

Conferenza di servizi e parere negativo del Comune: sul diniego regionale grava un onere di motivazione rafforzato

Cons. Stato, Sez. IV 14 settembre 2026, n. 6878 - Martino, pres. f.f.; Carrano, est. - Regione Campania (avv. Marzocchella) c. Comune di Teano (avv. Lagioia) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Autorizzazione unica ex art. 208, d.lgs. n. 152/2006 - Impianti di recupero rifiuti - Conferenza di servizi decisoria - Dissenso motivato - Parere negativo del Comune - Onere di motivazione - Motivazione per relationem.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. – La società originaria ricorrente, Campania Energia s.r.l., premesso di essere titolare di un complesso edilizio realizzato sulla base di un apposito titolo abilitativo (concessione edilizia n. 121/1977, seguita da ulteriori titoli edilizi) relativo ad uno stabilimento frigorifero per la raccolta e la lavorazione della frutta, successivamente riconvertito in un centro di raccolta e recupero di rifiuti non pericolosi (legno, ferro, vetro e plastica) a seguito di parere di ammissibilità del Comune di Teano (prot. n. 25394 del 10 novembre 2008), ha dedotto di:

- aver effettuato, in data 13 gennaio 2009, la comunicazione di inizio attività di messa in riserva e recupero dei suddetti rifiuti e di aver ottenuto la relativa iscrizione nel registro delle imprese abilitate (determinazione provinciale n. 64/W del 23 luglio 2009) ai sensi dell'art. 216, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 (c.d. codice dell'ambiente), con autorizzazione poi rinnovata fino al 12 gennaio 2019 (determinazione provinciale n. 21/W del 24 febbraio 2014);

- di aver presentato, in data 11 settembre 2017, un'istanza per ottenere l'autorizzazione unica ambientale (di seguito, anche AUA) per il rinnovo dell'iscrizione nel registro delle imprese abilitate al recupero dei rifiuti (art. 216, comma 3, cod. ambiente), a cui ha fatto seguito una conferenza di servizi che si è conclusa con la determinazione di diniego e archiviazione dell'istanza (prot. n. 58325 del 3 dicembre 2018 della provincia di Caserta), a seguito del parere urbanistico negativo del Comune di Teano (nota prot. 17589 del 27 novembre 2018);

- di aver impugnato tali provvedimenti di diniego con ricorso (r.g.n. 5150/2019) respinto dal T.a.r. Campania con sentenza (n. 5440 del 20 novembre 2019) confermata dal Consiglio di Stato (n. 5191 del 25 agosto 2020);

- di aver presentato, nel frattempo, una nuova richiesta alla regione Campania in data 9 gennaio 2019, avente ad oggetto il rilascio di un'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 cod. ambiente, con congiunta richiesta di ampliamento dell'impianto, il cui procedimento si è concluso favorevolmente mediante il rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione e gestione dell'impianto di rifiuti non pericolosi (decreto dirigenziale n. 44 dell'8 marzo 2021 della regione Campania);

- che la suddetta AUA n. 44 del 2021 è stata poi annullata in sede giurisdizionale a seguito della sua impugnazione dinanzi al T.a.r. da parte sia della società Ferrarelle s.p.a. (r.g.n. 2081/2021) che del comune di Teano (r.g.n. 3845/2021), i cui ricorsi sono stati parzialmente accolti dal T.a.r. Campania con sentenza (n. 2748 del 21 aprile 2022) poi confermata dal Consiglio di Stato (n. 286 del 9 gennaio 2023), sia pure con diversa motivazione.

2. – Ciò posto, ha dedotto di aver presentato una nuova istanza in data 22 maggio 2023 relativa alla medesima autorizzazione unica ex art. 208 cod. ambiente, a seguito della quale è stata indetta una conferenza di servizi decisoria in data 2 agosto 2024, approvata a maggioranza con il motivato parere contrario del Comune di Teano.

Tuttavia, la Regione ha comunicato il c.d. preavviso di rigetto (nota prot. 518583 del 4 novembre 2024) a cui ha fatto seguito il provvedimento di diniego dell'autorizzazione unica (n. 194 del 19 novembre 2024).

3. – Con il ricorso di primo grado, la società Campania Energia s.r.l. ha quindi impugnato il suddetto provvedimento regionale di diniego, oltre a chiedere il risarcimento dei danni derivanti da mancato guadagno, quantificati in € 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.

4. – Con apposito ricorso incidentale, la Ferrarelle s.p.a. ha proposto un'impugnazione avverso il medesimo provvedimento di diniego nella parte in cui non ha respinto l'istanza anche a causa dell'incompatibilità del progetto con le concessioni minerarie di cui essa è titolare.

5. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha parzialmente accolto il ricorso principale, mentre ha respinto il ricorso incidentale.

5.1. – In particolare, ha preliminarmente chiarito i vincoli derivanti dal giudicato (Cons. Stato, n. 286 del 2023), ritenendo quindi che, a seguito dell'effetto conformativo di tale pronuncia “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” (pag. 15 della sentenza impugnata).

Pertanto, ha ritenuto che, una volta chiusa la conferenza di servizi in data 2 agosto 2024 con esito favorevole alla Campania Energia s.r.l., sulla base dei pareri favorevoli delle amministrazioni intervenute, ad eccezione del Comune di Teano, il “modo corretto di operare” sarebbe stato quello di “motivare in ordine alla prevalenza del parere negativo del comune di Teano espresso il 3 aprile 2024” (pag. 15 della sentenza impugnata).

Inoltre, ha precisato che poiché nel verbale del 2 agosto 2024 “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” (pag. 17-18 della sentenza impugnata).

Pertanto, il T.a.r. ha ritenuto che “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 di 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)” (pag. 18 della sentenza impugnata).

5.2. – Inoltre, ha svolto le seguenti osservazioni: “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 al 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)” (pag. 18-19 della sentenza impugnata).

5.3. – Infine, ha ritenuto dimostrata la circostanza, contestata dal comune di Teano, secondo cui l’attività era cessata alla data del 13 luglio 2023 (cfr. pag. 19 della sentenza impugnata); in secondo luogo, ha ritenuto irrilevanti i due verbali di accertamento di violazioni edilizie dell’8 gennaio 2025 e del 17 marzo 2025, trattandosi di accertamenti successivi alla conferenza di servizi e al provvedimento impugnato (cfr. pag. 20 della sentenza impugnata).

5.4. – 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), ha ritenuto trattarsi di ragioni che il provvedimento di diniego non considera, né risulta che ad esse si sia fatto riferimento nelle interlocuzioni tra Regione e ricorrente successive alla riunione della conferenza di servizi (cfr. pag. 20 della sentenza impugnata).

6. – Ciò posto, ha respinto il ricorso incidentale.

6.1. – In particolare, ha respinto il primo motivo relativo alla violazione delle garanzie partecipative, in quanto “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” (pag. 22 della sentenza impugnata).

6.2. – In secondo luogo, in punto di fatto, ha ritenuto 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 (art. 4, comma 10, l.r.n. 8 del 2008) delle concessioni di acqua minerale denominate “Sorgente Santagata”, Acque Minerali ex perpetue “Ferrarelle-Plianana-Maxima-Eletta” e “Ferrarelle II” (pag. 22-23 della sentenza impugnata).

Pertanto, ha ritenuto non persuasive le allegazioni della ricorrente incidentale in merito al rischio di inquinamento correlato a possibili incidenti dell’impianto.

Sul punto ha osservato, da un lato, che la Ferrarelle ha omesso di presentare le relative osservazioni pur avendo avuto il tempo necessario per farlo e, dall’altro lato, 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”, oltre ad aggiungere che “il progetto prevede la realizzazione di una pavimentazione impermeabilizzata che garantirà l’isolamento dei rifiuti rispetto al suolo sottostante” (pag. 23 della sentenza impugnata).

Pertanto, ha concluso nel senso che 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 perché comunque la falda acquifera sottostante, per le sue caratteristiche chimiche, non interferisce con l'andamento delle acque minerali, aggiungendo, infine, 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" (pag. 24 della sentenza impugnata).

6.3. – Infine, ha respinto la domanda risarcitoria per mancata dimostrazione della spettanza del bene della vita dal momento 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" (pag. 24 della sentenza impugnata).

7. – Con atto di appello, la Regione Campania ha impugnato la suddetta sentenza.

7.1. – Con il primo motivo di appello (pag. 4-11), ha dedotto che la Regione non avrebbe avuto alcun obbligo di motivare il proprio diniego in relazione agli argomenti contenuti nel parere comunale negativo, dovendo invece attenersi a tale parere in mancanza dell'allegazione di nuovi elementi da parte dell'istante in sede di riedizione del potere, tali da neutralizzarne la portata vincolante, come risultante dal giudicato, per cui sarebbe spettato alla società l'onere di dimostrare l'erroneità delle argomentazioni del Comune di Teano.

Pertanto, trattandosi di provvedimento plurimotivato, il T.a.r. avrebbe dovuto dichiarare l'inammissibilità del ricorso di primo grado per non aver contestato tutti i motivi ostativi posti alla base del parere del Comune di Teano.

7.2. – Con il secondo motivo di appello (pag. 11-14), ha contestato il capo di sentenza secondo cui la Regione non avrebbe ravvisato l'erroneità dei motivi ostativi 5 e 6 del parere di Teano, oltre a contestare la tesi secondo cui la posizione ostativa di Teano sarebbe da considerarsi recessiva, in quanto, trattandosi di un nuovo impianto di rifiuti, l'autorizzazione unica avrebbe determinato, in automatico, non solo la variante alla destinazione del suolo, ma con essa la sanatoria degli abusi nella gestione di un impianto di rifiuti ex art. 216 cod. ambiente.

Sul punto, ha ribadito che la Regione non sarebbe stata tenuta a svolgere alcuna valutazione comparativo-qualitativa del parere di Teano, per affermarne la prevalenza sugli altri, sindacandone il merito amministrativo, dovendo, per converso, arrestare ogni giudizio davanti alle sue insuperate ragioni ostative ed alla competenza esclusiva comunale in materia urbanistico-edilizia.

Inoltre, l'art. 208 cod. ambiente, dettando il modulo procedimentale della conferenza di servizi, non avrebbe sottratto al Comune la competenza, riservatagli in via esclusiva, ad esprimersi in ordine alle questioni di tipo urbanistico, bensì avrebbe inteso semplificare la procedura evitando, in caso di parere positivo del Comune, l'avvio dell'ulteriore procedura di variante urbanistica.

7.3. – Con il terzo motivo di appello (pag. 14-21), ha impugnato il capo di sentenza nella parte in cui ha ritenuto infondate le ragioni ostative al diniego di cui ai punti 5 e 6 del parere comunale.

Sul punto, ha innanzitutto evidenziato come tali ragioni non sarebbero le uniche a fondare il provvedimento di diniego, oltre ad osservare come la rimozione dei rifiuti non sarebbe mai avvenuta, a prescindere dalla cessazione della relativa attività di conferimento, con conseguente configurabilità di un illecito a carattere permanente.

Inoltre, ha dedotto che l'autorizzazione unica potrebbe 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 espressamente previsto nel progetto presentato.

7.4. – Con il quarto motivo di appello (pag. 21-24), ha contestato l'assunto del T.a.r. secondo cui il diniego sarebbe infondato perché l'autorizzazione unica del nuovo impianto si sarebbe dovuta effettuare al netto dell'irregolarità dell'impianto di messa in riserva dei rifiuti, siccome cessato, anche considerando che il titolo ex art. 208 cod. ambiente avrebbe sanato ogni abuso.

Sul punto, ha dedotto che il diniego di sanatoria si fonda sulle direttive 2008/98/CE e n. 2008/1/CE, oltre che sul giudicato di cui alla sentenza n. 286 del 2023, ribadendo come il richiamo al parere comunale costituisca una motivazione de relato sufficiente a reggere il diniego alla luce del suddetto giudicato.

8. – Con apposita memoria, si è costituito il Comune di Teano in adesione all'atto di appello.

9. – Con distinto atto di appello (r.g.n. 8436 del 2025), la Ferrarelle s.p.a. ha impugnato la medesima sentenza.

10. – Con apposite memorie si sono costituite la Regione Campania, chiedendo l'accoglimento dell'appello della Ferrarelle s.p.a., previa riunione con il giudizio n. 7832 del 2025, nonché la società Campania Energia s.r.l., che ha chiesto invece il rigetto dell'appello.

11. – All'udienza del 18 giugno 2026, la causa è stata trattenuta in decisione.

12. – Preliminarmente, il Collegio ritiene di dover riunire gli appelli ai sensi dell'art. 96 c.p.a., trattandosi di due impugnazioni proposte avverso la medesima sentenza.

13. – Sempre in via preliminare, il Collegio ritiene di poter trattare congiuntamente i vari motivi di appello (r.g.n. 7832 del 2025), in quanto tutti afferenti alla medesima questione sostanziale relativa alla legittimità del diniego di autorizzazione unica (decreto n. 194 del 19 novembre 2024) adottato a seguito di una conferenza di servizi conclusasi positivamente con le posizioni favorevoli di tutti gli enti coinvolti, ad eccezione del parere contrario del Comune di Teano.

14. – A tal riguardo, occorre innanzitutto premettere che, con istanza del 22 maggio 2023, la società Campania Energia s.r.l. ha presentato una domanda di autorizzazione unica ex art. 208 cod. ambiente per la realizzazione e gestione di un nuovo impianto di rifiuti non pericolosi.

14.1. – Nel corso del relativo procedimento amministrativo, il Comune di Teano ha espresso un parere contrario (parere negativo del 3 aprile 2024) alla realizzazione dell'impianto da ubicarsi nel proprio territorio, in quanto l'impianto in questione:

- 1) non risulta essere compatibile con la destinazione urbanistica (agricola) vigente;
- 2) contrasta con il vincolo di protezione ambientale, di rispetto e tutela della concessione per lo sfruttamento di acqua minerale;
- 3) contrasta con le prescrizioni recate dal PTCP che obbliga il Comune di Teano a deperimetrare le aree industriali e quelle ASI, essendo stato assegnato al Comune di Teano ed all'Alto Casertano il ruolo di "serbatoio di biodiversità" dell'intera Regione Campania;
- 4) ricade all'interno dell'area di Protezione, Rispetto e Tutela Ambientale definita per la concessione di acque minerali Ferrarelle II, in zona caratterizzata da fonti sorgive di acqua minerale provenienti dal bacino imbrifero del Vulcano di Roccamonfina;
- 5) si riferisce ad un immobile privo di titoli edilizi legittimanti l'attuale destinazione d'uso e risulta interessato da ordinanza dirigenziale n. 10 del 24 febbraio 2021, con la quale è stata ingiunta la sospensione immediata dell'attività di messa in riserva e recupero di rifiuti non pericolosi e la demolizione delle opere realizzate in assenza di idoneo titolo abilitativo edilizio ed urbanistico;
- 6) in data 16 novembre 2023 prot. n. 0026841 è stato espresso parere contrario all'accoglimento della segnalazione certificata di agibilità (SCA).

14.2. – La conferenza di servizi decisoria del 2 agosto 2024, si è conclusa con il parere favorevole con prescrizioni, sulla base delle posizioni favorevoli di tutti gli enti coinvolti, ad eccezione del motivato voto contrario del Comune di Teano (parere negativo del 3 aprile 2024).

14.3. – Nonostante la conclusione favorevole della conferenza di servizi, la Regione ha emanato il c.d. preavviso di rigetto evidenziando che: a) la società non avrebbe riscontrato la richiesta di presentazione del certificato di agibilità (art. 24, t.u. edilizia), essendosi limitata ad allegare la diversa attestazione di conformità degli immobili (art. 9-bis, t.u. edilizia); b) dalla sentenza n. 286 del 2023 del Consiglio di Stato "nulla è variato per quanto concerne l'aspetto urbanistico/edilizio".

14.4. – Pertanto, richiamando il suddetto preavviso di rigetto, la Regione ha emanato il provvedimento di diniego di autorizzazione unica (decreto dirigenziale n. 194 del 19 novembre 2024) ritenendo che "non risultano mutate le circostanze di fatto degli immobili e dell'area in esame, nemmeno sotto il profilo edilizio ed urbanistico, anche rispetto a quanto statuito dal Giudice Amministrativo ripetutamente, oltretutto riguardo alla posizione comunale in ordine all'asserita incompatibilità ambientale del progetto rispetto alla vocazione agricola dell'area destinata ad ospitare l'impianto".

15. – Orbene, dall'esame del provvedimento impugnato, emerge come il diniego trovi fondamento in tre distinte ragioni ostative: a) l'omessa presentazione del certificato di agibilità; b) la sussistenza di un giudicato amministrativo (Cons. Stato, sez. IV, 9 gennaio 2023, n. 286) in ordine alla illegittimità urbanistico-edilizia dell'immobile; c) l'assenza di modifiche degli immobili rispetto al suddetto giudicato amministrativo, nonché rispetto alla incompatibilità ambientale di cui al parere negativo del Comune di Teano.

16. – Con la sentenza impugnata, il T.a.r. ha annullato il suddetto diniego sulla base delle seguenti motivazioni.

In primo luogo, ha precisato che il certificato di agibilità non poteva essere rilasciato se non dopo l'avvenuto rilascio dell'autorizzazione unica, che ne costituisce il presupposto (cfr. pag. 18 della sentenza impugnata).

In secondo luogo, ha chiarito i vincoli derivanti dal giudicato (Cons. Stato, n. 286 del 2023), ritenendo che, a seguito dell'effetto conformativo di tale pronuncia "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" (pag. 15 della sentenza impugnata).

Pertanto, ha ritenuto che, una volta chiusa la conferenza di servizi in data 2 agosto 2024 con esito favorevole alla Campania Energia s.r.l., sulla base dei pareri favorevoli delle amministrazioni intervenute, ad eccezione del Comune di Teano, il "modo corretto di operare" sarebbe stato quello di "motivare in ordine alla prevalenza del parere negativo del comune di Teano espresso il 3 aprile 2024" (pag. 15 della sentenza impugnata).

Inoltre, ha precisato che poiché nel verbale del 2 agosto 2024 "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" (pag. 17-18 della sentenza impugnata).

Pertanto, il T.a.r. ha ritenuto che "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 di 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)" (pag. 18 della sentenza impugnata).

17. – Con l'atto di appello, la Regione Campania ha sostanzialmente censurato la sentenza sulla base dell'assunto (sotteso ai quattro motivi di appello) secondo cui non sussisterebbe un particolare onere di motivazione in capo alla Regione in

presenza di un parere contrario del Comune su aspetti urbanistico-edilizi di propria competenza, essendo il rinvio a quest'ultimo, anche per relationem, sufficiente a fondare il provvedimento di diniego.

Tale assunto è infondato.

A tal riguardo, giova innanzitutto ribadire che in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, la legge dispone che la "decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza" (art. 208, comma 3, cod. ambiente) e che, entro trenta giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, la Regione, valutando le risultanze della stessa "in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto", con la precisazione per cui la relativa approvazione "sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori" (art. 208, comma 6, cod. ambiente).

Ciò posto, nel caso di specie, in presenza di una conferenza di servizi conclusasi positivamente sulla base delle posizioni favorevoli di tutte le amministrazioni coinvolte, ad eccezione del Comune di Teano, la Regione avrebbe dovuto motivare specificamente in ordine alla prevalenza da accordare al parere negativo dell'ente comunale, non potendo desumersi implicitamente tale prevalenza sulla base della mera competenza urbanistica-edilizia dell'ente locale, trattandosi di una logica contraria a quella sottesa all'istituto della conferenza di servizi.

Pertanto, la sentenza impugnata deve essere confermata sul punto.

18. – In ogni caso, come già ritenuto dal primo giudice, le motivazioni poste a base del diniego devono ritenersi illegittime in quanto:

- a) nel caso di specie, il certificato di agibilità costituisce un atto che segue e non precede il rilascio dell'autorizzazione unica, per cui la società istante non era tenuta a fornirlo prima della conclusione del procedimento autorizzativo;
- b) il giudicato in questione (Cons. Stato, n. 286 del 2023) è relativo alla illegittimità della precedente autorizzazione unica (n. 44 del 2021) per difetto di istruttoria, dal momento che la conferenza di servizi aveva fatto erroneamente affidamento sulle pregresse "autorizzazioni semplificate" (art. 216 cod. ambiente) che invece devono ritenersi "giuridicamente inesistenti", trattandosi di un "nuovo impianto" che necessita della procedura di autorizzazione ordinaria (art. 208 cod. ambiente), con conseguente omessa valutazione delle obiezioni del Comune sulla conformità urbanistica e sulla compatibilità ambientale del progetto; in tale giudizio, quindi, è stata ravvisata l'impossibilità di porre l'autorizzazione unica (art. 208 cod. ambiente) quale prosecuzione della precedente autorizzazione semplificata (art. 216 cod. ambiente) attribuendole un illegittimo effetto di sanatoria di un impianto esaminato come preesistente dal punto di vista localizzativo; pertanto, a seguito della riedizione del potere, l'effetto conformativo del giudicato deve ritenersi ormai esaurito, avendo la conferenza di servizi seguito la procedura ordinaria, dando atto della maggioranza delle posizioni favorevoli di tutti gli enti ad eccezione del parere del Comune di Teano, oltre a ritenere quest'ultimo "privo delle indicazioni relative alle modifiche progettuali eventualmente necessarie ai fini dell'assenso" (verbale del 2 agosto 2024).

Ne consegue, pertanto, che non può ritenersi sufficiente a fondare un legittimo diniego né l'omessa presentazione del certificato di agibilità e né il richiamo al giudicato amministrativo.

19. – Allo stesso modo, deve escludersi che il rinvio al parere del Comune di Teano sia sufficiente a fondare la legittimità del diniego.

A ben vedere, infatti, i rilievi contenuti nel parere del Comune sono comunque infondati in quanto: 1) l'incompatibilità urbanistica non costituisce di per sé un motivo ostativo al rilascio dell'autorizzazione, stante l'effetto di variante urbanistica ex lege conseguente all'approvazione del progetto (art. 208, co. 6, cod. amb.): invero, come evidenziato dalla controinteressata, l'astratta destinazione urbanistica agricola così come l'esistenza di titoli edilizi per uso agricolo non sono di per sé ostativi, poiché l'autorizzazione ex art. 208 cod. amb. ha valenza omnicomprensiva di variante urbanistica e di titolo edilizio per il mutamento di destinazione d'uso dei manufatti ivi insistenti; 2) la valutazione del vincolo minerario è stata effettuata dagli enti preposti alla relativa tutela, i quali in sede di conferenza di servizi del 2 agosto 2024 hanno rilasciato apposito nulla osta; 3) la questione del "serbatoio di biodiversità" del Comune di Teano nel territorio regionale è generica oltre che inconferente; 4) la questione dell'abusività delle opere precedenti deve ritenersi irrilevante, in quanto ciò che il Comune ha qualificato come abusivo non è l'immobile in sé (legittimamente assentito), bensì il mutamento di destinazione d'uso nella vigenza dell'autorizzazione semplificata ex art. 216 cod. ambiente, con cui la Campania Energia s.r.l. ha svolto l'attività di recupero rifiuti che, poi, è stata interrotta a decorrere dal 13 luglio 2023; non viene quindi in rilievo una sanatoria di un abuso bensì l'autorizzazione di un "nuovo impianto".

20. – Alla luce di tali considerazioni, quindi, l'appello della Regione deve essere respinto.

21. – L'appello della Ferrarelle s.p.a. è parimenti infondato.

22. – Con il primo motivo di appello (pag. 11-20), la Ferrarelle s.p.a. ha ribadito che il diniego sarebbe correttamente motivato per relationem al parere comunale e che l'appellata non avrebbe comunque superato l'attuale esistente contrasto dell'impianto con l'ambiente e con la destinazione urbanistico-edilizia dell'area.

Pertanto, la Regione, recependo sul punto le risultanze istruttorie della Conferenza dei servizi nonché gli ulteriori elementi fattuali evidenziati dal Comune, avrebbe giustamente ritenuto ostativo al rilascio dell'autorizzazione le circostanze di

fatto degli immobili e dell'area in esame accertate sia con il giudicato formatosi sia con i rilievi comunali sulla incompatibilità ambientale del progetto rispetto alla vocazione agricola dell'area destinata ad ospitare l'impianto.

Inoltre, ha contestato l'assunto contenuto in sentenza secondo cui non esisteva (più) alcun abuso e che il rilascio dell'AUA non avrebbe quindi determinato una sanatoria di abusi, in considerazione dell'intervenuta cessazione dell'attività alla data del 13 luglio 2023, non essendo una prova idonea in tal senso le risultanze del registro di carico e scarico dei rifiuti, oltre alla sussistenza di prove (verbale del 6 settembre 2023 dei Vigili del fuoco) in senso contrario; in ogni caso, la pacifica presenza di rifiuti presso l'impianto dopo il luglio 2023 sarebbe incompatibile con la cessazione dell'attività, in considerazione della necessità di messa in riserva degli stessi.

Infine, ha ribadito la natura abusiva delle opere edilizie presenti sul fondo, con conseguente obbligo per la società di ripristinare l'originario stato dei luoghi.

22.1. – Il motivo è infondato.

In particolare, sulla illegittimità del diniego di autorizzazione e sul rinvio al parere del Comune di Teano si rinvia a quanto già esposto in precedenza.

Inoltre, con riferimento alla cessazione dell'attività, deve ritenersi che, a tal fine, carattere dirimente assumono le risultanze dei registri di carico e scarico, i quali costituiscono i documenti da cui poter desumere direttamente l'esercizio o meno dell'attività di recupero dei rifiuti, non rilevando invece la mera permanenza degli stessi in loco, trattandosi di una circostanza che di per sé non depone in maniera univoca nel senso della continuazione dell'attività di recupero rifiuti.

Per quanto riguarda, invece, la questione della abusività delle opere, occorre osservare che, da un lato, non vengono in rilievo gli eventi successivi all'adozione del provvedimento impugnato e, dall'altro, va ribadito che non si tratta di una sanatoria di pregressi abusi, bensì dell'autorizzazione di un "nuovo impianto" (statuizione, peraltro, coperta dal giudicato), come già evidenziato in precedenza a cui si rinvia.

23. – Con il secondo motivo di appello (pag. 20-21), la Ferrarelle s.p.a. ha impugnato il rigetto del primo motivo di ricorso incidentale.

Sul punto, ha dedotto che il T.a.r. avrebbe errato nel non riconoscere il diritto della Ferrarelle s.p.a. a partecipare alle sedute della conferenza di servizi, dal momento che tale diritto sarebbe stato già riconosciuto dalla stessa amministrazione precedente.

Inoltre, ha contestato l'assunto secondo cui la mancata presentazione delle osservazioni sarebbe imputabile alla stessa Ferrarelle s.p.a.

23.1. – Il motivo è infondato.

Invero, come rilevato dal primo giudice, la Regione non aveva l'obbligo di invitare alle riunioni la Ferrarelle s.p.a.

In linea generale, la legge prevede che alla conferenza di servizi partecipano i "rappresentanti delle amministrazioni competenti" (art. 14-ter, comma 1, legge n. 241 del 1990), con la precisazione che alle "riunioni della conferenza possono essere invitati gli interessati, inclusi i soggetti proponenti il progetto eventualmente dedotto in conferenza" (art. 14-ter, comma 6, legge n. 241 del 1990).

Con specifico riferimento alla conferenza di servizi in materia di autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, la legge prevede che alla "conferenza dei servizi partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti" (art. 208, comma 3, cod. ambiente).

Nel caso di specie, la Ferrarelle s.p.a. non aveva titolo a partecipare alla conferenza di servizi in mancanza della relativa qualità di amministrazione competente; ciò nonostante, la Ferrarelle s.p.a., in qualità di soggetto privato portatore di un proprio interesse contrario a quello perseguito dal soggetto istante, è stata comunque inviata a partecipare come "uditore" alla riunione del 21 settembre 2023, nonché a far pervenire eventuali 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 del 1990 per la partecipazione al procedimento di soggetti portatori di interessi correlati al suo oggetto.

La censura, pertanto, è infondata.

24. – Con il medesimo secondo motivo di appello (pag. 21-24), ha impugnato il rigetto del secondo motivo di ricorso incidentale.

Sul punto, ha ribadito che l'impianto si colloca in un'area di interesse minerario oltre ad evidenziare l'omessa valutazione del rischio per la purezza delle acque minerali che, nella specie, sarebbe sussistente, come da perizia tecnica di parte, dovendo comunque farsi "riferimento alla possibilità (sempre verificabile) di un incidente, alla causa ed alla natura del potenziale inquinamento, alla natura e qualità degli agenti inquinanti" (pag. 23 dell'appello incidentale).

24.1. – Il motivo è infondato.

Invero, sul punto è sufficiente ribadire come la valutazione del vincolo minerario, a cui pure è sottesa la valutazione del rischio dedotto in appello, sia stata effettuata dagli enti preposti alla relativa tutela, i quali in sede di conferenza di servizi del 2 agosto 2024 hanno rilasciato apposito nulla osta.

In tal sede, come fatto osservare dal primo giudice, è stato considerato anche il rischio di inquinamento legato a possibili incidenti. Al riguardo, le competenti strutture regionali hanno ritenuto 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".

Una diversa valutazione, come tale opinabile, anche laddove effettuata mediante una perizia tecnica di parte, non vale a dimostrare di per sé la sussistenza di un vizio di irragionevolezza o illogicità del nulla osta espresso dalla competente amministrazione.

Giova comunque ribadire che l'impianto in questione, pur ricadendo in area di salvaguardia, è localizzato all'esterno della zona di rispetto della concessione mineraria, non vigendo pertanto il divieto posto dall'art. 4, comma 11, prima parte, della l.r. n. 8 del 2008 ("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, chimicofisiche 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").

In questo senso è esplicito (doc. n. 52 depositato in primo grado in data 22.1.2025) il parere del competente settore regionale in data 30 luglio 2024, secondo cui "l'area di cui all'oggetto ricade all'esterno dell'area di concessione e rispetto Ferrarelle II, ma all'interno dell'area di salvaguardia di protezione ambientale individuata negli allegati al citato decreto di rilascio".

25. – In conclusione, quindi, gli appelli devono essere respinti.

26. – Le spese di lite del presente grado di giudizio possono essere compensate in ragione della complessità e peculiarità della vicenda.

(Omissis)