

Publicato il 31/01/2023

N. 01072/2023 REG. PROV. COLL.
N. 02162/2022 REG. RIC.
N. 02805/2022 REG. RIC.
N. 02835/2022 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 2162 del 2022, proposto dalla società Recos S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniela Anselmi, Filippo Pacciani, Luisa Turchia e Alessandro Botto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Pacciani in Roma, via di San Nicola da Tolentino 67;

contro

il Comune di Vezzano Ligure, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Antognetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

il Comune di Santo Stefano di Magra, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Piera Sommovigo e Andrea Cardone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

le società Vedesella S.r.l. e Dott. Carlo Agnese S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Laura

Buffoni e Andrea Masetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Masetti in Genova, via XXV Aprile 11a/3;

le società Kerotris S.p.a., Autoparco La Spezia S.r.l. e Sosta Sicura S.c. a r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Laura Buffoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

nei confronti

della Regione Liguria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Saverio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via di Villa Sacchetti 9;

della Provincia di La Spezia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Cuocolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

dei Ministeri della difesa; dell'interno; della cultura e dello sviluppo economico, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12;

del Ministero della transizione ecologica; della Regione Toscana; del Comune di Arcola; dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Settentrionale; dell'ASL -Azienda socio sanitaria ligure n. 5 La Spezia; dell'ARPAL- Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente Liguria;; dell'Agenzia delle entrate – Direzione provinciale di La Spezia, Ufficio del territorio; dell'ENAC - Ente nazionale per l'aviazione civile; dell'INAIL- Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; dell'Ente parco di Montemarcello Magra; dell'Ente di governo dell'ambito per la gestione del

servizio idrico integrato ATO Est Provincia di La Spezia; delle società Acam Acque S.p.a., Telecom Italia S.p.a., Terna Rete Italia S.p.a., Italgas S.p.a., Snam S.p.a., Società Autostradale Ligure Toscana – SALT S.p.a., Rete Ferroviaria Italiana – RFI S.p.a. e Iren S.p.a. e dell'Associazione Italia Nostra Onlus, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 2805 del 2022, proposto dalla Regione Liguria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Saverio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via di Villa Sacchetti 9;

contro

il Comune di Vezzano Ligure, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Antognetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

il Comune di Santo Stefano di Magra, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Piera Sommovigo e Andrea Cardone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

le società Vedesella S.r.l. e Dott. Carlo Agnese S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Laura Buffoni e Andrea Masetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Masetti in Genova, via XXV Aprile 11a/3;

le società Kerotris S.p.a., Autoparco La Spezia S.r.l. e Sosta Sicura S.c. a r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dall'avvocato Laura Buffoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

nei confronti

della società Recos S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniela Anselmi, Filippo Pacciani, Luisa Torchia e Alessandro Botto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Pacciani in Roma, via di San Nicola da Tolentino 67;

del Ministero della cultura, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi 12;

dei Ministeri della difesa, dell'interno – Ufficio territoriale del Governo di La Spezia; dello sviluppo economico, delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili e della transizione ecologica; della Regione Toscana; della Città metropolitana di Genova; della Provincia di La Spezia; del Comune di Arcola, dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Settentrionale; dell'ASL 5 Azienda socio sanitaria ligure n. 5 La Spezia; dell'ARPAL-Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente Liguria; dell'Agenzia delle entrate; dell'ENAC-Ente nazionale per l'aviazione civile; dell'INAIL- Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; dell'Ente parco di Montemarcello Magra; dell'Ente di governo d'ambito per la gestione del servizio idrico integrato ATO Est; delle società Acam Acque S.p.a.; Telecom Italia S.p.a., Terna Rete Italia S.p.a., Italgas S.p.a., Snam S.p.a., Società Autostradale Ligure Toscana – SALT S.p.a., Rete Ferroviaria Italiana – RFI S.p.a. e Iren S.p.a., e dell'Associazione Italia Nostra Onlus, non costituiti in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 2835 del 2022, proposto dalla Provincia di La Spezia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Cuocolo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

contro

il Comune di Santo Stefano di Magra, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Piera Sommovigo e Andrea Cardone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

il Comune di Vezzano Ligure, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Antognetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

le società Vedesella S.r.l. e Dott. Carlo Agnese S.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Laura Buffoni e Andrea Masetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Masetti in Genova, via XXV Aprile 11a/3;

le società Kerotris S.p.a., Autoparco La Spezia S.r.l. e Sosta Sicura S.c. a r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentate e difese dall'avvocato Laura Buffoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi 12;

nei confronti

della Regione Liguria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Francesco Saverio Marini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via di Villa Sacchetti 9;

della società Recos S.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniela Anselmi, Filippo Pacciani, Luisa Torchia e Alessandro Botto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Pacciani in Roma, via di San Nicola da Tolentino, 67;

dei Ministeri dell'interno, dello sviluppo economico, della difesa e della cultura, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi 12;

del Ministero della transizione ecologica; della Regione Toscana; del Comune di Arcola; dell'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Settentrionale; dell'ASS - Azienda socio-sanitaria 5 La Spezia; dell'ARPAL- Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente Liguria; dell'Agenzia delle Entrate; dell'ENAC - Ente nazionale per l'aviazione civile; dell'INAIL- Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro; dell'Ente parco di Montemarcello di Magra; dell'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale ATO Centro-Est; delle società Acam Acque S.p.a., Telecom Italia S.p.a., Terna Rete Italia S.p.a., Italgas S.p.a., Snam S.p.a., Società Autostradale Ligure Toscana – SALT S.p.a., RFI -Rete Ferroviaria Italiana S.p.a. e Iren S.p.a. e dell'Associazione Italia Nostra Onlus, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento ovvero la riforma

della sentenza del T.a.r. Liguria, sez. II, 3 marzo 2022 n.173, che ha pronunciato sui ricorsi riuniti nn. 199/2021, integrato da motivi aggiunti, 464/2021, 467/2021 e 470/2021 R.G. proposti per l'annullamento dei seguenti atti relativi alla domanda presentata dalla Re Cos. S.p.a. alla Regione Liguria il giorno 11 aprile 2019 prot. n.111799 per ottenere l'assenso al progetto di un impianto per il trattamento ed il recupero della FORSU con produzione di biometano sostenibile avanzato e compost di qualità da realizzare in località Saliceti del Comune di Vezzano Ligure (SP):

(ricorso n.199/2021)

a) della determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi decisoria adottata ai sensi dell'art. 14 ter, comma 7 l 7 agosto 1990 n.241 e risultante dal verbale conclusivo 11 dicembre 2020, pubblicato il giorno 29 dicembre 2020;

(motivi aggiunti a ricorso n.199/2021 e ricorsi nn. 464/2021, 467/2021 e 470/2021)

b) del decreto 17 aprile 2021 n.2286 e prot. n. NP-2021-108964, conosciuto in data imprecisata, con il quale il Direttore generale del Settore valutazione impatto ambientale e sviluppo sostenibile, Dipartimento ambiente e protezione civile della Regione Liguria ha rilasciato il provvedimento autorizzatorio unico regionale –PAUR;

e in ogni caso degli atti presupposti e comunque connessi, in particolare della predetta determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi;

di tutti i titoli abilitativi e autorizzazioni costituenti parte integrante e sostanziale del PAUR;

(ricorsi nn. 464/2021, 467/2021 e 470/2021)

nonché per la condanna

delle amministrazioni intimare al risarcimento del danno;

In particolare, la sentenza ha accolto i ricorsi n. 199/2021 integrato da motivi aggiunti, n. 464/2021 e n.467/2021, dichiarato in parte inammissibile e in parte accolto il ricorso n. 470/2021, accolto le domande di annullamento degli atti impugnati e respinto le domande di risarcimento;

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti suindicate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2022 il Cons. Francesco Gambato Spisani e viste le conclusioni delle parti presenti, o considerate tali ai sensi di legge, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Si controverte fondamentalmente del provvedimento autorizzatorio unico regionale – PAUR 17 aprile 2021 n.2286, con il quale la società Recos S.p.a.,

impresa attiva nel settore dei rifiuti, ha ottenuto dalla Regione Liguria l'assenso necessario a realizzare un impianto per il trattamento ed il recupero della frazione organica dei rifiuti solidi urbani- FORSU, con produzione di biometano sostenibile avanzato e compost di qualità, da realizzare in località Saliceti del Comune di Vezzano Ligure, in Provincia di La Spezia (doc. 10 Recos nel procedimento 2162/2022 R.G. al quale si riferiscono le successive citazioni, se non diversamente indicato).

2. È necessario riepilogare la vicenda, non contestata quanto ai fatti storici, che ha portato ad emanare il provvedimento in questione.

2.1 Il punto di partenza è dato dal piano rifiuti della Provincia di La Spezia, approvato con deliberazione del Consiglio 23 marzo 2003 n.23, che al § 11.2 individua, fra gli altri, due *“siti idonei per la realizzazione degli impianti tecnologici e/o discariche”*. Si tratta in primo luogo del sito di Saliceti, in Comune di Vezzano Ligure, con *“ipotesi di utilizzo”* per un impianto di trattamento meccanico-biologico per la frazione indifferenziata, cd TBM, ovvero per un impianto per la produzione di compost di qualità. Si tratta poi del sito di Boscalino, in Comune di Arcola, con *“ipotesi di utilizzo”* per un impianto per la produzione di compost di qualità. Contemporaneamente, il piano dà atto che quest'ultimo sito al momento ospita un impianto di selezione dei rifiuti solidi urbani – RSU gestito da una società pubblica, la ACAM S.p.a., autorizzata con provvedimento 28 giugno 1999 n.117 della Provincia (doc. 12 Recos, piano citato, pp. 196-197 e 202 del file relativo).

2.2 Il successivo piano d'ambito regionale di gestione dei rifiuti 6 agosto 2018, approvato in conformità alla l.r. Liguria 2 febbraio 2014 n.1, di cui si dirà, dà poi atto che la ACAM Ambiente S.p.a. – ovvero il gestore pubblico degli impianti esistenti, in quanto si tratta, per fatto localmente notorio, di una consociata della ACAM sopra citata – ha bandito alla fine del 2015 una gara con lo strumento della finanza di progetto, aggiudicata nel luglio 2016 all'attuale appellante Recos, per realizzare in particolare due interventi, ovvero il ripristino della piena operatività del TBM nel sito di Saliceti –

evidentemente nel frattempo attivato – con produzione sul posto di combustibile solido secondario – CSS, e la realizzazione di un digestore anaerobico nel sito di Boscalino (doc. 11 Recos, piano d’ambito, p. 39 del file relativo).

2.3 Successivamente, la Recos ha invece presentato alla Regione la domanda 11 aprile 2019 prot. n.111799 per ottenere il PAUR relativo, come si è detto, ad un impianto di trattamento e recupero della FORSU da realizzare nel sito di Saliceti (doc. 10 Recos, cit. p. 3 del file relativo).

2.4 Su questa domanda, la Regione, con deliberazione della Giunta 10 aprile 2019 n.314 ha attivato un’inchiesta pubblica, istituto com’è noto previsto dall’art. 24 bis del d. lgs. 3 aprile 2006 n.152, in base al quale la fase della presentazione di osservazioni sul progetto si svolge nelle forme di un dibattito aperto appunto al pubblico, a scopo evidente di maggiore trasparenza (doc. 10 Recos, cit. p. 3 del file relativo).

2.5 Terminata la fase dell’inchiesta pubblica, la conferenza di servizi competente a deliberare sul progetto si è conclusa con la seduta finale del giorno 11 dicembre 2020, nella quale ha adottato una determinazione motivata di chiusura in senso favorevole (doc. 8 Recos, deliberazione; doc. 10 Recos, cit. p. 11 del file).

2.6 Il giorno 8 gennaio 2021, il Comune di Vezzano Ligure ha presentato opposizione ai sensi dell’art. 14 *quinquies* della l. 7 agosto 1990 n.241, che com’è noto consente ad alcune amministrazioni – letteralmente alle Regioni, alle Province autonome, nonché alle amministrazioni preposte “*alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini?*” - le quali abbiano espresso nell’ambito della conferenza di servizi un motivato dissenso rispetto al progetto in esame, di proporre opposizione al Presidente del Consiglio dei Ministri contro la delibera conclusiva favorevole della conferenza stessa, opposizione che è decisa con deliberazione appunto del Consiglio dei Ministri (doc. 10 Recos, cit. p. 11 del file).

2.7 Con provvedimento 25 marzo 2021 prot. n. 8412, la Presidenza del Consiglio ha respinto l'opposizione, ritenendo il Comune di Vezzano Ligure non legittimato ad esprimerla (doc. 10 Recos, cit. p.11 del file).

2.8 La Regione ha quindi rilasciato il PAUR, provvedimento 17 aprile 2021 n.2286, nel quale dà atto (doc. 10 Recos, cit. p. 11 del file) che la determinazione motivata di conclusione della conferenza è efficace, appunto, dal 25 marzo 2021, data della reiezione dell'opposizione.

3. Contro il PAUR 17 aprile 2021 sono stati presentati al T.a.r. Liguria quattro distinti ricorsi di I grado.

3.1 Il Comune di S. Stefano di Magra, nelle cui "immediate vicinanze" (ricorso principale di I grado, p. 2 § 1) si situa l'impianto da realizzare, ha presentato il ricorso principale n.199/2021 R.G. rivolto contro la determinazione conclusiva della conferenza di servizi 11 dicembre 2020; nello stesso ricorso n.199/2021 ha poi presentato motivi aggiunti, rivolti contro il PAUR vero e proprio.

3.2 Il Comune di Vezzano Ligure, nel cui territorio si situa l'impianto da realizzare, ha presentato il ricorso n.470/2021 R.G. con cui ha proposto domanda di annullamento del PAUR, impugnato in via diretta, nonché della deliberazione 11 dicembre 2020 della conferenza, impugnata come atto presupposto; ha poi proposto domanda di risarcimento del danno.

3.3 Alcuni vicinanti, ovvero ditte che svolgono attività nelle immediate vicinanze del sito dell'impianto, hanno presentato poi i ricorsi nn. 464/2021 e 467/2021 R.G. con lo stesso *petitum* del ricorso n.470/2021.

3.4 Per migliore comprensione, è necessario spiegare che il sito di Saliceti si trova all'interno di un cd "fagiolo autostradale" (l'espressione è negli atti delle parti), ovvero di un'area dall'approssimativa forma di un fagiolo racchiusa fra le rampe degli svincoli del raccordo fra l'autostrada della Cisa E 33 ed il ramo Genova Rosignano, denominato A12, dell'autostrada E 80, in prossimità del casello di S. Stefano Magra. All'interno di questo "fagiolo" si trova l'impianto TBM già esistente e gestito dalla Recos, di cui si è detto; nelle vicinanze,

sempre all'interno del fagiolo, si trova un capannone di proprietà della Vedesella, locato alla società Carlo Agnese (a sua volta proprietaria di alcuni terreni circostanti), che lo utilizza come sede di uffici, officina e magazzino di materiali da costruzione; queste società hanno presentato il ricorso n.464/2021 (v. il testo dello stesso a p.3 § 1, fatti non contestati). Sempre all'interno del fagiolo insistono, su aree di proprietà della società Autoparco La Spezia, un distributore di carburanti, della cui licenza è titolare la società Kerotris, e altri terreni adibiti ad area di sosta attrezzata, condotti in locazione dalla cooperativa Sosta Sicura; queste società hanno presentato il ricorso n.467/2021 (v. il testo dello stesso a p. 6 § 4, fatti non contestati).

4. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha riunito e deciso questi quattro ricorsi di I grado.

4.1 In via preliminare, il T.a.r. ha deciso nei termini ora riassunti.

4.1.1. Ha anzitutto dichiarato inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* dell'associazione ambientalista Italia Nostra; questo capo della sentenza non è stato impugnato.

4.1.2. Il T.a.r. ha poi dichiarato inammissibile il ricorso 470/2021 limitatamente (§ 2.2 del "diritto") all'impugnazione degli atti presupposti e preparatori indicati in epigrafe, in sintesi i pareri delle amministrazioni statali acquisiti nell'ambito della conferenza di servizi, per difetto di notifica nei confronti delle amministrazioni che li hanno emanati. Per implicito, il T.a.r. ha quindi considerato il PAUR come insieme di provvedimenti eterogenei, che l'interessato avrebbe onere di impugnare singolarmente. Anche questo capo della sentenza non è stato impugnato.

4.1.3. Coerentemente, il T.a.r. ha respinto l'eccezione di difetto di legittimazione passiva proposta nell'ambito dei ricorsi 199/2021, 464/2021 e 467/2021 dalle amministrazioni statali, in quanto, in tesi, autrici non di provvedimenti, ma di semplici atti endoprocedimentali. Sul punto, ha ritenuto che i ricorsi si dovessero invece notificare anche alle amministrazioni autrici di

tali atti, ed ha appunto respinto l'eccezione. Anche questo capo della sentenza non è stato impugnato.

4.1.4. Il T.a.r. ha ancora respinto (§ 2.3 del “diritto”) l'eccezione di difetto di legittimazione, meglio detto di interesse, dei vicinanti sopra citati, ritenendo sufficiente in tal senso l'allegazione da parte loro di un pregiudizio economico derivante dal deprezzamento dei loro immobili che si verificherebbe, secondo una perizia di parte da loro depositata, nel momento in cui l'impianto fosse realizzato.

4.1.5. Il T.a.r. ha poi respinto (§ 2.4 del “diritto”) l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi 464/2021 e 467/2021, in quanto si tratterebbe di ricorsi collettivi proposti da più soggetti in conflitto di interessi fra loro, osservando che il conflitto denunciato non sussiste, trattandosi di posizioni omogenee di soggetti potenzialmente danneggiati ognuno per la propria parte.

4.1.6. Il T.a.r. ha infine respinto (§ 2.5 del “diritto”) l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi 199/2021 e 470/2021 perché proposti da Comuni che avrebbero liberamente scelto di non partecipare alla inchiesta pubblica di cui si è detto, osservando che questa mancata partecipazione non comporta acquiescenza agli esiti ultimi del procedimento.

4.2. Nel merito, il T.a.r. ha poi accolto, con effetto assorbente su tutti gli altri, il primo motivo, comune a tutti i ricorsi, centrato sulla presunta violazione delle norme in tema di piani per la gestione dei rifiuti, nei termini a loro volta ora riassunti.

4.2.1 Il T.a.r. ha anzitutto ricostruito, dal suo punto di vista, il sistema della pianificazione in tema di rifiuti. Lo strumento di vertice è in generale il piano regionale di gestione dei rifiuti, previsto dall'art. 199 del d. lgs. 152/2006, che nella Regione Liguria per quanto qui interessa è stato approvato con deliberazione del Consiglio 25 marzo 2015 n.14 (doc. 1 in I grado nel ricorso 199/2021 Comune foliaro 30 giugno 2021).

4.2.2 Sulla base del piano regionale, nell'ambito delle proprie competenze previste dall'art. 197 d. lgs. 152/2006, le Province approvano il piano d'area, e

con esso fra l'altro compiono ai sensi dell'art. 197 comma 1 lettera h) l'individuazione “*delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti*”. Per quanto qui interessa, la Provincia di La Spezia ha approvato il piano d'area provinciale con deliberazione del Consiglio 20 novembre 2015 n.51 e lo ha aggiornato con deliberazione sempre del Consiglio 6 agosto 2018 n.48 (doc. ti 3 e 7 in I grado nel ricorso 199/2021 Comune foliario 30 giugno 2021).

4.2.3 Nella Regione Liguria vige poi la già ricordata l.r. 1/2014, che all'art. 15 prevede, come si è detto, un “*piano d'ambito*” che per quanto qui interessa “*recepisce e coordina*” le scelte dei piani d'area, anche per quanto concerne “*il programma degli interventi*”. Come correttamente osservato dalla Provincia (appello 2835/2022, pp. 8-9), si tratta non tanto di uno strumento di pianificazione quanto piuttosto di uno strumento di raccordo della pianificazione già esistente. Come pure si è già detto, nel caso concreto rileva il piano d'ambito 6 agosto 2018 (doc. 11 Recos, cit.).

4.2.4 Tutto ciò posto, il ragionamento del T.a.r. è nel senso che nessuno di questi strumenti prevede il sito di Saliceti come sede per un impianto biodigestore come quello per cui è causa, mentre tutti individuano per realizzarlo il sito di Boscalino, come risulta anche dal documento di sintesi relativo alla valutazione ambientale strategica – VAS del piano provinciale (doc. 6 in I grado nel ricorso 199/2021 Comune foliario 30 giugno 2021 p. 30). A dire del T.a.r. ciò esprimerebbe una scelta vincolante di pianificazione in favore del sito di Boscalino e di esclusione del sito di Saliceti: il PAUR sarebbe illegittimo, non potendovi derogare.

4.3 In conclusione, il T.a.r. ha quindi, come si è detto, accolto la domanda di annullamento del PAUR; ha respinto invece la domanda di risarcimento del danno, ritenuto non ravvisabile nel momento in cui l'impianto non è stato realizzato e non vi sono ulteriori specifiche allegazioni sul punto.

5. Contro questa sentenza di I grado, sono stati proposti i tre appelli di cui in epigrafe, il cui contenuto si riepiloga per chiarezza.

5.1 Nel procedimento 2162/2022, la Recos ha proposto l'appello principale, contro l'accoglimento della domanda di annullamento del PAUR, e riproposto in questa sede l'eccezione, respinta come si è detto, di inammissibilità dei ricorsi di I grado 464 e 467/2021, in quanto ricorsi cumulativi proposti da soggetti in conflitto di interessi. In questo stesso procedimento, i vicini hanno proposto appello incidentale, riproponendo la domanda di risarcimento del danno respinta in I grado; hanno poi riproposto tutti i motivi di I grado dichiarati assorbiti. Allo stesso modo, nei termini di cui si dirà, hanno riproposto i motivi dichiarati assorbiti i Comuni di Vezzano e S. Stefano.

5.2 Nel procedimento 2805/2022, la Regione Liguria ha proposto a sua volta l'appello principale contro l'accoglimento della domanda di annullamento del PAUR; i vicini hanno proposto appello incidentale e riproposto i motivi assorbiti, in termini del tutto identici a quanto fatto nell'appello 2162/2022; allo stesso modo, identico a quanto fatto nell'appello 2162/2022, hanno riproposto i motivi assorbiti i Comuni di Vezzano e S. Stefano.

5.3 Nel procedimento 2835/2022, la Provincia di La Spezia ha infine proposto appello sempre contro l'accoglimento della domanda di annullamento del PAUR; nessuna controparte ha proposto appello incidentale; vi è stata invece riproposizione dei motivi dichiarati assorbiti, sempre nei termini di cui all'appello 2162/2022.

6. In dettaglio, nell'appello principale 2162/2022, la Recos ha dedotto due motivi, come segue.

6.1 Con il primo di essi (pp. 5-13 dell'atto), ha dedotto violazione degli artt. 196, 197 e 199 del d. lgs. 152/2006 e travisamento del fatto. Secondo la parte, l'affermazione della sentenza di I grado per cui la pianificazione regionale e provinciale avrebbe imposto un vincolo, nel senso che l'impianto per cui è causa si dovesse di necessità realizzare a Boscalino, è errata sia in fatto che in

diritto. In fatto, anzitutto, i piani non porrebbero in realtà un vincolo in tal senso, visto che il piano d'area del 2003 riteneva possibile, ma non necessario, realizzare l'impianto appunto a Boscalino, e così il piano del 2018. In diritto, ai sensi dell'art. 199 d. lgs. 152/2006, il piano regionale deve prevedere i criteri generali di localizzazione degli impianti, ma non impone, in proposito, vincoli specifici ed inderogabili.

6.2 Con il secondo motivo (pp. 13-16 dell'atto), ha riproposto l'eccezione di inammissibilità dei ricorsi di I grado 464/2021 e 467/2021 in quanto si tratterebbe, come si è detto, di ricorsi collettivi proposti da soggetti in conflitto di interessi fra loro, e critica la sentenza impugnata, che sostiene il contrario.

7. A sua volta, nell'appello principale 2805/2022 la Regione Liguria ha dedotto un unico motivo (pp. 10-21) di violazione dei citati artt. 196-199 d. lgs. 152/2006, in cui riprende gli stessi argomenti del ricorso principale 2162/2022. Sostiene in particolare (pp. 16 e ss.) che il d. lgs. 152/2006 non attribuisce alle Regioni il potere di imporre vincoli per stabilire dove situare un certo impianto, ma solo il potere di fissare criteri generali, sulla base dei quali le Province indicano le zone non idonee a ospitare gli impianti stessi, procedendo quindi in via esclusivamente negativa. La concreta individuazione del sito di un impianto viene invece fatta in concreto (p.19 dell'atto) quando si rilascia il PAUR. A riprova, osserva la Regione (p. 20 in fine dell'atto), gli impianti di trattamento della FORSU si possono realizzare, ai sensi dell'art. 181 comma 5 d. lgs. 152/2006, anche da parte di privati, in regime di libero mercato. In fatto, la Regione osserva poi che il piano d'area della Provincia di La Spezia (doc. 2 in I grado nel ricorso 199/2021 Comune foliaro 30 giugno 2021 p. 278) ipotizza per il digestore anche siti alternativi rispetto a Boscalino.

8. La Provincia, infine, con l'appello principale 2835/2022 ha dedotto un unico motivo, di contenuto sostanzialmente identico al primo motivo del ricorso principale 2162/2022 e all'unico motivo del ricorso 2805/2022 (pp. 5-17 dell'atto).

9. In ordine logico, le società Kerotris, Autoparco La Spezia e Sosta Sicura hanno chiesto che gli appelli principali siano respinti e proposto nei fascicoli 2162/2022 e 2805/2022 appelli incidentali di identico contenuto, con i quali hanno dedotto due motivi.

9.1 Con il primo di essi, hanno riproposto la domanda risarcitoria che a loro dire (pp. 6-10 dell'atto) si sarebbe dovuta non respingere nel merito, ma dichiarare improcedibile, non potendosi escludere che nel corso del giudizio l'impianto venga invece realizzato; hanno inoltre dedotto di avere chiesto il risarcimento pure dei danni "*subendi*" e quindi di danni futuri che si potrebbero, secondo logica, liquidare prescindendo dalla realizzazione dell'impianto stesso.

9.2 Con il secondo motivo, hanno poi riproposto la domanda di condanna alle spese, compensate in I grado.

10. A loro volta, le società Vallesella e Carlo Agnese hanno chiesto che gli appelli principali siano respinti e proposto nei fascicoli 2162/2022 e 2805/2022 appelli incidentali di identico contenuto, con i quali hanno dedotto tre motivi.

10.1 Con il primo di essi, hanno riproposto la domanda risarcitoria (pp. 8-10 dell'atto) perché il mero fatto del progetto di costruzione dell'impianto avrebbe fatto naufragare tre trattative con altrettanti soggetti interessati ad acquistare i loro immobili. Si tratterebbe di una trattativa con certa società Bricoman svoltasi dall'autunno 2017 alla fine primavera del 2019, di una trattativa ulteriore con certa società Euro Mar svoltasi dall'estate alla fine autunno del 2019 e di una trattativa dell'autunno 2020 con la nota Amazon. In proposito, chiedono sia ammessa prova testimoniale sul tenore delle trattative stesse, affermando che i relativi documenti sarebbero coperti da segreto aziendale (p. 6 § 6.1).

10.2 Il secondo motivo è identico al primo del ricorso incidentale delle società Kerotris, Autoparco e Sosta Sicura, e ripropone la domanda risarcitoria anche sotto questo profilo.

10.3 Il terzo motivo è identico al secondo del ricorso incidentale delle società suddette.

11. Venendo alle ulteriori difese delle parti appellate, il Comune di Vezzano ha chiesto che gli appelli principali siano respinti e dedotto in ordine logico quanto segue (cfr. memoria 8 aprile 2022 nel procedimento 2162/2022, da cui si cita, e conformi memorie 1 maggio 2022 nei procedimenti 2805/2022 e 2835/2022).

11.1 In via preliminare (memoria 8 aprile 2022 § 3.1 pp. 8-9) ha esposto le ragioni per le quali non ha creduto di proporre appello incidentale contro il capo della sentenza di cui sopra, che ha dichiarato in parte inammissibile il ricorso di I grado 470/2021. Sul punto, ha sostenuto che non sarebbe stato tenuto, contrariamente a quanto afferma il Giudice di I grado, a notificare il ricorso alle amministrazioni statali autrici degli atti endoprocedimentali prodromici al PAUR, e che comunque l'accoglimento del ricorso nella restante parte ha prodotto l'annullamento del PAUR stesso, ovvero secondo logica il risultato utile che si era proposto.

11.2 Di seguito, il Comune ha riproposto i motivi assorbiti in I grado.

11.2.1 Con il primo di essi (memoria 8 aprile 2022 pp. 22-25) ha dedotto violazione dell'art. 208 d. lgs. 152/2006 in relazione al T.U. 6 giugno 2001 n.380. Ha sostenuto sul punto che il PAUR non potrebbe, come invece avvenuto nel caso di specie, introdurre una variante automatica allo strumento urbanistico senza il consenso del Comune interessato, pur negando che ciò significhi nella sostanza "*opporre un veto*" al progetto (memoria 8 aprile 2022 p. 23 tredicesimo rigo dal basso). Sul punto, la motivazione della conferenza di servizi sarebbe apparente, perché asseritamente fondata soltanto sul rigetto dell'opposizione.

11.2.2 Con il secondo motivo (memoria 8 aprile 2022 pp. 25-26) ha dedotto propriamente eccesso di potere per mancata istruttoria, in quanto il progetto presenterebbe appunto una serie di carenze istruttorie, per le quali (p. 25 § 4.2 terzo rigo) fa rimando agli atti di I grado.

11.2.3 Con il terzo motivo (memoria 8 aprile 2022 pp. 26-27) ha dedotto violazione dell'art. 29 quater del d. lgs. 152/2006 in relazione all'art. 217 TULS 27 luglio 1934 n.1265, per omessa acquisizione delle prescrizioni del Sindaco, viste come cumulative e non alternative rispetto a quelle dell'ARPA.

11.2.4 Con il quarto motivo (memoria 8 aprile 2022 p.27) ha infine dedotto la violazione delle direttive 92/43 e 92/94 CEE e degli artt. 3 *ter* d. lgs. 152/2006 e 6 d.P.R. 12 marzo 2003 n.120, per omessa considerazione nel progetto dei siti di Rete Natura 2000.

12. Il Comune di S. Stefano Magra ha chiesto a sua volta che gli appelli principali siano respinti, dedotto a sua volta in ordine logico quanto segue (cfr. memoria 4 aprile 2022 nel procedimento 2162/2022, da cui si cita, e conformi memorie 2 maggio 2022 nei procedimenti 2805/2022 e 2835/2022).

12.1 In via preliminare (memoria 4 aprile 2022 p.11) ha eccepito l'inammissibilità dell'appello della Recos – ovvero dell'appello principale nel procedimento 2162/2022 – perché esso non conterrebbe la necessaria critica alla sentenza di I grado e perché a suo dire la stessa Recos, avendo dichiarato che in mancanza del PAUR e dato il protrarsi di questo procedimento di appello non potrebbe ottenere i finanziamenti necessari a realizzare l'impianto, non avrebbe più interesse al provvedimento stesso.

12.2 Di seguito, il Comune ha riproposto i motivi assorbiti in I grado.

12.2.1 Con il primo di essi (memoria 4 aprile 2022 pp. 16-21) ha dedotto propriamente violazione dell'art. 29 *quater* del d. lgs. 152/2006 e sostenuto l'illegittimità della procedura seguita dalla conferenza di servizi: dato che il sito prescelto non era stato individuato come tale dalla pianificazione di settore, individuazione che ad avviso della parte era necessaria, si sarebbe dovuta adottare una variante alla stessa, e compiere la relativa procedura di VAS. Ciò non è stato fatto, né il punto risulta trattato nell'istruttoria pubblica.

12.2.2 Il secondo motivo riproposto (memoria 4 aprile 2022 pp. 21-22) è conforme al primo motivo riproposto del Comune di Vezzano, riportato

sopra.

12.2.3 Con il terzo motivo (memoria 4 aprile 2022 pp. 22-23) ha dedotto eccesso di potere per presunti vizi istruttori del PAUR.

12.2.4 Con il quarto motivo (memoria 4 aprile 2022 pp. 24-27) ha dedotto violazione degli artt. 5 comma 1 lettere *l bis* e *i quater*, *27 bis* e 24 comma 2 del d. lgs. 152/2006. A suo dire, il PAUR sarebbe illegittimo nella parte in cui comporta modifica sostanziale dell'autorizzazione integrata ambientale relativa all'impianto già esistente; sempre a suo avviso, sarebbe stata necessaria invece un'autorizzazione nuova, e quanto fatto sarebbe un espediente per rimediare alla mancata previsione del sito nella pianificazione di settore, nei termini già illustrati.

12.2.5 Con il quinto motivo (memoria 4 aprile 2022 pp. 27-28) deduce violazione del D.M. 18 ottobre 2019 sul calcolo del rischio di incendio.

12.2.6 Con il sesto motivo (memoria 4 aprile 2022 pp. 28-29) deduce una presunta violazione del piano regionale di tutela delle acque e sostiene che nel progetto non sarebbe stato considerato l'aspetto idrogeologico.

12.2.7 Il settimo motivo riproposto (memoria 4 aprile 2022 pp. 29-31) è infine conforme al quarto motivo riproposto del Comune di Vezzano, riportato sopra.

13. I vicinanti, infine, hanno riproposto i motivi assorbiti in I grado così come segue.

13.1 Le società Vedesella e Carlo Agnese (memoria 4 aprile 2022 nel procedimento 2162/2022, da cui si cita, e conformi memorie 2 maggio 2022 nei procedimenti 2805/2022 e 2835/2022) hanno riproposto tre motivi.

13.1.1 Con il primo di essi (memoria 4 aprile 2022 pp. 22-23), hanno dedotto violazione dell'art. 7 della l. 241/1990. Hanno sostenuto infatti che il loro diritto di partecipare al procedimento non sarebbe stato rispettato, avendo potuto partecipare alla conferenza di servizi solo come semplici uditori e non avendo ricevuto l'avviso della sua indizione.

13.1.2 Con il secondo motivo (memoria 4 aprile 2022 pp. 23-24), hanno dedotto violazione dell'art. 208 d. lgs. 152/2006, in modo conforme al primo motivo riproposto dal Comune di Vezzano.

13.1.3 Con il terzo motivo (memoria 4 aprile 2022 pp. 24-29), hanno infine dedotto violazione, sotto molti profili, del D.M. 2 aprile 1968 n.1444 e del D.M. 1 aprile 1968 n.1404 nonché propriamente eccesso di potere per omessa istruttoria. Sostengono che l'impianto, in estrema sintesi, non rispetterebbe gli standard di cui al D.M. 1444/1968 quanto ai parcheggi e alle aree di uso pubblico, violerebbe le norme del D.M. 1404/1968 prevedendo il deposito del compost all'interno della fascia di rispetto autostradale e sarebbe comunque progettato in modo carente sotto i profili del suo dimensionamento, dell'inquinamento dell'aria, degli influssi sul traffico e sulla viabilità, nonché della prevenzione incendi.

13.2 Le società Kerotris, Autoparco La Spezia e Sosta Sicura (memoria 4 aprile 2022 nel procedimento 2162/2022, da cui si cita, e conformi memorie 2 maggio 2022 nei procedimenti 2805/2022 e 2835/2022) hanno riproposto rispettivamente con le prime tre censure (memoria 4 aprile 2022 pp. 21-24), con la quarta (memoria 4 aprile 2022 pp. 24-26) e con la quinta (memoria 4 aprile 2022 pp. 26-27) tre motivi identici per contenuto a quelli di cui sopra.

14. Successivamente, il procedimento 2162/2022 si è svolto così come segue.

14.1 Alla camera di consiglio del giorno 7 aprile 2022, la domanda cautelare è stata riunita al merito su accordo di tutte le parti presenti, essendo emerso il fatto della proposizione degli altri due appelli, in quel momento non ancora depositati, e la conseguente necessità di una trattazione congiunta.

14.2 In previsione dell'udienza pubblica fissata al 30 giugno 2022, le parti hanno depositato memorie (30 maggio 2022 per la Recos, i vicinanti, il Comune di S. Stefano e la Provincia, nonché per le amministrazioni statali) e repliche (7 giugno 2022 per il Comune di Vezzano, 9 giugno 2022 per la Provincia, il Comune di S. Stefano e i vicinanti) insistendo sulle conclusioni già prese. In particolare, la difesa delle amministrazioni statali nella memoria

30 maggio 2022 ha chiesto l'estromissione dal processo dell'Agenzia delle entrate, in quanto del tutto estranea alla materia del contendere; ha poi ampiamente illustrato i profili del rispetto della normativa antincendio e del piano idrogeologico, chiedendo quindi l'accoglimento dell'appello e la reiezione dei motivi riproposti, in particolare del quinto e del sesto riproposti dal Comune di S. Stefano.

14.3 L'udienza del 30 giugno 2022 per ragioni d'ufficio è stata rinviata al 15 dicembre 2022, come da provvedimento del Presidente titolare della Sezione depositato il giorno 22 giugno 2022.

14.4 In previsione dell'udienza rinviata, le parti hanno nuovamente depositato memorie (11 novembre 2022 per la Recos, 12 novembre 2022 per il Comune di S. Stefano, 14 novembre 2022 per i vicinanti, 23 novembre 2022 per il Comune di Vezzano) e repliche (23 novembre 2022 per la Recos e la Provincia; 24 novembre 2022 per il Comune di S. Stefano ed i vicinanti), ribadendo ancora una volta quanto già scritto.

15. I procedimenti 2805/2022 e 2835/2022 si sono svolti in modo sostanzialmente identico sia per quanto riguarda il deposito degli atti di parte, sia per quanto riguarda le udienze fissate; va solo precisato che alla camera di consiglio del giorno 5 maggio 2022, fissata per l'esame delle istanze cautelari nei due procedimenti, è stato dato atto della rinuncia alle stesse con ordinanze, rispettivamente 6 maggio 2022 n.2046 e n.2047.

16. In conclusione, tutte le cause sono state chiamate alla pubblica udienza del giorno 15 dicembre 2022, nel corso della quale la Recos non ha insistito nell'istanza cautelare, ciò che ne vale implicita ma inequivoca rinuncia; all'esito della discussione, il Collegio ha trattenuto le cause in decisione.

17. Preliminarmente, gli appelli vanno riuniti ai sensi dell'art. 96 comma 1 c.p.a., trattandosi di impugnazioni proposte separatamente contro la stessa sentenza.

18. Sempre in via preliminare, aderendo a quanto richiesto dalla difesa delle amministrazioni statali nelle memorie 30 maggio 2022 di cui sopra, va

disposta l'estromissione dal giudizio dell'Agenzia delle entrate, che effettivamente è del tutto estranea alla materia del contendere, dato che non ha competenze al riguardo e non risulta avere adottato alcuno degli atti o provvedimenti impugnati.

19. Ancora in via preliminare, il Collegio deve svolgere alcune considerazioni quanto alla ricevibilità dei ricorsi di I grado e alla corretta costituzione del contraddittorio, ritenendosi a ciò legittimato in quanto si tratta da un lato di questioni che sarebbero comunque rilevabili d'ufficio, dall'altro di argomentazioni in diritto che come tali non sono poste a fondamento della decisione.

19.1 Ai sensi dell'art. 27 *bis* comma 7 del d. lgs. 152/2006, in materia di PAUR ambientale “*La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto*”. Se ne deduce secondo logica che, in termini generali, chi volesse contestare il rilascio di un PAUR dovrebbe impugnare, nel termine di decadenza, la determinazione stessa e poi, se del caso, impugnare con motivi aggiunti il decreto regionale che recepisce questa determinazione.

19.2 Nel caso di specie, si potrebbe allora porre un problema di irricevibilità dei ricorsi di I grado nn. 464, 467 e 470/2021, che risultano notificati i primi due il 16 giugno 2021, il terzo il 15 giugno 2021, sono rivolti direttamente contro il provvedimento regionale 17 aprile 2021 e impugnano la determinazione della conferenza 11 dicembre 2020 come atto presupposto, e rispetto a quest'ultima potrebbero risultare tardivi.

19.3 Sempre nel caso di specie, però, non è così. A semplice lettura del provvedimento regionale 17 aprile 2021, si comprende infatti che esso non si limita a recepire tal quale la deliberazione della conferenza, ma compie una nuova istruttoria, nel senso che riepiloga ed ordina tutto quanto nelle varie sedute della conferenza stessa è emerso – obiettivamente non comprensibile

con immediatezza in base al solo verbale 11 dicembre 2020 – e dà conto anche degli sviluppi successivi, ovvero dell'opposizione del Comune di Vezzano, che comporta oltretutto che il termine di efficacia del provvedimento sia determinato in modo diverso. È allora evidente che si tratta non di atto meramente confermativo, ma, a tutto concedere, di conferma autonomamente impugnabile, come affermato da giurisprudenza del tutto pacifica, che come tale non richiede puntuali citazioni.

19.4 Per completezza, va precisato che ad avviso del Collegio nel caso di impugnazione di un PAUR, identificabile che esso sia con la delibera della conferenza ovvero con il decreto del dirigente regionale, unica amministrazione intimata da evocare in giudizio è appunto la Regione stessa, cui il provvedimento va imputato già in base alla lettera della norma. Il Collegio infatti condivide l'insegnamento della Corte costituzionale nella sentenza 14 novembre 2018 n.198, recepito nelle conformi sentenze della Sezione 2 settembre 2021 n.6195 e 10 settembre 2021 n.6248, secondo il quale il PAUR è espressione di una nuova competenza a sé stante, che supera e trascende le distinte competenze delle amministrazioni diverse dalla Regione chiamate a partecipare alla conferenza di servizi. Nei confronti di queste ultime, quindi, non è richiesta a pena di inammissibilità l'instaurazione del contraddittorio.

19.5 Quanto sopra, peraltro, si è detto per chiarezza e non tocca la dichiarazione di parziale inammissibilità del ricorso di I grado 470/2021, perché come si è detto sopra il Comune di Vezzano dichiaratamente non ha impugnato il relativo capo di sentenza, da ritenersi quindi coperto dal giudicato.

20. Sempre in via preliminare, va respinta l'eccezione, proposta dal Comune di S. Stefano, di inammissibilità dell'appello della Recos.

20.1 Sotto il primo profilo, è evidente a semplice lettura dell'atto che esso contiene la necessaria specifica critica alla sentenza di I grado, dato che ne riassume i contenuti, dichiara di voler dimostrare come il punto di vista da

essa condiviso sul valore della pianificazione in tema di rifiuti sia a suo dire errato, e spiega le presunte ragioni per cui l'errore sussisterebbe.

20.2 Sotto il secondo profilo, il 7 dicembre 2022 la Recos ha prodotto un documento da cui risulta che per l'ATO rifiuti della Provincia di La Spezia è stato erogato un consistente finanziamento statale, il che ragionevolmente fa venir meno i dubbi manifestati in proposito dalla parte sulla economicità del progetto.

21. Tutto ciò posto, gli appelli principali sono fondati nel merito e vanno accolti.

21.1 Il primo motivo dell'appello 2162/2022 proposto dalla Recos e l'unico motivo di cui constano gli appelli 2805/2022 proposto dalla Regione e 2835/2022 proposto dalla Provincia vanno esaminati congiuntamente, in quanto riguardano la medesima questione, e risultano fondati.

21.2 Il d. lgs. 152/2006 in materia di gestione dei rifiuti prevede competenze distinte per lo Stato, le Regioni, le Province ed i Comuni e le elenca in dettaglio rispettivamente negli artt. da 195 a 198. In nessuna di queste norme si prevede però una competenza a localizzare i singoli impianti di smaltimento ovvero trattamento dei rifiuti stessi, intesa come potere di indicare in positivo e in via imperativa dove un dato impianto debba essere localizzato.

21.3 Della localizzazione degli impianti si occupa anzitutto l'art. 195 comma 1 lettera p), per cui è di competenza dello Stato *“l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti”*. Che si tratti appunto di criteri generali, e non di localizzazione puntuale, lo si desume dal confronto con la precedente lettera f), che riserva sempre allo Stato *“l'individuazione, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, degli impianti di recupero e di smaltimento di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese”*. In questo caso, si tratta di singoli impianti, ma nemmeno in questa fattispecie si attribuisce il potere di individuare senz'altro il sito ove realizzarli.

21.4 In modo corrispondente, non attribuisce alcun potere di indicazione del singolo sito l'art. 198 *bis*, che prevede lo strumento di pianificazione di competenza statale in materia, ovvero il programma nazionale per la gestione dei rifiuti, che contiene invece i macroobiettivi e i criteri strategici per raggiungerli.

21.5 Di localizzazione di impianti si occupa anche l'art. 196, che enumera le competenze delle Regioni, e prevede al comma 1 lettera n) che spetti a quest'ente *“la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti”* nonché al comma 1 lettera o) *“la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento”*. Anche in questo caso, si parla di criteri, e non di individuazione puntuale di siti. Coerentemente, il piano regionale ai sensi dell'art. 199 comma 3 lettera l) contiene la definizione dei criteri appena indicati, ma sempre come criteri di massima, e non come indicazioni puntuali.

21.6 Di localizzazione degli impianti parla anche l'art. 197 comma 1 lettera d), per cui è di competenza della Provincia la individuazione *“delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti”*, anche in questo caso senza che si parli di siti specifici.

21.7 Per completezza, va poi detto che l'art. 198 del d. lgs. 152/2006 non prevede alcuna competenza dei Comuni in proposito.

21.8 Il Collegio pertanto dissente dalla conclusione raggiunta dal Giudice di I grado, secondo la quale la pianificazione in materia consentirebbe di individuare in generale i siti in cui localizzare gli impianti senza possibilità di deroga, e in concreto questo potere sarebbe stato esercitato individuando il sito di Boscalino ad esclusione di ogni altro. In primo luogo, si tratta di una conclusione, come si è visto, non supportata dalla lettera della legge. In secondo luogo, non è una conclusione ricavabile neanche in base ad interpretazione logica ovvero sistematica. Sotto il profilo logico, se il piano prevedesse l'individuazione di siti specifici, non si comprende perché

richiedere l'individuazione di zone idonee, e soprattutto di zone non idonee, posto che, appunto secondo logica, una volta individuato in via imperativa il sito di un impianto, ne consegue che tutti gli altri siti siano inadatti per definizione. Sotto il profilo sistematico, poi, in base all'interpretazione che si critica non si comprenderebbe perché il rilascio del PAUR richieda, nell'ambito della conferenza dei servizi, l'esercizio di tutte le varie e complesse competenze previste dall'art. 27 *bis* del d. lgs. 152/2006, in particolare quelle collegate alla valutazione di impatto ambientale, che in buona sostanza serve proprio a capire se il sito ipotizzato è idoneo ad ospitare un dato impianto. È infine corretto, sempre in termini sistematici, il rilievo della Regione, per cui impianti come quello per cui è causa si possono realizzare anche in regime di libera impresa, al di fuori della pianificazione pubblica. Anche questa previsione non avrebbe senso, se alla pianificazione spettasse di individuare i singoli siti.

21.9 La conclusione qui raggiunta non muta neanche tenendo conto dell'ulteriore strumento di coordinamento previsto dalla citata l.r. 1/2014. A parte che nemmeno questa legge attribuisce espressamente il potere di individuare singoli siti, occorre osservare infatti che, ove così la si interpretasse, si tratterebbe di un'esegesi *contra Constitutionem*, perché non rispettosa di quello che nella normativa statale è evidentemente un principio della materia, ovvero che si individuano zone idonee o non idonee, non singoli siti (in conformità, del resto, alla natura non pianificata, ma al più coordinata, dell'attività economica nel nostro ordinamento – cfr. art. 41 Cost).

21.10 Si deve quindi ritenere, in riforma della sentenza impugnata, che siano infondati i motivi di ricorso di I grado secondo i quali l'atto impugnato sarebbe illegittimo sol perché prevede l'impianto come da realizzare a Saliceti senza che ciò risulti dalla previa pianificazione regionale e provinciale.

21.11 Solo per completezza, si precisa che sono estranee all'oggetto di causa le successive vicende ricostruite dalle parti (per tutte, la replica 23 novembre 2022 della Recos), per cui la Regione avrebbe individuato il sito di Saliceti

come idoneo a ospitare l'impianto in successivi aggiornamenti della propria pianificazione. Infatti, per principio pacifico che come tale non richiede puntuali citazioni di giurisprudenza, nel processo amministrativo impugnatorio l'atto viene giudicato in base alla situazione di fatto e di diritto esistente nel momento in cui è stato emanato.

21.12 L'accoglimento del primo motivo dell'appello principale della Recos rende improcedibile il secondo, che ripropone un'eccezione preliminare, appunto superata dall'accoglimento nel merito.

22. Vanno respinti anche i motivi riproposti, nei termini ora spiegati.

22.1 E' infondato il primo motivo riproposto del Comune di Vezzano, centrato su una presunta violazione del T.U. edilizia. Ai sensi del più volte citato art. 27 *bis* comma 7 d. lgs. 152/2006, il PAUR comprende in sé tutti i "titoli abilitativi" necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto, e quindi anche tutti i titoli urbanistici ovvero edilizi. Per logica conseguenza, la decisione sul loro rilascio non può che situarsi all'interno della conferenza e seguire le regole di quest'ultima. Ciò posto, ritenere che il Comune, in quanto titolare in via ordinaria delle competenze in materia, sia chiamato a dare un proprio necessario assenso sul punto significherebbe proprio attribuirgli quel diritto di veto che la parte esclude di voler riconoscere, risultato che non si può evidentemente ammettere senza una norma espressa che deroghi alla regola maggioritaria vigente nell'ambito della conferenza. Per completezza, va poi notato (doc. 7 Recos p. 4) che nell'ambito della conferenza stessa la questione è stata esplicitamente affrontata, come da verbale.

22.2 Il secondo motivo riproposto dal Comune di Vezzano risulta invece inammissibile, perché formulato mediante mero rinvio ad atti di I grado il cui contenuto non viene trascritto: sul punto per tutte, C.d.S. sez. IV 21 giugno 2021 n.4775 e sez. V 4 giugno 2020 n.3515.

22.3 È infondato anche il terzo motivo riproposto dal Comune di Vezzano, centrato sulla presunta necessità di inserire nel PAUR le prescrizioni in materia ambientale impartite dal Sindaco in aggiunta a quelle provenienti

dall'ARPA. L'interpretazione dell'art. 29 *quater* comma 6 d. lgs. 152/2006 sostenuta dalla parte si deve infatti ritenere non corretta sia per ragioni letterali, visto che fra le due prescrizioni la norma pone la disgiuntiva “o”, sia per ragioni logiche, dato che l'ARPA è organo specializzato in materia, e non vi è ragione di sovrapporre al suo operato quello di un organo a competenza generale.

22.4 È infondato anche il quarto motivo riproposto dal Comune di Vezzano, centrato sulla presunta necessità di tener conto dei siti facenti parte di Rete Natura 2000, per l'assorbente rilievo secondo il quale (v. per tutte memoria Provincia 30 maggio 2022 nel procedimento 2162/2022, p. 7 quindicesimo rigo, fatto storico non contestato) l'impianto si colloca al di fuori della Rete Natura 2000.

22.5 Il primo ed il quarto motivo riproposti dal Comune di S. Stefano sono a loro volta infondati, perché muovono da un assunto che si è dimostrato non corretto, ovvero che il PAUR violi una presunta localizzazione imperativa dell'impianto a Boscalino anziché a Saliceti, prevista dagli atti di pianificazione. Dato che così non è, non vi è ragione di richiedere una modifica alla VAS che conseguirebbe ad una modifica ai piani stessi, né di ipotizzare che la modifica all'autorizzazione ambientale contenuta nel PAUR sia di per sé elusiva.

22.6 Il secondo motivo riproposto dal Comune di S. Stefano è conforme, come si è detto, al primo motivo riproposto dal Comune di Vezzano, e va respinto per le stesse ragioni.

22.7 Il terzo motivo riproposto dal Comune di S. Stefano va invece dichiarato inammissibile perché generico, in quanto non spiega in che consisterebbero di preciso i vizi istruttori lamentati.

22.8 È infondato il quinto motivo riproposto dal Comune di S. Stefano, centrato sulla presunta violazione del D.M. 18 ottobre 2019, concernente, come accennato, le metodologie per calcolare il rischio incendio in un determinato sito. Sul punto, ha specificamente controdedotto la difesa delle

amministrazioni statali (memoria 30 maggio 2022 in procedimento 2162/2022, pp. 8-12), spiegando in sintesi come il progetto, per il quale la Recos ha presentato istanza di valutazione nell'aprile 2019, è stato valutato per quanto riguarda i depositi in conformità alle norme generali di prevenzione incendi vigenti in quel momento, ovvero al D.M. 3 agosto 2015 e per quanto riguarda altre parti dell'impianto, segnatamente la zona di conferimento del biogas prodotto, in base alle norme tecniche cd verticali, ovvero specifiche per determinati generi di attività, dei D.M. 16 e 17 aprile 2008. Il Comune (replica 9 giugno 2022 p.16) nulla di specifico ha controdedotto, sì che il punto deve darsi per ammesso.

22.9 È infondato il sesto motivo riproposto dal Comune di S. Stefano, centrato su presunte violazioni, peraltro dedotte in modo generico, del piano regionale di tutela delle acque con riferimento all'area protetta del vicino fiume Magra. Anche su questo punto, ha specificamente controdedotto la difesa delle amministrazioni statali (memoria 30 maggio 2022 in procedimento 2162/2022, pp. 12-19) ed ha spiegato anzitutto che nell'ambito del procedimento l'Autorità di bacino ha emesso il parere richiestole, 11 dicembre 2020 prot. n. 9347, che non risulta specificamente contestato e che si è espresso sulla coerenza del progetto con il piano stralcio di assetto idrogeologico del bacino del fiume Magra e del torrente Parmignola, quindi con specifico riguardo alla criticità segnalata nel motivo di ricorso. In sintesi, il parere afferma che solo una minima parte dell'impianto, coincidente con una palazzina uffici e servizi, ricade in zona vincolata come ambito normativo PI3B e per una modesta porzione in ambito normativo PI3A, ovvero in zone inondabili nei 200 anni a maggiore o minore pericolosità relativa, in cui l'edificazione è comunque autorizzabile. Il Comune (replica 9 giugno 2022 p.16) anche qui nulla di specifico ha controdedotto, sì che i fatti dedotti debbono darsi per non contestati. Ciò posto, la scelta progettuale in questi termini non si può definire abnorme né illogica, e quindi sfugge a censure di legittimità.

22.10 Il settimo motivo riproposto dal Comune di S. Stefano è conforme, come si è detto, al quarto motivo riproposto dal Comune di Vezzano, e va respinto per le stesse ragioni.

22.11 È infondato il primo motivo riproposto dai vicini, centrato sulla presunta violazione delle norme in tema di partecipazione al procedimento previste dagli artt. 7 e ss. della l. 241/1990. Come correttamente osservato dalla Regione (memoria 30 maggio 2022 nel procedimento 2805/2022, pp. 27-28) nel caso presente le norme indicate, in quanto norme generali, non si applicano in favore della disciplina speciale dell'istruttoria pubblica, di cui si è detto. In base a questa normativa, ai sensi del comma 4 dell'art. 27 *bis* d. lgs. 152/2006, la pubblicazione, da parte dell'autorità competente, dell'avviso con gli elementi fondamentali del progetto sostituisce le comunicazioni di cui agli articoli 7 e 8 della l. 241/1990, e consente ad ogni interessato di partecipare al procedimento con proprie osservazioni. Di contro, alla conferenza di servizi, ai sensi del comma 7 dell'art. 27 *bis*, partecipano soltanto il proponente e le amministrazioni interessate, così come avvenuto nel caso di specie, senza che di illegittimità quindi si possa parlare.

22.12 Anche il secondo motivo riproposto dai vicini è conforme al primo motivo riproposto dal Comune di Vezzano, e va anch'esso respinto per le stesse ragioni.

22.13 Infine, il terzo motivo riproposto dai vicini risulta infondato. I profili del progetto relativi, come si è detto, al dimensionamento, all'inquinamento dell'aria, agli influssi sul traffico e sulla viabilità e alla prevenzione incendi costituiscono profili rispetto ai quali l'amministrazione dispone di ampia discrezionalità, sindacabile dal Giudice amministrativo di legittimità nel solo caso, qui non ricorrente, in cui si producano risultati abnormi o macroscopicamente illogici. Il motivo è parimenti infondato nella parte in cui censura una presunta violazione della fascia di rispetto autostradale, che come tale preclude le costruzioni, non il mero deposito precario e temporaneo di materiali.

23. In conclusione, quindi, la domanda di annullamento contenuta nei ricorsi di I grado va respinta, e la sentenza di I grado va riformata di conseguenza. La reiezione della domanda di annullamento del provvedimento impugnato comporta poi che vadano respinti gli appelli incidentali, sia nella parte in cui ripropongono la domanda risarcitoria, per mancanza di un fatto illecito, sia nella parte in cui chiedono la condanna alle spese, essendo gli appellanti incidentali stessi risultati soccombenti. All'esito, quindi, i ricorsi di I grado vanno respinti per intero, in riforma della relativa sentenza, ferme però le parti di essa che non sono state impugunate e quindi sono coperte dal giudicato, precisamente la già citata dichiarazione di parziale inammissibilità del ricorso 470/2021 e la dichiarazione di inammissibilità dell'intervento dell'associazione Italia Nostra.

24. La complessità e novità delle questioni trattate, sulle quali non constano precedenti editi negli esatti termini, è giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese del giudizio in entrambi i gradi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sugli appelli come in epigrafe proposti (ricorsi nn. 2162/2022, 2805/2022 e 2835/2022 R.G.), così provvede:

- a) riunisce gli appelli stessi;
- b) dichiara l'estromissione dal processo dell'Agenzia delle entrate;
- c) accoglie gli appelli principali proposti nei procedimenti nn. 2162/2022, 2805/2022 e 2835/2022 R.G.;
- d) respinge gli appelli incidentali proposti nei procedimenti nn.2162/2022 e 2805/2022 R.G.;
- e) per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, respinge i ricorsi di I grado (T.a.r. Liguria nn. 199/2021, 470/2021, 464/2021 e 467/2021 R.G.), fermo il resto, ai sensi di cui in motivazione;
- f) compensa per intero fra le parti le spese dell'intero giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2022

con l'intervento dei magistrati:

Luca Lamberti, Presidente FF

Francesco Gambato Spisani, Consigliere, Estensore

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luca Monteferrante, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

L'ESTENSORE

Francesco Gambato Spisani

IL PRESIDENTE

Luca Lamberti

IL SEGRETARIO