

Pubblicato il 05/10/2017

**N. 04633/2017REG.PROV.COLL.**

**N. 03586/2015 REG.RIC.**



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3586 del 2015, proposto dal Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Salerno, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Antonio Brancaccio e Renato De Lorenzo, con domicilio eletto presso il primo difensore in Roma, via Taranto, 18;

***contro***

Agrifina s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avvocato Marcello Fortunato, con domicilio eletto presso l'avvocato Guido Lenza in Roma, via XX Settembre, 98/E;

Comune di Battipaglia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Lullo e Lorenzo Lentini, con domicilio eletto presso l'avvocato Giuseppe Placidi in Roma, via Cosseria, 2;

***nei confronti di***

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i

cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Regione Campania, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

Salerno Interporto s.p.a. in liquidazione, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita in giudizio;

***e con l'intervento di***

*ad adiuvandum:*

Giuseppe Avagliano, Albina Quaranta, Maria Rosaria Quaranta e Gennaro Veneri, rappresentati e difesi dagli avvocati Paolo De Caterini, Andrea Bandini e Ferdinando Belmonte, con domicilio eletto presso il primo difensore in Roma, viale Liegi, 35 /B;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. per la Campania - sede staccata di Salerno - sezione I, 6 febbraio 2015, n. 286.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Agrifina s.r.l., del Comune di Battipaglia, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché di Giuseppe Avagliano, Albina Quaranta, Maria Rosaria Quaranta e Gennaro Veneri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 settembre 2017 il consigliere

Giuseppe Castiglia;

Uditi per le parti gli avvocati Brancaccio, De Lorenzo, Fortunato, Lullo, Lentini, De Caterini e l'avvocato dello Stato Urbani Neri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. In data 15 luglio 2013 la società Agrifina s.r.l., operante nel settore della lavorazione dei prodotti agricoli, ha chiesto al Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Salerno - Consorzio A.S.I. il rilascio del nulla osta per l'insediamento di un opificio produttivo in un'area di sua disponibilità nella località Fittipaldi del Comune di Battipaglia.
2. Con provvedimento del 3 febbraio 2014 il Consorzio ha negato il rilascio del nulla osta sul presupposto che la richiesta non fosse compatibile con le previsioni del vigente P.R.T.C. (piano regionale territoriale di coordinamento), in quanto l'area in questione sarebbe stata destinata all'insediamento dell'Interporto.
3. La società Agrifina ha impugnato il diniego.
4. Con sentenza 6 febbraio 2015, n. 286, il T.A.R. per la Campania - sede staccata di Salerno, sez. I:
  - a) ha respinto alcune eccezioni preliminari di difetto di giurisdizione (ritenendo la sussistenza in astratto e in concreto del potere amministrativo esercitato), di inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad almeno un contro interessato (Interporto) e al Comune di Battipaglia, di carenza di interesse per mancata presentazione dell'istanza al Comune stesso (capi non impugnati);
  - b) ha accolto il primo motivo di ricorso, reputando che, a seguito del recesso del Comune dal Consorzio A.S.I. (esercitato con delibera del Consiglio comunale n. 27 del 18 marzo 2011), il Consorzio avrebbe perso ogni competenza sul comprensorio di Battipaglia e dunque anche il titolo a pronunciarsi sulla richiesta di nulla osta all'insediamento essendosi riassegnata la potestà dell'Amministrazione comunale e dovendosi applicare - come stabilito dalla delibera di recesso - la destinazione urbanistica e la normativa di attuazione del piano A.S.I. recepita dal Consiglio comunale con delibera n. 143 del 9 novembre 2003;
  - c) ha assorbito i restanti motivi;

d) ha compensato fra le parti le spese di giudizio.

5. Il Consorzio ha interposto appello avverso la sentenza n. 286/2015

censurandola per:

a) carenza di prova e di istruttoria. Il T.A.R. avrebbe posto a base della sua decisione una delibera comunale mai prodotta, della quale neppure avrebbe disposto l'acquisizione, ritenendo erroneamente di poterne ricavare esistenza e contenuto da alcune pronunzie del g.a. in atti;

b) errore di fatto e di diritto. Trascurando di acquisire la documentazione necessaria, il primo giudice non avrebbe considerato che:

I) secondo questo Consiglio di Stato (sez. IV, 9 settembre 2014, n. 4564), il recesso del Comune avrebbe una efficacia limitata all'avvenire;

II) il Consorzio manterrebbe la propria competenza in ordine ai procedimenti iniziati prima della data del recesso;

III) fra questi rientrerebbe la variante dell'Interporto al piano regolatore consortile dell'A.S.I., avente valore di P.T.C., di cui all'accordo di programma del 23 settembre 2002;

IV) la richiesta della società Agrifina sarebbe in contrasto con la disciplina dettata dal P.T.C.P. approvato dal Consiglio provinciale di Salerno con delibera n. 15 del 30 marzo 2012, positivamente vagliata dalla Giunta regionale con delibera n. 287 del 12 giugno 2012; il P.T.C.P. avrebbe recepito il piano A.S.I. e le relative norme di attuazione, il cui art. 7 (*recte*: 6) demanderebbe al Consorzio la preventiva approvazione degli interventi da realizzarsi nell'ambito dell'agglomerato;

V) la stessa delibera comunale n. 27/2011 avrebbe mantenuto la disciplina urbanistica e la normativa di attuazione del piano A.S.I. contenuta nella variante di riequilibrio vigente, approvata dal Consiglio comunale di Battipaglia con la delibera n. 143 (*recte*: n. 111) del 9 novembre 2005;

VI) tale variante avrebbe recepito quella adottata dal Consorzio con delibera n. 6 del 5 maggio 2003, che avrebbe modificato solo marginalmente la precedente variante “Interporto” e, per le aree non trasformate in D - industriale, avrebbe mantenuto la disciplina precedente e dunque la competenza del Consorzio A.S.I. a rilasciare il nulla osta.

6. La società Agrifina e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si sono costituiti in giudizio senza svolgere difese.

7. Per resistere all'appello si è costituito in giudizio anche il Comune di Battipaglia sostenendo la correttezza della sentenza impugnata alla luce della delibera consiliare n. 27/2011, la cui validità sarebbe stata dichiarata dal Consiglio di Stato (sez. V, 29 novembre 2011, n. 6309) con sentenza confermata dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (23 settembre 2013, n. 21673), mentre sarebbe inconferente il richiamo alla sentenza di questo giudice n. 4564/2014. Rimarrebbe confermato, in definitiva, che in virtù della delibera richiamata il Comune si sarebbe riappropriato della propria autonomia organizzativa, gestionale e di governo del territorio dell'agglomerato A.S.I. di Battipaglia e sarebbe venuta meno qualsiasi competenza del Consorzio al riguardo.

8. In dichiarata esecuzione della sentenza qui appellata, il Comune di Battipaglia ha quindi rilasciato alla società Agrifina l'autorizzazione richiesta (provvedimento unico del S.U.A.P. n. 12 del 12 agosto 2016).

9. Il Consorzio A.S.I. ha proposto una domanda cautelare per chiedere la sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza impugnata. A tal fine, oltre che rinviare alle argomentazioni svolte nell'atto di appello, ha richiamato un recente parere di questo Consiglio di Stato, reso in sede di ricorso straordinario, che - in relazione al P.T.C.P. della Provincia di Salerno - avrebbe affermato l'infondatezza della tesi comunale circa la riespansione della propria potestà pianificatoria a

seguito del recesso dal Consorzio, tesi considerata in contrasto con le previsioni della legge regionale n. 16/2004.

10. I signori Giuseppe Avagliano, Albina Quaranta, Gennaro Veneri e Rosaria Quaranta, proprietari di aree edificabili e fabbricati ricadenti nella stessa zona territoriale omogenea del terreno appartenente alla società Agricola, hanno spiegato intervento volontario *ad adiuvandum* del Consorzio appellante, ricordando di avere impugnato innanzi al T.A.R. Salerno sia il titolo ricordato sia altro titolo edilizio rilasciato a un loro confinante nel 2014.

11. La società si è opposta alla concessione della tutela cautelare rilevando che: l'istanza sarebbe inammissibile, essendo scaduto il vincolo preordinato all'esproprio posto dall'accordo di programma del 2002 e posta in liquidazione la società Interporto nel 2013, per l'impossibilità di realizzare l'iniziativa; l'appello sarebbe inammissibile per mancata impugnazione della delibera consiliare n. 27/2011 e comunque infondato nel merito.

12. Le altre parti hanno depositato memorie.

13. Il Consorzio ha osservato che, secondo il P.T.C.P. di Salerno, l'agglomerato industriale di Battipaglia risulterebbe ricompreso in zona A.S.I. L'area in disponibilità della società Agrifina ricadrebbe in zona F, destinata a Interporto.

14. La società Agrifina ha rilevato che: in virtù del recesso si sarebbero ripristinati i poteri di governo del territorio del Comune di Battipaglia; la propria istanza sarebbe stata presentata in un momento successivo; il piano A.S.I. di Battipaglia e i relativi vincoli espropriativi sarebbero scaduti; il P.T.C.P. sarebbe irrilevante in quanto successivo e non potrebbe comunque recepire il piano A.S.I. perché non preceduto dall'intesa con il Consorzio, necessaria ai sensi dell'art. 8 delle N.T.A.

15. Con ordinanza motivata 16 dicembre 2016, n. 5584, la Sezione ha accolto la domanda cautelare del Consorzio.

16. Le parti si sono quindi scambiate memorie, con le quali hanno rinnovato e ampliato le rispettive difese citando anche giurisprudenza sopravvenuta, amministrativa e civile.

17. All'udienza pubblica del 28 settembre 2017, l'appello è stato chiamato e trattenuto in decisione.

18. In via preliminare il Collegio:

a) osserva che la ricostruzione in fatto, sopra riportata e ripetitiva di quella operata dal giudice di prime cure, non è stata contestata dalle parti costituite ed è comunque acclarata dalla documentazione versata in atti. Di conseguenza, vigendo la preclusione posta dall'art. 64, comma 2, c.p.a., devono darsi per assodati i fatti oggetto di giudizio;

b) dà atto che non sono stati riproposti, ex art. 101, co.2, c.p.a, i motivi del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado che il T.A.R. ha ritenuto di non poter esaminare in quanto concernenti l'esercizio del potere di governo del territorio spettante al Comune e non ancora esercitato;

c) respinge l'eccezione di inammissibilità dell'appello formulata dalla società Agrifina per l'omessa impugnazione della delibera di recesso (pagina 6 della memoria in data 12 dicembre 2016) sia perché, come statuito dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, la giurisdizione in materia appartiene al g.o., sia perché il punto controverso riguarda non la legittimità di tale delibera ma, semmai, i limiti della sua efficacia;

d) rileva che restano estranee al perimetro del presente giudizio sia la questione del valido esercizio del diritto di recesso dal Consorzio A.S.I. da parte del Comune (ora decisa in senso favorevole all'ente locale dal Tribunale di Salerno, sez. I, con sentenza 25 luglio 2017, n. 3740), sia quella della legittimità della delibera regionale di approvazione della verifica di compatibilità del P.T.C.P. (contro la quale il Comune ha proposto straordinario al Capo dello Stato, respinto con decreto del

Presidente della Repubblica 27 ottobre 2015 previo parere del Consiglio di Stato, sez. I, 28 novembre 2014, n. 3746, dianzi menzionato).

19. L'unica questione dedotta in giudizio riguarda la permanenza della competenza del Consorzio A.S.I. a decidere sull'istanza presentata dalla società Agrifina – esercitando il potere di valutazione di conformità del progetto, riconosciuto in via generale ai consorzi per le aree industriali dall'art. 12 della legge della Regione Campania 6 dicembre 2013, n. 19 - in un momento successivo al recesso posto in essere dal Comune di Battipaglia con la delibera consiliare n. 27/2011.

20. Diversamente da quanto sostiene il Consorzio appellante, il Collegio non considera conclusivo il richiamo al precedente della Sezione n. 4564/2014, ampiamente citato e discusso dalle parti in conflitto, che si è espressamente occupato delle conseguenze del recesso del Comune dal Consorzio A.S.I. sull'individuazione della competenza e della disciplina dell'Autorità procedente, anche perché, nell'affermare che *“il recesso del Comune di Battipaglia aveva efficacia solo per le nuove istanze di assegnazione ed i futuri insediamenti, ma giammai poteva comportare effetti caducatori delle precedenti iniziative legittimamente iniziate e procedurali in essere al momento del recesso del Comune dal Consorzio A.S.I.”*, la decisione ha assieme sottolineato che *“le competenze, le azioni ed i contenuti concreti della partecipazione al consorzio dei comuni sono disciplinati dalla ricordata normativa regionale e non possono dipendere da estemporanee e mutevoli determinazioni dei singoli enti locali”*.

Piuttosto, il Collegio stima necessario ribadire quanto già anticipato nella precedente fase cautelare del giudizio, e cioè che *“appare meritevole di attento approfondimento nel merito, al di là di quale sia la data di avvio del procedimento per cui è causa, la questione di quali siano gli effetti del recesso dal Consorzio A.S.I. del Comune di Battipaglia sull'efficacia delle destinazioni di zona impresse dal Piano A.S.I. e dalle successive varianti, approvate a suo tempo col contributo del Comune stesso nell'ambito del Consorzio, fino al nuovo esercizio della potestà pianificatoria sull'area da parte del Comune (esercizio che non*



*risulta allo stato essere avvenuto), atteso che, ove si concludesse per la perdurante efficacia di tali prescrizioni, non potrebbe escludersi - anche alla stregua della legislazione regionale applicabile - la persistenza della necessità di acquisire il nulla osta del Consorzio sui progetti di insediamento interessanti l'area de qua'* (cfr. ordinanza sez. IV n. 5534 del 2016 cit.)

21. Prima di sostenere che il recesso abbia comportato la riespansione della potestà amministrativa del Comune e la competenza di quest'ultimo a conoscere della richiesta della società, così come detto dal T.A.R. e fortemente sostenuto dalla società e dal Comune contro interessati all'appello, occorre tenere conto dei limiti normativi e dell'effettivo contenuto della delibera che ha disposto il recesso.

22. Il Consorzio osserva che:

- a) il P.T.C.P. di Salerno avrebbe confermato l'inclusione del terreno controverso in area Interporto e le norme di attuazione del piano A.S.I. confermerebbero la competenza valutativa del Consorzio circa gli interventi da realizzarsi in loco;
- b) la delibera n. 27/2011, al punto 4, darebbe atto che "in conseguenza dello scioglimento del rapporto consortile, rimangono in vigore, sull'agglomerato di Battipaglia, la destinazione urbanistica e la normativa di attuazione del Piano ASI contenute nella variante di riequilibrio vigente e recepita dal Consiglio comunale di Battipaglia con delibera n. 143 del 9/11/2005 in applicazione dell'art. 10 della L.R. Campania n. 16/1998";
- c) la variante di riequilibrio avrebbe ribadito, per quanto qui interesse, la variante Interporto, il che fonderebbe ancora una volta la competenza del Consorzio a rilasciare il nulla osta sui progetti relativi all'area secondo quanto previsto dalle norme di attuazione del piano A.S.I.

23. In primo luogo, va rammentato che, come già detto sopra, il Consiglio di Stato in sede consultiva ha affermato che il P.T.C.P. - ai sensi dell'art. 18 della legge della Regione Campania 22 dicembre 2004, n. 16 - individua in via esclusiva il perimetro delle aree di sviluppo industriale, con il conseguente obbligo dei Comuni, il cui

suolo sia ricompreso in dette aree, di adeguare al piano provinciale le previsioni dei propri strumenti urbanistici. Da ciò dunque l'infondatezza della tesi del Comune di Battipaglia circa la piena riespansione della propria potestà pianificatoria a seguito della fuoriuscita dal Consorzio A.S.I.

24. I controinteressati all'appello sostengono che il piano provinciale non potrebbe avere "valore e portata di piano regolatore delle aree e dei consorzi industriali" (*ex art. 18, comma 5, della l.r. n. 16/2004*) perché non preceduto dall'intesa con il Consorzio, secondo quanto previsto dall'art. 8, comma 1, delle N.T.A.

25. Ma, anche a trascurare le altre argomentazioni opposte in replica dal Consorzio, basta osservare che:

a) l'art. 5, comma 2, delle N.T.A., nel disciplinare i rapporti con le altre fonti, stabilisce che il piano provinciale recepisce, fra gli altri, i vigenti P.R.T. dei Consorzi A.S.I.;

b) il comma 2 dell'art. 8 aggiunge che "nelle more della conclusione delle intese, il PTCP opera un rinvio dinamico alle pianificazioni specialistiche vigenti così come previsto nelle disposizioni transitorie".

26. Per altro verso, la tesi delle controparti, secondo cui la localizzazione dell'Interporto nell'area non sarebbe più possibile a seguito della decadenza del vincolo dovuta all'inutile decorso del termine quinquennale, oltre a essere una inammissibile riproposizione con memoria tardiva del secondo motivo del ricorso di primo grado, è contrastata dal Consorzio con argomenti convincenti in quanto:

a) proprio la delibera di recesso n. 27/2011 ha sancito il mantenimento della destinazione urbanistica in vigore; la lettura limitativa che il Comune dà della portata della variante di riequilibrio contrasta con la delibera consiliare n. 111 del 9 novembre 2005, che non può logicamente avere avuto né l'intento né comunque la giuridica possibilità di far venire meno la destinazione urbanistica delle aree oggetto del piano A.S.I. non espressamente contemplate dalla variante;

- b) la legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1, ha confermato e prorogato la validità dei piani A.S.I. vigenti sino all'esecutività del P.T.C.P. (art. 31, comma 28), il quale, come detto, efficacemente recepisce anche i piani A.S.I.;
- c) l'entrata in vigore del P.T.C.P., con gli effetti ora detti, rende irrilevante la circostanza che l'art. 8, comma 8, della legge regionale n. 19/2913 limiti a un triennio la proroga della validità dei piani A.S.I., valendo evidentemente tale previsione per i soli piani la cui validità ed efficacia non sia stata prorogata o stabilizzata per altra via (appunto, tramite il P.T.C.P.);
- d) in ogni caso la decadenza dei vincoli espropriativi non comporta di per sé la riespansione di precedenti destinazioni di zona, potendo l'Amministrazione procedere, a determinate condizioni, alla reiterazione del vincolo (Corte cost., 20 maggio 1999, n. 179, e 18 dicembre 2001, n. 411), e comunque sussistendo solo l'obbligo a suo carico di reintegrare la disciplina urbanistica, dopo la decadenza del vincolo (cfr. da ultimo Cons. Stato, sez. IV, 5 settembre 2016, n. 3805, proprio con riferimento al Comune di Battipaglia);
- e) la normativa di settore escluderebbe comunque il tipo di edificazione perseguito dalla società Agrifina (art. 9 del testo unico dell'edilizia) cosicché la tesi, se accolta, condurrebbe alla declaratoria di inammissibilità del ricorso introduttivo del giudizio per difetto di interesse.

27. Quanto sopra esposto è sufficiente per concludere che, sulla scorta del rinvio effettuato dal P.T.C.P. vigente al P.R.T.C., sono tuttora efficaci le destinazioni di zona impresse dal piano A.S.I. e vale del pari l'art. 6 delle relative norme di attuazione generali, a detta del quale "tutti gli interventi edilizi e le opere di impianto e realizzazione di stabilimenti industriali e di costruzioni annesse compreso le recinzioni e sistemazioni del lotto da realizzarsi nell'ambito dell'agglomerato devono essere preventivamente approvate dal Comitato direttivo

del Consorzio dell'Area di Sviluppo Industriale o da un apposito organismo da questo espresso”.

28. Pertanto, nell'area di Battipaglia il Consorzio A.S.I. di Salerno mantiene i poteri di valutazione e controllo previsti dall'art. 12 della l.r. n. 19/2013, di tal che l'intervento progettato dalla società Agrifina ne richiedeva effettivamente il previo nulla osta.

29. Dalle considerazioni che precedono discende che l'appello è fondato e va pertanto accolto, con riforma della sentenza impugnata e reiezione del ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

30. Considerata la complessità della questione e le oscillazioni della giurisprudenza, le spese del doppio grado di giudizio possono essere compensate fra le parti. Il contributo unificato relativo al doppio grado di giudizio è a carico della soccombente società Agrifina.

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, in riforma della sentenza impugnata, respinge il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 28 settembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Vito Poli, Presidente

Giuseppe Castiglia, Consigliere, Estensore

Luca Lamberti, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Giuseppa Carluccio, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Giuseppe Castiglia**

**IL PRESIDENTE**  
**Vito Poli**

**IL SEGRETARIO**