

Publicato il 15/05/2026

N. 03085/2026 REG.PROV.COLL.  
N. 04180/2025 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 Tribunale Amministrativo Regionale della Campania**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4180 del 2025, proposto da Pirotecnica Afragolese Surl, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Enrico Iossa, Vincenzo Esposito, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

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

Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per Gli Affari Regionali e Le Autonomie, Struttura di Missione Zes, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi ope legis dall'Avvocatura Distrettuale Napoli, domiciliataria ex lege in Napoli, via Diaz 11;

*per l'annullamento*

- della nota priva di prot. del 18 giugno 2025, notificata in pari data, del Comune di Acerra, V Direzione, con la quale di fatto si comunica che non si procederà a stipulare la convenzione a seguito della emanazione

dell'autorizzazione unica n.153 dell'08.04.2025 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione ZES;

INOLTRE PER

la declaratoria di illegittimità dell'inadempimento serbato dal Comune di Acerra sulla istanza di stipula della convenzione a seguito della emanazione dell'autorizzazione unica n.153 dell'08.04.2025 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione ZES,

NONCHE' PER LA CONDANNA

del Comune di Acerra alla stipula della convenzione per la esecuzione dell'autorizzazione unica n.153/2025 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione ZES

IN VIA SUBORDINATA PER LA NOMINA DI UN COMMISSARIO AD ACTA

NEL CASO DI ULTERIORE INADEMPIMENTO volto all'adozione di ogni provvedimento utile a consentire alla ricorrente di procedere alla immediata stipula della convenzione con il Comune di Acerra in ottemperanza a quanto previsto nella suddetta autorizzazione unica n.153/2025 ed a procedere a realizzare l'intervento già autorizzato,

NONCHE' INFINE PER LA CONDANNA EX ART. 30 C.P.A. DELLA AMMINISTRAZIONE INTIMATA

al risarcimento del danno ingiusto, subito e subendo, con interessi e rivalutazione, come per legge,

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Acerra e di Presidenza del Consiglio dei Ministri Dipartimento per Gli Affari Regionali e Le Autonomie e di Struttura di Missione Zes;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2026 la dott.ssa Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

La società ricorrente espone che con atto prot. n.rep.prov.na/na-supro 14023/22-01-2025, ha presentato allo sportello unico digitale SUD ZES istanza di autorizzazione unica ai sensi dell'art.15 del d.l. 19.09.2023, n.124, convertito con modificazioni dalla l. 13.11.2023, n.162, avente ad oggetto “la realizzazione di un deposito di vendita e consumo permanente e negozio di minuta vendita di materiale esplodenti dei IV e V categoria gruppi, b), c), d) ed e), da realizzare sul territorio di Acerra (NA), ubicato alla via settembre c. da feudo, censito in catasto terreni, al f.47, p.lla 12”

Aggiunge che con nota prot. n.19956 del 29.01.2025 è stata indetta la Conferenza dei servizi in forma semplificata ed in modalità asincrona ex artt.14 bis e ss. della l. n.241/90, invitando le seguenti amministrazioni: Comune di Acerra, Comune di Pomigliano d'Arco, Ente Idrico Campano, Città Metropolitana di Napoli, ASL Napoli 2 Nord, Comando Provinciale dei VV.FF. di Napoli, Genio Civile di Napoli, GORI spa, nonché la ricorrente per gli adempimenti di competenza, fissando, altresì, la data dell'eventuale riunione in modalità sincrona, ai sensi del combinato disposto dell'art.14 bis, co.2, lett.d), della l. n.241/1990 e dell'art.15, co.4 lett.b del d.l. n.124/2023, per il giorno 07.03.2025. La riunione del 07.03.2025 veniva spostata all'11.03.25 e vi partecipavano solamente la Struttura di Missione ZES, la Città Metropolitana di Napoli con richiesta di chiarimenti e la società ricorrente ( cfr all.5).

All'esito del deposito da parte della società ricorrente dei chiarimenti richiesti ( cfr all.6, 7 e 8), la Conferenza dei servizi veniva rinviata al 24.03.2025 alla quale erano presenti solo la Struttura di Missione ZES e la società ricorrente. In tale riunione il RUP, preliminarmente prendeva atto che in relazione all'istanza in esame risultava pervenuto parere contrario del Comune di Acerra Protocollo del 06-02-2025.

Pertanto il RUP preso atto dell'assenza delle Amministrazioni coinvolte e richiamata tutta la documentazione/elaborati, grafici/atti/corrispondenze/pareri/integrazioni, ha chiuso la Conferenza di Servizi ex art. 14 ter e ss. L. 241/90 e si è riservato le proprie determinazioni ( cfr all.10).

All'esito, in data 8 aprile 2025 ha emanato l'autorizzazione unica n.153/2025 ( cfr all.11) nella quale letta tutta la documentazione della pratica ed applicati gli artt.14 bis e ter della l. n.241/90 ha superato ogni altro dissenso, anche ai sensi dell'art.15 co.5, seconda parte del d.l. n.124/2023 secondo il quale l'autorizzazione unica "ove necessario, ....costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento".

Precisa la ricorrente che l'autorizzazione unica n.153 del 8 aprile 2025 è stata comunicata a tutte le amministrazioni coinvolte nella Conferenza dei servizi, ma non è stata opposta, né impugnata in sede giurisdizionale da nessun ente pubblico.

In data 18 aprile 2025 la società ricorrente ha proceduto ad inviare domanda di stipula della convenzione. Contestualmente si rendeva disponibile nel caso in cui il Comune di Acerra non considerasse valida la proposta di cessione delle aree, alla conversione in oneri ai sensi della l. n.10/77, allegando il calcolo delle superfici e dei volumi ( cfr all.12).

Il Comune di Acerra rispondeva con una nota interlocutoria del 02.05.2025, nella quale chiedeva al RUP della ZES di chiarire quali fossero gli standard necessari per il soddisfacimento di quanto previsto dal dm. n.1444/1968 . Poiché perdurava la mancata risposta definitiva, la ricorrente sollecitava ed il Comune di Acerra le comunicava con nota del 18.06.2025 una serie di obiezioni, diffidando il Coordinatore della Struttura ZES ad annullare il detto provvedimento .

Con il presente ricorso la soc. Pirotecnica da un lato impugna detta nota, e dall'altro -previa declaratoria dell'inadempimento del Comune di Acerra alla

stipula della convezione in attuazione della autorizzazione unica n.153/2025 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di missione ZES- chiede che sia pronunciata la condanna del Comune alla stipula della convenzione, e la nomina di un commissario ad acta.

Il ricorso è affidato alle seguenti censure:

A) SULL'INADEMPIMENTO DEL COMUNE DI ACERRA ALLA STIPULA DELLA CONVENZIONE , con richiesta di sentenza di condanna alla stipula della convenzione-

I-VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 2, 3, 6 E 7, 8 e 10 DELLA L. N. 241/90 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ARTT. 9 e ss. d.l. n.124/2023 ed artt.14 e ss. l. n.241/90 - VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI BUON ANDAMENTO, TRASPARENZA ED IMPARZIALITÀ DELLA P.A. - ECCESSO DI POTERE

Nel rispetto della procedura e dei termini previsti dagli artt.14 e ss. della l. n.241/90 il Coordinatore della Struttura di missione ZES, valutate tutte le istanze ha deciso per la emanazione dell'autorizzazione unica.

Nonostante ciò il Comune di Acerra si rifiuta di stipulare la convenzione, di fatto bloccando la realizzazione dell'intervento ed adducendo un generico contrasto con la zona agricola E del piano regolatore del Comune, omettendo di considerare che ai sensi dell'art.15 co.5, seconda parte del d.l. n.124/2023 l'autorizzazione unica “ove necessario, essa costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dell'intervento”.

La ZES Campania è stata istituita con D.P.C.M. 11 maggio 2018, che ha recepito la d.G.R. Campania 28 marzo 2018 n.175, di individuazione delle aree. Il Comune di Acerra rientra tra queste. La Struttura di missione ZES Unica, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, svolge compiti di coordinamento, attuazione e gestione delle attività relative alla Zona Economica Speciale Unica per il Mezzogiorno. In particolare, si occupa di

coordinare il Piano strategico, rilasciare l'Autorizzazione Unica per le imprese, gestire le opere PNRR di competenza, e promuovere l'attrattività della ZES.

Si aggiunge che la ZES è uno strumento di sviluppo economico previsto in termini generali prima dagli artt. 4 e ss. del d.l. 20 giugno 2017 n.91 e, poi dal d.l. n.124/2023, e consiste in “una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l’esercizio di attività economiche ed imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno, può beneficiari di speciali condizioni in relazione agli investimenti ed alle attività di sviluppo di impresa”. Essa si può istituire con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri nelle Regioni svantaggiate del Mezzogiorno ed è amministrata da un Commissario straordinario.

Per quanto qui specificamente interessa poi, nell’ambito della ZES, ai sensi dell’art. 14 del d.l. n.123/2023 si prevede che “I progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, produttive e logistiche... non soggetti a segnalazione certificata di inizio attività, sono soggetti ad autorizzazione unica, nel rispetto delle normative vigenti in materia di valutazione di impatto ambientale. L'autorizzazione unica di cui all'articolo 15 sostituisce tutti i titoli abilitativi e autorizzatori, comunque denominati, necessari alla localizzazione, all' insediamento, alla realizzazione, alla messa in esercizio, alla trasformazione, alla ristrutturazione, alla riconversione, all'ampliamento o al trasferimento nonché alla cessazione o alla riattivazione delle attività economiche, industriali, produttive e logistiche”.

Questa autorizzazione unica, in base al successivo art.15 segue un procedimento con termini perentori assegnati ed è rilasciata dal Commissario straordinario all’esito di un’apposita conferenza di servizi.

In mancanza di ricorso avverso la stessa, il che non è avvenuto nella specie , si determinerebbe la piena efficacia dell’autorizzazione unica n.153/2025 della struttura di missione ZES che non può essere disapplicata da una delle amministrazioni coinvolte nel procedimento di rilascio.

II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. –  
VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 14 e ss  
DELLA L. N. 241/90 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE ART.  
15 e ss DEL D.L.123/2023

La conferenza di servizi garantisce un dialogo tra pp.aa. e rientra, insieme al silenzio assenso e alla s.c.i.a., ai sensi dell'art. 29, comma 2, l. n. 241 del 1990, tra gli istituti che sono volti a garantire il livello essenziale delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

L'art. 14 quater specifica che “La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati”. Il comma 2 della norma appena richiamata detta le condizioni affinché un'autorità amministrativa possa contestare l'esito della conferenza di servizi.

Si può invero, con adeguata motivazione, invitare l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-nonies. Si può altresì sollecitarla, ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-quinquies purché si tratti di PPAA che abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 14-ter, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini,.

Solo per le amministrazioni dissenzienti preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, è previsto un potere di contestazione della determinazione finale, attraverso l'opposizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Non potrebbe riconoscersi l'impugnazione avverso il provvedimento finale in favore di chi, pur potendo partecipare alla conferenza di servizi, vi abbia

partecipato solo con una nota generica e non motivata, trattandosi di condotte contrastanti con il principio di buona fede e leale collaborazione, previsto dall'art. 1, comma 2 bis, l. n. 241 del 1990.

Peraltro il Comune, in data 18 giugno 2025, con la nota impugnata, ha dedotto di avere presentato istanza di autotutela, ma la ricorrente pone in dubbio che la stessa sia mai stata ricevuta dalla ZES. In ogni caso, eccepisce che la contestazione del diniego di ritirare in autotutela un provvedimento amministrativo si infrange contro la natura ampiamente discrezionale del potere di autotutela, previsto dall'art. 21 nonies l. 241 del 1990.

B) Sulla impugnativa della nota priva di prot. del 18 giugno 2025, notificata in pari data, del Comune di Acerra, V Direzione

L'amministrazione comunale in applicazione dell'art.15, co.4, lett.c), del d.l. 123/023, non ha il potere di impugnare autonomamente la autorizzazione unica n.153/2023, ma solo il potere di esercizio di autotutela. Pertanto la ricorrente articola le seguenti ulteriori censure:

III. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. –  
VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 14 e ss.  
DELLA L. N. 241/90 – VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE  
ART.15 DEL D.L. n.123/2023 –

Sarebbero irrilevanti o smentite tutte le contestazioni dell'amministrazione comunale.

a)Sul primo punto, le contestazioni del Comune di Acerra deducono che l'autorizzazione sarebbe stata rilasciata sulla base di dichiarazioni non veritiere rese dal progettista, Ing. Carmine Anatriello, il quale ha affermato che le aree oggetto dell'intervento risultano urbanizzate. Deduce la ricorrente che ciò è un travisamento degli atti, atteso che in coerenza con quanto previsto dal comma 2, dell'art. 12 D.P.R. 380/01 , nella documentazione presentata alla ZES è indicato che verranno realizzate le opere di urbanizzazione primaria necessarie.

Nella propria relazione, il RUP non ha espresso alcun parere in merito alla necessità di eventuali opere di urbanizzazione, standard o aree da cedere al Comune. Successivamente, ha rinviato la questione all'Ufficio Tecnico Comunale, che, sulla base di motivazioni non chiaramente espresse in forma ufficiale, dovrebbe sottoscrivere una Convenzione con la Pirotecnica Afragolese. Peraltro la questione delle opere di urbanizzazione o standard da cedere al Comune non può influire sulla legittimità dell'A.U. n.153/25, in quanto nessuna norma giuridica condiziona la legittimità o l'efficacia del permesso di costruire al preventivo pagamento dei contributi previsti per il rilascio del titolo ed in secondo luogo perché la quantificazione è espressamente indicata nell'autorizzazione unica. Peraltro la società ricorrente all'atto dell'invio della domanda di stipula della convenzione (cfr. all.12), ha inviato al Comune stesso il prospetto degli oneri di conversione in caso di non accettazione della proposta di cessione delle aree.

b) sul secondo punto delle obiezioni, ove si contesta che nell'istanza si fa esplicito riferimento, in un primo momento, all'indizione della Conferenza dei Servizi ai sensi dell'art. 8 della L.160/2010 (in variante allo strumento urbanistico) e, successivamente, si richiede il Permesso di Costruire (P.d.C.) in deroga ai sensi dell'art. 14 del DPR 380/2001 (che si applica esclusivamente per insediamenti di interesse pubblico). Il Comune obietta pertanto che nell'autorizzazione rilasciata non viene specificato quale normativa si applica, se la L. 160/2010 o il DPR 380/2001, considerando che l'attuazione dell'intervento e gli adempimenti consequenziali differiscono a seconda che si faccia riferimento all'una o all'altra norma.

Per contro la ricorrente eccepisce che la domanda presentata riguarda la richiesta di "P.D.C. per la realizzazione di un deposito di vendita e consumo permanente e negozio di minuta vendita di materiali esplosivi di IV e V categoria, gruppi B/C/D/E, da realizzare nel territorio di Acerra (NA), ubicato nell'area di Settembre - C.da Feudo, censito in Catasto Terreni al F. 47 P.lla 122, Comune di Acerra". Nella domanda si richiama un procedimento ai

sensi dell'art. 20 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dell'art. 7 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160. La conferenza dei servizi è stata indetta dallo ZES con nota inviata in data 29/01/2025. Tuttavia, nella documentazione rilasciata non viene fatta menzione della richiesta ai sensi dell'art. 14 del DPR 380/2001

c) Sul terzo punto delle obiezioni:

Nello stesso si contesta che la Città Metropolitana, con propria nota, ha esplicitamente richiesto al RUP di relazionare su alcune circostanze utili all'espressione del parere definitivo. Tuttavia, il RUP non ha riscontrato tale richiesta e, di conseguenza, la Città Metropolitana non è stata messa nelle condizioni di pronunciarsi.

La ricorrente eccepisce che la Città Metropolitana con nota n° 29371 del 17/02/2025 ha richiesto chiarimenti riguardo alla documentazione relativa al P.D.C. per la realizzazione di un deposito di vendita e consumo permanente e negozio di minuta vendita di materiale esplodente di IV e V categoria gruppi B/C/D/E, avanzata dalla società Pirotecnica Afragolese S.u.r.l. In data 11/03/2025, durante la conferenza dei servizi la ricorrente tramite il proprio tecnico, precisò che avrebbe fornito le risposte e i chiarimenti richiesti. Il 15/03/2025, la società ha inviato la documentazione richiesta tramite il tecnico incaricato ( cfr. all.6, 7 e 8). Il 24/03/2025, giorno in cui si aggiornò la conferenza dei servizi, la Città Metropolitana non era presente e non inviò alcuna comunicazione in merito alle osservazioni sollevate in precedenza. Ciò avrebbe superato ogni obiezione, alla luce della normativa sulla disciplina delle conferenze di servizi , atteso che :

- La mancata comunicazione delle determinazioni entro il termine perentorio equivale ad assenso senza condizioni, salvo i casi in cui disposizioni europee richiedano provvedimenti espressi.
- Scaduto il termine, l'amministrazione procedente deve adottare, entro cinque giorni lavorativi, una determinazione motivata di conclusione della conferenza.

d) Sul quarto punto delle obiezioni:

Con lo stesso il Comune contesta che nella propria relazione, il RUP non ha espresso alcun parere in merito alla necessità di eventuali opere di urbanizzazione, standard o aree da cedere al Comune. Successivamente, ha rinviato la questione all'Ufficio Tecnico Comunale, che, sulla base di motivazioni non chiaramente espresse in forma ufficiale, dovrebbe sottoscrivere una Convenzione con la Pirotecnica Afragolese.

La ricorrente eccepisce che, in base a consolidata giurisprudenza ( ex multis sentenza del TAR Campania Napoli n.4226/2025) l'omessa determinazione degli oneri concessori, delle opere di urbanizzazione o standard da cedere al Comune non può influire sulla legittimità dell'A.U. n.153/25, in quanto nessuna norma giuridica vigente condiziona la legittimità o l'efficacia del permesso di costruire al preventivo pagamento dei contributi previsti per il rilascio del titolo ed in secondo luogo perché la quantificazione è espressamente indicata nell'autorizzazione unica.

Relativamente a tale ultimo aspetto, si deduce che la società ricorrente all'atto dell'invio della domanda di stipula della convenzione (cfr. all.12), ha inviato al Comune stesso il prospetto degli oneri di conversione in caso di non accettazione della proposta di cessione delle aree. Il "credito" del Comune, dunque, è esplicitamente riconosciuto in sede di conferenza di servizi (e nella stessa A.U., nella quale si specifica che "Restano fermi e impregiudicati gli adempimenti di cui al D.P.R. n.380/01"). Non avendo, tuttavia, il Comune formulato alcuna rideterminazione o fatto alcuna scelta non può trincerarsi sulla richiesta a sua volta di quali siano gli standard necessari al soddisfacimento di quanto previsto dal d.m. n.1444/1968 ( cfr. all.13).

e) sul quinto punto delle obiezioni:

Il Comune contesta che l'intervento in oggetto riguarda un deposito destinato alla vendita, attività che, essendo di natura commerciale, non rientra tra le competenze della ZES.

Tale affermazione viene contestata, rilevandosi che :

Lo Sportello Unico Digitale (S.U.D.) della ZES, denominato S.U.D. ZES, ha l'obiettivo di promuovere un rilancio unitario delle attività produttive nelle regioni del Mezzogiorno, come individuato dalla normativa europea, e che sono ammissibili alle deroghe previste dall'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Al suo interno, confluiscono gli sportelli unici digitali attivati ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera a-ter), del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2017, n. 123, ai quali sono attribuite, nei casi previsti dall'articolo 14, le funzioni dello sportello unico per le attività produttive (SUAP), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160.

Nell'ambito dell'area della ZES unica, il S.U.D. ZES ha competenza in relazione a:

- ai procedimenti amministrativi inerenti alle attività economiche e produttive di beni e servizi, nonché a tutti i procedimenti riguardanti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi;
- ai procedimenti amministrativi relativi agli interventi edilizi, inclusi quelli di trasformazione del territorio a iniziativa privata, sugli edifici esistenti e quelli necessari alla realizzazione, modifica ed esercizio di attività produttive;
- ai procedimenti amministrativi riguardanti la realizzazione, l'ampliamento e la ristrutturazione di strutture dedicate a eventi sportivi o culturali di pubblico spettacolo.

f) sul sesto punto delle obiezioni:

Il Comune contesta che l'Ing. Anatriello ha affermato che l'intervento rientra nella filiera del "Made in Italy di qualità", il che non sarebbe verificato. La ricorrente eccepisce che dalla documentazione progettuale si rileverebbe la smentita delle contestazioni de quibus.

#### DOMANDA DI RISARCIMENTO DANNI

La ricorrente chiede altresì il ristoro dei danni subiti da imputare anche alla perdita di chance, oltre che al lucro cessante conseguenti ad un giudizio non

corretto operato dall'Amministrazione

Si è costituita in giudizio la Presidenza del consiglio dei Ministri, che ha eccepito:

Il proprio difetto di legittimazione passiva, in ragione della circostanza che alcun atto o provvedimento di competenza del Commissario ZES risulta oggetto di impugnazione. Ha dedotto che l'autorizzazione unica n. 153/2025 è soggetta alle seguenti condizioni: «Resta altresì fermo l'obbligo, in capo al soggetto proponente, di rispettare ed eseguire gli adempimenti di legge nei confronti di tutte le Amministrazioni/Enti coinvolti in conferenza di servizi, seppur assenti, e di conformarsi alle successive previsioni e indicazioni esecutive dettate dai medesimi Enti coinvolti.. Resta, altresì, ferma e impregiudicata, in capo alla società proponente, la stipula di apposita convenzione per la determinazione degli standard urbanistici e per la cessione delle aree, in ossequio al D.M. 1444/68, nonché il rispetto degli obblighi previsti dal T.U.L.P.S.»

Si è costituito altresì il Comune di Acerra, contestando la fondatezza del ricorso, rilevando una serie di criticità verificatesi in conferenza di servizi e segnatamente:

sul primo motivo di ricorso ribatte che con nota del 6 febbraio 2025, il Comune di Acerra ha espresso parere negativo, evidenziando l'incompatibilità urbanistica dell'intervento con la destinazione agricola (zona E) dei terreni interessati. La Città Metropolitana di Napoli, a sua volta, ha richiesto specifici chiarimenti istruttori, che tuttavia non hanno trovato adeguato riscontro. Nonostante il dissenso espresso dal Comune e le lacune istruttorie, la Conferenza dei Servizi è stata chiusa il 24 marzo 2025, in assenza della gran parte delle amministrazioni convocate, e l'8 aprile 2025 il RUP della Struttura ZES ha adottato l'autorizzazione unica n. 153/2025, ritenendo superato ogni contrasto e qualificando l'intervento come variante allo strumento urbanistico. Persistendo l'incertezza e ricevuta la diffida della società del 16 giugno 2025, l'Amministrazione comunale – non potendo restare inerte rispetto a un titolo

fondato su dichiarazioni progettuali non veritiere circa lo stato dei luoghi e sulla mancata valutazione di elementi istruttori rilevanti – ha indirizzato in data 18 giugno 2025 una nota di diffida alla Struttura di Missione ZES, sollecitando l'esercizio del potere di autotutela in ordine all'autorizzazione rilasciata.

Sui motivi di ricorso controdeduce nei seguenti termini:

Sebbene l'autorizzazione unica possa elevarsi a variante degli strumenti urbanistici, ciò presuppone che l'autorità procedente sia stata posta nelle condizioni di conoscere correttamente le effettive condizioni urbanistiche e materiali dell'area interessata. Nel caso di specie, l'autorizzazione è stata rilasciata sulla base di dichiarazioni progettuali manifestamente erranee, nelle quali si affermava che l'area fosse urbanizzata, mentre è priva delle opere primarie da realizzarsi.

Né, in proposito, nella propria relazione, il RUP della Struttura ZES, che ha adottato l'autorizzazione unica de qua, esprime alcun parere sulla necessità di eventuali opere di urbanizzazione, di standard o di aree da cedere al Comune, salvo poi rinviare all'Ufficio Tecnico Comunale la sottoscrizione di una Convenzione in merito. La stessa normativa ZES non sottrae i titoli abilitativi al rispetto dei principi di leale collaborazione istituzionale e di veridicità delle dichiarazioni rese dai privati. Si contesta che la procedura semplificata non consente di surrogare integralmente il ruolo del Comune, che resta titolare delle funzioni in materia di urbanizzazione e di tutela del territorio. Non a caso, lo stesso provvedimento ZES richiama la necessità di convenzionamento con l'Ente, a conferma che l'operatività del titolo richiede l'intervento e la cooperazione del Comune.

Sul secondo motivo: obietta di non essere rimasto estraneo al procedimento, avendo preso parte alla Conferenza dei Servizi, esprimendo con nota del 6 febbraio 2025 un chiaro parere negativo, motivato con riferimento alla incompatibilità urbanistica dell'intervento con la destinazione agricola dell'area interessata. La relazione progettuale presentata dalla società

ricorrente ha infatti falsamente qualificato l'area come urbanizzata, laddove si tratta di fondi agricoli privi di opere primarie, come rilevato anche dalla Città Metropolitana di Napoli nel proprio parere. In tale contesto, l'iniziativa del Comune non si traduce in una indebita disapplicazione del titolo, ma costituisce esercizio fisiologico dei poteri di autotutela previsti dall'ordinamento. Non risponde al vero, inoltre, l'ulteriore affermazione della ricorrente secondo cui la diffida al ritiro in autotutela non sarebbe mai stata ricevuta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Struttura di Missione ZES.

Sul terzo motivo di ricorso il Comune rileva che il proprio atto si limita a rilevare circostanze obiettive, che la società tenta oggi di minimizzare. In primo luogo, la contestazione circa la rappresentazione dello stato dei luoghi non trova smentita nella documentazione progettuale. Vero è che il progetto contempla la realizzazione di alcune opere di urbanizzazione primaria, ma ciò conferma che, allo stato attuale, tali opere non esistono. E non è irrilevante la differenza: l'art. 12 del d.P.R. 380/2001 subordina il rilascio del permesso di costruire alla presenza o alla precisa previsione delle opere, non a un impegno generico del privato a realizzarle in futuro.

Quanto al preteso equivoco normativo, non convince l'argomento della ricorrente per cui la domanda sarebbe stata correttamente incardinata ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. 380/2001 e dell'art. 7 del d.P.R. 160/2010. La stessa istanza, infatti, richiama in momenti diversi la l. 160/2010 e l'art. 14 del d.P.R. 380/2001, generando un'incertezza che incide sulla chiarezza e sulla coerenza del procedimento.

Si contesta altresì che la Città Metropolitana avrebbe comunque ricevuto chiarimenti nel corso della conferenza. L'Ente metropolitano aveva chiesto una formale relazione al RUP e non ha mai espresso un parere conclusivo. Quanto alla convenzione urbanistica, non può condividersi la tesi che la sua sottoscrizione fosse un adempimento vincolato e privo di margini, tanto che è proprio la carenza di valutazioni sugli standard urbanistici e sulla cessione di

aree che ha reso impossibile per il Comune sottoscrivere la convenzione, pena la violazione dei propri doveri istituzionali.

Sul quarto motivo la difesa comunale insiste nella assenza di natura commerciale dell'attività. La Pirotecnica si limita a sostenere che la valutazione spettava solo alla Struttura ZES, senza tuttavia confutare il rilievo sostanziale, ossia che un deposito per la vendita di fuochi d'artificio non può dirsi funzionalmente connesso alle finalità produttive per le quali la disciplina ZES è stata concepita. L'intervento richiesto dalla Pirotecnica Afragolese non rientra nell'ambito applicativo del D. L. n. 124/2023, disciplinante gli interventi oggetto di Autorizzazione Unica nelle zone ZES. L'art. 14 decreto-legge n. 124 del 2023 dispone che "...i progetti inerenti alle attività economiche ovvero all'insediamento di attività industriali, sono soggetti ad autorizzazione unica rilasciata ai sensi dell'articolo 15 su istanza di parte".

Ebbene, si deduce che dal sito web della ZES unica è possibile individuare le filiere produttive, previste dal Piano strategico ZES, oggetto dello speciale regime previsto dal d.l. n. 124/2023 , a cui sarebbe estraneo l'odierno intervento . In particolare viene specificato che "Possono accedere al regime semplificato dell'autorizzazione unica i progetti afferenti alle seguenti filiere e tecnologie, come individuate nel Piano strategico ZES, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del decreto legge n. 124 del 2023: Filiere da rafforzare: - Agroalimentare&Agroindustria; - Turismo; - Elettronica&ICT; - Automotive; - Made in Italy di qualità; - Chimica&Farmaceutica; - Navale Cantieristica: - Aerospazio; Ferroviario. Tecnologie da promuovere: - Tecnologie digitali; - Cleantech; -Biotech".

Il Collegio ha disposto istruttoria, con ordinanza n data 12 settembre 2025 n. 2010 , nella quale si è richiesto alla struttura ZES "chiarimenti in ordine all'esercizio del potere di autotutela ed allo stato del relativo procedimento, che è propedeutico rispetto alla decisione della presente controversia attinente ad aspetti esecutivi del provvedimento avverso in autotutela".

E' pervenuto adempimento della Presidenza del consiglio il 12.11.2025, con allegata documentazione.

Hanno presentato memorie e repliche al ricorrente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ( di seguito PCM ) ed il Comune di Acerra.

Tanto premesso, la difesa della PCM deduce che con nota prot. n. 5036 dell'11 novembre 2025 (all. 2 al deposito ), il Coordinatore della Struttura di missione ZES ha trasmesso al Comune di Acerra, in relazione alla richiesta di annullamento in autotutela del provvedimento di autorizzazione unica, la nota firmata dal RUP in pari data (all. 3), con la quale si dà atto dell'assoluta legittimità del provvedimento di autorizzazione unica n. 153 del 2025, rilevandosi che:

- il progetto autorizzato, in variante allo strumento urbanistico, risulta coerente con la localizzazione dell'impianto in aree agricole del territorio comunale ed è congruo con riferimento agli indici e ai parametri urbanistico-edilizi di modesto impatto urbanistico.
- la documentazione trasmessa dall'istante risulta completa ed esaustiva, tale da superare le osservazioni avanzate dal Comune.
- quanto alla normativa applicabile, si dà atto che, come risulta dalla stessa dichiarazione della società, la Pirotecnica Afragolese S.U.R.L. ha proposto istanza ai sensi dell'art. 20 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, e dell'art. 7 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160.
- in relazione alle richieste di chiarimenti formulate dalla Città Metropolitana, si evidenzia che, come risulta dal verbale della conferenza di servizi dell'11.03.2025 (all. 3.2), il RUP, al fine di consentire alla società istante di ottemperare alle menzionate richieste, ha assegnato alla stessa un termine di sei giorni per il deposito delle necessarie integrazioni, che sono state rese dalla società (all. 3.3) senza che la Città Metropolitana, alla successiva riunione del 24.03.2025, sia intervenuta né abbia fatto pervenire ulteriori osservazioni
- Nell'ambito dell'area della ZES unica il S.U.D. ZES ((...)) ha competenza in relazione: ... b) ai procedimenti amministrativi 3 riguardanti l'intervento

edilizio ((produttivo)), compresi gli interventi di trasformazione del territorio ad iniziativa privata e gli interventi sugli edifici esistenti e quelli necessari alla realizzazione, modifica ed esercizio di attività produttiva”, nel cui ambito rientra, dunque, anche l'intervento in questione.

Le parti hanno depositato memorie, e memorie di replica, ed alla pubblica udienza del 11 febbraio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Va premesso che con il presente ricorso si impugna la nota del comune del 18 giugno 2025, che diffida il Coordinatore della Struttura ZES ad annullare/revocare il provvedimento n. 153 del 08.04.2025 e si chiede altresì la declaratoria di illegittimità dell'inadempimento serbato dal Comune di Acerra sulla istanza di stipula della convenzione a seguito della emanazione dell'autorizzazione unica n.153 dell'08.04.2025 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione ZES, oltre che la condanna del Comune di Acerra alla stipula della convenzione per la esecuzione dell'autorizzazione unica n.153/2025 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione ZES rilasciata a seguito della conferenza di servizi appositamente indetta.

E' pacifico peraltro che la conferenza si è conclusa con l'emanazione dell'autorizzazione unica, la quale è rimasta inoppugnata da parte dell'amministrazione comunale ( e comunque non per inerzia, ma in quanto la stessa non era a ciò legittimata per espressa disposizione di legge come si chiarirà in seguito) , e che il Comune oggi invoca l'esercizio del potere di autotutela da parte della struttura ZES.

Tuttavia l'esercizio dell'autotutela - asseritamente avvenuto con la determinazione del RUP della struttura ZES del 11.11.2025 emessa a seguito di sollecitazione di questo TAR con l'ordinanza di cui in parte narrativa -non ha avuto esito favorevole all'amministrazione comunale, risultando confermata la determinazione di rilascio della autorizzazione unica.

Va preliminarmente dichiarata la sussistenza della legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, restando irrilevante la circostanza che non sia stato formalmente impugnato alcun atto riferibile alla stessa ed alla struttura di Missione ZES. Deve invero rilevarsi che la rilasciata autorizzazione unica da parte del RUP della struttura di missione è il presupposto sulla base del quale l'odierna ricorrente ha chiesto al Comune intimato la stipula della convenzione urbanistica; ed è altresì l'atto del quale l'amministrazione comunale nella nota impugnata ha chiesto il ritiro in autotutela, restando così incidentalmente attratto nel fuoco della presente controversia .

Ancora in via preliminare, deve rilevarsi l'infondatezza dell'eccezione di irricevibilità sollevata dalla difesa della ricorrente- la quale nelle memorie di replica ha dedotto che il rigetto della diffida stragiudiziale mediante l'atto del 11.11.2025 della ZES non è stato impugnato dall'amministrazione comunale, restando pertanto definitivamente fermo quanto statuito dalla ZES. Ha , inoltre eccepito che il Comune di Acerra, che a tanto sarebbe stato obbligato, non ha impugnato nei termini neanche la autorizzazione ZES n.153/2025 e sarebbe pertanto decaduto dal poterlo fare ,restando il provvedimento oramai inoppugnabile.

Mette conto evidenziare che il gravame portato alla cognizione del Collegio nella presente sede è unicamente quello della società ricorrente avverso la nota comunale in epigrafe, chiedendosi il suo annullamento nonché l'accertamento dell'inadempimento del Comune agli obblighi scaturenti dall'autorizzazione unica rilasciata dalla struttura di missione ZES.

Non è oggetto del presente giudizio alcuna azione che veda l'amministrazione comunale come ricorrente , né quale impugnativa dell'autorizzazione unica, né quale richiesta di una pronuncia in autotutela dell'autorità procedente.

Semmai , in via interpretativa dell'eccezione sollevata, la stessa potrebbe intendersi tesa a lamentare l'infondatezza delle ragioni addotte dal Comune nella nota gravata per negare la stipula della convenzione, sulla scorta della

deduzione che l'esercizio dell'autotutela ivi invocata non sarebbe stato tempestivamente e ritualmente richiesto, e che pertanto non resterebbe al Comune di Acerra che adempiere a quanto prescritto nell'autorizzazione unica, per la parte di sua competenza.

Il Collegio ritiene comunque che tali argomentazioni ed eccezioni sono infondate, nei termini di seguito specificati.

Preliminarmente, occorre richiamare i principi che governano la natura giuridica e la disciplina della conferenza di servizi.

E' ormai superato l'orientamento giurisprudenziale, secondo il quale la conferenza di servizi dovrebbe essere considerata un organo amministrativo collegiale di carattere straordinario, ovvero un vero e proprio organo collegiale di carattere straordinario, distinto dalle singole P.A. che lo compongono (Cons. Stato, sez. VI, 18 marzo 2004, n. 1443; Tar Liguria, Genova, sez. I, 22 luglio 2005, n. 1080).

In giurisprudenza ed anche in dottrina è ormai prevalente l'opzione per cui si tratta di un mero modulo organizzativo-procedimentale, privo di una propria individualità. La conferenza di servizi, "rappresentando un modulo procedimentale negoziato di semplificazione", consente la valutazione complessiva e sincronica degli interessi pubblici coinvolti sia da parte dell'Amministrazione procedente (portatrice del c.d. interesse pubblico primario) sia da parte delle altre amministrazioni pubbliche coinvolte (portatrici dei cd. interessi pubblici secondari)- cfr. di recente CdS Sez. IV sentenza n. 1565 del 24 febbraio 2025.

Alla luce di tali coordinate ermeneutiche, l'istituto non costituisce solo un "momento" di semplificazione dell'azione amministrativa ma anche e soprattutto un momento di migliore esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione, attraverso una più completa ed approfondita valutazione degli interessi pubblici coinvolti, a tal fine giovandosi dell'esame dialogico e sincronico degli stessi.

In altre parole, la valutazione tipica dell'esercizio del potere discrezionale (e la scelta concreta ad essa conseguente) si giova proprio dell'esame approfondito e contestuale degli interessi pubblici . Questa seconda "anima" della conferenza emerge con chiarezza sin dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 5044 del 2016 secondo la quale "La conferenza di servizi non costituisce solo un "momento" di semplificazione dell'azione amministrativa...ma anche e soprattutto un momento di migliore esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione, attraverso una più completa ed approfondita valutazione degli interessi pubblici (e privati) coinvolti, a tal fine giovandosi dell'esame dialogico e sincronico degli stessi".

Quanto alla concreta disciplina per la sua operatività, sono introdotti meccanismi di silenzio assenso: infatti, si considera acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni il cui rappresentante non abbia partecipato alle riunioni 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.

Tanto premesso in linea teorica, il Collegio ritiene che le ricadute applicative dell'istituto debbano privilegiare un momento di semplificazione non acritico, che consenta la più approfondita valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti, il che comporta la necessità che l'autorità procedente analizzi dettagliatamente tutti gli interessi coinvolti, convocando tutte le amministrazioni coinvolte dal rilascio del provvedimento finale .

Va altresì rilevato che la disciplina normativa, pur tesa alla semplificazione, non ha decretato ( né con la normativa generale di cui agli artt. 14 e ss. Legge 241/90, né con la normativa speciale sulle ZES) alcuna gerarchia tra gli interessi coinvolti nel procedimento, disponendo che :

"La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati."

Alla luce della disciplina vigente, l'amministrazione procedente assume comunque la determinazione conclusiva sulla base delle posizioni prevalenti, rafforzando così il ruolo dell'amministrazione procedente e del responsabile del procedimento, e parallelamente esigendo un onere di motivazione rafforzata nella ipotesi in cui siano superati dissensi espressi.

Diventa pertanto necessario porre dei precisi punti di riferimento per stabilire cosa debba intendersi per "posizioni prevalenti": è stato affermato che tali devono considerarsi quelle "che hanno un peso specifico superiore alle altre per l'importanza degli interessi tutelati in relazione al caso concreto e al risultato collegato del procedimento in esame" (cfr. Presidenza Consiglio dei Ministri, "Linee guida operative", 10 gennaio 2013.), ma ciò costituisce un criterio logico formale e non un sostanziale indirizzo valutativo.

Il Consiglio di Stato, in seguito con la pronuncia del 27 agosto 2014, n. 4374 ha chiarito "che l'amministrazione procedente, chiamata ad adottare il provvedimento finale, deve tenere conto delle posizioni prevalenti espresse in seno alla conferenza, ma non essendo in presenza di un organo collegiale, bensì di un modulo procedimentale, ciò non significa che deve attuare la volontà della maggioranza delle amministrazioni, quanto piuttosto che deve esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinei la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza".

Tali principi sono stati ribaditi e trasposti nella più recente giurisprudenza ( Cons. St., Sez. III, sent. 2127/2022 ) ove si afferma che :

«(...) spetta al responsabile del procedimento (...)esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinei la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco. Pertanto, il ruolo assunto dall'amministrazione procedente

non è meramente notarile, ma di sintesi delle ragioni emerse, dovendone ponderare l'effettiva rilevanza per come sono state in concreto prospettate, al fine di esprimere un giudizio di prevalenza».

La prevalenza va intesa come “una misura “qualitativo sostanziale o di peso in rapporto all'interesse specifico tutelato”; una misura che l'amministrazione procedente dovrà determinare con discrezionalità e motivazione, bilanciando e contemperando gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento” (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, Sent., 09/02/2021, n. 1191). Il principio di prevalenza è inteso, quindi, come una regola “dal contenuto flessibile, in quanto resta ferma l'autonomia del potere provvedimento dell'Autorità, purché dotato di adeguata motivazione” (cfr. T.A.R. Piemonte Torino, Sez. II, Sent., 01/07/2021, n. 685). Da questo criterio, la giurisprudenza ha altresì fatto discendere un onere di motivazione a carico dell'amministrazione procedente che decida di discostarsi dalla posizione prevalente: “il provvedimento conclusivo può sì essere assunto anche in mancanza di assenso unanime; tuttavia, in tal caso, la determinazione conclusiva adottata all'esito dei lavori della conferenza deve considerarsi assoggettata ad un obbligo di autonoma e specifica motivazione che tenga conto delle posizioni emerse e, soprattutto, di quelle espresse da amministrazioni portatrici di interessi particolarmente rilevanti” (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, Sez. III, 05/10/2011, n. 2372). L'onere motivazionale è, quindi, così sottolineato: “Per come chiarito dalla giurisprudenza sopra riportata, l'amministrazione che decide di discostarsi dalla posizione prevalente deve motivare bene detta scelta, per cui il provvedimento conclusivo può sì essere assunto anche in mancanza di assenso unanime, ma la determinazione conclusiva adottata all'esito dei lavori della conferenza deve considerarsi assoggettata ad un obbligo di specifica motivazione che tenga conto delle posizioni emerse e, soprattutto, di quelle espresse da amministrazioni portatrici di interessi particolarmente rilevanti.”

Ed ancora in tal senso va considerato quanto ritenuto da C.G.A., 4 marzo 2024, n. 172 :

“ Qualora, però, si ritenga di voler egualmente insistere nell'intento originario occorrerà indire una Conferenza di Servizi decisoria simultanea o “sincrona” nell'ambito della quale gli eventuali dissensi delle Amministrazioni interpellate saranno valutati secondo il (diverso) criterio delle “posizioni prevalenti”, che la legge non chiarisce nei suoi contenuti ma che implica un'attenta analisi degli interessi pubblici intercettati dal procedimento.

Il Responsabile Unico del Procedimento dell'Amministrazione procedente, infatti, dovrà, sin dall'indizione della conferenza (in modo da renderli contestabili), correttamente individuare i criteri di ponderazione delle posizioni delle Amministrazioni interpellate in ragione della rilevanza degli interessi pubblici dalle medesime tutelati, onde attribuire un peso specifico alle determinazioni espresse in seno alla Conferenza di Servizi che sia proporzionato alla rilevanza degli interessi coinvolti. In tal senso, si è espresso il Consiglio di Stato (Sez. V, n. 4374 del 27 agosto 2014), affermando che spetta al responsabile del procedimento «[...] esercitare un potere discrezionale bilanciando le ragioni manifestate in seno alla conferenza, verificando in che termini si delinei la prevalenza del soddisfacimento degli interessi in gioco”.

La mancata indicazione dei predetti criteri ingenera, dunque, un'illegittimità della decisione finale per carenza di motivazione nella parte in cui considera il voto di un'Amministrazione prevalente su quello delle altre senza la specificazione preventiva delle ragioni.

Il criterio delle “posizioni prevalenti” sulla base del metodo del “voto ponderato” è indicativo, quindi, di un giudizio di sintesi degli interessi pubblici coinvolti nel procedimento qualitativamente differente rispetto a quello proprio della Conferenza di Servizi decisoria semplificata o “a-sincrona” poiché si traduce in una valutazione complessiva contraddistinta da un bilanciamento orientato dalla predefinita (in virtù del predeterminato riconoscimento di un differente peso specifico) preminente rilevanza di taluni interessi su altri.

Di conseguenza, l'elemento dirimente sarà costituito non dalla maggioranza ma dalla specifica rilevanza dei voti espressi, atteso che la regola operativa incentrata sull'adozione della determinazione motivata di conclusione della Conferenza di Servizi "sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti", di cui all'art. 14 ter, comma 7, l. n. 241/1990 non si ispira ad un criterio di carattere meramente quantitativo, ma è intesa a fissare l'esigenza, tipica del modulo decisorio de quo incentrato sulla valutazione contestuale e condivisa degli interessi pubblici coinvolti, di superare un metodo di gestione "solitaria" e "frammentaria" del procedimento (o dei procedimenti connessi o collegati) e degli interessi pubblici sottesi, sulla scorta di un apprezzamento congiunto degli stessi, indipendentemente dalla relativa imputazione soggettiva, la cui sintesi viene demandata, sulla base appunto delle "posizioni prevalenti" emerse in seno alla Conferenza, al Responsabile Unico del Procedimento (Consiglio di Stato, sez. III, 23/03/2022, n.2127).

Dunque , la prevalenza non è numerica, ma qualitativa, e il ruolo del responsabile del procedimento viene accentuato anche sotto il profilo della responsabilità motivazionale dello stesso.

Alla luce di tali premesse, può scendersi all'esame delle peculiarità del caso concreto , premettendosi che la disciplina speciale degli interventi nelle zone ZES è governata dai principi sopra richiamati sulla conferenza di servizi, nonché dell'art.15, co.4 lett.b del d.l. n.124/2023 il quale in parte qua nulla deroga rispetto alla procedura generale anzi la richiama disponendo:

*“ 4. Entro tre giorni lavorativi dalla ricezione della documentazione, la Struttura di missione ZES indice la conferenza di servizi semplificata di cui all'articolo 14-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241. Alla conferenza di servizi di cui al primo periodo si applicano, altresì, le seguenti disposizioni:*

*a) tutte le amministrazioni coinvolte rilasciano le determinazioni di competenza entro il termine perentorio di trenta giorni; per le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali, alla tutela della salute o dell'incolumità*

*pubblica, il suddetto termine e' fissato in quarantacinque giorni, fatti salvi i maggiori termini previsti dalle disposizioni del diritto dell'Unione europea;*

*b) al di fuori dei casi di cui all'articolo 14-bis, comma 5, della citata legge n. 241 del 1990, l'amministrazione procedente svolge, entro trenta giorni decorrenti dalla scadenza del termine per il rilascio delle determinazioni di competenza delle singole amministrazioni, con le modalita' di cui all'articolo 14-ter, comma 4, della medesima legge n. 241 del 1990, una riunione telematica di tutte le amministrazioni coinvolte nella quale, preso atto delle rispettive posizioni, procede senza ritardo alla stesura della determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi, tenendo altresì in considerazione i potenziali impatti nella realizzazione del progetto o dell'intervento oggetto dell'istanza nonche' il conseguimento degli obiettivi indicati nel Piano strategico della ZES unica;*

*c) contro la determinazione motivata conclusiva della conferenza di servizi puo' essere proposta opposizione dalle amministrazioni di cui all'articolo 14-quinquies della legge n. 241 del 1990, ai sensi e nei termini ivi indicati. Si considera in ogni caso acquisito l'assenso senza condizioni delle amministrazioni che non abbiano partecipato alla riunione ovvero, pur partecipandovi, non abbiano espresso la propria posizione, ovvero abbiano espresso un dissenso non motivato o riferito a questioni che non costituiscono oggetto della conferenza;*

*d) ove si renda necessario riconvocare la conferenza di servizi sul livello successivo di progettazione, tutti i termini sono ridotti della meta' e gli ulteriori atti di autorizzazione, di assenso e i pareri comunque denominati, eventualmente necessari in fase di esecuzione, sono rilasciati in ogni caso nel termine di sessanta giorni dalla richiesta.*

*5. La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominati e consente la realizzazione di tutte le opere, prestazioni e attivita' previste nel progetto. Ove necessario, essa costituisce variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilita', urgenza ed indifferibilita' dell'intervento. La determinazione motivata comprende, recandone l'indicazione esplicita, la valutazione di impatto ambientale e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto.”*

Preliminarmente va sgombrato il campo da un equivoco, ovvero che la posizione del Comune intimato sia stata di inerzia o silenzio nell'ambito della conferenza, avendo l'amministrazione comunale partecipato e comunque espresso il proprio motivato dissenso, con riferimento all'incompatibilità urbanistica della prescelta localizzazione.

Va poi rilevato come la determinazione conclusiva non presenti aspetti motivazionali significativi, tali da integrare quella garanzia della motivazione rafforzata che controbilancia il superamento dei dissensi e la adozione delle decisioni in base alle posizioni prevalenti emerse in sede di conferenza.

Invero, nell'atto si indicano le amministrazioni convocate alla conferenza di servizi, dandosi atto genericamente , atti ,pareri, acquisiti in sede di conferenza, senza specificazioni; che risultano presenti i pareri, determinazioni, osservazioni attestati dal RUP nei verbali della conferenza e nella proposta. Di seguito, laconicamente Vista la proposta del RUP si rilascia l'autorizzazione unica, richiamandosi ancora genericamente tutti i pareri, determinazioni, , prescrizioni o condizioni prodotti.

Nulla in ordine alla manifestazione di dissenso dell'amministrazione comunale, ed alle ragioni del superamento del dissenso stesso, e della ritenuta prevalenza della richiesta dell'istante.

Peraltro nel verbale del 24.3.2025 si legge soltanto :

*“ Alla Conferenza risultano presenti:*

*- Struttura di Missione ZES - RUP: ing. Salvatore Puca;*

*- PIROTECNICA AFRAGOLESE S.U.R.L. – Tecnico incaricato: ing. Carmine Anatriello;*

*Il R.U.P. prende atto che in relazione all'istanza in esame risulta pervenuta la seguente documentazione, il cui contenuto si intende integralmente trascritto e richiamato:*

*-Parere contrario Comune di Acerra Protocollo: A024/A11483B 0012344/06-02-2025; Protocollo: A024/A11483B 0024230/19-03-2025.*

*- Comunicazioni Città Metropolitana Protocollo: REP\_PROV\_NA/NA-SUPRO 0032324/17-02-2025; Protocollo: REP\_PROV\_NA/NA-SUPRO 0040596/26-*

02-2025.

*-Comunicazione Genio Civile di Napoli Protocollo: 80011990639/W0F0TY 0087940/20-02-2025.*

*-Comunicazione da Impresa Protocollo: REP\_PROV\_NA/NA-SUPRO 0055490/15-03-2025.*

*La società istante, per il tramite del progettista, rinvia integralmente alla documentazione depositata agli atti, ivi compresa la ultima integrazione del 15.03.2025 in riscontro alle richieste integrative della Città Metropolitana e al parere reso dal Comune di Acerra.*

*Preso atto dell'assenza delle Amministrazioni coinvolte e richiamata tutta la documentazione/elaborati grafici/atti/corrispondenze/pareri/integrazioni, il R.U.P. chiude la Conferenza di Servizi ex art. 14 ter e ss. L. 241/90 in oggetto, riservandosi le proprie determinazioni.”*

Eppure nella nota del 6.2.2025 il Comune aveva dettagliatamente indicato le ragioni della propria posizione contraria, ed anche la Regione Campania nella nota del 20.2.2025 aveva risposto che:

*“ La documentazione inviata non consente una piena individuazione degli ambiti di competenza di questa UOD. Occorre un corretto e specifico inquadramento degli adempimenti richiesti. Pertanto, in mancanza di tale specifica richiesta non sarà possibile rendere alcuna completa espressione di merito.”- precisando specificamente che :*

*“ Qualora il procedimento richiedesse la variazione dello strumento urbanistico, ai sensi dell'art. 89 D.P.R. 380/2001 e art. 15 della L.R. 9/83 dovrà essere inviata tutta la documentazione di cui agli artt. da 11 a 14 della L.R. 9/83 e ss.mm.ii.”*

La Città Metropolitana nella sua dettagliata nota del 26.2.2025 aveva anche indicato una pluralità di elementi ostativi e segnatamente:

*“Rilevato che:*

- il titoli menzionati relativi ai progetti approvati dai VV.FF. di Napoli risalgono al 2012 e non si riporta l'attuale efficacia, così come quella del citato permesso di costruire;*
- l'accesso al lotto è costituito da una strada interpoderale, in terra battuta di accesso a vari fondi non di proprietà esclusiva, per la quale non si riportano né gli adeguamenti previsti dal progetto, né l'assenso degli altri aventi diritto;*

- *l'approvvigionamento idrico, da progetto, prevede il collegamento con la rete su Corso Italia, presupponendo l'attraversamento di aree non di proprietà senza alcuna indicazione di atti di assenso dei terzi aventi diritto;*
- *il lotto sul lato sinistro confina con la particella n. 439 adiacente all'alveo "Lagno Spirito Santo" del reticolo idrografico del Regi Lagni, di cui non risulta indicata la fascia di rispetto, né verificato l'intervento rispetto ai vincoli di inedificabilità ope legis;*
- *a nord del lotto di progetto è in costruzione la nuova linea ferroviaria Napoli-Cancello, di cui non risulta indicata la fascia di rispetto, né verificata la compatibilità dell'intervento rispetto all'infrastruttura in costruzione;*
- *tra gli Enti in indirizzo nell'indizione della Conferenza di Servizi non risultano le Amministrazione competenti per i suddetti vincoli;*
- *nelle planimetrie di progetto non risultano individuate le aree a parcheggio pertinenziale di cui alla Legge 122/1989, né quelle per gli standard urbanistici di cui al Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444;*
- *il tecnico di parte ha asseverato: "la conformità delle opere sopra indicate, compiutamente descritte negli elaborati progettuali, agli strumenti urbanistici approvati e non in contrasto con quelli adottati, la conformità al Regolamento Edilizio Comunale, al Codice della Strada, nonché al Codice Civile e assevera che le stesse rispettano le norme di sicurezza e igienico/sanitarie e le altre norme vigenti in materia di urbanistica, edilizia, e quanto vigente in materia, come sopra richiamato".*
- *nella documentazione trasmessa non sono presenti gli elaborati grafici e descrittivi di configurazione di proposta di variante urbanistica, pur ricadendo il lotto d'intervento in zona agricola."*

Ha poi concluso:

*"Per tutto quanto sopra, ferma restando la specifica competenza del Comune di Acerra sugli aspetti edilizi ed urbanistici, evidenziando che l'inquadramento dell'intervento su area agricola di particolare rilevanza agronomica e il consumo di suolo libero determinato dalla realizzazione dell'intervento non risulta coerente con le strategie a scala sovra comunale individuate dal Piano Territoriale di Coordinamento, si conferma il contenuto della nota RU 29371 del 17.02.2025."*

Dunque, sia la motivata posizione dissenziente del Comune nell'ambito della conferenza, sia la immotivata determinazione conclusiva favorevole, pur in presenza di una pluralità di amministrazioni dissenzienti -con dettagliate obiezioni anche in ordine alla grave lacunosità dell'istruttoria - legittima l'amministrazione comunale ad adottare i meccanismi postumi di reazione a tutela della propria posizione.

Tali meccanismi non possono consistere nella diretta impugnativa dell'atto conclusivo della Conferenza di servizi, dal momento che l'art. 14 quater della legge 241/90 al co 1 specifica :

*“La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati”.*

Il comma 2 della norma detta le condizioni affinché un'autorità amministrativa possa contestare l'esito della conferenza di servizi. In particolare, è specificato che le amministrazioni, i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza, possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-nonies.

Solo per le amministrazioni dissenzienti preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini, che abbiano espresso in modo inequivoco il proprio motivato dissenso prima della conclusione dei lavori della conferenza, è previsto un potere di contestazione della determinazione finale, attraverso l'opposizione (art. 14 quinquies richiamato dal detto art. 15 DL 124/2023).

Da tale ordito normativo emerge che le amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi, non rientranti tra le amministrazioni dissenzienti portatrici di interessi sensibili, che vogliono contestarne gli esiti hanno a disposizione esclusivamente un potere sollecitatorio nei confronti

dell'amministrazione precedente che può decidere di ritirare il provvedimento in attuazione del potere di autotutela previsto dall'art. 21 nonies l. n. 241 del 1990.

Si è condivisibilmente affermato che riconoscere, a fianco di tale potere sollecitatorio, anche il potere di impugnare la determinazione finale, significherebbe frustrare la ratio della conferenza di servizi e lo stesso meccanismo organizzativo ad essa sotteso. In particolare, se fosse riconosciuto ad un'amministrazione partecipante alla conferenza di servizi di contestare l'esito finale della stessa, attraverso la proposizione di un autonomo ricorso, sarebbe sostanzialmente superfluo, se non del tutto inutile, l'art. 14 quater, comma 2, prima visto, che, nel limitare le contestazioni delle autorità amministrative coinvolte nella conferenza di servizi al solo potere sollecitatorio, predilige un modello semplificato e agile che possa consentire l'emanazione del provvedimento finale nel minor tempo possibile, senza permettere contestazioni al di fuori di quanto consentito dalla legge che ritarderebbero la procedura. (cfr. TAR Napoli sez. I sentenza n. 2407/2024).

Pertanto non coglie nel segno l'eccezione di omessa impugnativa in giudizio dell'atto conclusivo della conferenza di servizi, che sarebbe preclusiva della facoltà del Comune di Acerra di richiedere l'intervento in autotutela dell'autorità precedente..

Le amministrazioni, i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza, possono sollecitare, dando congrua motivazione, l'amministrazione precedente ad assumere, previa indizione di un'altra conferenza, determinazioni in via di autotutela o revoca, motivata e previa indizione della conferenza di servizi, del provvedimento per sopravvenuti motivi di pubblico interesse o per mutamento della situazione di fatto non prevedibile al momento dell'adozione del provvedimento, ex articolo 21-quinquies; oppure annullamento d'ufficio ai sensi dell'articolo 21-nonies nel termine di 18 mesi dall'adozione del provvedimento, previa indizione della conferenza di servizi. Per poter fare richiesta di revoca è

tuttavia necessario che l'amministrazione richiedente abbia partecipato alla conferenza o si sia espressa nei termini (comma 2).

Ove il Comune abbia presentato una istanza di autotutela si avrà una autonoma determinazione dell'amministrazione procedente per cui il diniego di ritirare il provvedimento originariamente emanato può essere contestato in sede giurisdizionale non emergendo elementi preclusivi dal descritto quadro normativo. (cfr. in termini TAR Campania Napoli sentenza n. 2407/2024).

Nella specie, la legittimazione alla richiesta dell'esercizio del potere di autotutela non può essere posta in dubbio, avendo l'amministrazione comunale motivatamente espresso le ragioni a fondamento della richiesta autotutela, con plurimi aspetti di criticità in ordine alla determinazione conclusiva, che sono poi stati nuovamente esposti in giudizio nelle memorie difensive comunali.

Non è condivisibile in proposito la tesi della difesa erariale secondo cui l'esercizio del potere di autotutela non potrebbe essere compulsato, in quanto potere del tutto discrezionale. Invero, l'astratta esattezza di tale affermazione non si confronta con la specificità della disciplina della conferenza di servizi, e con le facoltà attribuite alle amministrazioni dissenzienti, che a giudizio del collegio hanno disegnato una nuova ipotesi di autotutela parzialmente doverosa.

La norma dispone che le amministrazioni non portatrici di interessi sensibili (tra le quali quelle come nella specie, il comune sul cui territorio è previsto l'insediamento produttivo) non possono impugnare in giudizio l'esito della Conferenza dei Servizi, ma possono proporre motivata istanza di autotutela alla amministrazione procedente. Avverso poi la decisione in ordine all'esercizio dell'autotutela deve essere ammessa la tutela giurisdizionale: questa può essere quindi differita, ma non eliminata del tutto.

L'autotutela è nella specie parzialmente doverosa - nell'anno - in ragione dello stesso meccanismo procedimentale della conferenza disegnato dal legislatore, in quanto unico rimedio concesso alle amministrazioni dissenzienti le cui

posizioni siano state ritenute recessive, qualora non si tratti di amministrazioni preposte alla tutela di interessi sensibili.

Ne deriva la necessità di seguire tale interpretazione, che è l'unica costituzionalmente orientata, onde non creare un vulnus al diritto di difesa dell'amministrazione dissenziente ( con possibile lesione dell'art. 24 Costituzione) : la stessa invero non può reagire in giudizio avverso la determinazione conclusiva della conferenza di servizi ( pur non condividendola), e tale compressione del diritto di difesa può essere compatibile con le garanzie costituzionali , e non risultare irragionevole o sproporzionata, solo ove sia temporanea e consenta una tutela almeno differita.

Invero la Consulta ha in proposito precisato come il legislatore può «differenziare la tutela giurisdizionale con riguardo alla particolarità del rapporto da regolare» (sentenza n. 39 del 2025) e non è tenuto ad assicurare i principi di cui agli artt. 24 e 111 Cost. «sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti», purché rispetti il limite di non imporre oneri e di non prescrivere modalità tali «da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale» (sentenza Corte Costituzionale n. 76 del 2025 ; n. 146/2025).

Rammenta la Corte di avere già affermato che il secondo comma dell'art. 113 Cost. «“non può essere interpretato senza collegarlo col comma che lo segue immediatamente e che contiene la norma, secondo la quale la legge può determinare quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica Amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge medesima. Il che sta a significare che codesta potestà di annullamento non è riconosciuta a tutti indistintamente gli organi di giurisdizione, né è ammessa in tutti i casi, e non produce in tutti i casi i medesimi effetti” (sentenza n. 87 del 1962). Ciò, fermo restando naturalmente che, affinché il precetto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost. possa dirsi rispettato, è comunque “indispensabile (...) che la norma, la quale si discosti dal modello accolto in via

generale per l'impugnazione degli atti amministrativi, sia improntata a ragionevolezza e adeguatezza" (sentenza n. 100 del 1987)».

In definitiva, la giurisprudenza costituzionale delinea in termini unitari un principio supremo :la tutela giurisdizionale effettiva non ammette vuoti normativi o ostacoli irragionevoli tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (sentenza n. 44 del 2016). Al tempo stesso, esclude che la persona debba sempre conseguire la tutela giurisdizionale nello stesso modo e con i medesimi effetti. In questa prospettiva, emerge la ricerca continua di un equilibrio dinamico che adatta la garanzia costituzionale a contesti mutevoli, senza mai sacrificare il nucleo inviolabile del diritto al giudice e al giudizio, in quanto all'affermazione della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale (sentenza n. 26 del 1999).

Osserva il Collegio , applicando tali coordinate al caso in esame, che sarebbe contraria ai principi di ragionevolezza ed effettività della tutela giurisdizionale (artt. 3 e 24 Cost.) l'interpretazione della norma che- dopo aver testualmente escluso la possibilità di impugnativa della determinazione conclusiva della conferenza per le sole amministrazioni coinvolte ( e non per i privati richiedenti)- e dopo aver accordato alle amministrazioni dissenzienti ma non qualificate la sola possibilità di chiedere determinazioni in autotutela, ritenga poi che l'autotutela sia del tutto discrezionale.

Ciò significherebbe invero consegnare nelle mani dell'amministrazione procedente un potere *legibus soluto*, rimettendo alla totale discrezionalità ( ovvero arbitrio) della stessa la decisione se attivare o meno la autotutela.

Tanto più in ipotesi quale quella in esame, ove le richieste del Comune sono peculiarmente motivate, sollevando una serie di criticità che è onere e dovere dell'amministrazione stessa verificare, anche alla luce del rispetto del principio costituzionale di cui all'art., 97 Costituzione.

Peraltro nella stessa ordinanza istruttoria e di remand emessa dal Collegio sono stati sottolineati plurimi aspetti di criticità che – nel rispetto dei principi di buon andamento e di imparzialità di cui all’art., 97 Costituzione- rendevano obbligatorio nella specie attivare il procedimento di autotutela , rilevandosi che: “...., quantomeno nell’an, dal momento che è stato rappresentato sia dall’amministrazione comunale( nota del 6.2.2025) che dalla Città metropolitana di Napoli in sede di conferenza di servizi ( nota del 17.2.2025)... Ritenuto inoltre che la regione Campania nella nota del 20 febbraio 2025 depositata in atti aveva sollevato la criticità inerente la mancanza dei calcoli sismici, condizione ugualmente non verificata. Considerato che in presenza di tali elementi occorre richiedere al Commissario della struttura di Missione ZES presso la Presidenza del Consiglio documentati chiarimenti in ordine all’esercizio del potere di autotutela ed allo stato del relativo procedimento, che è propedeutico rispetto alla decisione della presente controversia attinente ad aspetti esecutivi del provvedimento avverso in autotutela..”

Eccepisce peraltro la ricorrente che neppure questo diniego di autotutela è stato impugnato dal Comune , così ravvisando una ulteriore ipotesi di preclusione alla opposizione alla stipula della convenzione, e quindi di ulteriore illegittimità dell’atto impugnato .

Il Collegio osserva che tale onere di impugnazione ulteriore non può ravvisarsi, in quanto ,pur formalmente indicato come autotutela, l’atto de quo è una mera nota del RUP , il quale si è riportato alla relazione già svolta . Peraltro il RUP stesso non può dirsi competente all’esercizio del potere di autotutela, in quanto per le molteplici ragioni indicate , tra cui anche la omessa convocazione di autorità comunque interessate dalle determinazioni finali, avrebbe dovuto nuovamente convocare la conferenza di servizi, e quindi attivare il modulo procedimentale partendo dalla fase in cui era segnalata la criticità.

In ogni caso la nota, presentandosi quale atto meramente confermativo, senza una nuova ed autonoma valutazione di interessi, e ancor più senza specificare con motivazione rafforzata le ragioni degli interessi ritenuti prevalenti, non è idonea a produrre effetti lesivi in danno dell'Ente comunale; sì che non sussiste onere di impugnativa della stessa, né tantomeno un effetto preclusivo rispetto alla procedibilità della diffida ivi contenuta.

A tal fine vale rilevare quanto segue.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di missione ZES ha depositato in data 11.11.2025, ed in asserita ottemperanza al provvedimento giurisdizionale, riscontro alla richiesta del Comune di Acerra del 18.06.2025 di revocare l'autorizzazione ZES n.153/2025.

Il RUP afferma che aveva già chiarito come le osservazioni del Comune di Acerra si limitavano al mero dato formale del contrasto urbanistico in quanto il lotto ricade in zona E agricola, ma senza operare alcuna concreta valutazione della compatibilità della attività con la destinazione. Infatti il progetto proposto in variante allo strumento urbanistico, sarebbe coerente con la localizzazione dell'impianto in aree agricole del territorio comunale in ragione della sua specificità ed in ottemperanza alle norme sulla sicurezza.

Va rilevato al riguardo che ciò non risponde sostanzialmente alla deduzione sulla compatibilità urbanistica dell'intervento con la destinazione agricola dell'area (zona E del P.R.G.), incompatibilità che il Comune ha segnalato tempestivamente e che non è stata superata da una valida ed effettiva variante urbanistica. Il richiamo operato dalla Struttura ZES alla capacità dell'autorizzazione unica di costituire variante allo strumento urbanistico si rivela meramente assertivo e privo di maggior supporto istruttorio, poiché manca del tutto una valutazione consapevole e informata delle condizioni urbanistiche reali dell'area.

Allo stesso modo in merito all'accessibilità del lotto, si è apoditticamente affermato che risulta che il traffico veicolare della strada è limitato ai soli

proprietari dei fondi attigui. L'autorità procedente non si è confrontata con le eccezioni comunali per cui l'area è priva delle opere primarie necessarie .

Non si è risposto alla esclusione del progetto dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica: quantomeno riguardo alla fascia di rispetto dei regi lagni.

Né risulta affrontata la questione – sollevata dalla Regione Campania – della mancanza dei calcoli sismici. Neppure è dato alcun chiarimento sulla mancata dimostrazione del rispetto della fascia di rispetto dalla linea ferroviaria Napoli-Cancello e sulla circostanza che l'attività esercitata dalla ricorrente non è riconducibile all'ambito di applicazione della normativa ZES, non costituendo un'attività produttiva (deposito per vendita di materiali esplodenti).

In chiusura la nota dell'11 novembre 2025, evidenzia "...l'assoluta legittimità del provvedimento di autorizzazione unica n. 153 del 2025, come risulta dalle motivazioni di cui alla proposta dello scrivente RUP della Struttura di missione (all 1), qui da intendersi integralmente richiamata".

Osserva il Collegio che il RUP della Struttura ZES in tal modo si è limitato a riproporre acriticamente quanto già affermato nella "proposta di adozione" operando un mero richiamo per relationem; per contro, non è stato svolto alcun approfondimento in ordine alle doglianze sollevate dall'Ente comunale in sede di autotutela.

In altri termini, detta nota dell'11 novembre 2025 non ha alcun valore provvedimentoale.

Né potrebbe averlo in quanto proveniente da organo incompetente, atteso che a norma di legge le amministrazioni dissenzienti possono attivare l'autotutela, che il RUP deve assumere previa indizione di una nuova conferenza di servizi (art. 14 quater legge 241/90). Non risulta infatti convocata nuovamente la Conferenza, come è richiesto dal citato art. 14 quater e più in generale dal principio del cd. *contrarius actus*.

In definitiva, sia la originaria determinazione conclusiva della conferenza, sia la nota del RUP in asserita esecuzione dell'ordinanza di remand di questo Collegio, sono prive del contenuto minimo essenziale per poter essere

identificate quale superamento dei dissensi, atteso che , come già supra rilevato, solo una determinazione adeguatamente motivata è idonea a realizzare l'effetto di cui all'art. 14 quater, L. 241/1990 «1. La determinazione motivata di conclusione della conferenza, adottata dall'amministrazione procedente all'esito della stessa, sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati».

Di qui la legittimazione del Comune di Acerra alla richiesta di intervento in autotutela, ed il perdurante obbligo di procedere ex art. 14 quater legge 241/90, che allo stato non risulta adempiuto del RUP della struttura di missione.

Ne deriva che l'atto impugnato emanato dall'amministrazione comunale è immune dai dedotti vizi, ed il ricorso va respinto, non essendo riscontrabile un inadempimento ingiustificato del Comune di Acerra sulla istanza di stipula della convenzione a seguito della emanazione dell'autorizzazione unica n.153 dell'08.04.2025 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione ZES. Invero l'amministrazione comunale, come è suo diritto, pur non potendo direttamente impugnare in sede giurisdizionale l'atto conclusivo della conferenza, ha chiesto secondo le prerogative e le tutele espressamente riservatele dalla legge, l'attivazione della autotutela, che nella specie è parzialmente doverosa, ex art. 14 quater legge 241/90.

Rispetto a tale richiesta, la struttura di Missione ZES, per quanto precedentemente chiarito, risulta inadempiente, sicché sino alla conclusione del relativo procedimento, il Comune di Acerra non può considerarsi inerte o inadempiente ad un obbligo che non è ancora completamente definito .

In tale prospettiva, la nota comunale del 18 giugno 2025, con la quale si comunica che non si procederà a stipulare la convenzione a seguito della emanazione dell'autorizzazione unica n.153 dell'08.04.2025 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione ZES, diffidando nel

contempo quest'ultima a procedere in autotutela, risulta immune dai dedotti vizi.

Ne discende il rigetto anche di tutte le ulteriori domande consequenziali.

Sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese di lite tra le parti, attesa la novità e complessità delle questioni giuridiche trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese integralmente compensate.

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

Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 11 febbraio 2026, 25 marzo 2026, con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente, Estensore

Maria Barbara Cavallo, Consigliere

Mariagiovanna Amorizzo, Primo Referendario

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Anna Pappalardo**

IL SEGRETARIO