei pareri sfavorevoli resi in conferenza dei servizi dalla Provincia di Caserta (atto n. 193957 del 12.4.2021) e dal Comune di Teano (atto n. 1898 del 9.12.2020)" oltre che della "sentenza 4 aprile 2023, n. 3479 del Consiglio di Stato, della pronuncia n. 16572/2023 per la sua ottemperanza", ma altresì riporterebbe anche di aver effettuato "un giudizio di bilanciamento che tenga conto di tutti i pareri espressi in Conferenza dei Servizi del 07/06/2021, cui conformarsi a fronte del 28 giudicato derivante dalle sentenze del consiglio di Stato del 4 aprile 2023, n. 3479 e sez. IV, sent. 16 febbraio 2024, n. 1572", tenendo altresì conto anche della "coincidenza delle valutazioni reiettive espresse dalle amministrazioni alle quali il quadro normativo vigente assegna la competenza in materia di governo del territorio".

6.3. Più in generale, ad avviso dell'appellante, il provvedimento autorizzativo di che trattasi risulterebbe ampiamente motivato, e sulla base di una valutazione complessiva e conforme alle risultanze della Conferenza dei Servizi, in esito, dunque, a un giudizio di bilanciamento che terrebbe conto, questa volta, anche dei pareri favorevoli espressi dalle Autorità, precedentemente pretermessi.

6.4. Peraltro, rileva l'appellante, anche qualora il provvedimento autorizzativo facesse riferimento solo alle pronunce del Consiglio di Stato, il richiamo a queste ultime sarebbe sufficiente *ex se* a supportare, sul piano motivazionale, il provvedimento autorizzativo atteso che, contrariamente a quanto addotto nella decisione impugnata, tali pronunce si esprimerebbero su più aspetti della vicenda, tra cui anche le questioni urbanistiche e paesaggistiche oggetto dei pareri negativi di Comune e di Provincia.

Su tali basi, argomenta l'appellante, privo di logica apparirebbe il ragionamento del giudice di prime cure, secondo cui la Regione avrebbe dovuto verificare nuovamente la fondatezza di tali pareri, nonostante la loro infondatezza fosse già stata accertata da precedenti giudicati amministrativi.

6.5. Il motivo non è fondato.

In senso contrario, occorre osservare che le menzionate sentenze, contrariamente a quanto sostenuto nel motivo di appello in esame, non hanno comportato alcun accertamento sostanziale in ordine alla spettanza del bene della vita in capo alla parte appellante, non esaurendo, dunque, sul punto, il potere di provvedere della Regione.

Le citate pronunce hanno, infatti, comportato, conformemente ai principi generali, esclusivamente che la Regione dovesse riprendere l'iter di esame dell'istanza, mantenendo fermi i segmenti procedurali antecedenti a quello annullato, e

motivando adeguatamente il provvedimento finale.

Tuttavia, nella fattispecie in esame, come in parte già esposto, la Regione non ha adeguatamente motivato le ragioni per le quali ha adottato il provvedimento favorevole pur in presenza di pareri contrastanti espressi in sede di conferenza di servizi.

In particolare, la Regione non ha realmente spiegato come ha ritenuto di superare le valutazioni negative espresse dalle Amministrazioni alle quali il quadro normativo vigente assegna la competenza in materia di governo del territorio.

Né, a tal fine, può essere sufficiente il laconico e, soprattutto, apodittico riferimento ad un preteso giudizio di bilanciamento, che avrebbe tenuto conto di tutti i pareri espressi in Conferenza dei Servizi, posto che di tale asserito bilanciamento non è dato comprendere quale sia stato il relativo percorso argomentativo.

6.6. Neppure è possibile sostenere, come fa la parte appellante, che tale bilanciamento era inibito dalle menzionate sentenze passate in giudicato.

Al contrario, tali sentenze hanno imposto espressamente di rivalutare le risultanze istruttorie non incise dalle pronunce intervenute. La Regione avrebbe, quindi, dovuto adeguatamente valutare le riserve formulate in merito alla compatibilità urbanistica e paesaggistica dell'impianto di Gesia nell'ambito dei pareri resi dal Comune e dalla Provincia per poi procedere ad effettuare un complessivo bilanciamento con i pareri positivi, spiegando adeguatamente le ragioni per le quali avrebbe dovuto darsi prevalenza agli uni anziché agli altri.

Differentemente, la Regione si è limitata solamente ad affermare di aver compiuto, in pretesa esecuzione dei giudicati formatosi, il giudizio di bilanciamento in esame, senza tuttavia esplicitarne il contenuto e consentire, in tal modo, la successiva verifica anche giudiziale.

7. Con il sesto mezzo di gravame la parte appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui ha annullato il provvedimento autorizzativo in esame, in quanto, anche a volere ammettere, senza tuttavia concederlo, che il provvedimento della Regione fosse viziato sotto il profilo motivazionale, in ogni caso l'esito del procedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello adottato con il D.D. n. 57, del 18 marzo 2024.

7.1. Il motivo è infondato.

Come più volte rammentato in occasione dell'esame dei precedenti mezzi di gravame, le menzionate decisioni passate in giudicato non hanno implicato alcun accertamento sostanziale in ordine alla spettanza del bene della vita, lasciando, dunque, impregiudicato il potere valutativo della Regione, ad eccezione dell'obbligo di mantenere fermi i segmenti procedurali antecedenti a quello annullato.

Dunque, diversamente da quanto ritenuto nel motivo in esame, la persistenza di ulteriori margini di discrezionalità, per definizione, esclude che l'esito del procedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello effettivamente adottato.

8 Alla luce delle ragioni che precedono, l'appello principale deve essere respinto.

9. A questo punto, occorre esaminare l'appello incidentale proposto da Ferrarelle s.p.a. con il quale quest'ultima lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui, sotto il profilo degli effetti conformativi discendenti dalla pronuncia di annullamento, ha statuito che, alla luce dei giudicati formati, la riedizione del potere dovrà prescindere dal prendere in considerazione il mutato quadro normativo e fattuale nelle more registratosi.

9.1. Il motivo è fondato.

La decisione del T.a.r. in relazione al profilo in esame, si pone in contrasto con il consolidato orientamento giurisprudenziale (Cons. Stato, Ad. Plen., 9 giugno 2016, n. 11) secondo cui "[i]l giudicato (...) non può incidere sui tratti liberi dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati dallo stesso giudicato e, in primo luogo, sui poteri non esercitati e fondati su presupposti fattuali e normativi diversi e successivi rispetto a quest'ultimo".

Nel caso in esame, in relazione ai profili della fattispecie sostanziale non vincolati dall'autorità del giudicato, rispetto ai quali rimane, dunque, impregiudicato l'esercizio dei poteri conferiti dalla legge per la cura dell'interesse pubblico, la sopravvenienza normativa diviene la nuova fonte regolatrice della situazione giuridica sostanziale, sicché la riedizione delle potestà pubblicistiche deve conformarsi alle condizioni fattuali e giuridiche esistenti al tempo della adozione del nuovo provvedimento.

10. Alla luce delle osservazioni che precedono, l'appello principale deve essere respinto, mentre l'appello incidentale deve essere accolto, nei sensi indicati al precedente par. 9.1.

11. La particolarità e complessità delle questioni esaminate giustificano l'integrale compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto:

- respinge l'appello principale;
- accoglie, nei sensi di cui in motivazione, l'appello incidentale;
- conferma la sentenza impugnata con diversa motivazione;
- compensa integralmente tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

(Omissis)

Fondazione



OSSERVATORIO
SULLA CRIMINALITÀ
NELL'AGRICOLTURA
E SUL SISTEMA
AGROALIMENTARE

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it