

Pubblicato il 06/07/2026

N. 04247/2026 REG.PROV.COLL.
N. 00571/2026 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 OMISSIS (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 571 del 2026, proposto da OMISSIS, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

OMISSIS, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato OMISSIS, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale n. 46/2025 del 17.11.2025 del OMISSIS avente ad oggetto "Dichiarazione di contrarietà dalla realizzazione e/o ampliamento di impianti industriali ad impatto ambientale, inclusi i sistemi BEES - Delibera di Giunta Comunale n.

125/2025";

- della deliberazione della Giunta Comunale n. 125 del 11.11.2025 del OMISSIS avente ad oggetto "Proposta di deliberazione al Consiglio Comunale, dichiarazione di contrarietà dalla realizzazione e/o ampliamento di impianti industriali ad impatto ambientale, inclusi i sistemi BEES - Approvazione";

- di ogni atto preordinato, connesso e conseguente, anche di estremi sconosciuti ove lesivi degli interessi dei ricorrenti, ivi compresi: i) la deliberazione del Consiglio Comunale n 47 del 17.11.2025 del OMISSIS avente ad oggetto "Sistema di accumulo elettrochimico (B.E.S.S.) proposto da OMISSIS nell'Area Industriale ASI - Valutazioni e indirizzi del Consiglio Comunale in ordine a tutela ambientale, sviluppo industriale e salvaguardia del patrimonio dell'Ente"; ii) la deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 28.11.2025 del OMISSIS avente ad oggetto "Diniego Fermo ed inderogabile al progetto di implementazione di 2 impianti per il trattamento della Forsu (Frazione Organica Rifiuti Solidi Urbani - Indirizzi)".

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del OMISSIS; Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2026 il dott. OMISSIS e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Parte ricorrente impugna le delibere della giunta e del consiglio comunale indicate in epigrafe recanti “dichiarazione di contrarietà alla realizzazione e/o ampliamento di impianti industriali ad impatto ambientale, inclusi i sistemi BESS”; in dettaglio, con tali provvedimenti, sul presupposto che l’ambito territoriale del OMISSIS è da anni interessato dalla presenza di numerosi impianti di trattamento, stoccaggio e smaltimento di rifiuti pericolosi e non (tra cui la zona “ex Area Pozzi”, già facente parte di un progetto di bonifica ambientale) e che sussistono criticità ambientali, si è provveduto a dichiarare tale territorio “area ambientalmente satura” ai fini dell’insediamento e/o ampliamento di impianti ad impatto ambientale ed è stata formalizzata la posizione di contrarietà a nuovi insediamenti industriali di tale genere. Al contempo, l’amministrazione ha deliberato di chiedere al Ministero dell’ambiente, alla Regione Campania, alla Provincia di Caserta: i) la sospensione di ogni nuova procedura autorizzativa relativa a impianti ad impatto ambientale nel proprio territorio comunale; ii) la bonifica immediata della “ex Area Pozzi” e delle aree circostanti; iii) il potenziamento dei controlli ambientali da parte di ARPAC, ASL, forze dell’ordine e altri soggetti competenti. Al contempo, si è statuito di impegnare gli uffici comunali preposti a partecipare attivamente a tutte le conferenze di servizi relative ai procedimenti di cui ai precedenti punti, rappresentando la contrarietà del OMISSIS per le ragioni esposte. Nel gravame si deduce di avere un interesse ad agire in quanto le deliberazioni impugnate, pur non indicando nominativamente la società

ricorrente (titolare di autorizzazione unica ex art. 208 del codice dell'ambiente ed esercente attività di gestione di rifiuti nel OMISSIS, in zona industriale ASI), sono in tesi atti generali immediatamente lesivi, in quanto idonei ad incidere in modo diretto, concreto e attuale sull'attività imprenditoriale esercitata dalla società ricorrente in ragione della possibile preclusione alla installazione di ulteriori impianti di trattamento, stoccaggio, smaltimento rifiuti e all'ampliamento di impianti industriali e/o energetici di impatto ambientale esistenti, quindi con incidenza sulle potenzialità espansive della propria attività economica.

In punto di diritto la istante lamenta violazione di legge ed eccesso di potere sotto distinti profili.

Con le prime due censure lamenta l'illegittimità delle delibere impugnate per incompetenza in quanto la determinazione dei criteri di individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di stoccaggio e smaltimento dei rifiuti speciali è di competenza concorrente statale e regionale (artt. 195, 196, 197 del codice dell'ambiente che rimettono alla Provincia l'individuazione delle aree idonee e non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e smaltimento di rifiuti, sulla base del piano territoriale di coordinamento - PTC), pertanto sarebbe illegittima l'individuazione di criteri localizzativi da parte dell'ente locale e, nella specie, la parte ricorrente rileva che le prescrizioni del PTCP di Caserta non vietano l'allocatione sul territorio de quo della realizzazione e dell'ampliamento di siti di impatto ambientali.

Si assume inoltre l'illegittimità per contrasto con il PRT dell'Area di

sviluppo industriale della Provincia di Caserta (con valore di piano sovracomunale) che consente l'allocazione di stabilimenti di trattamento dei rifiuti nell'ambito delle zone ASI Caserta; l'atto deliberativo sarebbe altresì illegittimo per sviamento e violazione del giusto procedimento, in quanto con una delibera consiliare si introdurrebbe una variante al PRG del OMISSIS e al PRT del Consorzio ASI.

La gravata attività deliberativa sarebbe inoltre illegittima per contraddittorietà con precedenti atti di assenso resi dal Comune in altri procedimenti autorizzativi, anche *per silentium* ai sensi dell'art. 14 bis, comma 4, della L. n. 241 del 1990.

Sussisterebbe ancora difetto di motivazione e carenza di istruttoria: in particolare sarebbe priva di fondamento l'affermazione riportata nelle delibere gravate, secondo cui la presenza di numerosi impianti di trattamento, stoccaggio e smaltimento di rifiuti in zona di pertinenza ASI avrebbe inciso negativamente sulla qualità dell'ambiente e sulla vivibilità del territorio, visto che gli interventi in essere avrebbero ricevuto pareri favorevoli dell'ARPAC, dell'ASL, della Provincia di Caserta, del Consorzio ASI e dello stesso OMISSIS, non sarebbero documentate criticità per la salute pubblica, la qualità dell'area ed eventuali contaminazioni del suolo, sarebbe illegittima una esclusione indiscriminata di tutti i tipi di impianti, indipendentemente dalle relative caratteristiche.

Infine, l'atto impugnato sarebbe lesivo della libertà di impresa ex art. 41 Cost..

Si è costituito il OMISSIS che eccepisce inammissibilità del gravame per carenza di legittimazione ad agire e di interesse a ricorrere

evidenziando che la ricorrente prospetta un pregiudizio meramente eventuale, non attuale, inoltre l'impugnazione avrebbe ad oggetto un mero atto di indirizzo, in assenza di atti concretamente lesivi. Nel merito, l'ente locale replica alle censure e chiede il rigetto del ricorso.

Dopo ulteriore scambio di memorie, all'udienza pubblica del 23.6.2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Coglie nel segno l'eccezione di inammissibilità del gravame sollevata dalla difesa dell'ente locale, in quanto il ricorso ha ad oggetto deliberazioni aventi natura di mero indirizzo politico-amministrativo, e dunque sono prive di efficacia lesiva immediata e diretta nei confronti della posizione giuridica della ricorrente.

È principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa quello per cui hanno natura di atto di indirizzo i provvedimenti che, senza condizionare direttamente la gestione di una concreta vicenda amministrativa, si limitano a impartire agli organi competenti le direttive necessarie per orientare l'esercizio delle funzioni a essi attribuite, in vista del raggiungimento di obiettivi predefiniti (OMISSIS, sez. II, 12 aprile 2005, n. 531; 22 dicembre 2025, n. 2203). Tali atti si caratterizzano, sotto il profilo strutturale, per l'assenza di un contenuto amministrativo immediatamente eseguibile: essi si limitano a disegnare una cornice programmatica, destinata a essere sviluppata da singoli, successivi provvedimenti gestionali adottati dagli uffici competenti. È proprio l'interposizione necessaria di tale ulteriore attività provvedimentale a precludere all'atto di indirizzo l'idoneità a incidere sulla sfera giuridica dei terzi, sicché esso non soddisfa il requisito della

lesività attuale e concreta richiesto, a pena di inammissibilità, dagli artt. 35, comma 1, lett. b), c.p.a. e 100 c.p.c. (richiamato, nel processo amministrativo, dall'art. 39 cod. proc. amm.).

Si tratta, peraltro, di una qualificazione che non può essere ritagliata sul mero *nomen iuris* utilizzato dall'organo deliberante, né sulla competenza formale dell'organo che adotta l'atto, ma deve essere condotta avendo riguardo al contenuto concreto e specifico dell'atto medesimo (OMISSIS, sez. II, n. 2203/2025). Ne discende, simmetricamente, che un atto formalmente qualificato come "di indirizzo" dal medesimo organo che lo adotta va riqualificato come atto a contenuto provvedimentale ove rechi una disciplina dettagliata e specifica, tale da demandare agli uffici esecutivi mere attività di ordine attuativo: in tal caso esso si risolve, nella sostanza, in una statuizione immediatamente vincolante, autonomamente impugnabile e soggetta alle ordinarie garanzie procedurali (OMISSIS n. 2203/2025 e n. 531/2005).

Il medesimo principio trova conferma, sotto un profilo complementare, nella sentenza del OMISSIS, Sez. IV, 21 marzo 2025, n. 2350, la quale ha respinto il motivo di appello con cui una parte sosteneva l'inammissibilità del ricorso di primo grado proposto (anche) avverso una delibera di giunta, qualificata come mero atto di indirizzo politico. Il OMISSIS ha chiarito che l'eventuale natura di indirizzo della delibera comunale non priva, di per sé, il ricorrente della facoltà di agire in giudizio quando il gravame investa, in via concorrente, anche atti puntuali e concreti, immediatamente lesivi, adottati a valle dell'atto di indirizzo medesimo. A contrario, se ne trae che, ove il ricorso si appunti

esclusivamente sull'atto di indirizzo, senza investire l'atto applicativo dotato di autonoma e immediata capacità lesiva, esso non supera il vaglio di ammissibilità, per difetto di un provvedimento idoneo a incidere, da solo, sulla sfera giuridica del ricorrente.

Tanto premesso, nella presente fattispecie le delibere impugnate costituiscono meri atti di indirizzo, con cui l'ente locale promanante ha manifestato la propria assoluta e netta contrarietà alla collocazione ed all'ampliamento di qualsiasi impianto di trattamento rifiuti entro il proprio ambito territoriale in forza del preminente interesse pubblico alla tutela della salute dei cittadini e dell'ambiente, senza recare alcuna statuizione immediatamente vincolante né alcuna lesione diretta e concreta della posizione della ricorrente, la cui autorizzazione in materia ambientale non viene in alcun modo incisa.

Né può giovare alla deducente la circostanza che l'atto impugnato richiami, in parte motiva o dispositiva, contenuti riferibili a una fase istruttoria o a valutazioni di carattere generale: tali elementi, infatti, non incidono sulla qualificazione sostanziale dell'atto come indirizzo, ogniqualvolta esso non rechi una disciplina compiuta e immediatamente operativa della singola vicenda amministrativa, ma si limiti a orientare, per il futuro, l'azione degli uffici competenti.

Il ricorso, per le ragioni esposte, deve pertanto essere dichiarato inammissibile con conseguente condanna di parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il OMISSIS – Napoli (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando, dichiara inammissibile

il ricorso in epigrafe.

Condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune resistente costituito che liquida in € 1.500,00 (millecinquecento/00) oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 23 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

OMISSIS, Presidente

OMISSIS, Consigliere, Estensore

OMISSIS, Consigliere

L'ESTENSORE
OMISSIS

IL PRESIDENTE
OMISSIS

IL SEGRETARIO