

Pubblicato il 26/07/2023

N. 07336/2023REG.PROV.COLL.
N. 09456/2022 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 9456 del 2022, proposto da Motta s.p.a., Di Canto s.p.a., Napolitrans s.r.l., Caseificio Tre Stelle s.r.l., A.G. Real Estate s.r.l., Sorrento Sapori e Tradizioni s.r.l., Mirra & Co. di Ivan e Simone Mirra & C. s.a.s., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Rosanna Panariello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Sarim s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Feliciano Ferrentino e Lorenzo Lentini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Azienda sanitaria locale di Salerno, Comune di Eboli, Provincia di Salerno, ARPAC – Dipartimento di Salerno, Ente d'Ambito – Servizio gestione

integrata rifiuti urbani – ATO Salerno, Ente idrico campano, Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Meridionale, Consorzio di bonifica Destra Sele, non costituiti in giudizio;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Fare Ambiente Mee - Movimento ecologista europeo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Lanocita, Simona Corradino e Francesco Lanocita, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania sezione staccata di Salerno (Sezione seconda) n. 2412 del 22 settembre 2022

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania, della Sarim s.r.l., del Ministero dell'interno e di Fare Ambiente Mee - Movimento ecologista europeo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2023 il consigliere Ofelia Fratamico;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito:

- dal decreto dirigenziale n. 98 del 31 marzo 2022 con cui la Regione Campania ha autorizzato ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 la Sarim s.r.l. alla realizzazione e all'esercizio di un impianto di stoccaggio e trattamento rifiuti non pericolosi, da ubicarsi nel Comune di Eboli;

- dalla nota della Regione Campania del 23 marzo 2022 di dichiarazione di “irricevibilità” dell’intervenuto annullamento in autotutela del parere da parte del Comune di Eboli.

2. Tali provvedimenti sono stati impugnati sia da alcune aziende insediate nell’ambito del PIP, località Pezzagrande del Comune di Eboli, impegnate nel settore agroalimentare e/o in attività connesse (con il ricorso n. r.g. 989/2022), sia dal Comune di Eboli (n. r.g. 992/2022) che hanno lamentato:

- la violazione del regime tipico della conferenza di servizi in relazione all’art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 e agli artt. 3 e 14 della l.n. 241 del 1990, essendo la seduta del 16 marzo 2022 stata la prima ed unica riunione della conferenza, senza alcun avviso agli enti convocati, i cui pareri non potevano dirsi acquisiti *per silentium* (con particolare riguardo all’ARPAC, che aveva chiesto chiarimenti e la rielaborazione della documentazione in base alle indicazioni fornite, rendendo necessaria una nuova seduta e al Comune di Eboli, che aveva comunque “annullato” il proprio parere in data 18 marzo 2022 e, dunque, anteriormente all’adozione da parte della Regione dell’autorizzazione ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, emessa il 31 marzo 2022;

- la violazione dell’art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 sotto il distinto profilo del difetto di motivazione circa il superamento del dissenso del Comune, dell’assenza di una variante urbanistica che non sarebbe mai stata neppure richiesta e della non conformità dell’attività svolta dalla controinteressata rispetto al progetto autorizzato;

- la violazione del giusto procedimento e la carenza dei presupposti, anche in relazione ai vincoli gravanti sulla zona e alla compatibilità geologica del progetto.

3. In entrambi i giudizi di primo grado, la Sarim ha proposto ricorso incidentale contro il provvedimento del Comune di Eboli del 18 marzo 2022 con cui l’ente ha inteso annullare il proprio assenso formatosi *per silentium* di cui al verbale della conferenza di servizi del 16 marzo 2022 e ha espresso

parere negativo alla realizzazione da parte della controinteressata dell'impianto di trattamento rifiuti.

4. Con la sentenza n. 2412 del 22 settembre 2022 il T.a.r. per la Campania, Sezione staccata di Salerno, decidendo sui giudizi riuniti, ha accolto il ricorso incidentale della Sarim, ritenendo che il parere acquisito, “*formatosi per silentium in ragione del decorso del termine perentorio di 30 giorni ex art. 14 l. 241/1990*”, fosse stato annullato in violazione delle regole procedurali e “*senza alcuna valutazione comparata e bilanciata dei contrapposti interessi in gioco che desse conto dell'iter ponderativo seguito*”. Il T.a.r. ha, poi, dichiarato improcedibile il ricorso principale r.g. n. 992/2022 del Comune (che dopo l'annullamento dell'annullamento del suo parere positivo risultava aver dato il suo “*placet*” al rilascio dell'autorizzazione) e rigettato il ricorso principale r.g. n. 989/2022 della Motta e delle altre aziende insediate nell'ambito del PIP.

5. Queste ultime hanno chiesto al Consiglio di Stato l'annullamento e/o la riforma della suddetta pronuncia, affidando il loro appello a cinque motivi così rubricati:

I – *error in iudicando*, violazione di legge (art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione agli artt. 3 e 14 della l.n. 241 del 1990), eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto e di istruttoria, erroneità, travisamento, sviamento, arbitrarietà ed illogicità);

II – *error in iudicando*, violazione di legge (art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione agli artt. 3 e 14 della l.n. 241 del 1990), eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto e di istruttoria, erroneità, travisamento, sviamento, arbitrarietà ed illogicità);

III – *error in iudicando*, violazione di legge (art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione agli artt. 3 e 14 della l.n. 241 del 1990), eccesso di potere (difetto assoluto del presupposto e di istruttoria, erroneità, travisamento, sviamento, arbitrarietà ed illogicità);

IV – *error in iudicando*, violazione di legge (art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione agli artt. 3 e 14 della l.n. 241 del 1990), eccesso di potere (difetto

assoluto del presupposto e di istruttoria, erroneità, travisamento, sviamento, arbitrarietà ed illogicità);

V – *error in iudicando*, violazione di legge (artt. 55 e 105 c.p.a. in relazione all'art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 in relazione agli artt. 3 e 14 della l.n. 241 del 1990), difetto di motivazione.

6. Le odierne appellanti hanno, inoltre, riproposto le censure già formulate in primo grado, nonché le eccezioni di inammissibilità del ricorso incidentale della Sarim.

7. Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'interno, la Regione Campania, la Sarim s.r.l. e Fare Ambiente MEE – Movimento ecologista europeo.

8. Con ordinanza n. 568/2023 del 13 febbraio 2023 è stata sospesa l'esecutività della sentenza appellata, ai fini della fissazione dell'udienza pubblica di merito.

9. La Sarim s.r.l. e le appellanti hanno depositato memoria ex art. 73 c.p.a. e replica, rispettivamente nelle date del 17 aprile 2023 e del 27 aprile 2023.

10. All'udienza pubblica del 18 maggio 2023 la causa è stata, quindi, trattenuta in decisione.

11. Le odierne appellanti hanno censurato la pronuncia impugnata, in primo luogo nella parte in cui questa aveva ritenuto formato il parere positivo del Comune al rilascio dell'autorizzazione a Sarim s.r.l. all'interno della conferenza di servizi, la cui unica riunione si era tenuta in data 16 marzo 2022, senza che gli enti coinvolti fossero stati edotti che la loro mancata partecipazione sarebbe stata interpretata in senso favorevole alla realizzazione dell'intervento progettato.

12. Il provvedimento di annullamento da parte del Comune dell'eventuale assenso tacito doveva, poi, considerarsi *“tempestivo, in quanto intervenuto prima di qualsivoglia eventuale silenzio”* e, comunque, emesso in un momento in cui *“il decreto autorizzativo regionale non era stato ancora adottato, sicché non si era ancora consolidata alcuna situazione giuridicamente tutelabile”* e, in ogni caso, motivato da un *“evidente interesse pubblico”*, perché il progetto della Sarim non risultava

conforme alla disciplina urbanistica e regolamentare applicabile alla fattispecie.

13. Le odierne appellanti hanno lamentato, altresì, l'erroneità dell'assunto contenuto nella sentenza impugnata per cui la conferenza di servizi avrebbe *“fatto uso ragionevole della propria discrezionalità, aderendo all'opinione prevalentemente espressa dai partecipanti”*, evidenziando che, in realtà, all'interno della conferenza stessa non si era formata alcuna *“posizione prevalente”*, non potendo dirsi acquisiti *per silentium* i pareri di competenza degli enti coinvolti e non avendo l'ARPAC espresso alcun assenso tacito, domandando, anzi, alcuni chiarimenti e la rielaborazione del progetto al fine di adeguarlo alle indicazioni fornite.

14. Con un ulteriore motivo le originarie ricorrenti hanno anche dedotto dinanzi a questo Consiglio, in relazione alla sentenza appellata, *“il difetto assoluto di motivazione”*, che sarebbe risultata solo *“apparente”*, perché tale da rendere *“impossibile ricostruire l'iter logico-giuridico seguito dal g.a. per respingere il... gravame”*.

15. Nella pronuncia impugnata il T.a.r. si sarebbe, in breve, *“limitato ad un mero e generico richiamo alla discrezionalità senza esplicitare le ragioni per le quali (aderendo all'opinione prevalentemente espressa dai partecipanti) la conferenza di servizi ne avrebbe fatto un << uso ragionevole >>”*, pronunciandosi *“presumibilmente (solo)... su parte del IV motivo”* (e tanto, come da espressa dizione dei Giudici di primo grado, sarebbe bastato al Collegio), senza minimamente trattare dunque gli altri dieci motivi di ricorso formulati in primo grado, né le eccezioni di inammissibilità del ricorso incidentale, che sono stati tutti espressamente e nel dettaglio riproposti nella presente sede di appello.

16. Tale ultima censura, che deve essere esaminata con priorità per evidenti ragioni logico-giuridiche e di economia processuale, è fondata e meritevole di accoglimento nella sua portata assorbente.

17. In tema di motivazione della sentenza, i riferimenti normativi vevoli sono costituiti dall'art. 111, comma 6, Cost., che dispone che *“Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati”*, dall'art. 132, comma 2, n. 4

c.p.c. (da ritenersi applicabile anche nel processo amministrativo mercé il "rinvio esterno" di cui all'art. 39 del c.p.a.), che statuisce che la sentenza deve contenere *"la concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione"*, dall'art. 118 disp. att. c.p.c., che prevede che *"La motivazione della sentenza di cui all'articolo 132, secondo comma, numero 4), del codice consiste nella succinta esposizione dei fatti rilevanti della causa e delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi. Debbono essere esposte concisamente e in ordine le questioni discusse e decise dal collegio ed indicati le norme di legge e i principi di diritto applicati"*, dall'art. 3, comma 1 c.p.a. che prescrive che *"Ogni provvedimento decisorio del giudice è motivato"*, non da ultimo dall'art. 88, comma 2, lett. d) c.p.a. che dispone che la sentenza deve contenere *"la concisa esposizione dei motivi in fatto e in diritto della decisione, anche con rinvio a precedenti cui intende conformarsi"* e dall'art. 74 c.p.a. che statuisce, per quel che concerne le sentenze in forma semplificata, che *"La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo ovvero, se del caso, ad un precedente conforme."* (si veda in tema la richiamata Cons. St., Sez. VI, 25 febbraio 2021, n. 1636, *rectius*).

18. Il riportato quadro normativo dimostra che l'ordinamento attribuisce alla motivazione della sentenza, quand'anche redatta in maniera sintetica, la funzione essenziale di fondamento di legittimità dell'azione giurisdizionale, in quanto strumento di comprensione delle modalità di esercizio di tale potere e, conseguentemente, centrale per il suo controllo, dovendosi rinvenire nella motivazione l'*iter* logico attraverso cui si è formato il convincimento del giudice (Cass. civ., I, 22 febbraio 2017, n. 4605).

19. La motivazione espone, dunque, le ragioni della decisione, l'insieme degli argomenti sui quali essa è basata, il ragionamento di carattere fattuale e giuridico seguito dal giudice per determinare la regola concreta della vicenda scrutinata partendo dalla norma astratta, in modo che quanto disposto non sia percepito come un responso oracolare (Cons. Stato, Sez. IV, 9 novembre 2020 n. 6896). E anche nei limiti di una esposizione sintetica, corollario del principio della ragionevole durata del processo, a sua volta collegato al

principio del giusto processo (art. 111 Cost. e art. 6 CEDU), resta salda la funzione di consentire l'individuazione del percorso argomentativo della pronuncia giudiziale, in quanto il rinvio a mere fonti esterne comporterebbe l'impossibilità di un effettivo controllo sull'esattezza e sulla logicità del ragionamento del giudice (Cass. civ., I, 22 agosto 2018, n. 20955).

20. Pertanto, se è necessario che la motivazione della sentenza sia sempre congruente e adeguata alle peculiarità della controversia, nonché esaustiva rispetto alle censure e ai rilievi articolati dalle parti, in modo da rendere chiaro il perché le questioni esaminate siano state decise in un determinato modo e non in un altro, a favore di una parte e a discapito dell'altra, si ricade nella situazione patologica della motivazione apparente ove la stessa risulti inidonea ad esplicitare le ragioni fondanti la decisione, nonché gli elementi di fatto e le norme che hanno portato il giudice a decidere in un modo anziché in un altro (in termini, Cons. St., VI, n. 1636 del 2021, cit.).

21. Ciò non implica che qualsiasi profilo motivazionale omesso comporti l'impossibilità di ricostruire il detto *iter* concettuale. Infatti detta patologia non si riscontra nei casi di mancata motivazione su una questione di diritto qualora si pervenga comunque a un'esatta soluzione del problema giuridico (Cass. civ., SS.UU., 2 febbraio 2017, n. 2731); oppure quando sussiste la possibilità per il giudice appello di integrare la motivazione carente, anche decidendo, nei limiti della domanda riproposta, sui motivi di ricorso non affrontati dal giudice di prime cure (Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2020, n. 602). È, invece, patologica la situazione in cui manchi del tutto la pronuncia sulla domanda come formulata dal ricorrente o si sia deciso su diversa domanda, ovvero sulla domanda fatta valere in giudizio il giudice di primo grado abbia pronunciato con motivazione inesistente o apparente. In questi casi, l'ordinamento reagisce imponendo la rimessione al primo giudice, in ragione del ricorrere della fattispecie della nullità della sentenza, perché priva degli elementi minimi idonei a qualificare la pronuncia come tale (Cons. Stato,

Sez. VI, 7 gennaio 2020, n. 95; Sez. II, 31 maggio 2019, n. 3646; si veda anche III, 10 luglio 2019, n. 4862).

22. Solo il difetto assoluto di motivazione (che ricorre quando manca del tutto la motivazione o in caso di motivazione meramente apparente) integra, dunque, un caso di nullità della sentenza, con gli effetti che ne conseguono, per il combinato disposto degli artt. 88, comma 2, lett. d) e 105, comma 1, c.p.a., in quanto la motivazione rappresenta un requisito formale (oltre che sostanziale) indispensabile affinché la sentenza raggiunga il suo scopo.

23. Con riguardo al caso della motivazione “apparente” l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha chiarito che *"la motivazione è apparente quando sussistono anomalie argomentative di gravità tale da porre la motivazione al di sotto del <<minimo costituzionale>> che si ricava dall'art. 111, comma 5, Cost. (<<Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati>>). Pertanto, dà luogo a nullità della sentenza solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé. Esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di <<sufficienza>> della motivazione, tale anomalia si identifica, oltre che nella mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico, nel contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili, nella motivazione meramente assertiva, tautologica, apodittica, oppure obiettivamente incomprensibile"* (A.P. n. 11 del 2018).

24. Nel caso in esame non può riscontrarsi la presenza dei richiamati requisiti e nemmeno la struttura decisionale minima ed essenziale per consentire l'intervento "ortopedico" del giudice di appello, ritenendo il Collegio che si verta pianamente nel caso della motivazione assente, o comunque apparente, in quanto meramente assertiva, nei termini evidenziati dall'Adunanza Plenaria.

25. Le odierne appellanti, con l'originario ricorso, hanno inteso censurare sotto molteplici profili, procedurali e sostanziali - non incisi neppure dall'accoglimento del ricorso incidentale - l'operato della conferenza di servizi e la determinazione conclusiva del procedimento, mentre la pronuncia di primo grado, limitandosi a far riferimento all'“uso ragionevole” che la conferenza stessa avrebbe fatto *“della propria discrezionalità, aderendo all'opinione*

prevalentemente espressa dai partecipanti; e tanto basta al Collegio”, risulta del tutto inidonea ad illustrare, seppure in modo sintetico, le ragioni di quanto deciso.

26. Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello, come anticipato, va pertanto accolto e, per l'effetto, va disposta la rimessione della causa al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a..

27. Si valutano, infine, sussistenti giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese processuali, tenuto conto della peculiarità della questione decisa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, dichiarata la nullità della sentenza di primo grado, dispone la rimessione della causa al primo giudice, ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

Spese di lite compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Luca Monteferrante, Consigliere

Fabrizio Di Rubbo, Consigliere

Ofelia Fratamico, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

L'ESTENSORE
Ofelia Fratamico

IL PRESIDENTE
Gerardo Mastrandrea

IL SEGRETARIO

