

Pubblicato il 16/03/2026

N. 02160/2026 REG.PROV.COLL.
N. 05797/2024 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 5797 del 2024, proposto dal Comune di Cividale del Friuli, in persona Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca De Pauli, con domicilio eletto presso il suo studio in Udine, via Vittorio Veneto 39;

contro

Regione Friuli Venezia Giulia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Daniela Iuri, Marina Pisani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Gesteco s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Pellegrini, Marco Segat, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di Premariacco, Ministero Dell'Interno, Prefettura di Udine, Azienda Sanitaria Universitaria Friuli Centrale – Asu Fc, Agenzia Regionale per la Protezione Dell'Ambiente del Friuli Venezia Giulia – Arpa Fvg, non costituiti in giudizio;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Gesteco S.p.A. e di Regione Friuli Venezia Giulia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2025 il Cons. Luigi Furno e uditi per le parti gli avvocati presenti, come da verbale;

FATTO

Con ricorso di primo grado, proposto dinanzi al T.a.r Friuli Venezia Giulia, il Comune di Cividale del Friuli ha impugnato, invocandone l'annullamento, gli atti e provvedimenti relativi al procedimento autorizzatorio per la costruzione e l'esercizio di una discarica di rifiuti non pericolosi nel suo territorio comunale, in località (ex cava) Murà, confinante col territorio del Comune di Premariacco, da parte della società GESTECO s.p.a., tra cui, in particolare, il Provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR), rilasciato ai sensi dell'articolo 27-bis, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, l'Autorizzazione integrata ambientale ai sensi dell'articolo 29-ter del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e la Valutazione d'impatto ambientale (VIA) e d'incidenza ambientale (VINCA).

Il Comune di Cividale del Friuli – dopo aver premesso che il sito di localizzazione dell'impianto si trova all'interno di un'area in cui è stata svolta attività estrattiva – deduce l'insussistenza dei presupposti per il rilascio del PAUR e, in ogni caso, “vizi nel procedimento, tali da determinare la necessità di farlo comunque regredire, essendo doverosi ulteriori approfondimenti e/o attività, sin qui pretermessi/e”, lamentando, in particolare, che le doglianze e le osservazioni negative, di carattere urbanistico e/o ambientale, che ha formulato nel corso del procedimento (o che ha formulato il Comune di Premariacco) sono state disattese nel provvedimento finale e conclusivo.

Ha, pertanto, articolato a sostegno del ricorso di primo grado i seguenti motivi di diritto:

1) “Violazione di legge (art. 9, co. 8 bis, l.r. 6 febbraio 2018, n. 3 – art. 31 l.r. 15 luglio 2016, n. 12 – art. 3 l. 7 agosto 1990, n. 241 – art. 4 l.r. FVG 20 marzo 2000, n. 7) – Travisamento – Difetto dei presupposti – Illegittimità propria e derivata”, con cui ha lamentato, in estrema sintesi: a) la violazione di legge sotto il profilo del mancato previo ed obbligatorio accordo con il Comune (o i Comuni interessati), che, a suo avviso, sarebbe sempre necessario ai sensi dell’art. 9, comma 8-bis, l.r. n. 3/2028, in caso di ripristino di una cava dismessa con modalità differenti da quelle previste nel progetto di cava; b) il difetto di motivazione per avere la Conferenza di servizi omesso di prendere in considerazione tale aspetto, non esplicitando, peraltro, le ragioni per cui la condizione normativa è stata totalmente disattesa; c) il contrasto con la *voluntas legis*, in quanto il progetto non prevederebbe alcuna “restituzione al pubblico” dell’area, essendo il sito di Murà deputato a rimanere nella proprietà del gestore dell’impianto;

2) “Violazione di legge (all. 1 al d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 – Criterio 10D dei CLIR approvati con D.P.Reg. 19 marzo 2018, n. 058/Pres. – art. 3 l. 7 agosto 1990, n. 241 – art. 4 l.r. FVG 20 marzo 2000, n. 7) – Travisamento – Difetto dei presupposti e di motivazione – Illegittimità propria e derivata”, con cui ha lamentato che la Regione avrebbe superato il dissenso, manifestato dal Comune di Premariacco in sede di Conferenza di servizi e fondato sulla ritenuta insussistenza di elementi oggettivi per individuare il sito della ex cava Murà quale luogo privilegiato per realizzare una discarica per rifiuti non pericolosi, sulla scorta di una non corretta valutazione in concreto dei presupposti per poter ubicare l’impianto nell’area di che trattasi.

In particolare, non avrebbe tenuto conto che l’area in esame non sarebbe più degradata, essendosi, nel frattempo, spontaneamente rinaturalizzata e, come tale, non più “da risanare o da ripristinare sotto il profilo paesaggistico”.

Né avrebbe considerato che, in base al PRGC del Comune di Cividale, il sito di Murà è inserito in zona omogenea E6 (“ambiti di interesse agricolo”) e che l’art. 29 delle NTA del PRGC dispone in generale il divieto di aprire nuove cave o discariche in tutte le zone agricole;

3) “Violazione di legge (all. 1 al d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36 – Criterio 6F dei CLIR approvati con D.P.Reg. 19 marzo 2018, n. 058/Pres. – art. 3 l. 7 agosto 1990, n. 241 – art. 4 l.r. FVG 20 marzo 2000, n. 7) – Travisamento – Difetto dei presupposti e di motivazione – Illegittimità propria e derivata”, con il quale ha contestato, in particolare, l’esito del parere del Servizio biodiversità della Regione, emesso nell’ambito della procedura di VINCA, laddove ha ritenuto “che si possa concludere in maniera oggettiva che il progetto non determinerà incidenza negativa ovvero non pregiudicherà il mantenimento dell’integrità della ZSC <Magredi di Firmano> con riferimento agli specifici obiettivi di conservazione di habitat e specie” (nota prot. 0119596/P/GEN dd. 05.09.2022 della Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche della Regione Friuli Venezia Giulia), le cui conclusioni sono poi state recepite nei provvedimenti oggetto di gravame;

4) “Violazione di legge (artt. 15 e 17 l.r. FVG 20 ottobre 2017, n. 34 – art. 3 l.r. FVG 20 marzo 2000, n. 7 – art. 2 l. 7 agosto 1990, n. 241) – Carenza di potere – Difetto dei presupposti e di motivazione – Illegittimità propria e derivata”, con cui ha lamentato che, con riguardo alla deroga riferita al CLIR case sparse, sarebbe stata disattesa la previsione, di cui all’art. 17, l.r. FVG 34/2017, secondo la quale le domande di deroga ai CLIR “sono presentate alla struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti, in via telematica mediante il Sistema informativo regionale dei rifiuti - S.I.R.R.”.

In particolare, ha sostenuto che: - la deroga al CLIR 8B “Case sparse” sarebbe stata concessa senza essere mai stata richiesta;

5) “Violazione di legge (artt. 15 e 17 l.r. FVG 20 ottobre 2017, n. 34 – art. 4 l.r. FVG 20 marzo 2000, n. 7 – art. 3 l. 7 agosto 1990, n. 241) – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione – Illegittimità propria e

derivata”, con cui ha lamentato la mancanza di adeguata istruttoria e approfondimento sul regime dei venti predominanti e, in particolare, sui loro effetti sulle case sparse, di cui al criterio 8B trattato al precedente motivo di ricorso, segnatamente in ragione del fatto che gli impatti esaminati non riguarderebbero la discarica in ex Cava Murà, ma un impianto diverso, e che difetterebbe qualsivoglia considerazione sulla scorta delle linee guida e dei riferimenti che usualmente vengono seguiti nella specifica materia [delibera di Giunta Regionale Lombardia 15 febbraio 2012 n. IX/3018: “Determinazioni generali in merito alla caratterizzazione delle emissioni gassose in atmosfera derivanti da attività a forte impatto odorigeno”; linee guida emanate da ARPA FVG (“Valutazione dell’impatto odorigeno da attività produttive” LG 44.01/SCE Ed. 2 rev. 0 del 15/11/2022)];

6) “Violazione di legge (artt. 15 e 17 l.r. FVG 20 ottobre 2017, n. 34 – art. 3 l.r. FVG 20 marzo 2000, n. 7 – art. 2 l. 7 agosto 1990, n. 241 – art. 68 bis d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – art. 9 d.lgs. 13 gennaio 2003, n. 36) – Eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento – Violazione di auto-limite – Contraddittorietà – Difetto dei presupposti e di motivazione – Illegittimità propria e derivata”, con cui ha lamentato il travisamento asseritamente operato in corso di istruttoria in relazione alla portata e ai contenuti del documento cosiddetto “Firmano pulita” e, in ogni caso, che l’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio della discarica in questione si porrebbe in contrasto gli obiettivi del Contratto di Fiume Natisone, sottoscritto anche dalla Regione, il quale mirerebbe, per l’appunto, a tutelare il fiume e l’ambiente circostante, oltre a promuovere le bellezze del territorio, nonché con l’avvenuto inserimento di alcuni ambiti immediatamente confinanti con l’area della ex Cava “Murà” nell’inventario dei prati stabili naturali.

Il T.a.r, con la decisione 26 aprile 2024, ha respinto il ricorso.

Il Comune di Cividale del Friuli ha proposto appello per i motivi indicati nella parte in diritto.

Si sono costituiti nel giudizio di secondo grado la Gesteco s.p.a. e la Regione Friuli Venezia Giulia, chiedendo di dichiarare l'appello infondato.

All'udienza pubblica del 4 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Con il primo mezzo di gravame il Comune appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il primo motivo del ricorso di primo grado, con il quale era stata censurata la mancata applicazione, nell'ambito della procedura per il rilascio del PAUR, della sopravvenuta norma di cui al comma 8 bis, dell'art. 9 "Disposizioni per il recupero di aree interessate da attività estrattive cessate", della LR. 3/2018, come inserito dall'art. 104, comma 1, della LR. 9 giugno 2022, il quale prevede che: "Le disposizioni di cui al presente articolo non trovano applicazione nel caso in cui i soggetti di cui ai commi 1 e 2 scelgano di effettuare, in accordo con il Comune o i Comuni, il cui territorio è stato interessato dall'attività estrattiva cessata, un intervento alternativo a quello di riassetto ambientale dei luoghi, fatto salvo l'ottenimento delle previste autorizzazioni e la prestazione di un'idonea garanzia finanziaria volta ad assicurare la realizzazione dell'intervento".

Secondo la prospettazione della parte appellante, il PAUR sarebbe stato rilasciato in assenza del previo accordo con i comuni, il cui territorio è stato interessato dall'attività estrattiva cessata.

L'assunto muove dalla premessa che il comma 8 bis attribuirebbe al Comune la competenza a decidere, in deroga al modulo procedimentale della conferenza dei servizi, su tutti gli interventi alternativi a quello di riassetto ambientale dei luoghi, nel caso in cui si trovi nel proprio territorio una cava dismessa.

Il motivo è infondato.

Il Collegio ricorda che il d.lgs. n. 104/2017 ha modificato in maniera rilevante la parte seconda del codice ambiente, al fine di realizzare, in conformità con

quanto previsto alla legge delega, un'operazione di "semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale anche in relazione al coordinamento e all'integrazione con altre procedure volte al rilascio di pareri e autorizzazioni a carattere ambientale”.

Il d.lgs. n. 104/2017 ha, in particolare, introdotto nel codice dell'ambiente due nuovi istituti volti alla razionalizzazione delle procedure autorizzative relative a progetti sottoposti a VIA, dando ampio rilievo ai procedimenti unici come mezzo di semplificazione e coordinamento: il provvedimento unico ambientale (art. 27) e il provvedimento autorizzatorio unico regionale (art. 27-bis).

L'art. 27-bis, in particolare, dispone che nei procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta un'istanza finalizzata al rilascio delle autorizzazioni e degli atti di assenso occorrenti e prevede che la determinazione finale assunta dalla 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» (art. 27 bis, co. 7, cit.).

Come la Sezione ha già avuto modo di chiarire:

- i) il procedimento di autorizzazione unica, previsto dalla normativa di cui all'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, non contempla al suo interno deliberazioni del Consiglio comunale, interpretative o innovative che siano, relative al regime urbanistico delle aree coinvolte dal progetto da autorizzare (Cons. Stato, sez. IV, n. 6202 del 2021);
- ii) la circostanza che nel provvedimento adottato all'esito del PAUR confluiscono, oltre al provvedimento di VIA, anche gli altri titoli abilitativi necessari per la realizzazione e l'esercizio del progetto, non può elidere il fatto che l'effetto autorizzativo deriva dalla stessa determinazione conclusiva della Conferenza di servizi (ove positiva), la quale è potenzialmente in grado di superare anche eventuali dissensi, o silenzi, delle amministrazioni ordinariamente competenti. La struttura del procedimento e gli effetti propri

del PAUR inducono quindi a ritenere che le relative funzioni amministrative - in quanto "integrano" la VIA "nelle procedure esistenti di autorizzazione dei progetti" (così l'art. 1, 2, della direttiva 2014/52/UE) - siano espressione di una nuova competenza, implicante poteri e responsabilità ulteriori in capo all'Autorità procedente (la Regione) rispetto alla sola espressione del giudizio di compatibilità ambientale (Cons. Stato, sez. IV, n. 6195 del 2021).

Alla luce di quanto osservato, l'iter argomentativo della parte appellante, nella misura in cui pretenderebbe di introdurre nel procedimento di PAUR una sorte di diritto di veto del Comune, urta frontalmente contro la ratio posta alla base del modulo procedimentale della conferenza dei servizi.

Il tratto qualificante del Procedimento finalizzato al rilascio del PAUR è, infatti, comunemente ravvisato in una esigenza di forte concentrazione procedimentale volta alla semplificazione: di qui la scelta del modulo della conferenza di servizi di cui agli artt. 14 e ss. della legge 7 agosto 1990.

Il modulo della conferenza di servizi ha, in effetti, subito nel tempo una significativa evoluzione nella direzione del superamento della regola dell'unanimità della decisione, e dell'affermazione della diversa regola della decisione sulla base delle posizioni prevalenti (sul piano quantitativo-qualitativo), prevedendosi, inoltre, il silenzio assenso in caso di mancata partecipazione o di partecipazione non collaborativa o costruttiva anche di amministrazioni preposte ad interessi sensibili.

Tali modifiche, in particolare, prevedono che:

- i) le Amministrazioni regolarmente evocate nella conferenza sono chiamate ad esprimere le proprie valutazioni in termini perentori, per il tramite del rappresentante unico regionale o locale;
- ii) ove esse non si esprimano del tutto, non si esprimano nel termine assegnato ovvero secondo le forme dell'art. 14-bis, comma 2 della legge n. 241/1990, sono considerate incondizionatamente assenzienti (c. d. assenso implicito o silenzio-assenso);

iii) la decisione si forma sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi partecipanti;

iv) anche in presenza di amministrazioni titolari interessi sensibili, il loro eventuale dissenso qualificato, contrariamente a quanto si verificava nel previgente regime normativo, non incide di per sé sul potere di adottare l'atto finale, ma soltanto, ricorrendo determinati presupposti, sulla sua efficacia (per il tramite dell'esercizio del potere di opposizione al Presidente del Consiglio dei ministri).

La suesposta disciplina della conferenza di servizi (così come riformata dal decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127) segna, dunque, l'epilogo di un'evoluzione normativa che ha progressivamente fluidificato i tratti dell'azione amministrativa, introducendo un criterio decisorio maggiormente flessibile, con la specifica finalità di neutralizzare gli effetti negativi e paralizzanti del silenzio amministrativo nei rapporti tra pubbliche amministrazioni.

Sul piano teleologico, la riforma dell'istituto della conferenza di servizi ha inteso, pertanto, rimediare alle disfunzioni registrate nella prassi, prevedendo vari meccanismi di semplificazione in un'ottica di trasformazione del ruolo della conferenza stessa, la quale, come osservato anche in dottrina, oggi costituisce non solo un valido strumento di semplificazione e di snellimento dell'azione amministrativa, dal momento che pareri ed atti di assenso comunque denominati confluiscono in un unico contesto procedimentale, ma anche un formidabile meccanismo decisionale in grado di ottimizzare e ponderare al meglio le decisioni amministrative attraverso il confronto aperto e costruttivo di tutti gli interessi pubblici variamente rappresentati dalle amministrazioni che vi prendono parte.

A tal fine il Legislatore ha previsto nell'ambito della conferenza di servizi un meccanismo di silenzio-assenso: la mancata comunicazione della determinazione entro il termine assegnato dall'Amministrazione procedente, ovvero la comunicazione di una determinazione negativa non motivata o non

puntualmente condizionata, equivale ad assenso senza condizioni; così come si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni della conferenza, ovvero, pur partecipandovi, non abbia espresso la propria posizione, ovvero abbia espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza. Oggi, pertanto, il dissenso espresso da un'Amministrazione, in sede di conferenza di servizi, deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97 Cost., non potendo limitarsi ad una mera sterile opposizione, dovendo essere costruttivo, congruamente motivato, e dovendo recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie per ottenere il superamento del dissenso stesso ai fini dell'assenso.

Tanto premesso in generale, nella motivazione del provvedimento contestato, in coerenza con il quadro normativo e giurisprudenziale sopra riportato, si dà atto che la determinazione conclusiva è stata assunta “sulla base delle posizioni espresse dalle amministrazioni partecipanti, bilanciando le ragioni manifestate in seno alla stessa, operando una sintesi delle ragioni emerse, ponderandone l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate”.

Nessun elemento di segno contrario rispetto alle conclusioni fin qui raggiunte è possibile desumere dall'art. 9, comma 8 bis, LR 3/2018, il quale riguarda l'attività estrattiva e non le autorizzazioni in materia di discariche.

Tale conclusione si ricava anche dall'art. 3 bis, D.lgs 152/2006, che, al comma 3, espressamente prevede come “le norme di cui al presente decreto possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica.

In senso contrario alla prospettazione della parte appellante occorre, inoltre, chiarire che il citato comma 8 bis si riferisce a soggetti appartenenti alle categorie di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 9, e quindi a soggetti diversi da Gesteco s.p.a..

Infatti, il comma 1 si riferisce ai “soggetti, già titolari di un'autorizzazione all'attività estrattiva scaduta alla data di entrata in vigore della presente legge, che non hanno eseguito gli interventi di riassetto ambientale dei luoghi” e il comma 2 riguarda “soggetti diversi da quelli di cui al comma 1” che presentano domanda di autorizzazione per attività estrattive al fine del completamento di quella cessata.”.

Con il secondo mezzo di gravame il Comune appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il quarto motivo del ricorso di primo grado, con il quale era stato censurato il provvedimento di AIA, per aver la Regione concesso la deroga ai criteri localizzativi degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti (CLIR), pur in assenza di una specifica domanda da parte della Gesteco.

Ad avviso della parte appellante, in relazione alla deroga riferita al CLIR case sparse, sarebbe stata disattesa la previsione, di cui all'art. 17 l.r. FVG 34/2017, secondo la quale le domande di deroga ai CLIR “sono presentate alla struttura regionale competente in materia di gestione dei rifiuti, in via telematica mediante il Sistema informativo regionale dei rifiuti - S.I.R.R.”.

Ciò in quanto la deroga al CLIR 8B “Case sparse” sarebbe stata concessa senza essere mai stata previamente richiesta.

Il motivo è infondato.

La prospettazione della parte appellante è smentita dalle risultanze documentali dalle quali si ricava che la domanda di cui trattasi è ricompresa nell'elenco dei titoli richiesti nell'ambito del PAUR (cfr. relazione tecnica, alle pagine da 11 a 20 e da 13 a pag.20).

Ciò in coerenza con quanto prevede l'articolo 27-bis, codice dell'ambiente, il quale prevede che l'istanza presentata dal proponente deve indicare puntualmente, in apposito elenco predisposto dal proponente stesso, “tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto”.

Con il terzo mezzo di gravame il Comune appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il secondo motivo del ricorso di primo grado con il quale era stata dedotta la violazione dei precisi criteri localizzativi di cui all'allegato 1, del D.Lgs. n. 36/2003, in relazione alle attuali caratteristiche della cava.

In particolare, la Regione non avrebbe tenuto conto che l'area in esame non sarebbe più degradata, essendosi, nel frattempo, spontaneamente rinaturalizzata e non essendo più, per tale ragione, “da risanare o da ripristinare sotto il profilo paesaggistico”.

Né avrebbe considerato che, in base al PRGC del Comune di Cividale, il sito di Murà è inserito in zona omogenea E6 (“ambiti di interesse agricolo”) e che l'art. 29 delle NTA del PRGC dispone in generale il divieto di aprire nuove cave o discariche in tutte le zone agricole.

Il motivo è infondato.

Al riguardo, occorre premettere che l'Allegato 1, al D.lgs. 36/2003 al punto 2.1, stabilisce che: “Nell'individuazione dei siti di ubicazione sono da privilegiare le aree degradate da risanare o da ripristinare sotto il profilo paesaggistico”.

Tanto premesso, la prospettazione della parte appellante trova una secca smentita in quanto rilevato, in sede di conferenza dei servizi, nella riunione del 28 settembre 2022, dal Direttore del Servizio Pianificazione paesaggistica, territoriale e strategica della Direzione centrale Infrastrutture e Territorio, secondo il quale il sito in esame costituisce parte di una situazione “nella quale si concretizza una bassa qualità percettiva del paesaggio.”

Il sito rientra quindi, diversamente da quanto ritenuto nel motivo in esame, nella definizione di area degradata contenuta nei CLIR, che espressamente si riferisce a “interventi antropici di trasformazione che hanno alterato gli aspetti e i caratteri identitari dei luoghi e che indica proprio come livello preferenziale “la localizzazione di impianti di trattamento rifiuti nelle aree compromesse e degradate sopra elencate”.

Con il quarto mezzo di gravame il Comune appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il terzo motivo del ricorso di primo grado con il quale il Comune aveva contestato l'esito del parere del Servizio biodiversità della Regione, emesso nell'ambito della procedura di VINCA, laddove ha ritenuto "che si possa concludere in maniera oggettiva che il progetto non determinerà incidenza negativa ovvero non pregiudicherà il mantenimento dell'integrità della ZSC <Magredi di Firmano> con riferimento agli specifici obiettivi di conservazione di habitat e specie" (nota prot. 0119596/P/GEN dd. 05.09.2022 della Direzione centrale risorse agroalimentari, forestali e ittiche della Regione Friuli Venezia Giulia), le cui conclusioni sono poi state recepite nei provvedimenti oggetto di contestazione.

Il motivo è infondato.

Al riguardo, il Collegio ricorda che la valutazione d'incidenza è il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su un sito o proposto sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso.

La rete Natura 2000 comprende le Zone di protezione speciale. Tale procedura è stata introdotta dall'articolo 6, comma 3, della Direttiva 92/43/CEE "Habitat" con lo scopo di salvaguardare l'integrità dei siti attraverso l'esame delle interferenze di piani e progetti non direttamente connessi alla conservazione degli habitat e delle specie per cui essi sono stati individuati, ma in grado di condizionarne l'equilibrio ambientale.

La valutazione d'incidenza, secondo un costante orientamento giurisprudenziale, si applica pertanto sia agli interventi che ricadono all'interno delle aree Natura 2000 (e delle Zone di protezione speciale), sia a quelli che, pur collocandosi all'esterno, possono comportare ripercussioni sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati nel sito. L'art. 6, paragrafo 3, della direttiva 92/43, infatti, subordina il requisito dell'opportuna

valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto alla condizione che vi sia una probabilità o un rischio che quest'ultimo pregiudichi significativamente il sito interessato.

Tenuto conto, in particolare, del principio di precauzione, un tale rischio esiste qualora non possa escludersi, sulla base di elementi obiettivi, che detto piano o progetto pregiudichi significativamente il sito interessato. La valutazione del rischio dev'essere effettuata segnatamente alla luce delle caratteristiche e delle condizioni ambientali specifiche del sito interessato da tale piano o progetto.

Nel contesto normativo italiano, la valutazione di incidenza (VINCA) viene disciplinata dall'art. 6 del d.p.r. n. 120/2003 (in G.U. n. 124 del 30 maggio 2003), che ha sostituito l'art. 5 del d.p.r. n. 357/1997, di attuazione dei paragrafi 3 e 4 della citata direttiva "Habitat".

L'obiettivo di tutela che, pertanto, si prefigge il Legislatore, europeo e nazionale, è quello massimo di conservazione dei siti, sia in via diretta (per piani e progetti da ubicarsi all'interno dei siti protetti) sia in via indiretta (per piani e progetti da ubicarsi al di fuori del perimetro delle dette aree, ma idonei comunque ad incidere, per le caratteristiche tecniche del progetto o la collocazione degli impianti o la conformazione del territorio, sulle caratteristiche oggetto di protezione), con attenzione sia all'impatto singolo del progetto specificamente sottoposto a valutazione, sia all'impatto cumulativo che potrebbe prodursi in connessione con altro e diverso piano o progetto».

Tanto premesso, come rilevato correttamente nella decisione impugnata, lo studio relativo alla VINCA, presentato dalla Gesteco, oltre ad offrire un quadro ricognitivo e conoscitivo in linea con la Carta Natura ISPRA, ha anche effettuato un approfondimento aggiornato sullo stato ambientale del sito in esame, come si ricava dalla lettura del cap. 3.2. dello studio di(VINCA), intitolato "Descrizione degli habitat presenti nell'area di studio (cartografabili e non) come classificati nel Manuale degli habitat del FVG con particolare

attenzione agli habitat inclusi nell'allegato I della Direttiva "Habitat" 92/43/CEE" (pagg. 20 e ss.).

In esso viene, in particolare, adeguatamente dato conto delle verifiche operate e delle conclusioni raggiunte in ordine all'assenza nel sito di cui trattasi di specie di pregio e comunque ritenendo il realizzando progetto tale da non interferire rispetto al SIC "Magredi di Firmano" posto a 350 metri di distanza dalla ex cava di Murà.

Lo studio relativo alla VINCA è stato, inoltre, valutato con favore sia dal competente servizio biodiversità, sia dalla Commissione VIA.

In particolare, il servizio Biodiversità ha emesso un parere negativo conclusivo delle procedure di VIA e VINCA.

Secondo tale parere, in base all'analisi svolta sulle zone di riferimento, sia in relazione alla flora che alla fauna, "il progetto non determinerà incidenza negativa ovvero non pregiudicherà il mantenimento dell'integrità della ZSC Magredi di Firmano con riferimento agli specifici obiettivi di conservazione di habitat e specie".

Con il quinto mezzo di gravame il Comune appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il quinto motivo del ricorso di primo grado con il quale era stato lamentato un difetto di istruttoria in relazione ai pareri positivi dell'AsuFC e dell'ARPA FVG, poiché sarebbe stata presa come riferimento la discarica per rifiuti non pericolosi in località Mus e non invece quella oggetto del presente giudizio.

Con tale motivo si contesta anche il fatto che in altre istruttorie omologhe la stessa Regione FVG avrebbe preteso uno studio specifico sul sito interessato, come comproverebbe la

Procedura relativa all'ampliamento della discarica di rifiuti non pericolosi in Cordenons (PAUR 22 Herambiente S.p.A.).

Il motivo è infondato.

L'art. 15 della LR 34/2017, al comma 2, prevede che: "L'idoneità o la non idoneità dell'area è valutata sulla base dei Criteri localizzativi, ai fini della

realizzazione, indipendentemente dal regime autorizzativo: a) dei progetti di nuovi impianti; b(...)”.

Tale disposizione deve, sul piano interpretativo, necessariamente essere adattata ai casi, come quello ricorrente nel giudizio in esame, in cui la valutazione riguarda un progetto ancora in itinere.

Ne consegue che, come correttamente rilevato nella sentenza impugnata, la valutazione, sotto tale profilo, del “progetto” non può che avvenire sulla scorta delle risultanze di modelli di calcolo predittivi, non essendo ancora stata costruita la discarica Murà.

Da ciò consegue ulteriormente che, riferendosi a una situazione ipotetica, gli studi specialistici che accompagnano la rappresentazione non avrebbero potuto che essere di tipo previsionale, basati, dunque, così come in effetti è avvenuto, su modelli di calcolo predittivo.

Dall’analisi dell’elaborato S.13 (Analisi impatto odorigeno), redatto da LOD srl, si ricava, contrariamente a quanto ritenuto dalla parte appellante, ch’esso si riferisce al sito della futura discarica di Murà, mentre, in ragione del fatto che tale discarica non era stata ancora realizzata, al solo fine di fornire una piattaforma di dati sui cui innestare un processo di valutazione dotato di plausibile verosimiglianza, ci si è avvalsi di dati provenienti da siti analoghi (discarica di Mus sempre gestita da Gesteco).

L’assunto trova riscontro nelle premesse dell’analisi odorigena in esame ove si chiarisce che “Vista l’impossibilità di effettuare dei campionamenti significativi presso il sito, che attualmente è una cava dismessa, al fine di considerare l’emissione odorigena potenzialmente originata dall’attività una volta che sarà a regime, sono stati acquisiti i dati di campionamenti olfattometrici condotti nei diversi anni di esercizio di una realtà analoga, costituita dalla discarica per rifiuti non pericolosi gestita dalla società Gesteco s.p.a. e sita in località Mus, a Cividale del Friuli (UD)”.

Come riportato, infatti, nel verbale conclusivo della conferenza dei servizi, il tema dell’impatto delle emissioni sulla qualità dell’aria ha ricevuto ampia e

approfondita considerazione nell'ambito della pertinente istruttoria che ha portato a una pronuncia di compatibilità favorevole da parte degli organi tecnici partecipati alla conferenza.

Ad analoghe conclusioni positive è giunto il Servizio autorizzazioni per la prevenzione dell'inquinamento con il parere espresso sul progetto emesso con la nota n. 27 296746 del 22 maggio 2023.

L'approfondimento istruttorio svolto nel caso Gesteco è stato, dunque, conforme alla natura dell'impianto progettato e alla tipologia di rifiuti destinati al conferimento, non implicando esso la gestione di rifiuti ad elevato contenuto organico o biodegradabile.

Non conferente appare poi il confronto operato dalla parte appellante con l'istruttoria relativa all'ampiamiento della discarica di rifiuti non pericolosi in Cordenons nella quale era stata richiesta la classificazione come sottocategoria di discarica ai sensi dell'art. 7-sexies "Sottocategorie di discariche per rifiuti non pericolosi" del D.Lgs. 36/2003.

Tale confronto appare inconferente poiché nel caso qui in esame non ricorre una fattispecie analoga.

Conseguentemente, non era necessario predisporre la valutazione di rischio di cui all'Allegato 7, la quale – come chiarisce il punto 7.1 – si applica "al fine della effettuazione della valutazione di rischio" per le sottocategorie di discariche di cui all'art. 7-sexies, e non per tutte le discariche non pericolose in generale, né tantomeno uno studio delle ricadute emissive nei termini più gravosi del caso citato da controparte.

Con il sesto mezzo di gravame il Comune lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non ha accolto il sesto motivo del ricorso di primo grado con il quale era stato lamentato il travisamento operato in corso di istruttoria in relazione alla portata e ai contenuti del documento cosiddetto "Firmano pulita" e, in ogni caso, che l'autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio della discarica in questione si porrebbe in contrasto gli obiettivi del Contratto di Fiume Natisone, sottoscritto anche dalla Regione, che mira,

per l'appunto, a tutelare il fiume e l'ambiente circostante, oltre a promuovere le bellezze del territorio, nonché con l'avvenuto inserimento di alcuni ambiti immediatamente confinanti con l'area della ex Cava "Murà" nell'inventario dei prati stabili naturali.

Il motivo è infondato in ordine a entrambi i profili delineati.

Con riferimento al documento relativo al programma "Firmano Pulita", occorre considerare che tale programma nasce come "progetto tecnico economico per la realizzazione delle opere finalizzate al recupero ambientale [...] delle aree degradate di Premariacco e Cividale del Friuli" (cfr. DGP n. 474 dd. 15 novembre 1999 della ex Provincia di Udine).

La Provincia di Udine aveva richiesto la sua approvazione alla Regione che, con DGR n. 3909/1999 dd. 17 dicembre 1999, aveva disposto di approvare il citato programma, demandando alla Direzione regionale dell'Ambiente l'assunzione degli atti di competenza in ordine al relativo finanziamento.

Come correttamente rilevato nella decisione impugnata, nel corso del tempo il quadro normativo di riferimento ha subito una significativa evoluzione.

L'art. 196, comma 1, codice dell'ambiente, ha disciplinato le competenze delle regioni in materia di gestione e smaltimento rifiuti, prevedendo che "Sono di competenza delle regioni, nel rispetto di principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte IV del presente decreto ..." una serie di attività, tra cui "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, nel rispetto dei criteri generali indicati dall'art. 195, comma 1 lett. p)" (lett. (n art. 196).

La Regione FVG ha, in attuazione di tale ultima previsione, adottato i Criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti (Clir) con il già citato DPREg. n. 58/2018.

In base a tali nuovi criteri, sul sito interessato dalla realizzazione della discarica gravano vincoli di localizzazione (Criterio 8A Distanza dai centri abitati e da funzioni sensibili – Criterio 8B Distanza da case sparse – Criterio 6F Territori

contermini alla Rete Natura 2000), tutti caratterizzati da un livello di tutela corrispondente all'attenzione limitante (AL), ma non criteri localizzativi escludenti.

Il programma Firmano Pulita “risulta, pertanto, superato alla luce del mutato contesto della pianificazione regionale, con la conseguenza per cui nulla si oppone attualmente alla realizzazione di una discarica sul territorio interessato.

Con riferimento alla asserita mancata applicazione al Contratto di Fiume del Natisone, in senso contrario si rileva che i Contratti di fiume sono documenti sottoscritti dai comuni interessati dal percorso del singolo fiume e dagli enti istituzionali competenti in materia al fine di valorizzare le 34 zone fluviali. Per quanto concerne il Contratto di Fiume del Natisone, lo stesso non era nemmeno stato sottoscritto al tempo dell'istruttoria relativa al procedimento oggetto di giudizio. Infatti, come risulta dal verbale conclusivo della conferenza di servizi, alla data di conclusione della Conferenza di servizi stessa, la relativa procedura era ancora in itinere e vi era unicamente un documento di intenti del 6 febbraio 2017.

Alla luce delle considerazioni che precedono l'appello deve, nel suo complesso, essere respinto.

Le spese del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Condanna la parte appellante alla rifusione delle spese di lite che liquida in complessivi € 6000,00 (seimila), oltre accessori di legge, in favore, pro quota, della Gesteco s.p.a. e della Regione Friuli Venezia Giulia

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2025 con
l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Neri, Presidente

Silvia Martino, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere

L'ESTENSORE

Luigi Furno

IL PRESIDENTE

Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO