

N. 00350/2014REG.PROV.COLL.

N. 03669/2009 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3669 del 2009, proposto da:
Provincia di Brindisi, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Giovanni Pellegrino, con domicilio eletto presso lo stesso Avv. Giovanni Pellegrino in Roma, Corso del Rinascimento, n. 11;

contro

Formica Ambiente s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Pietro Quinto, con domicilio eletto presso l'Avv. Alfredo Placidi in Roma, via Cosseria, n. 2;
Regione Puglia, appellata non costituita;
Comune di Brindisi, appellato non costituito;
Azienda Sanitaria Locale di Brindisi, appellata non costituita;
A.R.P.A. Puglia, appellata non costituita;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. PUGLIA - SEZ. STACCATA DI LECCE: SEZIONE I n. 03730/2008, resa tra le parti, concernente l'autorizzazione all'impianto polifunzionale del recupero e dello stoccaggio dei rifiuti pericolosi

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2014 il Cons. Massimiliano Noccellì e uditi per le parti l'Avv. Gianluigi Pellegrino, su delega dell'Avv. Giovanni Pellegrino, e l'Avv. Colarizi su delega dell'Avv. Quinto;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Formica Ambiente s.r.l. esercita l'attività di smaltimento dei rifiuti in un'area sita nel territorio di Brindisi, loc. Formica,

sin dal 2000.

2. Nel 2003 la società presentava istanza di ampliamento della discarica (lotti B e C, con annessa struttura di pretrattamento) e nel 2004 domanda di rinnovo di quella in esercizio (lotto A).
3. I due procedimenti (ampliamento e rinnovo) venivano avviati dall'amministrazione provinciale che, dopo un primo esito positivo, nel 2005 si esprimeva tuttavia in senso negativo.
4. Ne seguì, avanti al T.A.R. Puglia, un lungo contenzioso, che si concluse con il riavvio delle due procedure nel 2007, questa volta a cura della Regione Puglia, sia per la valutazione di impatto ambientale (VIA) sia per l'autorizzazione integrata ambientale (AiA).
5. Sull'ampliamento della discarica si esprimeva favorevolmente la commissione tecnica provinciale per ben due volte (23.5.2007 e 12.9.2007), mentre sul rinnovo della discarica esistente veniva acquisito un primo parere favorevole della stessa commissione, in data 18.12.2007, parere poi confermato il 23.1.2008, pur a seguito di una richiesta di riesame da parte del Presidente della Provincia di Brindisi.
6. Nelle more del procedimento il 9.1.2008 la Regione Puglia ha prorogato la VIA del 2004 in merito all'ampliamento e si è espressa favorevolmente sulla VIA concernente il rinnovo della discarica esistente.
7. Esaurita la fase VIA, il procedimento si è trasferito nella successiva AIA che ha riguardato, contestualmente, il rinnovo e l'ampliamento della discarica.
8. La predetta autorizzazione, in particolare, ha avuto ad oggetto una piattaforma polifunzionale per il trattamento, il recupero e lo stoccaggio definitivo dei rifiuti pericolosi, nonché lo stoccaggio definitivo di rifiuti non pericolosi.
9. In conferenza dei servizi tutti gli enti si esprimevano in senso favorevole all'accoglimento dell'istanza, ad eccezione della Provincia di Brindisi che, disattendendo i plurimi pareri favorevoli della Commissione, manifestava il proprio dissenso.
10. Per quanto riguarda il lotto A, più specificamente, il dissenso era in particolare dovuto alla necessità di: a) acquisire un supplemento istruttorio sullo stato del sito, ossia in relazione al periodo 1990-2000, in cui vi sarebbe stato, da parte di un'altra ditta, Ines Sud s.r.l., sversamento di rifiuti tossico-nocivi e mancata realizzazione di opere di impermeabilizzazione); b) effettuare ulteriori monitoraggi sulla falda acquifera situata in profondità.
11. La Provincia dissenziente riteneva necessario, altresì, effettuare un rilievo topografico concernente i volumi di discarica nonché definire le prescritte garanzie finanziarie.
12. Per quanto attiene agli impianti di nuova realizzazione (lotti B e C), inoltre, la Provincia riteneva che le istanze non presentassero i presupposti per essere accolte positivamente.
13. La conferenza dei servizi riteneva, in ogni caso, di superare il dissenso della Provincia e di approvare definitivamente entrambi i progetti (rinnovo ed ampliamento).
14. La Provincia di Brindisi impugnava quindi, avanti al T.A.R. Puglia, gli atti della VIA e della conseguente AIA, adducendo i seguenti motivi di ricorso:
 - a) la violazione della normativa in materia di conferenza dei servizi nonché del principio di sussidiarietà, nella parte in cui, pur a fronte di un dissenso espresso da un'amministrazione provinciale preposta ad un interesse sensibile come l'ambiente, la decisione non era stata rimessa a valutazioni di secondo grado e, in particolare, alla conferenza unificata di cui al d. lgs. 281/1997;
 - b) il difetto di motivazione, in quanto la Regione non avrebbe esplicitato le ragioni in base alle quali il dissenso provinciale sarebbe stato superato;
 - c) la violazione dell'art. 15 della L.R. Puglia 11/2001, poiché, in vista del rinnovo della VIA concernente l'ampliamento della struttura, rilasciata positivamente nel 2004, alla scadenza del periodo di validità triennale, non sarebbe stato seguito il previsto *iter* istruttorio che contempla, tra l'altro, il parere della Provincia, del tutto omesso;
 - d) la violazione delle norme urbanistiche e di quelle contenute nel piano regionale di gestione dei rifiuti, nella parte in cui impone che detti impianti debbono essere localizzati in zone industriali, mentre la predetta discarica è stata ubicata in

zona agricola;

e) l'errata quantificazione della garanzie finanziarie da prestare in favore della Provincia, atteso che la determinazione impugnata non avrebbe tenuto conto che si tratterebbe di rifiuti pericolosi;

f) la violazione del piano regionale di gestione dei rifiuti nella parte in cui non reca il fabbisogno di smaltimento.

15. Si costituiva in giudizio Formica Ambiente s.r.l., controinteressata, chiedendo il rigetto dell'avversario ricorso.

16. Il T.A.R. Puglia, sez. staccata di Lecce, con la sentenza n. 3730 del 23.12.2008, rigettava tutti e sei i motivi di ricorso proposto dalla Provincia di Brindisi, ritenendo in particolare, quanto ai primi due, che il dissenso da questa manifestato nell'ambito della conferenza dei servizi fosse inammissibile in quanto non congruamente motivato, non pertinente e, comunque, non costruttivamente formulato.

17. Avverso tale sentenza ha proposto appello la Provincia di Brindisi, deducendone l'erroneità, e ne ha chiesto la riforma, con conseguente accoglimento del ricorso proposto in prime cure.

18. L'appellante, in particolare, ha censurato la decisione del primo giudice nella parte in cui, rigettando i primi due motivi di ricorso, aveva ritenuto il parere negativo, da essa espresso in seno alla conferenza dei servizi, non congruamente motivato e non pertinente, e ha dedotto che, conseguentemente, in modo erroneo questa avesse disatteso il primo e il secondo motivo di ricorso in primo grado.

19. La Provincia di Brindisi, quindi, ha poi riproposto, ai sensi dell'art. 346 c.p.c., tutti gli altri quattro motivi di censura già formulati in primo grado.

20. Si è costituita nel presente grado di giudizio Formica Ambiente s.r.l., deducendo l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza dell'appello.

21. Alla pubblica udienza del 9.1.2014 il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

1. L'appello della Provincia di Brindisi è inammissibile.

2. La giurisprudenza di questo Consiglio è costante nell'affermare che, in ossequio ai generali principi processuali in tema di impugnazione, in virtù dei quali nel giudizio d'appello la cognizione del giudice resta circoscritta alle questioni dedotte dall'appellante, e in ragione del combinato disposto dell'art. 29, comma 1, della l. 1034/1971 e dell'art. 6, n. 3, r.d. 17 agosto 1907, n. 642, è onere dell'appellante criticare il *decisum* di primo grado precisando i motivi per i quali la decisione impugnata sarebbe erronea e meritevole di riforma (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 22.8.2006, n. 4929; Cons. St., sez. V, 16.3.1999, n. 256; Cons. St., sez. V, 29.1.1999, n. 81; Cons. St., sez. VI, 20.1.1998, n. 97).

3. Indefettibile corollario di tale principio è che, qualora la decisione impugnata si sorregga su una pluralità di motivi, ciascuno dei quali sia da solo in grado di sostenerla perché fondato su specifici presupposti logico-giuridici, spetta all'appellante contrastarli tutti, sicché l'omessa contestazione di uno di tali motivi implica, in applicazione dell'art. 329, secondo comma, c.p.c., l'acquiescenza a detto capo il formarsi del giudicato su di esso e, per l'effetto, l'inammissibilità del gravame proposto avverso gli altri capi (v., *inter multas*, Cons. St., sez. VI, 12.12.2012, n. 6370; Cons. St., sez. IV, 12.5.2007, n. 3997; Cons. St., sez. IV, 28.11.2005, n. 6700; Cons. St., sez. IV, 23.1.2002, n. 392; Cons. St., sez. VI, 29.1.2001, n. 288).

4. Orbene, tenendo a mente tali fondamentali principi valevoli, *a fortiori*, anche nel vigore del nuovo codice del processo amministrativo (art. 101, comma 1, c.p.a.), deve rilevarsi che la sentenza impugnata, nell'affermare l'inammissibilità del parere negativo espresso dalla Provincia sulle istanze proposte da Formica Ambiente s.r.l. in seno alla conferenza dei servizi e, conseguentemente, nel rigettare i primi due motivi di ricorso che presupponevano, sul piano logico-giuridico, l'ammissibilità di tale parere, è pervenuta a tale conclusione sulla scorta di tre distinti, seppur concorrenti, ordini di motivi e, cioè, che esso fosse non congruamente motivato, non pertinente e non costruttivamente formulato.

5. Al riguardo si deve infatti rammentare che il dissenso, per essere validamente espresso all'interno della conferenza dei servizi, ai sensi dell'art. 14^{ter} della l. 241/1990, deve essere sorretto, tra l'altro, da una congrua motivazione e contenere, altresì, la critica *construens*, volta, cioè, ad indicare le modifiche progettuali necessarie per ottenere il superamento del dissenso stesso.

6. In conformità a tale precetto normativo, infatti, anche la giurisprudenza di questo Consiglio ha più volte chiarito che il

dissenso di un'Amministrazione, che partecipa alla conferenza dei servizi, deve rispondere ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa, predicato dall'art. 97 Cost., "non potendo limitarsi ad una mera opposizione al progetto in esame ma dovendo essere costruttivo e motivato" (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, 23.5.2011, n. 3099; Cons. St., sez. V, 24.1.2013, n. 434).

7. Il T.A.R. Puglia, nella sentenza impugnata (p. 13), ha ritenuto inammissibile il dissenso espresso dalla Provincia perché, tra l'altro, non costruttivamente formulato nella parte in cui ben avrebbe potuto proporre una differente localizzazione dei punti di monitoraggio della falda invece di limitarsi a dare un riscontro negativo sulle determinazioni al riguardo intraprese.

8. Tale motivo della decisione non è stato impugnato dalla Provincia, che ha dedotto l'erroneità della sentenza impugnata nelle parti in cui essa ha ritenuto il suo dissenso non congruamente motivato (pp. 9-12) e non pertinente (pp. 12-13).

9. Il T.A.R. Puglia, proprio per la ritenuta inammissibilità del parere a causa della sua incongruenza, della sua non pertinenza e della sua non costruttiva formulazione, ha rigettato i primi due motivi di ricorso, proposti in prime cure dalla Provincia di Brindisi.

10. Tali motivi presupponevano, infatti, sul piano logico-giuridico la necessaria ammissibilità del parere oppositivo espresso dalla Provincia, essendo volti rispettivamente a censurare la violazione della normativa in materia di conferenza dei servizi nonché del principio di sussidiarietà, in quanto, pur a fronte di un dissenso espresso da un'amministrazione provinciale preposta ad un interesse sensibile come l'ambiente, la decisione non sarebbe stata rimessa a valutazioni di secondo grado e, in particolare, alla conferenza unificata di cui al d. lgs. 281/1997, e il presunto difetto di motivazione, in quanto la Regione non avrebbe esplicitato le ragioni in base alle quali il dissenso provinciale sarebbe stato superato.

11. È evidente che, non avendo la Provincia autonomamente e specificamente impugnato il capo della sentenza che ha ritenuto il suo dissenso inammissibile anche perché, tra l'altro, non costruttivamente formulato, la decisione sia passata in giudicato circa tale statuizione, sicché il gravame appare inammissibile in ordine anche ai dedotti profili di erroneità circa la valutazione di incongruenza e di non pertinenza del parere stesso, con intangibilità della sentenza, *per consequentias*, nella parte in cui ha disatteso, proprio per la ritenuta inammissibilità del parere, i primi due motivi di ricorso proposti in primo grado.

12. Parimenti l'appello della Provincia è inammissibile anche nella parte in cui si è limitato a riproporre *sic et simpliciter*, invocando il disposto dell'art. 346 c.p.c., gli altri quattro motivi dell'originario ricorso, che sono stati invece tutti analiticamente e motivatamente respinti dal primo giudice (pp. 14-16 dell'impugnata sentenza).

13. Al riguardo occorre ancora e di nuovo rammentare la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio, costituente da anni *ius receptum*, a mente della quale è inammissibile nell'atto di appello la mera riproposizione dei motivi di primo grado, ove compiutamente disattesi dal T.A.R., senza sviluppare alcuna confutazione della statuizione del giudice di primo grado, atteso che nel giudizio di appello, che non è un *iudicium novum*, la cognizione del giudice investe le questioni dedotte dall'appellante mediante l'enunciazione di specifici motivi.

14. Tale requisito di specificità dei motivi esige che alle argomentazioni svolte nella sentenza impugnata vengano contrapposte quelle dell'appellante, volte ad incrinare il fondamento logico-giuridico delle prime.

15. Simile consolidato orientamento ha ora trovato la propria definitiva consacrazione normativa anche nell'espressa previsione dell'art. 101, comma 1, c.p.a.

16. Da tanto discende che la parte soccombente, quando adisce il giudice di appello, non può limitarsi a riproporre i motivi di doglianza già dedotti e disattesi dal primo giudice, ma deve anche indicare le ragioni per le quali le conclusioni cui quest'ultimo è pervenuto non sono condivisibili (v., *ex plurimis*, di recente Cons. St., sez. V, 9.4.2013, n. 1915; Cons. St., sez. III, 4.9.2013, n. 4431).

17. Ne segue che, anche in relazione alla mera riproposizione degli altri quattro motivi di ricorso proposti in prime cure, l'appello proposto dalla Provincia di Brindisi debba essere dichiarato inammissibile.

18. Le spese del giudizio, attesa l'inammissibilità dell'appello, seguono la soccombenza della Provincia, sul piano processuale, nei confronti della sola controinteressata costituitasi nel presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe

proposto, lo dichiara inammissibile, confermando per l'effetto la sentenza impugnata.

Condanna la Provincia di Brindisi a rifondere in favore di Formica Ambiente s.r.l. le spese del presente grado di giudizio, che liquida nell'importo di € 3.000,00, oltre gli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Pier Giorgio Lignani, Presidente

Vittorio Stelo, Consigliere

Roberto Capuzzi, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 23/01/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)