

Il TAR Campania sul procedimento per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (art. 27-bis Dlgs. n.152/2006)

di Paolo Colamorea

Data di pubblicazione: 28-10-2025

La mera proprietà di un terreno ricompreso nel consorzio ASI non è sufficiente ad attribuirne al proprietario la disponibilità al fine di realizzarvi un insediamento produttivo, ma occorre un atto di assegnazione da parte dell'ente consortile che vale a costituire il concessionario/proprietario come titolare delle prerogative che, uti domino, potrebbe esercitare sul bene la pubblica amministrazione per le finalità di pubblico interesse da essa perseguite e alle quali il bene stesso viene asservito.

L'art. 208, comma 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 attribuisce all'autorizzazione a realizzare un impianto di recupero rifiuti il valore di dichiarazione di pubblica utilità «ove occorra», e cioè se e in quanto per realizzarlo siano stati debitamente previsti espropri. La norma non intende invece attribuire alla regione il potere di procedere a espropri indiscriminati.

A fronte della richiesta di assegnazione dell'area consortile, la valutazione che compete al consorzio ASI attiene non solo alla compatibilità dei nuovi investimenti produttivi con l'atto di pianificazione, ma ricomprende anche l'idoneità dei medesimi a perseguire le finalità di sviluppo economico produttivo dei territori interessati, secondo una logica che mira ad assegnare una risorsa scarsa quale è il suolo, ai fini della sua utilizzazione conforme agli indirizzi prefissati, ad un determinato numero di progetti imprenditoriali previamente valutati e graduati.

La disposizione contenuta nell'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 (secondo cui «In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato») va interpretata, in quanto recante norma di natura sostanziale, come limite ai poteri conformativi della pubblica amministrazione. In particolare, per «motivi già risultanti dall'istruttoria» devono intendersi non quelli astrattamente desumibili dalla situazione di fatto e di diritto desumibile dalla pratica, ma quelli che l'amministrazione ha in qualche modo già rappresentato nell'istruttoria concretamente compiuta, pur non ritenendo di valorizzarli nel diniego.

In virtù del principio del c.d. «one shot temperato» l'amministrazione, dopo un giudicato di annullamento da cui derivi il dovere o la facoltà di provvedere di nuovo, ha il potere di esaminare l'affare nella sua interezza, sollevando, una volta per sempre, tutte le questioni che ritenga rilevanti, non potendo successivamente tornare a decidere sfavorevolmente neppure in relazione a profili prima non esaminati. Tuttavia, tale principio non si estende ai tratti liberi dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati dal giudicato.

Guida alla lettura

La pronuncia in commento si inserisce nell'ambito di una vicenda amministrativa e giudiziaria molto complessa relativa alla richiesta da parte della società Edison Next Enviroment s.r.l. di Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (c.d. PAUR) - ex articolo 27-bis del Dlgs. n. 152 del 2006 - per la realizzazione di un impianto di produzione di biometano da frazione organica di rifiuti solidi urbani nel Comune di Gricignano di Aversa in zona ricompresa nell'area di sviluppo industriale, amministrata dal Consorzio ASI e classificata come zona produttiva in cui sono consentite attività industriali, artigianali, commerciali ed attività terziarie.

PRIMA TAPPA

La vicenda in esame prende le mosse da una prima istanza ex art. 27- bis presentata nel 2020 dalla società ricorrente e poi successivamente respinta all'esito di un articolato procedimento. In particolare, la conferenza di servizi, nel 2022, aveva espresso parere negativo e la Regione, nello stesso anno, adottava il decreto con il quale rigettava l'istanza presentata. Al riguardo, fu considerato determinante ai fini del diniego, il parere contrario reso dal Consorzio ASI Caserta.

La società, pertanto, presentava dapprima ricorso al Tar Campania e appellava la relativa decisione di rigetto (sentenza n. 3844/ 2023) innanzi al Consiglio di Stato. I Giudici di Palazzo Spada riformavano la decisione (sentenza n. 8357/ 2023), annullando il diniego e i relativi atti. In particolare, il Consiglio di Stato ravvisava un **difetto di motivazione del parere del Consorzio ASI**.

Posto, quindi, **l'effetto conformativo del giudicato amministrativo**, il Consorzio ASI, nel ri-esercitare il potere (in sede di riesame), deve tenere conto dei rilievi emersi. Nello specifico, infatti, non si può negare *a priori* un impianto produttivo in area produttiva istituzionalmente destinata a tali attività.

Il Consorzio, pertanto, **nel riesaminare l'istanza, è tenuta a motivare in modo puntuale e non apodittico**. Esso non può, cioè, escludere la realizzazione di un impianto produttivo in area produttiva se non previa adeguata giustificazione in cui venga dato conto del bilanciamento dei diversi interessi.

SECONDA TAPPA

Nel 2024 la Edison Next Enviroment s.r.l. presenta di nuovo istanza ex art. 27-bis e si svolge una nuova conferenza di servizi all'esito della quale, a causa di alcuni pareri contrari (tra cui spicca quello del Consorzio ASI), viene, di nuovo, negato il provvedimento autorizzatorio. Al riguardo, giova osservare che il parere contrario del Consorzio ASI di non assegnazione del suolo, su cui si sarebbe dovuto realizzare l'impianto, implica la mancanza di disponibilità del suolo, considerata presupposto fondamentale per il rilascio del PAUR.

È da qui che occorre partire nell'esame della pronuncia in commento (n. 6598 del 2025), ossia dal ricorso presentato dalla Edison Next Enviroment s.r.l. con il quale la società chiede l'annullamento degli atti reputati lesivi (posizione espressa dal Consorzio ASI Caserta in sede di conferenza di servizi del 25 novembre 2024 e la deliberazione del Comitato Direttivo n. 222 del 22 novembre 2024, con cui il Consorzio ha negato l'uso industriale del suolo di Gricignano d'Aversa; il verbale della conferenza dei servizi del 25 novembre 2024, recante la determinazione conclusiva con esito negativo del PAUR, nonché i pareri contrari di Regione Campania, Provincia di Caserta, Comuni di Gricignano d'Aversa e Mariglianise, e dei rappresentanti unici statali e regionali; gli atti di pianificazione e programmazione del Consorzio ASI; le delibere del Consiglio Generale n. 10/2024 e n. 16/2023, con i rispettivi allegati "Programmi triennali di sviluppo", nonché le delibere del Comitato Direttivo n. 194 e n. 181 del 2023, che li hanno proposti; le delibere del Consiglio generale n. 10/2024 e n. 16/2023) e l'accertamento del diritto di accesso agli atti del procedimento (ex art. 116 cpa) che ha condotto al diniego della seconda istanza di rilascio del PAUR e la condanna al rilascio della documentazione richiesta.

Con la sentenza in esame dello scorso 7 ottobre la sezione V del Tar Campania rigetta integralmente il ricorso e i motivi aggiunti; ritiene **inammissibile la domanda di accesso ex art. 116 cpa** poiché ritenuta **carente di un elemento essenziale, ossia l'indicazione puntuale degli atti di cui si richiede l'ostensione**; **conferma la piena legittimità del comportamento del Consorzio ASI e della Regione Campania, in sede di ri-esercizio del potere**, e condanna la ricorrente alle spese processuali per la soccombenza.

Ciò posto, giova osservare che **la pronuncia in commento si segnala per la sua trasversalità che altro non è che il risultato della complessità del procedimento previsto dal Dlgs. n. 152/2006**. Sono infatti **molteplici gli interessi che in sede procedimentale l'autorità competente è tenuta a considerare e, in sede di decisione finale, a bilanciare e che si riflettono sulla possibilità per le stesse amministrazioni di presentare memorie, pareri e ogni altro atto utile ai fini del rilascio del provvedimento conclusivo in ossequio ai principi di buon andamento e imparzialità (articolo 97 Cost. e art. 1 l. 241/1990)**.

In particolare, nel respingere il ricorso principale e i motivi aggiunti il Tar Campania:

- rigetta l'istanza di accesso ex art. 116 cpa per genericità della richiesta;
- non ravvisa, in sede di ri-esercizio del potere, alcuna violazione dell'effetto conformativo del giudicato di annullamento del precedente provvedimento di diniego;
- ritiene infondata la presunta violazione dell'articolo 10-bis l. 241/1990 in quanto il parere del Consorzio ASI è un atto endoprocedimentale, privo, cioè, di effetti lesivi diretti;
- applica il principio del c.d. "*one shot temperato*".

N. 06598/2025 REG.PROV.COLL.

N. 00702/2025 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 702 del 2025, integrato da motivi aggiunti, proposto da Edison Next Environment S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Claudio Vivani, Elisabetta Sordini, Simone Abellonio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Ruffini, Martina Silvestrini, Benedetto Cesarini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Angelo Marzocchella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Rappresentante Unico delle Amministrazioni Statali, Ministero della Cultura, Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

Provincia di Caserta, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Rachele Barbarano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Comune di Gricignano di Aversa, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Fabrizio Perla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Soprintendenza BAAS Caserta, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

nei confronti

Ente d'Ambito per il Servizio di Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani - Caserta, Marican Heritage S.p.A., Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Campania, A.S.L. Caserta, Ente Idrico Campano, Consorzio Generale di Bonifica del Bacino Inferiore del Volturno, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;
Comune di Marcianise, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Sabatino Rainone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Comune di Carinaro, O.D.V. - Comitato Nobiodigestore, Comune di Teverola, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Fabrizio Perla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Dolciaria Acquaviva S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Vincenzo Visone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

I) con il ricorso introduttivo:

- della posizione espressa dal Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta in sede di conferenza di servizi del 25 novembre 2024 nel procedimento CUP 8820 avviato per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ex art. 27-bis del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. relativamente all'impianto di produzione di biometano da FORSU da realizzarsi nel Comune di Gricignano d'Aversa, Zona ASI di Aversa Nord – proponente Edison Next Environment S.r.l.; della deliberazione del comitato direttivo del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta, n. 222 del 22 novembre 2024, recante per oggetto “Richiesta all'uso industriale di suolo in tenimento comunale di Gricignano d'Aversa – Agglomerato Aversa Nord – riferimento CUP 8820 – PAUR Impianto di produzione di biometano da FORSU da realizzarsi nel Comune di Gricignano d'Aversa Zona ASI di Aversa Nord” e dei relativi allegati, nonché degli atti presupposti, preordinati, connessi e consequenziali, ivi comprese la proposta formulata dal Dirigente dell'Area Tecnica del Consorzio ASI medesimo, la relazione tecnica degli Uffici del Consorzio ASI, prot. n. 9637/2024 del 22 novembre 2024 e la nota di trasmissione alla Regione Campania;

- delle “strategie di sviluppo” del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta, citate nella deliberazione del Comitato Direttivo n. 222 del 22 novembre 2024, non conosciute;

- del verbale della conferenza dei servizi del 25 novembre 2024 della Regione Campania – Giunta Regionale della Campania – Ufficio Speciale Valutazioni Ambientali, reso nel procedimento CUP 8820 avviato per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ex art. 27-bis del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. relativamente all'impianto di produzione di biometano da FORSU da realizzarsi nel Comune di Gricignano d'Aversa, Zona ASI di Aversa Nord – proponente Edison Next Environment S.r.l. e della determinazione motivata di conclusione con esito negativo della predetta conferenza di servizi, compresa nel medesimo verbale del 25 novembre 2024, con tutti i relativi allegati;

- di tutti gli atti presupposti, preordinati, connessi e consequenziali, ivi compresi in particolare: il parere negativo espresso dal Rappresentante Unico delle Amministrazioni dello Stato nella predetta conferenza dei servizi del 25 novembre 2024; il parere negativo espresso dal Rappresentante Unico Regionale nella già menzionata conferenza dei servizi del 25 novembre 2024; il parere negativo espresso dalla Regione Campania – UOD 500203 in relazione all'autorizzazione unica ex art. 12 del D. Lgs. 387/2003 nella già menzionata conferenza dei servizi del 25 novembre 2024; il parere negativo della Provincia di Caserta, espresso con nota prot. n. 66529 del 25 novembre 2024; il parere negativo del Comune di Gricignano di Aversa, prot. n. 18741 del 25 novembre 2024; il parere negativo del Comune di Marcianise, prot. n. 62286/2024 del 25-11-2024;

II) con i motivi aggiunti:

- della deliberazione del comitato direttivo del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta, n. 222 del 22 novembre 2024, recante per oggetto “Richiesta all'uso industriale di suolo in tenimento comunale di Gricignano d'Aversa – Agglomerato Aversa Nord – riferimento CUP 8820 – PAUR Impianto di produzione di biometano da FORSU da realizzarsi nel Comune di Gricignano d'Aversa Zona ASI di Aversa Nord” e dei relativi allegati, nonché degli atti presupposti, preordinati, connessi e consequenziali, ivi compresi la proposta formulata dal Dirigente dell'Area Tecnica del Consorzio ASI medesimo, la Relazione tecnica degli Uffici del Consorzio ASI, prot. n. 9637/2024 del 22 novembre 2024;

- della posizione espressa dal Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta in sede di conferenza di servizi del 25 novembre 2024 nel procedimento CUP 8820 avviato per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ex art. 27-bis del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. relativamente all'impianto di produzione di biometano da FORSU da realizzarsi nel Comune di Gricignano d'Aversa, Zona ASI di Aversa Nord – proponente Edison Next Environment S.r.l.;

- del verbale della conferenza dei servizi del 25 novembre 2024 della Regione Campania – Giunta Regionale della Campania – Ufficio Speciale Valutazioni Ambientali, reso nel procedimento CUP 8820 avviato per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale ex art. 27-bis del D. Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii. relativamente all'impianto di produzione di biometano da FORSU da realizzarsi nel Comune di Gricignano d'Aversa, Zona ASI di Aversa Nord – proponente Edison Next Environment S.r.l. e della determinazione motivata di conclusione con esito negativo della predetta conferenza di servizi, compresa nel medesimo verbale del 25 novembre 2024, con tutti i relativi allegati, ivi compresi il parere negativo espresso dal Rappresentante Unico delle Amministrazioni dello Stato nella predetta conferenza dei servizi del 25 novembre 2024; il parere negativo espresso dal Rappresentante Unico Regionale nella predetta conferenza dei servizi del 25 novembre 2024; il parere negativo espresso dalla Regione Campania – UOD 500203 in relazione all'autorizzazione unica ex art. 12 del D. Lgs. 387/2003 nella predetta conferenza dei servizi del 25 novembre 2024; il parere negativo della Provincia di Caserta, espresso con nota prot. n. 66529 del 25 novembre 2024; il parere negativo del Comune di Gricignano di Aversa, Prot. n. 18741 del 25 novembre 2024; il parere negativo del Comune di Marcianise, prot. n. 62286/2024 del 25 novembre 2024;

- della deliberazione del Consiglio Generale del Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta, n. 10 del 23 ottobre 2024, avente per oggetto “Approvazione piano di sviluppo industriale 2025-2027”, pubblicata sull'albo on line del Consorzio dal 7 gennaio 2025 al 22 gennaio 2025 e dell'allegato Programma di sviluppo triennale del Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta;
- della deliberazione del Consiglio Generale del Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta, n. 16 del 31 ottobre 2023, avente per oggetto il programma di sviluppo del Consorzio ASI 2024/2026” e dell'allegato programma di sviluppo triennale del Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta;
- di tutti gli atti presupposti, preordinati, connessi e consequenziali, ivi compresi la delibera del Comitato Direttivo del Consorzio ASI Caserta, n. 194 del 14 ottobre 2023, che ha approvato la proposta del programma di sviluppo triennale del Consorzio ASI Caserta per il triennio 2025-2027; la delibera del Comitato Direttivo del Consorzio ASI Caserta, n. 181 del 25 ottobre 2023 che ha approvato la proposta di programma di sviluppo triennale del Consorzio ASI di Caserta per il triennio 2024-2026;
- nonché per l'annullamento, ex art. 116, comma 2, c.p.a., del silenzio-diniego del Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta formatosi in data 9 febbraio 2025 sull'istanza di accesso agli atti presentata da Edison Next Environment S.r.l. in data 10 gennaio 2025;
- per l'accertamento e la dichiarazione del diritto ad accedere agli atti e ai documenti richiesti con la predetta istanza di accesso del 10 gennaio 2025;
- nonché per la condanna del Consorzio di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta a produrre in giudizio i documenti richiesti con la predetta istanza del 10 gennaio 2025.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale della Provincia di Caserta, della Regione Campania, della Provincia di Caserta, del Comune di Gricignano di Aversa, del Comune di Marcianise, del Comune di Carinaro, del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, della Soprintendenza BAAS di Caserta e di O.D.V. - Comitato Nobiodigestore, del Comune di Teverola e di Dolciaria Acquaviva S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 settembre 2025 il dott. Gianluca Di Vita e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Nel 2020 la società ricorrente Edison Next Enviroment s.r.l. (subentrata alla società Ambyenta Campania s.p.a. in seguito a fusione per incorporazione) presentava alla Regione Campania l'istanza di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (Paur) ex art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006 per la realizzazione di un impianto di produzione da biometano da frazione organica di rifiuti solidi urbani (Forsu) nel Comune di Gricignano di Aversa, in zona compresa nell'area di sviluppo industriale - ASI della provincia di Caserta, amministrata dal Consorzio ASI, classificata come "zona produttiva" in cui sono consentite le seguenti attività: industriale, piccola industria, artigianale, commerciale ed attività terziarie.

All'esito di un pregresso contenzioso definito in primo grado con sentenza di rigetto di questo T.A.R., sez. V, n. 3844/2023, riformata in appello dal Consiglio di Stato, sez. IV, n. 8357/2023, venivano annullati i provvedimenti di rigetto della predetta istanza (verbali della conferenza di servizi del 21.2.2022 e del 16.11.2022, il decreto 27.4.2022 n. 82 del dirigente dello staff tecnico amministrativo - valutazioni ambientali della Regione Campania e il parere 18.1.2022 n. 9 del Consorzio ASI Caserta) ravvisando il difetto di motivazione del parere contrario espresso dal Consorzio, con la seguente motivazione: *"In primo luogo, non vi è traccia agli atti delle presunte criticità oggetto di allegazioni documentali poste a base del diniego, né peraltro alcunché di più specifico consta agli atti del processo. Inoltre, costituisce una contraddizione in termini dire, così come si è detto, che realizzare un impianto produttivo in area a forte vocazione produttiva ha a priori un impatto negativo su di essa. Di una eventuale priorità della Marican Heritage, altra impresa che sarebbe interessata al terreno in questione secondo la difesa del Consorzio ... il parere poi non parla. Si tratta quindi di un argomento non valorizzabile, stante il ben noto divieto di integrare a posteriori la motivazione dell'atto impugnato"* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 8357/2023).

Veniva poi specificato il conseguente effetto conformativo della pronuncia nel senso che *"l'amministrazione dovrà quindi riesaminare l'affare sulla base di una riformulazione del parere da parte del Consorzio ASI, parere da rendere tenendo conto che non si può negare a priori l'insediamento di un impianto produttivo in zona destinata istituzionalmente ad accogliere attività produttive e indicata dal piano regionale come a vocazione industriale e quindi presuntivamente idonea ad accogliere impianti di trattamento rifiuti come quello in esame"*.

In esecuzione di tale pronuncia, la Regione Campania concludeva il riesame nella conferenza di servizi del 25.11.2024 che, tuttavia, aveva esito non favorevole; in particolare, esprimevano parere contrario il Consorzio ASI (che negava l'assegnazione del lotto alla ricorrente), la Provincia di Caserta e alcuni Comuni; viceversa, formulavano parere favorevole l'Arpac, la Regione Campania in relazione alla valutazione di impatto ambientale e all'autorizzazione integrata ambientale, l'A.S.L. - Dipartimento Prevenzione di Caserta, la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Caserta e Benevento.

Per quanto rileva nel presente giudizio, il diniego di assegnazione del lotto opposto dal Consorzio ASI (cfr. deliberazione del comitato direttivo del 22.11.2024) si fondava sui seguenti profili ostativi: I) in base al regolamento per l'insediamento e il monitoraggio degli insediamenti produttivi negli agglomerati ASI della Provincia di Caserta, la valutazione di assentibilità non è limitata alla sola compatibilità urbanistica ma ricomprende anche la coerenza con il piano

regolatore e la idoneità dei nuovi insediamenti a perseguire le finalità di sviluppo economico produttivo dei territori interessati; II) il progetto non è coerente con il piano regionale di gestione dei rifiuti che consente la realizzazione e l'ampiamiento di impianti esclusivamente nelle aree territoriali dei Comuni di Villa Literno, Casal di Principe, Cancellò e Arnone, aree limitrofe a quella di Gricignano di Aversa di cui si controverte; III) la programmazione regionale prevede già altri analoghi impianti nei Comuni di Afragola, Cancellò e Arnone e Caivano, quest'ultimo in gestione alla società ricorrente, localizzato a 9 Km dal sito oggetto di istruttoria; inoltre, a servizio del territorio provinciale sono previsti siti nei Comuni di S. Maria Capua Vetere e Marcianise, nonché quelli ubicati nell'ambito provinciale di Napoli (tra cui Giugliano in Campania) posti a servizio anche dei Comuni della provincia di Caserta; IV) il progetto collide con le previsioni contenute nel piano regionale di gestione rifiuti; V) esso non è coerente con la filiera produttiva prevalente nel territorio, che si caratterizza per la sua elevata vocazione logistica, artigianale e manifatturiera; VI) il piano non è sufficientemente idoneo a garantire il miglioramento dei livelli occupazionali dell'area che, anzi, sarebbero posti a rischio a causa delle già paventate chiusure di attività operanti in area industriale; VII) il progetto non è sufficientemente aderente alle strategie di sviluppo perseguite dall'ente consortile e contrasta con i piani di risanamento ambientale di aree urbane mediante delocalizzazione di imprese che svolgono attività inquinanti.

Nel verbale della conferenza di servizi del 25.11.2024 convocata per il riesame sulla domanda di Paur in ottemperanza della sentenza del Consiglio di Stato n. 8357/2023, la Regione Campania evidenziava, sulla scorta della decisione dei giudici di Palazzo Spada (che avevano rigettato specifico motivo di appello) che il parere contrario del Consorzio ASI comportava come conseguenza la non disponibilità del terreno sul quale l'impianto dovrebbe essere realizzato e, quindi, la mancanza di un presupposto fondamentale per il rilascio del Paur, non essendo inoltre sufficiente la circostanza che la ricorrente sia proprietaria del terreno, occorrendo all'uopo apposito atto di assegnazione.

IL RICORSO INTRODUTTIVO.

Con il ricorso in esame la società insorge avverso gli atti in epigrafe, ivi compreso il parere contrario del Consorzio ASI articolando le seguenti censure:

- la delibera consortile sarebbe nulla per violazione del giudicato formatosi sulla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 8357/2023 perché si fonderebbe su motivi sovrapponibili nella sostanza alle ragioni ostative già espresse in precedenza e confluite nella determinazione negativa ritenuta illegittima dai giudici di appello, tra cui il pericolo di chiusura di attività già operanti nell'area industriale in caso di realizzazione dell'impianto, la non coerenza con la filiera produttiva prevalente nel territorio (recante vocazione logistica, artigianale, manifatturiera), la mancata aderenza alle strategie di sviluppo perseguite dall'ente consortile; inoltre, l'amministrazione non avrebbe tenuto conto di quanto affermato dal Consiglio di Stato secondo cui l'attività provvedimentale di riesame in sede conformativa avrebbe dovuto considerare la vocazione industriale dell'area, presuntivamente idonea ad accogliere impianti di trattamento rifiuti;

- l'impianto sarebbe compatibile con il piano consortile vigente che prevede, quale

destinazione dell'area interessata, l'attività produttiva e sarebbe illegittima la deliberazione del comitato direttivo del Consorzio ASI n. 222 del 2024 secondo cui l'ambito di valutazione del consorzio potrebbe spingersi fino ad esaminare la concreta compatibilità dei nuovi insediamenti produttivi con l'approvato piano regolatore e l'idoneità del nuovo insediamento a perseguire le finalità di sviluppo economico produttivo dei territori interessati;

- sussisterebbe violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990 in quanto il Consorzio ASI avrebbe illegittimamente opposto profili conoscitivi già emersi nell'istruttoria del procedimento di Paur ma non ritenuti ostativi in precedenza (inidoneità dell'impianto a produrre beni e servizi innovativi e/o originali, tenuto anche conto della presenza in aree limitrofe di impianti analoghi; non riconducibilità a piani di risanamento ambientale di aree urbanizzate); pertanto tali rilievi non avrebbero potuto essere adottati, trattandosi di illegittime integrazioni motivazionali, e, in ogni caso, risulterebbe violato anche il principio del c.d. "one shot temperato" secondo cui l'amministrazione, dopo aver subito l'annullamento di un proprio atto avente contenuto discrezionale, può rinnovarlo una sola volta, e quindi deve riesaminare l'affare nella sua interezza, sollevando, una volta per tutte, tutte le questioni che ritenga rilevanti, senza potere in seguito tornare a decidere sfavorevolmente, neppure in relazione a profili non ancora esaminati (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3480/2022);

- il Consorzio ASI avrebbe esercitato competenze ambientali che non gli competono e che contrastano con le valutazioni degli enti effettivamente competenti, nella misura in cui ha affermato che l'impianto non sarebbe compatibile con il Piano Regionale di Gestione del Ciclo Integrato dei Rifiuti Solidi Urbani (PRGRU), approvato con D.G.R. 375/2024 e con l'aggiornamento del Piano d'Ambito per la Gestione Integrata dei Rifiuti Urbani della Provincia di Caserta (Piano d'Ambito), approvato dal Consiglio d'Ambito dell'EDA Caserta con deliberazione n. 4/2024; in senso contrario, l'istante rileva che la Regione che ha emanato il PRGRU, nella conferenza di servizi, non ha riscontrato alcuna incompatibilità e, anzi, il PRGRU detta criteri per la localizzazione di impianti di trattamento di rifiuti coerenti con le caratteristiche del sito (aree prevalentemente industriali con scarsa densità abitativa); quanto al contrasto con il Piano d'Ambito, si assume che l'attività di recupero e smaltimento dei rifiuti è estranea alla gestione integrata dei rifiuti urbani che costituisce oggetto del citato strumento di pianificazione;

- sussisterebbe violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990 sotto distinto profilo, in quanto gli atti impugnati (delibera consortile e verbale conclusivo della conferenza di servizi) non risultano preceduti dal preavviso di rigetto;

- violazione dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/2006 (codice dell'ambiente), in quanto la Regione avrebbe erroneamente ritenuto che il diniego di assegnazione abbia comportato l'assenza della disponibilità dell'area, determinando così il rigetto del Paur dovendo, al contrario, esercitare il potere di espropriazione per pubblica utilità previsto dalla menzionata disposizione del codice dell'ambiente e attribuire a Edison Next Environment S.r.l. la disponibilità dell'area su cui realizzare l'impianto;

- in via subordinata si assume l'illegittimità dei pareri contrari espressi dai Comuni e della Provincia nella conferenza di servizi; al riguardo la ricorrente sostiene che tali pareri contrari,

espressi dagli enti locali in qualità di autorità sanitarie nei rispettivi territori, non potrebbero avere efficacia preclusiva, dovendo ritenersi recessivi rispetto ai pareri e agli atti di assenso provenienti dalle autorità tecniche competenti; quanto al parere contrario della Provincia, non sussisterebbe inoltre contrasto con il PTCP, in quanto l'impianto ricade in area a destinazione industriale.

Si è costituita la Regione Campania che eccepisce l'inammissibilità del gravame per carenza di interesse per omessa impugnazione degli altri pareri contrari (ivi compresi quelli formulati dagli enti locali intervenuti nella conferenza di servizi) che sarebbero posti a fondamento del gravato diniego, di talché l'eventuale annullamento del parere reso dal Consorzio non condurrebbe alla caducazione del provvedimento finale adottato dalla conferenza di servizi, trattandosi di "atto plurimotivato". Nel merito, l'amministrazione assume la legittimità della determinazione conclusiva della conferenza di servizi che consegue all'applicazione del criterio della prevalenza delle posizioni contrarie espresse dagli enti intervenuti.

La Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio si oppone all'accoglimento del ricorso evidenziando di aver reso un parere favorevole, non impugnato, subordinato a sondaggi archeologici preventivi, attesa l'insussistenza di vincolo paesaggistico sull'area.

Resistono in giudizio le altre parti costituite (Comuni di Marcianise, Carinaro, Gricignano di Aversa, Teverola, comitato "Nobiodigestoregricignano", Provincia di Caserta, Dolciaria Acquaviva s.p.a.), che si oppongono all'accoglimento del gravame. In particolare, la Provincia e il Comune di Marcianise ribadiscono che la realizzazione dell'impianto si pone in contrasto con l'art. 35 del PTCP secondo cui nel territorio in questione sono ammesse solo attività agricole multifunzionali e di protezione della natura e possono essere eventualmente confermate, fra le attività residenziali e produttive non riferite all'agricoltura, soltanto quelle ad oggi esistenti.

Si è costituito il Consorzio ASI che si associa alla eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa impugnazione dei pareri contrari resi dalle altre amministrazioni intervenute nella conferenza di servizi. Oppone poi l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione della ragione ostativa costituita dalla incoerenza del progetto di insediamento rispetto ai programmi di risanamento ambientale portati avanti dall'ente consortile.

I MOTIVI AGGIUNTI.

Con successivi motivi aggiunti sono impugnati gli ulteriori atti in epigrafe (deliberazioni consortili n. 10/2024 e n. 16/2023) recanti approvazione del piano di sviluppo industriale 2025-2027 del Consorzio ASI e dell'allegato programma di sviluppo triennale, per violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili, alla luce delle seguenti argomentazioni:

- il Consorzio non poteva fondare il diniego sul programmi di sviluppo consortili che, all'epoca dei fatti, non risultavano ancora approvati e pubblicati e, in ogni caso, si sostiene che l'iniziativa imprenditoriale (impianto di produzione di biometano) non si porrebbe in contrasto, ed anzi sarebbe coerente, con detto programma di sviluppo che espressamente prevede il miglioramento della infrastruttura energetica a beneficio delle aziende dell'area industriale

mediante utilizzo del metano e l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili;

- in sede di predisposizione della programmazione strategica il Consorzio avrebbe dovuto tenere conto delle indicazioni fornite dal Consiglio di Stato, nell'ambito del giudizio di appello sulla sentenza di questo T.A.R. n. 3844/2023, in fase cautelare (ordinanza n. 4565/2022 con cui accoglieva la domanda di sospensiva in relazione ai vizi di difetto di motivazione e di istruttoria richiamando le valutazioni favorevoli espresse dalle amministrazioni preposte alla tutela della salute e dell'ambiente) e in sede di merito (sentenza n. 8357/2023 di cui sopra);

- sussisterebbe contrasto con il piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani e con il piano d'ambito della provincia di Caserta che ha dettato criteri per la localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, indicando a tale scopo le aree a destinazione industriale e produttiva prive di insediamenti abitativi, come quella in esame.

La istante ribadisce poi i motivi di gravame dedotti con il ricorso introduttivo, ivi incluse le censure sulla presunta insussistenza di un potere valutativo del Consorzio ASI che vada oltre la mera verifica della conformità urbanistica dell'impianto, sulla violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990 e sulla illegittimità dei pareri negativi espressi dagli enti locali intervenuti nella conferenza di servizi.

Propone inoltre domanda di accesso ex art. 116 c.p.a. in relazione agli atti di cui è stata chiesta l'ostensione con nota del 10.1.2025.

Le parti intime contro deducono ai motivi aggiunti ed eccepiscono l'inammissibilità e l'infondatezza nel merito.

Dopo scambio di ulteriori memorie, all'udienza del 23.9.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Preliminarmente non può trovare accoglimento la domanda di accesso ex art. 116 c.p.a. avente ad oggetto gli atti di cui è stata chiesta l'ostensione con nota del 10.1.2025.

Il Consorzio ASI ha difatti versato agli atti di causa copiosa documentazione e ha eccepito nella memoria del 21.3.2025 di aver puntualmente riscontrato la richiesta di accesso.

A tale proposito va rilevato che nell'ultima memoria di replica la parte ricorrente dà atto del deposito della documentazione richiesta e, tuttavia, insiste per la ostensione dei seguenti atti: i) gli atti e documenti con cui il Consorzio ASI ha formalizzato il "dissenso in sede giurisdizionale nei confronti dell'analogo progetto presentato originariamente dal Comune di Caserta e poi rinunciato, dissenso rispetto al quale il T.A.R. Campania, con sentenza n. 5623/2024 resa nel ricorso n. R.G. 3370/2020 ha dichiarato poi l'improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse", con i relativi allegati; ii) atti e ai documenti che riportano le "strategie di sviluppo perseguite dagli altri enti territoriali che compongono sia la compagine consortile ASI Caserta, sia l'EDA Caserta", menzionati nel diniego del Consorzio

ASI.

In riferimento a tali atti il rimedio processuale azionato non può trovare accoglimento per la genericità della richiesta e per mancata esplicitazione dettagliata dei documenti richiesti, in ciò collidendo con il consolidato indirizzo giurisprudenziale secondo cui la richiesta di accesso non può essere generica dovendo, per contro, riferirsi a specifici documenti senza necessità di un'attività di elaborazione di dati da parte del soggetto destinatario della richiesta (T.A.R. Lazio, Roma, n. 13695/2024; T.A.R. Emilia Romagna, Parma, n. 189/2020).

Nel merito, il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti sono infondati; pertanto, può prescindersi dall'esame delle eccezioni in rito sollevate dalle controparti processuali; tanto in applicazione del principio di economia dei mezzi processuali che, secondo consolidata giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 5/2015; Sez. IV, n. 3225/2017 e n. 3225/2017) e di legittimità (Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 26242/2014 e n. 26243/2014), consente di derogare all'ordine delle questioni da esaminare previsto dall'art. 276 c.p.c. privilegiando lo scrutinio della ragione "più liquida" sulla scorta, peraltro, del paradigma sancito dagli artt. 49, comma 2, e 74 del c.p.a..

Passando, dunque, all'esame dei motivi di gravame, non hanno pregio le censure con cui si contesta la violazione del giudicato formatosi sulla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 8357/2023 e si assume l'illegittimità della delibera del Consorzio ASI n. 222/2024 con cui è stato espresso parere contrario all'assegnazione del lotto alla società ricorrente per la realizzazione dell'impianto.

Al riguardo, va rilevato che il parere contrario reso dal Consorzio ASI nel 2022 è stato annullato per difetto di istruttoria e motivazione e, quanto all'effetto conformativo, il Consiglio di Stato ha ordinato all'amministrazione di riesaminare *"l'affare sulla base di una riformulazione del parere da parte del Consorzio ASI, parere da rendere tenendo conto che non si può negare a priori l'insediamento di un impianto produttivo in zona destinata istituzionalmente ad accogliere attività produttive e indicata dal piano regionale come a vocazione industriale e quindi presuntivamente idonea ad accogliere impianti di trattamento rifiuti come quello in esame"*.

Ebbene, la portata conformativa del giudicato indicava specifici profili sui quali l'amministrazione avrebbe dovuto incentrare l'istruttoria, tra i quali la necessità di considerare l'impianto come astrattamente compatibile con la vocazione industriale dell'area de qua, indicata come "presuntivamente idonea" a tale scopo.

Tuttavia, tale valutazione di astratta idoneità non esclude la persistenza di un profilo di discrezionalità in capo al Consorzio ASI in ordine alla concreta compatibilità del progetto con i criteri per l'insediamento nella zona ASI predeterminati nel regolamento al cui rispetto l'ente consortile è tenuto nella valutazione delle istanze di assegnazione.

Va infatti applicato l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui l'annullamento per carenza di motivazione consente all'amministrazione di rieditare il procedimento munendo l'atto originario di una argomentazione giustificativa sufficiente e lasciandone ferma l'essenza dispositiva, in

quanto riflette la corretta sintesi ordinatoria degli interessi appresi nel procedimento (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3385/2021). In tema di conformazione al giudicato dell'attività successiva dell'ente pubblico, va rammentato che, qualora ci si trovi di fronte ad un annullamento giurisdizionale per difetto di motivazione o per difetto di istruttoria (quale è quello di specie), residua in modo indubbio uno spazio ampio per il riesercizio dell'attività valutativa da parte dell'amministrazione.

Nel caso in esame il nuovo provvedimento adottato in sede di riesercizio del potere si struttura come atto plurimotivato e fondato su molteplici elementi ostativi e non si è posto in elusione o violazione del giudicato formatosi sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 8357/2023 che, come si è visto, aveva ritenuto il precedente diniego non sorretto da un adeguato percorso motivazionale.

A tale proposito va ribadito che l'assegnazione dell'area consortile conseguente al nulla osta del Consorzio si pone quale presupposto all'esercizio di un'attività produttiva che si svolge nel suo territorio, laddove all'ente competente ad adottare il Paur è intestato, esclusivamente, il potere di adottare tutti gli atti funzionali all'esercizio dell'attività d'impresa sul sito individuato di cui si è stata previamente acquisita la disponibilità, verificandone la compatibilità ambientale e paesaggistica.

Alla luce delle disposizioni contenute nel regolamento per l'insediamento e il monitoraggio degli insediamenti produttivi negli agglomerati ASI della Provincia di Caserta e della cornice delineata dalla L. Reg. n. 19/2013, la valutazione che compete al Consorzio ASI attiene non solo alla compatibilità dei nuovi investimenti produttivi con l'approvato piano regolatore, ma anche all'idoneità dei nuovi insediamenti a perseguire le finalità di sviluppo economico produttivo dei territori interessati.

Come già evidenziato da questo T.A.R. (sez. V, n. 3844/2023, non confutata in parte qua dalla riforma in appello), l'attività amministrativa svolta dal Consorzio dev'essere ricondotta ai profili di ordinato e coerente assetto del territorio, secondo una logica che mira ad assegnare una risorsa scarsa quale è il suolo (e, segnatamente, quello destinato ad attività produttive di tipo industriale), ai fini della sua utilizzazione conforme agli indirizzi prefissati, ad un determinato numero di progetti imprenditoriali previamente valutati e graduati.

Ebbene, le ragioni ostative addotte dal Consorzio ASI si palesano coerenti con i criteri valutativi fissati dall'art. 13 del regolamento consortile che ricomprendono, tra gli altri, la ricaduta occupazionale, la coerenza con le filiere produttive prevalenti nel territorio, la coerenza con i programmi di risanamento ambientale di aree urbane mediante la delocalizzazione di imprese operanti in attività inquinanti, oltre che con la conformità dell'impianto al piano regionale di gestione dei rifiuti posto che, come si vedrà, ai Consorzi ASI va riconosciuta la potestà di programmazione e pianificazione da esercitarsi coerentemente con la tutela dell'ambiente.

A tale proposito va infatti evidenziato che, come emerge dagli atti impugnati, nel territorio limitrofo a quello oggetto di causa, è prevista la realizzazione ed ampliamento di diversi impianti nel settore del ciclo integrato dei rifiuti, di talché non può ritenersi irragionevole una

valutazione contraria che si fondi sul rischio di una loro eccessiva concentrazione e sovrapposizione nella medesima area, benché a vocazione industriale o produttiva.

E', poi, infondato il motivo di gravame con cui si deduce la violazione dell'art. 10 bis della L. n. 241/1990.

Il nuovo testo dell'articolo 10 bis (come modificato dall'art. 9, comma 3, della L. n. 180 del 2011, poi dall'art. 12, comma 1, lettera 'e', L. n. 120 del 2020) così recita: "In caso di annullamento in giudizio del provvedimento così adottato, nell'esercitare nuovamente il suo potere l'amministrazione non può addurre per la prima volta motivi ostativi già emergenti dall'istruttoria del provvedimento annullato".

La disposizione va interpretata, in quanto recante norma di natura sostanziale, come limite ai poteri conformativi della pubblica amministrazione e, secondo l'elaborazione giurisprudenziale (Cons. Stato, sez. IV, n. 36/2025), per "motivi già risultanti dall'istruttoria" devono intendersi non quelli astrattamente desumibili dalla situazione di fatto e di diritto desumibile dalla pratica, ma quelli che l'amministrazione ha in qualche modo già rappresentato nell'istruttoria concretamente compiuta, pur non ritenendo di valorizzarli nel diniego.

In altri termini, la circostanza che le ragioni ostative addotte dall'ente consortile si riferiscano a circostanze potenzialmente desumibili dalla pratica anche in occasione del precedente diniego non rende detti motivi inammissibili perché "già risultanti dall'istruttoria", poiché non risulta che il Consorzio avesse in qualche modo già indagato o considerato gli elementi esplicitati nel nuovo provvedimento, né che tali profili emergessero dalla precedente istruttoria.

Quanto alla presunta violazione del c.d. "one shot temperato", va preliminarmente rammentato che tale principio è stato elaborato in giurisprudenza (Consiglio di Stato, sez. V, n. 2883/2024) al fine di individuare un punto di equilibrio più avanzato tra l'effettività della tutela assicurata dal giudicato amministrativo e la continuità (o inesauribilità) del potere amministrativo; in virtù di tale assunto l'amministrazione, dopo un giudicato di annullamento da cui derivi il dovere o la facoltà di provvedere di nuovo, avrebbe il potere di esaminare l'affare nella sua interezza, sollevando, una volta per sempre, tutte le questioni che ritenga rilevanti, non potendo successivamente tornare a decidere sfavorevolmente neppure in relazione a profili prima non esaminati (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 633/2010; sez. III, n. 946/2021).

Tuttavia, tale principio non si estende ai tratti liberi dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati dallo stesso giudicato (T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, n. 4109/2024) come nel caso in esame, in cui si registra il riesercizio del potere conseguente ad una precedente declaratoria di illegittimità per carenza di motivazione, avendo l'amministrazione rieditato il potere esplicitando i profili ostativi dell'intervento alla luce dei criteri di assegnazione del suolo.

Non persuade, di seguito, l'argomentazione attorea con cui si sostiene che il Consorzio ASI avrebbe indebitamente valutato la compatibilità del progetto imprenditoriale con il piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti.

Ai sensi dell'art. 4 della L. Reg. n. 19/2013 (Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), i Consorzi ASI promuovono, nell'ambito degli agglomerati industriali, delle aree delle zone e dei nuclei di sviluppo industriale attrezzati, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività imprenditoriali e dei relativi servizi alle imprese ed esercitano le funzioni amministrative relative all'adozione di piani e di attrezzatura ambientale delle aree in esse comprese (comma 1).

A tale scopo, i Consorzi ASI adottano propri piani di assetto delle aree e dei nuclei industriali, nei quali sono indicati anche gli impianti e le infrastrutture, idonei ad assicurare la tutela dell'ambiente, in conformità all'articolo 2, commi 11, 11-bis e 11-ter del D.L. n. 149/1993, convertito con modificazioni dalla L. n. 237/1993 (comma 2).

Il comma 5 del citato articolo 4 prevede ancora che "I consorzi Asi curano la realizzazione di progetti e di programmi in favore delle imprese industriali nel settore ambientale e della protezione dell'ambiente, anche attraverso reti di imprese e promuovono comportamenti di sviluppo sostenibile e la diffusione di indicazioni delle migliori tecniche disponibili per favorire la prevenzione dell'inquinamento ed il continuo miglioramento delle prestazioni ambientali delle zone industriali".

Da tali previsioni si evince, pertanto, che ai Consorzi ASI compete l'attività di governo e gestione delle aree industriali finalizzate anche alla tutela dell'ambiente.

Quanto alla presunta incompetenza del Consorzio ASI a valutare la compatibilità del progetto con il piano regionale gestione rifiuti (PRGRU), la difesa della parte resistente ha condivisibilmente evidenziato che, ai sensi dell'art. 14 della L. Reg. n. 19/2013, i programmi di sviluppo triennali elaborati da ciascun Consorzio ASI ed approvati dalla giunta regionale devono contenere, tra l'altro, "le azioni per garantire un'evoluzione del modello di gestione dei consorzi ASI verso criteri di eco-sostenibilità, di riqualificazione ambientale e di efficientamento energetico, in linea con i contenuti della programmazione regionale e comunitaria" (lett. h). Da tale previsione si ricava, dunque, che compete al Consorzio la verifica, oltre che la responsabilità in ordine al rispetto di criteri di eco-sostenibilità e riqualificazione ambientale (ciò che dimostra la necessità che l'approvazione dei progetti di insediamento di impianti in zona ASI tenga conto dei profili di tutela ambientale), anche la coerenza con la programmazione regionale, quindi con il piano regionale di gestione rifiuti. La diversa opzione ermeneutica condurrebbe, difatti, alla non condivisibile conseguenza di consentire l'insediamento di impianti non in linea con le indicazioni della Regione cui compete l'attività di pianificazione in materia e, in particolare, la definizione dei criteri per l'individuazione delle aree idonee allo smaltimento dei rifiuti (art. 196, comma 1 lett. 'o' del D.Lgs. n. 152/2006).

Appare pertanto preferibile l'opzione ermeneutica secondo la quale, nel valutare i progetti di insediamento industriale, il Consorzio debba valutare non solo la conformità urbanistica e la coerenza con i criteri valutativi fissati in sede regolamentale, ma anche con le pianificazioni in materia di impianti di gestione e trattamento dei rifiuti.

A tale proposito, nella delibera impugnata del 2024 si è evidenziato che il territorio è saturo, in quanto è già prevista per l'ambito provinciale di Caserta la realizzazione e/o l'ampliamento di

impianti esclusivamente nelle aree territoriali dei Comuni di Villa Literno, Casal di Principe e Cancellò e Arnone, aree tutte limitrofe a quella oggetto di istanza sita in Gricignano di Aversa, distante dai siti previsti nella pianificazione regionale da un minimo di 12 km (distanza Gricignano di Aversa - Casal di Principe) ad un intermedio di 18 km. Inoltre, si è aggiunto che, al servizio dei Comuni ricompresi nell'ente di ambito di Caserta, è posto altro impianto realizzando di trattamento anaerobico nel Comune di Caivano, gestito dalla Edison Next Environment, localizzato a 9 km di distanza dal sito oggetto di gravame.

La tesi di parte ricorrente secondo cui l'attività di "recupero" dei rifiuti non sarebbe ricompresa nella gestione integrata dei rifiuti urbani (onde, non sarebbe prospettabile in tesi alcun contrasto con la pianificazione regionale né alcun rischio di saturazione per l'eccessiva concentrazione di impianti analoghi in territori limitrofi) collide con il chiaro disposto normativo. A tale proposito, va infatti evidenziato che, in base alle disposizioni contenute nel codice dell'ambiente, la "gestione integrata" indica l'insieme di attività, comprendenti la realizzazione e gestione degli impianti e riguarda tutte le attività previste dall'art. 183, comma 1, lett. n) (raccolta, trasporto, "recupero" e smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche dopo la chiusura) con l'esclusione di quelle espressamente contemplate dalla norma (prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici o meteorici o vulcanici, ivi incluse mareggiate e piene).

Non vi è dubbio, pertanto, che il recupero faccia parte del ciclo integrato dei rifiuti.

Va, inoltre, respinto il profilo di illegittimità che attiene alla omessa comunicazione del preavviso di rigetto.

Quanto alla determinazione negativa del Consorzio ASI, giova rammentare che il Paur costituisce espressione di una competenza a sé stante che supera e trascende le distinte competenze delle amministrazioni diverse dalla Regione chiamate a partecipare alla conferenza di servizi (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 1072/2023) e il parere espresso dagli enti convocati nella conferenza costituisce un atto endoprocedimentale privo di immediato effetto lesivo, impugnabile unitamente con l'atto conclusivo, qualora le valutazioni contenute nello stesso parere costituiscano motivo esclusivo o concorrente dell'esito negativo del procedimento per il ricorrente (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, n. 2742/2020). Ne consegue che, attesa la natura endoprocedimentale, la formulazione del parere negativo del Consorzio ASI non richiedeva la previa comunicazione del preavviso di rigetto ex art. 10 bis della L. n. 241/1990.

Viceversa, in riferimento alla conclusione negativa della conferenza di servizi, non è predicabile la violazione procedimentale in quanto dall'esame del verbale del 25.11.2024 risulta che diversi esponenti della ricorrente hanno preso parte alla riunione con conseguente piena osservanza delle garanzie partecipative (cfr. in fattispecie analoga, Consiglio di Stato, sez. VI, n. 18/2014). Va quindi applicato il consolidato indirizzo pretorio secondo cui il preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis della L. n. 241/1990, pur costituendo un fondamentale strumento di partecipazione, non può ridursi a mero rituale formalistico, con la conseguenza che, nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa e della "de-quotazione"

dei vizi formali, tale vizio può assumere rilievo solo nelle ipotesi in cui dalla omessa interlocuzione del privato nell'ambito del procedimento sia derivato un contenuto dell'atto finale diverso da quello che sarebbe derivato sulla base della valutazione degli ulteriori elementi che il privato avrebbe potuto fornire all'amministrazione al fine di superare i rilievi ostativi (Consiglio di Stato, sez. III, n. 6745/2018; n. 2939/2016; sez. VI, n. 3356/2018). Nella fattispecie specifica, nel verbale della conferenza di servizi non risultano documentate osservazioni della ricorrente né richieste di rinvio per articolare deduzioni.

E', di seguito, infondata la censura con cui si lamenta la violazione dell'art. 208 del codice dell'ambiente per avere la Regione erroneamente ritenuto che il diniego di assegnazione da parte del Consorzio potesse giustificare il parere negativo, dovendo, in tal caso, esercitare piuttosto il potere di esproprio dell'area.

Come già rilevato con sentenza di questa Sezione n. 3844/2023 - confermata in parte qua dal Consiglio di Stato in appello (che ha riformato la pronuncia per difetto di motivazione, quindi per altro profilo) - e in omaggio a costante indirizzo giurisprudenziale (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6916/2018), la mera proprietà di un terreno ricompreso nell'area di competenza di un Consorzio ASI non è sufficiente ad attribuirne al proprietario la disponibilità al fine di realizzarvi un insediamento produttivo. Per realizzare ciò, è necessario comunque un atto di assegnazione da parte dell'ente consortile che, nel caso di un bene già di proprietà dell'assegnatario, vale a costituire in capo al concessionario/proprietario una diversa relazione con il bene di sua proprietà, ovvero quella di costituirlo titolare delle prerogative che, uti domino, potrebbe esercitare sul bene la pubblica amministrazione per le finalità di pubblico interesse da essa perseguite e alle quali il bene stesso viene asservito. Si è poi osservato che le previsioni contenute nel regolamento ASI (artt. 11-bis, 15-bis) confermano che l'assegnazione dell'area consortile conseguente al nulla osta del Consorzio si pone quale presupposto all'esercizio di un'attività produttiva che si svolge nel suo territorio, laddove all'ente competente ad adottare il Paur è intestato, esclusivamente, il potere di adottare tutti gli atti funzionali all'esercizio dell'attività d'impresa.

Anche il Consiglio di Stato (sez. IV, n. 8357/2023) ha aggiunto che la mera proprietà di un terreno ricompreso nell'area di competenza di un Consorzio ASI non è sufficiente ad attribuirne al proprietario la disponibilità al fine di realizzarvi un insediamento produttivo. Per fare ciò, è necessario comunque l'atto di assegnazione di cui si è detto, che, nel caso di un bene già di proprietà dell'assegnatario, vale a costituire in capo al concessionario/proprietario una diversa relazione con il bene di sua proprietà, ovvero quella di costituirlo titolare delle prerogative che, quale titolare, potrebbe esercitare sul bene la pubblica amministrazione per le finalità di pubblico interesse (Consiglio di Stato, sez. IV, n. 6916/2018, n. 449/2022 e n.11453/2022).

Non persuade la censura con cui si lamenta il mancato esercizio del potere espropriativo da parte della Regione Campania.

Come già evidenziato da questo T.A.R. nella sentenza n. 3844/2023 (non confutata in parte qua dalla sentenza di appello) l'azione di governo degli insediamenti produttivi in aree incluse nei piani ASI rimane in capo ai Consorzi ASI, sia come titolarità della competenza

all'assegnazione dei suoli, sia per ciò che attiene al concreto esercizio delle attività necessarie a realizzare i progettati insediamenti produttivi. In applicazione di coerente orientamento giurisprudenziale (T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, n. 5563/2021), va poi precisato che la normativa che fissa in capo ai Consorzi ASI la competenza esclusiva per la gestione dei procedimenti di assegnazione ed espropriazione delle aree costituisce disciplina speciale e derogatoria rispetto alle disposizioni di carattere generale.

Tale principio è stato poi confermato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 8357 del 2023 che, per quanto rileva in questa sede, ha precisato che l'art. 208, comma 6, del D.Lgs. n. 152/2006 attribuisce all'autorizzazione a realizzare un impianto di recupero rifiuti il valore di dichiarazione di pubblica utilità "ove occorra", e cioè se e in quanto per realizzarlo siano stati debitamente previsti espropri; la norma non intende invece attribuire alla Regione il potere di procedere a espropri indiscriminati.

Non può trovare accoglimento l'ulteriore motivo di gravame con cui si deduce l'illegittimità dei pareri degli enti locali evocati nella conferenza di servizi.

Al riguardo, dall'esame del verbale conclusivo della conferenza di servizi emerge che la conclusione sfavorevole del provvedimento è dipesa dal diniego di assegnazione dell'area da parte del Consorzio ASI che, come si è visto, costituisce presupposto fondamentale dell'assentibilità del progetto. Ne consegue che l'eventuale accoglimento del motivo di diritto non avrebbe alcuna rilevanza in quanto incidente su profili valutativi che non sono confluiti nella determinazione conclusiva.

Passando all'esame dei motivi aggiunti, non hanno pregio i rilievi proposti avverso le deliberazioni consortili n. 10/2024 e n. 16/2023 recanti approvazione del piano di sviluppo industriale 2025 - 2027 del Consorzio ASI e dell'allegato programma di sviluppo triennale.

L'art. 13 della L. Reg. n. 19/2013 prevede un meccanismo di silenzio – assenso in ordine alla approvazione della proposta del programma di sviluppo consortile di durata triennale che deve essere trasmessa entro il 31 ottobre dell'anno precedente alla Giunta Regionale che si esprime entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione prevedendo che, in caso di inerzia, il parere si intende implicitamente espresso in senso favorevole. Orbene, il Consorzio ASI ha documentato di aver trasmesso i programmi di sviluppo n. 16/2023 (2024/2026) e n. 10/2024 (2025/2027) con pec del 31.10.2023 e del 30.10.2024 sicché, in mancanza di riscontro da parte dell'organo giuntale, essi devono ritenersi tacitamente approvati; inoltre, le delibere risultano anche pubblicate sull'albo pretorio del consorzio ASI come comprovato dalla parte resistente.

Quanto alla coerenza del progetto con gli obiettivi del piano di sviluppo consortile, giova premettere che l'impianto di produzione di biomasse in contestazione è stato ritenuto non coerente con i programmi di risanamento ambientale portati avanti dall'ente consortile e indicati nel piano di sviluppo approvato con delibera di Consiglio Generale n. 16/2023 e n. 10/2024 dal Consorzio ASI di Caserta.

Parte ricorrente pone in evidenza solo uno degli obiettivi strategici – costituiti, per l'appunto,

dalla estensione della rete - metano e dal miglioramento della infrastruttura energetica, omettendo tuttavia di considerare che i piani di sviluppo individuano anche altre finalità, tra cui la manutenzione ed efficienza dei servizi, l'adozione di aree verdi, la realizzazione di asili nido dei dipendenti delle aziende, la promozione, sviluppo e attuazione di progetti di lavoro di pubblica utilità, la realizzazione di infrastrutture per videosorveglianza e monitoraggio ambientale, la riqualificazione ambientale di siti dismessi, il miglioramento della viabilità, investimenti culturali. Va ulteriormente specificato che, in base al piano di sviluppo consortile, l'incremento delle fonti di energia rinnovabili non costituisce un obiettivo prioritario ma va perseguito "compatibilmente con la qualità del territorio" (pag. 21 della deliberazione n. 16/2023), confermando, quindi, la centralità della valutazione di compatibilità ambientale.

Vanno rigettate infine le altre censure concernenti la violazione del giudicato formatosi sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 8357/2023 ed il contrasto con il piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani e con il piano d'ambito della provincia di Caserta.

Al riguardo, si è visto che il pregresso contenzioso è stato definito dal Consiglio di Stato con sentenza n. 8357/2023 (essendo, viceversa, il provvedimento cautelare adottato nel corso del giudizio di appello destinato ad essere assorbito dalla decisione di merito) con cui non è stata riconosciuta la fondatezza della istanza di Paur, ma è stato ordinato all'amministrazione di riesaminare *"l'affare sulla base di una riformulazione del parere da parte del Consorzio ASI, parere da rendere tenendo conto che non si può negare a priori l'insediamento di un impianto produttivo in zona destinata istituzionalmente ad accogliere attività produttive e indicata dal piano regionale come a vocazione industriale e quindi presuntivamente idonea ad accogliere impianti di trattamento rifiuti come quello in esame"*.

Va quindi ribadito che il contenuto della decisione di riforma non escludeva la persistenza di un profilo di discrezionalità in capo al Consorzio ASI in ordine alla concreta compatibilità del progetto con i criteri per l'insediamento nella zona ASI predeterminati nel regolamento, al cui rispetto il consorzio è tenuto nella valutazione delle istanze di assegnazione; pertanto non è predicabile alcuna illegittimità del piano di sviluppo triennale per elusione o violazione del giudicato formatosi sulla predetta pronuncia.

Si aggiunga che il Consorzio ha legittimamente valutato la coerenza del progetto con la pianificazione regionale in materia di rifiuti e la coerenza con gli obiettivi di risanamento ambientale, prendendo atto che nell'area in esame non è prevista la collocazione di nuovi impianti di rifiuti e valorizzando, al contempo, la circostanza che la zona in questione risulta già satura, come si è visto, in ragione di altri impianti localizzati in zone limitrofe.

Infine, vanno respinti i profili di illegittimità articolati in via derivata di cui è stata argomentata l'infondatezza in relazione al gravame introduttivo.

In conclusione, il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti vanno rigettati; le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 3225/2017; n. 3229/2017; Cassazione civile, Sez. V, n. 7663/2012). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono

stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

La regolazione delle spese processuali segue la soccombenza nella misura indicata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania – Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese processuali che liquida in € 2.000,00 (duemila/00), oltre accessori di legge, in favore di ciascuna parte resistente costituita.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 23 settembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Maria Abbruzzese, Presidente

Davide Soricelli, Consigliere

Gianluca Di Vita, Consigliere, Estensore