

Pubblicato il 05/12/2022

N. 10609/2022REG.PROV.COLL.
N. 05783/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5783 del 2015, proposto dal Comune di Maniago, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Longo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello Clarich in Roma, viale Liegi, n. 32;

contro

la Regione Friuli Venezia Giulia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Beatrice Croppo e Ettore Volpe, con domicilio eletto presso l'ufficio di rappresentanza della Regione Autonoma Friuli in Roma, piazza Colonna, n. 355;

l'Agenzia regionale protezione ambiente (Arpa) - Friuli Venezia Giulia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituita in giudizio;

nei confronti

della ditta Cementizillo s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Gigli e Franco Gaetano Scoca, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Franco Gaetano Scoca in Roma, via Giovanni Paisiello, n. 55;

della Provincia di Pordenone, del Comune di Fanna, del Comune di Arba, del Comune di Vajont, del Comune di Montereale Valcellina, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituiti in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

il Comune di Cavasso Nuovo, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Francesco Longo, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marcello Clarich in Roma, viale Liegi, n. 32;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Friuli Venezia Giulia (Sezione Prima) n. 648 del 16 dicembre 2014, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Friuli Venezia Giulia e della Società Cementizillo s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2022 il consigliere Michele Conforti e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Giunge alla decisione del Consiglio di Stato l'appello proposto dal Comune di Maniago avverso la sentenza del T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia del 16 dicembre 2014 n. 648.

2. Risulta controversa la legittimità del provvedimento di rinnovo dell'AIA (e dei relativi atti endoprocedimentali), rilasciata dalla Regione Friuli Venezia Giulia alla ditta Cementizillo s.p.a., per lo svolgimento della sua attività di produzione e commercio di leganti idraulici.

2.1. Lo stabilimento industriale della suddetta ditta è ubicato nel territorio del Comune di Fanna, a confine con il territorio del Comune di Maniago, a 2,5 km dal centro abitato di quest'ultimo ente.

2.2. Lo stabilimento in questione è stato autorizzato allo svolgimento della sua attività con il decreto regionale n. 1959 del 16 ottobre 2008 (AIA), poi modificato in data 15 dicembre 2010, per consentire l'impiego di un nuovo combustibile per lo svolgimento dei processi industriali.

2.3. Già all'atto dell'emanazione del provvedimento di modifica dell'AIA, il Comune di Maniago, ritenendo di essere stato illegittimamente escluso dalla partecipazione alla conferenza di servizi, ha adito il T.a.r. per il Friuli Venezia Giulia, vedendo respinta la sua domanda di annullamento del provvedimento con la sentenza n. 560/2011, confermata dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 5611/2013.

2.4. In data 9 marzo 2013, la ditta ha domandato il rinnovo dell'AIA.

2.5. Con la nota del 15 aprile 2013, prot. n. 13301, la Regione ha disposto l'avvio del relativo procedimento.

2.6. Con la nota del 23 maggio 2013, il Comune di Maniago ha chiesto di partecipare alla conferenza di servizi convocata (richiesta poi reiterata per le altre sedute), ricevendo, in pari data, il diniego della Regione.

2.7. Successivamente alla terza riunione della conferenza di servizi, la Regione ha concesso il rinnovo dell'AIA con il decreto n. 276 del 20 febbraio 2014.

3. Il Comune di Maniago ha proposto ricorso avverso il suindicato provvedimento e gli atti endoprocedimentali, formulando tre distinti motivi di ricorso.

3.1. Con il primo motivo, il Comune ha dedotto la circostanza che gli sarebbe stata illegittimamente preclusa la partecipazione alla conferenza di servizi all'esito della quale è stato disposto il rinnovo di AIA dell'impianto della ditta controinteressata.

3.2. Con il secondo motivo, il Comune ha evidenziato che la mancata partecipazione alla conferenza di servizi si porrebbe in contrasto con la disciplina della convenzione di Aarhus, la quale prevederebbe forme di partecipazione più estese della sola possibilità di accedere agli atti del procedimento e di presentare osservazioni.

3.3. Con il terzo motivo, il Comune ha affermato che il provvedimento violerebbe i principi costituzionali di leale collaborazione tra pubbliche Amministrazioni e di equiordinazione e pari dignità degli “*Enti territoriali di cui si compone la Repubblica*”.

3.4. Successivamente, il Comune ha integrato le censure, formulando motivi aggiunti propri.

3.4.1. In particolare, con il primo dei motivi aggiunti, il Comune ha dedotto che il provvedimento sarebbe illegittimo in quanto emanato quando oramai era decorso il termine di efficacia dell’AIA precedentemente rilasciata.

3.5. Si è costituita in giudizio la Regione Friuli Venezia Giulia, la quale ha resistito all’impugnazione domandandone il rigetto.

3.6. Si è costituita altresì la società controinteressata, la quale, oltre a domandare il rigetto nel merito dell’impugnazione proposta, ha formulato un’eccezione di inammissibilità del ricorso, in quanto le medesime questioni ivi articolate sarebbero state già respinte dal T.a.r. e dal Consiglio di Stato nel giudizio avverso il precedente provvedimento di modifica dell’AIA.

4. Con la sentenza n. 648/2014, il T.a.r. ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, compensando integralmente le spese del giudizio fra le parti.

4.1. Segnatamente, il T.a.r.:

a) ha esaminato preliminarmente l’eccezione di giudicato formulata dalla società Cementizillo e l’ha respinta;

b) ha esaminato congiuntamente i singoli motivi di impugnazione proposti con il ricorso introduttivo del giudizio, respingendoli in quanto:

b.1) l’art. 29 quater d.lgs. n. 152/2006 (vigente *ratione temporis*) prevede che devono partecipare alla conferenza di servizi soltanto quelle amministrazioni *ex lege* competenti a rilasciare un atto di assenso comunque denominato per l’emanazione o il rinnovo dell’AIA: ciò non sarebbe di per sé lesivo degli interessi di cui è portatore il Comune di Maniago, alla luce “*della ratio perseguita dal modulo procedimentale della conferenza di servizi, che è quella di una semplificazione e riduzione dei tempi del procedimento, tramite la concentrazione in un’unica sede delle*

valutazioni di competenza delle singole Amministrazioni (cfr., C.d.S., Sez. IV[^], sentenza n. 4280/2014)”; del resto, “la tutela degli interessi di quella collettività [del Comune di Maniago] passa necessariamente attraverso la partecipazione alla conferenza di servizi dell’Ente territoriale di ambito superiore, secondo il criterio della sussidiarietà verticale”;

b.2) la convenzione di Aarhus non prevede la necessaria partecipazione dei soggetti pubblici o privati interessati al processo decisionale, ma limita il loro coinvolgimento alla possibilità di accedere alle informazioni ambientali rilevanti e alla facoltà di presentare osservazioni e documenti durante il procedimento;

c) ha respinto il primo motivo del ricorso per aggiunzione, rilevando che la tempestività del procedimento di rinnovo dell’AIA vada valutata con riferimento al momento in cui viene presentata l’istanza.

d) ha poi respinto le altre doglianze articolate con il ricorso per motivi aggiunti (i relativi capi non sono stati impugnati).

5. Con ricorso notificato in data 16 giugno 2015 e depositato in data 30 giugno 2015, il Comune di Maniago ha appellato la sentenza di primo grado, domandando, in via incidentale, la sospensione cautelare della sua esecutività e dell’efficacia del provvedimento impugnato.

5.1. Si sono costituite la Regione Friuli Venezia Giulia e la società controinteressata, resistendo all’appello.

5.2. Il Comune di Cavasso Nuovo è intervenuto *ad adiuvandum*.

5.3. Con la memoria del 6 agosto 2015, la controinteressata ha esposto le sue difese, formulando un’eccezione di inammissibilità dell’appello per violazione dell’art. 104 c.p.a..

5.4. Con la memoria dell’11 agosto 2015, la Regione ha esposto le sue difese, formulando la medesima eccezione di inammissibilità della società controinteressata e formulando un’eccezione di inammissibilità dell’intervento *ad adiuvandum* del Comune di Cavasso Nuovo.

5.5. Alla camera di consiglio del 26 agosto 2015, il Collegio ha disposto il rinvio al merito del presente giudizio in considerazione della rinuncia alla

domanda cautelare formulata dall'appellante il 25 agosto 2022.

5.6. In vista dell'udienza di discussione del 30 giugno 2022, tutte le parti hanno depositato memorie difensive.

5.7. Il Comune di Maniago, la Regione e la società hanno anche depositato memorie di replica.

5.8. L'udienza è stata rinviata con decreto n. 52/2022 del Presidente della Quarta Sezione, per causa di forza maggiore.

6. All'udienza del 24 novembre 2022, successivamente fissata, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. In considerazione della manifesta infondatezza delle doglianze formulate con l'appello, per ragioni di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen. n. 5 del 2015, § 5.3.), il Collegio ritiene di non esaminare le eccezioni pregiudiziali formulate dalle parti resistenti.

8. Può pertanto procedersi all'esame dei motivi di appello proposti dal Comune di Maniago.

8.1. Con il primo motivo, il Comune premette che secondo la sentenza appellata sarebbe consentita la partecipazione alla conferenza di servizi soltanto delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e soggiunge che il Comune ha diffuse competenze in materia ambientale. Secondo l'appellante, dunque, l'art. 29 quater, comma 5, d.lgs. n. 152/2006, andrebbe interpretato nel senso di consentire la partecipazione alla conferenza di "tutte" le amministrazioni comunque competenti in materia ambientale, *"tra le quali va ricompreso il confinante Comune di Maniago"*, giacché il criterio di discriminare fra amministrazioni competenti in materia ambientale da invitare e amministrazioni competenti in materia ambientale da non invitare andrebbe individuato nell'incidenza concreta degli effetti riconducibili all'attività da autorizzarsi nel territorio dell'ente o, comunque, nei confronti degli interessi salvaguardati da quella amministrazione. Sarebbe perciò errata la statuizione con la quale il T.a.r. ha respinto le corrispondenti censure di primo grado.

8.2. Il primo motivo di appello è infondato.

8.3. Il provvedimento di AIA costituisce il titolo necessario per autorizzare lo svolgimento dell'attività industriale della società controinteressata e sostituisce, *uno actu*, tutti i titoli autorizzatori necessari per far funzionare l'impianto industriale, assicurando così efficacia, efficienza, speditezza ed economicità all'azione amministrativa nel giusto temperamento degli interessi pubblici e privati in gioco, investendo anche gli aspetti gestionali, ubicativi e strutturali dell'impianto (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 dicembre 2020, n. 7616; id. 29 aprile 2020, n. 2733; id, sez. V, n. 4928 del 2014 e n. 5299 del 2012).

8.3.1. Il provvedimento AIA deve essere considerato come il titolo abilitativo conseguente ad una verifica di carattere generale sugli impianti utilizzati nelle attività industriali (cfr. Cons. Stato, sez. II, 6 aprile 2020, n. 2248) ed è emesso all'esito di un procedimento complesso con la partecipazione di numerosi soggetti e Amministrazioni.

8.3.2. Per consentire l'agevole definizione del procedimento, nel rispetto dei principi di efficienza e buon andamento dell'amministrazione, l'art. 29 quater, comma 5, d.lgs. n. 152/2006 (vigente *ratione temporis*) ha previsto che il procedimento si svolga con la modalità della conferenza di servizi, la quale integra il modulo procedimentale incentrato sull'esame contestuale e in contraddittorio di tutte le valutazioni delle amministrazioni portatrici di interessi pubblici coinvolti nell'intervento che il privato intende attuare, che l'amministrazione procedente deve prendere in considerazione per addivenire alle sue determinazioni sull'istanza (cfr. Cons. Stato, sez. V, 9 luglio 2018, n. 4191; sez. V, 2 maggio 2012, n. 2488).

8.3.3. Pertanto, le amministrazioni citate per la partecipazione alla conferenza sono individuate quali amministrazioni preposte alla tutela di specifici interessi pubblici coinvolti dall'istanza ed esprimono il parere circa la compatibilità del progetto del privato con gli interessi pubblici della cui cura sono rispettivamente titolari.

8.3.4. Nondimeno, l'art. 29-quater D.Lgs. n. 152/2006 individua specificamente i soggetti chiamati (ed aventi titolo) a partecipare alla conferenza di servizi, che sono “*le amministrazioni competenti in materia ambientale e comunque, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico, oltre al soggetto richiedente l'autorizzazione, nonché, per le installazioni di competenza regionale, le altre amministrazioni competenti per il rilascio dei titoli abilitativi richiesti contestualmente al rilascio dell'ALA*”. (Cons. giust. amm., 05 gennaio 2022, n. 15).

8.3.5. L'interpretazione consolidata dell'accezione da attribuire alla locuzione “*amministrazioni competenti in materia ambientale*”, adoperato dalla disposizione, è quella secondo la quale “*La partecipazione al procedimento e alla conferenza di servizi per il rilascio dell'autorizzazione è dunque prevista esclusivamente nei confronti dei soggetti direttamente interessati al provvedimento da emanare mentre gli altri soggetti, istituzionali o meno, che non hanno un interesse diretto nel procedimento in corso, possono essere facoltativamente invitati, senza che gli stessi possano incidere sulle decisioni da trattare*”. (cfr. Cons. Stato, sez. II, 8 luglio 2019, n.4734).

8.3.6. In particolare, proprio in una vicenda molto simile a quella scrutinata, si è statuito che quanto al “*...mancato invito alla partecipazione alla conferenza dei servizi di alcuni comuni limitrofi all'area degli impianti e di un'unione di comuni, va considerato che tale partecipazione non è prevista alla conferenza dei servizi, alla quale sono chiamati a partecipare soltanto gli enti che hanno concretamente voce in capitolo, nel senso che sono interessati direttamente al provvedimento da emanare, mentre la partecipazione di altri soggetti istituzionali o meno, che non hanno un interesse diretto nel procedimento in corso, possono essere facoltativamente invitati, senza però che gli stessi possano incidere sulla decisioni da adottare; trattandosi, perciò, di fatto puramente facoltativo, la sua mancanza non è censurabile*” (Cons. Stato, sez. V, del 10 maggio 2010 n. 2756).

8.4. In ragione di quanto sinora evidenziato, la motivazione della sentenza del T.a.r. risulta conforme ai principi di diritto enunciati da questo Consiglio, dei quali fa corretta applicazione, e va pertanto confermata.

9. Con il secondo motivo, l'appellante si duole del capo della sentenza che ha respinto la censura di violazione delle norme sovranazionali e, specialmente, della Convenzione di Aarhus sulla partecipazione in materia ambientale. Si opina che la partecipazione non dovrebbe essere limitata alla presentazione di osservazioni nel corso del procedimento, ma dovrebbe essere intesa come partecipazione al procedimento decisionale da parte di quei comuni o, comunque, di quegli enti che risentono di un impatto negativo dall'iniziativa che si deve autorizzare.

Ciò sarebbe coerente, secondo l'appellante, da un lato, con il riconoscimento della legittimazione a ricorrere, ammessa in sede giudiziaria, e, dall'altro, con la finalità di semplificazione perseguita dal meccanismo della conferenza, in quanto il dissenziente è tenuto a formulare, in quella sede, una proposta alternativa al fine di motivare il suo dissenso.

9.1. Il secondo motivo è infondato.

9.2. La richiamata Direttiva del 26 maggio 2003 n. 2003/35/CE, sulla partecipazione del pubblico nell'elaborazione di taluni piani e programmi in materia ambientale, prevede all'articolo 2 che *“gli Stati membri provvedono affinché al pubblico vengano offerte tempestive ed effettive opportunità di partecipazione alla preparazione e alla modifica o al riesame dei piani ovvero dei programmi che devono essere elaborati”*.

9.3. La norma presenta, dunque, un ambito applicativo differente rispetto al procedimento controverso nel presente giudizio - concernente il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale allo svolgimento di un'attività industriale - giacché riguarda le attività di pianificazione e di programmazione, sicché la fonte sovranazionale è invocata in maniere non pertinente.

9.4. Quanto alla Convenzione di Aarhus, approvata con la decisione del Consiglio del 17 febbraio 2005 n. 2005/370/CE, il Collegio evidenzia che il T.a.r. ne ha fatto corretta applicazione.

9.4.1. L'art. 6 prevede infatti:

- al comma 6, che: *“Ciascuna Parte impone alle pubbliche autorità competenti di consentire al pubblico interessato, su sua richiesta e qualora ciò sia previsto dal diritto nazionale, di consultare gratuitamente, non appena siano disponibili, tutte le informazioni rilevanti ai fini del processo decisionale di cui al presente articolo ottenibili al momento della procedura di partecipazione del pubblico, fatto salvo il diritto delle Parti di rifiutare la divulgazione di determinate informazioni ai sensi dell'articolo 4, paragrafi 3 e 4. [...]”*

- al comma 7, che: *“Le procedure di partecipazione devono consentire al pubblico di presentare per iscritto o, a seconda dei casi, in occasione di audizioni o indagini pubbliche in presenza del richiedente, eventuali osservazioni, informazioni, analisi o pareri da esso ritenuti rilevanti ai fini dell'attività proposta”.*

9.4.2. Del tutto correttamente, dunque, il Giudice di primo grado ha affermato che in base alla suddetta disciplina non sussiste il vincolo dello Stato a coinvolgere “il pubblico” nella fase decisionale del procedimento amministrativo, esprimendosi il suo apporto partecipativo mediante l'accesso alle informazioni rilevanti e mediante la predisposizione di osservazioni.

9.5. Di nessun rilievo è infine l'ultima delle fonti sovranazionali indicate dall'appellante nella rubrica del secondo motivo, ossia il regolamento del 6 settembre 2006, n. 1367/2006/CE, in quanto quest'ultimo atto normativo disciplina l'applicazione della convenzione di Aarhus alle istituzioni e agli organi comunitari.

9.6. L'art. 29 quater, comma 5, non confligge, pertanto, con l'invocata disciplina sovranazionale.

9.7. Il secondo motivo di appello va pertanto respinto.

10. Con il terzo motivo, l'appellante si duole del capo della sentenza che non ha dichiarato la violazione dell'art. 29 novies, d.lgs. n. 152/2006, per essere stato emanato il provvedimento di rinnovo dell'AIA quando oramai ne era spirato il termine finale di efficacia, sul presupposto che l'art. 29 octies, comma 11, d.lgs. n. 152/2006 prevederebbe che la tempestività della richiesta di rinnovo del titolo abilitativo vada valutata con riferimento alla presentazione dell'istanza e non al rilascio del provvedimento domandato da

parte dell'amministrazione. Dopo un'articolata prospettazione dei principi costituzionali coinvolti dalla decisione dell'amministrazione, l'appellante deduce che la sentenza del T.a.r. avrebbe elevato a "*diritto tiranno*" quello allo svolgimento dell'attività economica autorizzata, consentendo che essa possa addirittura proseguire oltre la scadenza del titolo abilitativo, nelle more dello svolgimento del procedimento di rinnovo da parte dell'amministrazione, andando così a discapito del diritto alla salute e di quello all'ambiente.

10.1. Il terzo motivo di appello è infondato.

10.2. La doglianza articolata con il motivo di appello in esame si incentra, infatti, sul contrasto della norma enunciata dall'art. 29 octies, comma 11, d.lgs. n. 152/2006 con la disciplina costituzionale e euro-unitaria di cui alla direttiva del 15 gennaio 2008 n. 2008/1/CE, in quanto, in tesi, la norma del T.U. ambiente consentirebbe la prosecuzione dello svolgimento dell'attività soggetta ad autorizzazione ambientale anche successivamente alla scadenza del termine finale di efficacia del titolo abilitativo originariamente emanato.

10.3. Tuttavia, tale censura è completamente irrilevante ai fini dello scrutinio di legittimità del provvedimento di rinnovo dell'AIA, in quanto riguarda non eventuali profili di illegittimità del rinnovo o del suo procedimento, ma l'asserita illegittimità della norma nazionale quanto all'ultra-attività del regime autorizzatorio che si intende rinnovare, nelle more della definizione del procedimento di rinnovo.

10.4. La questione posta, dunque, quand'anche ipoteticamente fondata, non renderebbe illegittimo il provvedimento di rinnovo, ma, più semplicemente, comporterebbe che, scaduta l'autorizzazione precedentemente rilasciata, in attesa della conclusione del procedimento di rinnovo e dell'emanazione del relativo provvedimento, l'attività industriale (non essendo più autorizzata) debba essere sospesa.

10.5. Conseguentemente, il terzo motivo di appello va respinto.

11. Nelle conclusioni, riprendendo le considerazioni sui principi costituzionali enucleati nel corpo del terzo motivo di appello, l'appellante domanda che

venga rimessa alla Corte costituzionale la questione di costituzionalità dell'art. 29 octies, comma 11, del d.lgs. n. 152/2006 (più volte dall'appellante erroneamente indicato come "*art. 29 novies*").

11.1. La reiezione dei motivi di appello determina la manifesta irrilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla parte.

12. In conclusione, per le motivazioni sinora evidenziate, l'appello va respinto con integrale conferma della sentenza di primo grado.

13. Le spese del presente grado di giudizio seguono la soccombenza e si pongono a carico dell'appellante e del Comune di Cavasso Nuovo, in solido tra loro, e si liquidano in dispositivo tenuto conto dei parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e dei criteri di cui all'art. 26 comma 1 c.p.a..

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 5783/2015, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza di primo grado.

Condanna il Comune di Maniago e il Comune di Cavasso Nuovo, in solido tra loro, alla rifusione, in favore della Regione Friuli Venezia Giulia e della società Cementizillo s.p.a., delle spese del presente giudizio che liquida in euro 6.000,00 (seimila/00), oltre agli accessori di legge (I.V.A., C.P.A. e rimborso spese generali al 15%), per ciascuna delle due parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Alessandro Verrico, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere, Estensore

Emanuela Loria, Consigliere

L'ESTENSORE
Michele Conforti

IL PRESIDENTE
Luca Lamberti

IL SEGRETARIO