

Piano degli interventi di emergenza dei rifiuti urbani nel Lazio ed illegittima esclusione di un impianto

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I 18 settembre 2015, n. 11306 - Tosti, pres.; Correale, est. - R.I.D.A. Ambiente S.r.l. (avv. ti F. e G. Fonderico e Bonura) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri ed a. (Avv. gen. Stato) ed a.

Sanità pubblica - Piano degli interventi di emergenza dei rifiuti urbani nel Lazio - Impianto di recupero di rifiuti, “legnosi” e “speciali assimilati agli urbani non pericolosi” - Esclusione dal Piano - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

In seguito all'entrata in vigore dell'art. 23, comma 1, lett. e), l. n. 179/2002, il recupero dei rifiuti urbani era escluso dal novero delle attività soggette alla “privativa” comunale, per cui la RIDA Ambiente srl, impresa attiva dal 1990 nel settore del recupero dei rifiuti, dapprima “legnosi” e successivamente “speciali assimilati agli urbani non pericolosi”, otteneva dalla Regione Lazio una v.i.a. favorevole, con condizioni, all'ampliamento del proprio impianto, sito in via Valcamonica s.n.c., loc. Campoverde, in Comune di Aprilia, mediante l'installazione di una linea di trattamento e di selezione meccanica di rifiuti urbani e assimilabili per la produzione del c.d. “CNR” (Combustibile Derivato da Rifiuti). Successivamente, con decreto del 15.6.2004, la medesima società otteneva dal Commissario delegato per l'emergenza ambientale nella Regione Lazio, nel frattempo dichiarata e prorogata, la relativa autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio della nuova linea di trattamento di rifiuti, con indicazione dei relativi codici CER, per una prima fase limitata ad un totale di 14.500 tonnellate/anno, rispetto a quella complessiva autorizzata di 28.800 e a quella oggetto del decreto regionale di v.i.a. di 161.280.

In seguito, con decreto del medesimo Soggetto Attuatore del 21.4.2006, il limite era incrementato a 45.000 tonnellate/anno di rifiuti urbani e assimilati su una quantità complessiva pari a 300 t/giorno (ca 86.830 t/anno).

Tali autorizzazioni erano state concesse in relazione al Piano regionale di gestione dei rifiuti approvato nel 2002 e al successivo Piano commissariale di interventi di emergenza del 16.7.2003.

In costanza dello stato di proroga dell'“emergenza rifiuti” esteso a livello regionale, lo stesso Commissario delegato adottava nel luglio 2006 “Linee guida per la revisione del Piano degli interventi di emergenza” e sulla base di queste, con decreto commissariale del 18.10.2007, il “Piano revisionato” degli interventi di emergenza, in cui non risultava però indicato l'impianto della RIDA Ambiente srl, pur se il medesimo avrebbe dovuto essere inserito in realtà nel contesto del “Bacino 8 – Area di Latina – Macroarea 4”, secondo la suddivisione del territorio regionale operata dal Commissario delegato.

Con ricorso a questo Tribunale, quindi, tale società chiedeva l'annullamento, previa sospensione, di tale decreto e degli atti presupposti indicati in epigrafe.

Premettendo che anche un'eventuale implicita considerazione dell'impianto in questione desumibile dal generico richiamo al “Bacino 8” non avrebbe soddisfatto le stesse “Linee guida”, perché non risultava comunque consentito l'aumento della potenzialità produttiva dell'impianto fino al suo massimo, di cui al decreto di v.i.a., al fine della “massima ottimizzazione dell'esistente” di cui a dette “Linee guida”, e che il Piano così revisionato concretizzava invece un'implicita revoca dell'autorizzazione del 2006, riducendo le quantità a sole 25.000 t/anno relative ai vari codici CER, la ricorrente, in sintesi, lamentava quanto segue.

“I) Nullità per carenza assoluta di potere (art. 21-septies, legge n. 241/1990). In subordine, violazione e falsa applicazione di legge (art. 5 legge n. 225/1992; art. 21, comma 7, d.lgs. n. 22/1997 s.m.i.; art. 198, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 s.m.i.; art. 41 Cost.) Violazione e falsa applicazione dell'O.P.C.M. 4.10.2007, n. 3616. Eccesso di potere sotto svariati profili”.

La ricorrente ricordava che il solo “smaltimento” dei rifiuti solidi urbani (RSU) era rimasto “in privativa” ai Comuni, per cui l'attività di recupero doveva considerarsi liberalizzata e soggetta alle consuete regole comunitarie e nazionali di evidenza pubblica.

Sulla base di tali presupposti, quindi, il Commissario delegato non poteva incidere su tale regime e conseguentemente interferire sui titoli autorizzatori della RIDA, sottraendole capacità di recupero al fine di creare artificialmente un fabbisogno – in realtà insussistente – da soddisfare. Ciò perché tra le disposizioni derogabili indicate nell'o.p.c.m. n. 3616/07 di proroga dei poteri commissariali non rientravano gli artt. 181 e 198 d.lgs. n. 152/06 che la richiamata liberalizzazione avevano confermato.

Inoltre, era assente qualsiasi motivazione in ordine all'incisione sulle posizioni soggettive individuali della ricorrente.

“II) Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 1, 3, 7, 21-quinquies, legge n. 241/1990). Eccesso di potere sotto svariati profili”.

Quali atti di revoca parziale delle autorizzazioni già ottenute, i provvedimenti impugnati risultavano adottati in violazione delle norme sulla garanzia di partecipazione procedimentale, ove incidenti su posizioni soggettive

individuali, indipendentemente dal “nomen iuris” adottato, ed erano pure privi di motivazione sull’interesse pubblico alla revoca implicita come disposta.

“III) Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 1 e 3, legge n. 241/1990; art. 5, legge n. 225/1992; artt. 199, 200 e 201, d.lgs. n. 152/2006 s.m.i.; art. 97 Cost.). Violazione e falsa applicazione dell’O.P.C.M. 4.10.2007, n. 3616. Eccesso di potere sotto svariati profili”.

Per principio normativo pacifico, la pianificazione in materia di rifiuti presuppone l’esatto censimento degli impianti di gestione esistenti, pubblici e privati, già realizzati e funzionanti, in relazione all’offerta di smaltimento e recupero da parte del sistema industriale, secondo quanto anche condiviso dallo stesso Commissario delegato nelle “Linee guida” adottate e nell’impostazione dello stesso “Piano revisionato”.

Le tabelle incluse in tale ultimo provvedimento, però, erano contraddistinte da errore di fatto, laddove indicavano per il “Bacino 8” di Latina un produzione di Rifiuti Urbani Residui (RUR) stimata in 161.030 t/anno per un’offerta impiantistica quantificata in soli 25.000 t/anno (se considerata riferita sia pur implicitamente all’impianto della RIDA, che godeva invece di autorizzazioni per una quantità ben superiore, come in precedenza indicato).

“IV) Violazione di legge ed eccesso di potere sotto svariati profili”

Se l’indicazione di 25.000 t/anno non si riferiva neanche all’impianto della ricorrente ma ad altro, peraltro non identificato, ne risultava allora confermata anche sotto tale profilo l’intervenuta revoca implicita dell’autorizzazione.

Con successivi “Motivi integrativi”, ritualmente notificati e depositati, la ricorrente chiedeva anche l’annullamento, previa sospensione, dell’o.p.c.m. 4.10.2007, n. 3616, qualora fosse intesa come implicita approvazione/conferma/ratifica/sanatoria degli atti impugnati con il ricorso introduttivo, lamentandone illegittimità derivata dai motivi già illustrata e nuovamente trascritti.

In entrambe le impugnative, la ricorrente proponeva anche domanda di accertamento del suo diritto a svolgere in regime di libera concorrenza l’attività di recupero di rifiuti urbani e assimilati e generica domanda di risarcimento del danno derivante dall’illegittimità degli atti impugnati.

Si costituivano in giudizio le Amministrazioni in epigrafe. In particolare, con memoria per la camera di consiglio cautelare, il Commissario delegato per l’emergenza ambientale nella Regione Lazio rilevava l’inammissibilità del ricorso - con riferimento all’impugnazione del decreto di revisione del Piano, per difetto di lesività diretta nei confronti della ricorrente e perché atto di “alta amministrazione”, connotato da ampia discrezionalità - nonché la sua infondatezza nel merito e il difetto di giurisdizione sulla domanda di accertamento..

La ricorrente, dal canto suo, depositava note di replica a tale memoria, confutando le eccezioni ivi illustrate.

Con l’ordinanza in epigrafe questa Sezione rigettava la domanda cautelare.

Con successivo atto recante “Motivi aggiunti”, la ricorrente chiedeva anche l’annullamento e/o la declaratoria di nullità dell’ulteriore decreto commissariale n. 24 del 24.6.2008 e del relativo allegato, ribadendo la domanda di accertamento e di risarcimento nei termini già descritti.

In particolare, la RIDA Ambiente affermava di aver conosciuto tale atto dal deposito nella presente sede effettuato dall’Amministrazione, da cui si rilevava, sì, un richiamo all’utilizzo del suo impianto ma limitatamente alla sola “fase transitoria” necessaria alla realizzazione/potenziamento degli impianti di sistema, ferma restando la completa omissione dell’impianto della ricorrente nella riformulazione delle tabelle incluse nell’originario aggiornamento del Piano.

La ricorrente, quindi, lamentava quanto segue.

“I) Illegittimità derivata”.

In relazione a quanto dedotto avverso i precedenti provvedimenti impugnati emergeva l’illegittimità anche di tale ulteriore decreto che ne costituiva il seguito.

“II) Nullità per carenza assoluta di potere (art. 21-septies, legge n. 241/1990). In subordine, violazione e falsa applicazione di legge (art. 5, legge n. 225/1992; art. 21, comma 7, d.lgs. n. 22/1997 s.m.i.; art. 198, comma 1, d.lgs. n. 152/2006 s.m.i.; art. 41 Cost.). Violazione e falsa applicazione dell’O.P.C.M. 4.10.2007, n. 3616. Eccesso di potere sotto svariati profili”.

Limitando l’utilizzabilità dell’impianto della ricorrente alla sola fase transitoria, il Commissario delegato aveva esorbitato dal perimetro dei poteri emergenziali a lui riconosciuti, incidendo sull’attività di recupero dei RSU ormai liberalizzata dal legislatore secondo normativa non indicata tra quelle derogabili nella o.p.c.m. n. 3136/07 e in assenza di specifica motivazione.

“III) Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 1, 3, 7, 21-quinquies, legge n. 241/90). Eccesso di potere sotto svariati profili”

La ricorrente nuovamente riproponeva la censura tesa a rilevare la mancata partecipazione procedimentale e l’esternazione dei motivi di pubblico interesse, dato che con il provvedimento impugnato si era dato luogo a una revoca integrale e implicita delle autorizzazioni già rilasciate, impedendo soprattutto per la fase a regime il conferimento dei rifiuti nell’impianto di sua proprietà.

“IV) Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 1 e 3, legge n. 241/1990; art. 5, legge n. 225/1992; artt. 199, 200 e 201, d.lgs. n. 152/2006 s.m.i.; art. 97 Cost.). Violazione e falsa applicazione dell’O.P.C.M. 23.6.1999, n. 2992 s.m.i. e dell’O.P.C.M. 4.10.2007, n. 3616. Eccesso di potere sotto svariati profili”.

Nuovamente non risultava effettuato un corretto e completo censimento degli impianti presenti sul territorio e idonei al conferimento dei rifiuti perché già autorizzati e operativi, in quanto quello della ricorrente era del tutto assente nelle

tabelle allegate all'impugnato decreto, in contraddizione anche con le precedenti autorizzazioni rilasciate dallo stesso organo commissariale nel 2003, 2004 e 2006.

Disparità di trattamento era poi riscontrata in relazione ad impianto di altra ditta in Paliano (FR), in relazione al quale era prevista invece l'utilizzazione anche nella fase "a regime".

Inoltre, si rilevava la volontà di realizzare nuovi impianti che però collideva con la dichiarata volontà di incrementare la raccolta "differenziata", pur in presenza della potenzialità dell'impianto di RIDA Ambiente, del tutto non considerato.

"V) Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 1, 7 e 8, Legge n. 241/1990; direttiva 2001/42/CE; D.G.R. Lazio 21.11.2002, n. 1516; parte II, artt. 11 ss. d.lgs. 152/2006 s.m.i.; convenzione di Aarhus del 25.6.1998, ratificata dall'Italia con legge 16.3.2001, n. 108). Eccesso di potere sotto svariati profili".

Non risultavano sentiti i rappresentanti delle imprese, tra cui la ricorrente, pur svolgendo queste attività sul campo di cui si discuteva, con conseguente difetto di partecipazione e di istruttoria.

In prossimità della pubblica udienza, all'originario difensore della ricorrente se ne affiancavano altri due, come da specifico atto depositato in giudizio, e da questi risultava depositata una memoria di sintesi, in cui si evidenziavano anche gli ulteriori fatti successivi all'ordinanza cautelare, consistenti nell'apertura di un'istruttoria dal parte dell'AGCM sui fatti di causa e nell'inserimento dell'impianto di RIDA Ambiente nel nuovo Piano regionale dei rifiuti del 2012. La ricorrente, inoltre, chiedeva genericamente che il risarcimento dei danni subiti fosse liquidato in via equitativa ex artt. 1226 e 2056 c.c. in relazione al quantitativo irrisorio di rifiuti ricevuti rispetto a quelli che avrebbe potuto altrimenti trattare.

Il Commissario delegato depositava a sua volta una memoria di replica, contestando essenzialmente la fondatezza della domanda risarcitoria come proposta.

Alla pubblica udienza del 1 luglio 2015 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il Collegio, preliminarmente, evidenzia di non ritenere fondate le eccezioni proposte dalla difesa delle Amministrazioni costituite.

In relazione alla ritenuta inammissibilità per carenza di lesività, il Collegio rileva che la conformazione delle censure della ricorrente, indipendentemente dalla loro fondatezza, non riguardava il contenuto pianificatorio generale del Piano revisionato come impugnato, cui seguiva una serie di atti esecutivi successivi incidenti sulle posizioni giuridiche dei singoli soggetti coinvolti nella (ri)programmazione, ma lamentava una diretta conseguenza derivante già dall'adozione dell'atto pianificatorio, che la ricorrente interpretava come fonte di revoca diretta, sia pure implicita, di precedenti autorizzazioni. Sotto tale profilo, quindi, la lesività sarebbe stata immediata, non necessitando, nella ipotesi ricostruttiva della RIDA Ambiente, alcun ulteriore atto applicativo.

Così analogamente non si rileva il secondo profilo di inammissibilità, in quanto – come detto – non appariva in contestazione il contenuto pianificatorio generale e le collegate scelte strategiche, oggetto di "alta amministrazione" ma pur sempre – aggiunge il Collegio – delibabili in questa sede sotto i profili dell'irrazionalità, contraddittorietà e travisamento di fatto evidenti, ma la specifica omissione dell'impianto della ricorrente e la conseguenza che essa traeva in ordine alla vigenza delle autorizzazioni già rilasciate.

Per quel che riguarda l'eccezione di difetto di giurisdizione sulla domanda di accertamento, si rimanda a quanto sarà illustrato in prosieguo all'esito dell'esame della domanda di annullamento.

Passando all'esame dei motivi di gravame, il Collegio non rileva la fondatezza dei primi due, come successivamente riproposti nei motivi aggiunti.

Dal contenuto dei provvedimenti impugnati non si desume alcuna revoca delle autorizzazioni rilasciate alla ricorrente né la mancata individuazione "nominatim", neppure in allegato, come sostenuto nel ricorso può portare a questa conclusione.

La stessa RIDA Ambiente non fornisce elementi certi in tale senso, supponendo solo da una serie di circostanze che detti provvedimenti portino a tale conclusione. Lei stessa, poi, apparentemente si contraddice laddove contesta che per il "Bacino 8" sia stata considerata un'offerta impiantistica che poteva comunque riguardare solo il suo impianto "...non essendo nota alla ricorrente l'esistenza di altri impianti analoghi nel Bacino di pertinenza", lamentando in tal caso una considerazione limitata della potenzialità produttiva.

Il Collegio rileva che, in realtà, nel caso di specie non appare alcun esercizio del potere di autotutela in quanto non risulta alcuna chiusura imposta dell'impianto della ricorrente - a quel che consta autorizzata non solo al recupero di rifiuti urbani ma anche di rifiuti speciali non pericolosi e rifiuti liquidi speciali non pericolosi - in seguito all'adozione dei provvedimenti impugnati.

Di fatto la circostanza era confermata dalla stessa ricorrente che nella memoria per l'udienza pubblica evidenziava come il suo impianto fosse stato inserito nel nuovo Piano regionale dei rifiuti del 2012 e che in tale Piano risultasse riconosciuto un conferimento negli anni precedenti, sia pure in quantità stimata dalla ricorrente non conferente. Tutto ciò non sarebbe potuto accadere, comunque, se l'impianto in questione fosse stato privo di autorizzazione perché implicitamente revocata con i provvedimenti impugnati.

A ciò si aggiunga, sotto un profilo sistematico, che la giurisprudenza ha chiarito che la revoca di un provvedimento amministrativo costituisce esercizio del potere di autotutela della p.a. implicante la necessità di esplicitare le ragioni

giustificanti la nuova determinazione; pertanto, essa non può assumere forma implicita, pena la violazione dell'art. 3 L. 7 agosto 1990 n. 241, che prescrive l'obbligo di motivazione per tutti i provvedimenti amministrativi, a meno che le ragioni della stessa non siano chiaramente intuibili sulla base del contenuto del provvedimento impugnato (TAR Puglia, BA, Sez. I, 26.9.12, n. 1686; Cons. Stato, Sez. V, 28.6.11, n. 3875).

Nel caso di specie la valutazione generale della capacità impiantistica in relazione alla domanda di recupero dei rifiuti in ciascun ambito territoriale, in una situazione di pianificazione di emergenza come quella in esame e senza considerazione specifica sui titoli autorizzatori di ciascun impianto, non può costituire presupposto per dare luogo a revoca (oltre tutto implicita) di precedenti autorizzazioni, di cui infatti non risulta che la ricorrente sia stata formalmente privata, così come non risulta che l'inserimento nel nuovo Piano regionale del 2012 sia stato preceduto da nuova autorizzazione, circostanza che sarebbe stata necessaria se la precedente, come integrata nel 2004 e nel 2006, fosse stata effettivamente revocata.

L'infondatezza del primo motivo porta a ritenere infondato anche il secondo motivo di ricorso, in quanto, non dandosi luogo ad alcun atto di autotutela, non si rileva alcun fondamento di fatto per dare luogo alle garanzie procedurali richiamate dalla ricorrente.

A diversa conclusione, sia pure nei limiti che si andranno ad esporre, il Collegio ritiene di pervenire per quel che riguarda il terzo motivo di ricorso, sotto il lamentato profilo legato alle riscontrate contraddittorietà e carenza di istruttoria e motivazione.

E' alquanto evidente, anche per quanto illustrato in precedenza, che l'autorizzazione all'impianto della ricorrente, anche per la parte relativa al recupero dei rifiuti urbani e assimilabili secondo i codici CER rilasciati, fosse operativa al momento dell'adozione degli atti impugnati.

Pur tenendo in considerazione che la struttura del provvedimento impugnato di revisione di atto generale pianificatorio di emergenza non imponeva una ricognizione puntuale e descrittiva di ciascun impianto presente sul territorio, è evidente che i dati ivi considerati, comprese le tabelle con il fabbisogno di riferimento e l'offerta impiantistica relativa, dovevano rispondere a logica e congruità rispetto alle premesse descritte negli stessi provvedimenti che ne costituivano presupposto.

Ebbene, sotto tale profilo, anche dalle difese dell'Amministrazione che non si sono soffermate in merito, non si ricavano elementi per non considerare fondate le specifiche censure della ricorrente.

Come osservato nel terzo motivo di ricorso, nelle "Linee Guida" redatte dallo stesso organo commissariale, si faceva riferimento, anche per la fase emergenziale, alla razionalizzazione e ottimizzazione dell'impiantistica esistente sul territorio prima di costruirne altra e nella revisione del Piano in questione, di cui al decreto impugnato, si richiamava la doverosa ottimizzazione dello scenario impiantistico, la necessità di stima dei reali fabbisogni impiantistici e il "massimo utilizzo" della potenzialità degli impianti esistenti.

Sulla base di tali presupposti, emerge la contraddittorietà rilevata dalla ricorrente sul punto, in quanto non risultano esaminate in istruttoria e conseguentemente illustrate in motivazione, sia pure sinteticamente e in linea generale, per la natura di atto pianificatorio che contraddistingueva il "Piano revisionato", le ragioni per le quali, per il Bacino 8 che qui rileva, non era stato indicato l'impianto della ricorrente o comunque era stata stimata una offerta impiantistica pari a 25.000 t/anno, che, non potendosi che riferire all'unico impianto esistente – vale a dire quello della ricorrente – risultava sottostimata e in contraddittorietà con le premesse tese alla ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse esistenti, sopra richiamato.

Sotto tale profilo, quindi, e in assenza di illustrazioni sul punto da parte del Commissario delegato, il Collegio rileva la fondatezza del terzo motivo di ricorso.

Per tuziorismo, riguardo al quarto, il Collegio osserva che lo stesso risulta proposto in termini dubitativi e condizionati e, dalla ricostruzione operata dalla ricorrente medesima e ritenuta condivisibile dal Collegio per quanto sopra illustrato, non appare fondato su presupposto effettivo, in quanto se l'unico impianto presente nel Bacino 8 era quello della ricorrente, la previsione di Piano ad esso si riferiva e non confermava alcuna di revoca di autorizzazione, anche per quanto detto in relazione al primo motivo di ricorso.

Quanto da ultimo indicato porta a respingere anche il motivo integrativo proposto dalla ricorrente – anche questo espresso in forma dubitativa e condizionata - in quanto l'o.p.c.m. n. 3616/07 non rivestiva alcuna forma di "approvazione/conferma/ratifica/sanatoria" degli atti impugnati con il ricorso principale, dando luogo invece ad una mera rideterminazione dei poteri commissariali fino allo scadere dello stato di emergenza.

Per quel che riguarda i motivi aggiunti, il Collegio osserva quanto segue.

In merito alla lamentata "illegittimità derivata", essa non sussiste in quanto tale provvedimento si pone in posizione autonoma rispetto ai precedenti provvedimenti, tanto da inserire comunque l'impianto RIDA nella gestione della fase transitoria, fermo restando quanto sarà in prosieguo specificato.

In ordine al secondo motivo aggiunto, non si rileva la violazione di legge dedotta, in quanto non risulta la sostanziale cancellazione dal mercato "liberalizzato" della ricorrente, come dedotto, permanendo per la fase transitoria l'utilizzo del relativo impianto, autorizzato anche per attività diverse da quelle prese in considerazione per la fase transitoria.

Analogamente, anche per quanto illustrato in merito al ricorso introduttivo cui si rimanda, non risulta alcuna revoca implicita dell'autorizzazione, dato che non risulta dimostrata alcuna chiusura imposta dell'impianto a seguito dei provvedimenti impugnati.

Ritorna in vigore, invece, in relazione al quarto motivo aggiunto, la censura sulla carenza di istruttoria e conseguente motivazione, in quanto non risulta illustrata a sufficienza, anche in assenza di deduzioni sul punto della difesa commissariale costituita, la modalità operativa per la quale il Commissario delegato ha ritenuto di limitare alla fase provvisoria l'utilizzo dell'impianto RIDA e non anche, per l'intera potenzialità comunque autorizzata dallo stesso organo commissariale, alla fase "a regime". Ciò non tanto per disparità di trattamento con altro impianto sito in provincia di Frosinone, data la diversità degli ambiti di riferimento, ma per la contraddittorietà con l'impostazione del Piano emergenziale, orientato a utilizzare a pieno regime le risorse esistenti prima di realizzarne altre, anche nell'ambito del quadro di impostazione che puntava al massimo sviluppo della raccolta c.d. "differenziata".

Per tuziorismo, infine, si evidenzia l'infondatezza del quinto motivo aggiunto, in quanto la partecipazione procedimentale consentita solo ai rappresentanti degli enti locali aveva una logica proprio nel quadro ora rappresentato, in cui le potenzialità degli impianti già esistenti dovevano essere considerate per quali erano, senza diminuzioni e limitazioni, necessitando solo una razionale suddivisione dei territori e ambiti di riferimento.

Anche per tale ragione, si evidenzia quindi la carenza di istruttoria e di motivazione sulla mancata considerazione della potenzialità integrale dell'impianto della ricorrente, come regolarmente autorizzata.

Alla luce di quanto illustrato, quindi, la domanda di annullamento può trovare accoglimento nei limiti suddetti.

Per quel che riguarda la domanda di accertamento, il Collegio non rileva il difetto di giurisdizione eccepito dalla difesa erariale, in quanto la controversia in esame rientra nella previsione di cui all'art. 133, comma 1, lett. p), c.p.a., perchè comunque attinente alla "complessiva azione di gestione del ciclo dei rifiuti", come all'epoca di notificazione dei motivi aggiunti individuabile anche ai sensi dell'art. 4, d.l. n. 90/98, conv. in l. n. 123/08.

Piuttosto il Collegio ne rileva l'inammissibilità e improcedibilità, in quanto sotto il primo profilo – per ciò che è stato sopra illustrato – dai provvedimenti impugnati non risulta alcuna limitazione formale all'esercizio del diritto invocato dalla ricorrente e, sotto il secondo profilo, per sua stessa ammissione il suo impianto è stato (ri)considerato nel nuovo Piano regionale del 2012 senza che risulti alcun nuovo provvedimento autorizzatorio o di revoca dei precedenti in questa sede impugnati, con ciò confermando l'esercizio del suo diritto ad esercire.

Da ultimo, il Collegio deve prendere in esame la domanda risarcitoria.

Tale domanda, genericamente richiamata solo nell'epigrafe dei tre atti di impugnazione e nelle conclusioni del ricorso introduttivo, risulta illustrata brevemente solo nella memoria per la pubblica udienza, ove si sostiene che la prova del danno sarebbe "in re ipsa", essendo stata RIDA esclusa illegittimamente dall'accesso al mercato dei RSU, nel quale era pienamente titolata ad operare, ricevendo un quantitativo di rifiuti irrisorio rispetto a quello potenziale da trattare, riportandosi per la liquidazione ad una valutazione equitativa di questo Collegio, ai sensi degli artt. 1226 e 2056 c.c.

Ebbene, in primo luogo, il Collegio ricorda che è ormai principio consolidato quello per il quale – in disparte la materia degli appalti pubblici secondo la conclusione della giurisprudenza comunitaria - il risarcimento del danno non è una conseguenza automatica della pronuncia del giudice della legittimità (per tutte: Cons. Stato, Sez. IV, 10.7.12, n. 4089).

Nel caso di specie, quindi, l'illegittimità dei provvedimenti impugnati sotto i limitati profili sopra descritti, di carenza di istruttoria, contraddittorietà e motivazione, non è sufficiente a riconoscere "in re ipsa" l'esistenza di un danno risarcibile, in quanto necessitava un apporto probatorio della ricorrente che nel caso di specie è mancato, dato che la stessa avrebbe dovuto depositare in giudizio dati oggettivi da cui desumere la chiusura dell'impianto nel periodo considerato o il suo utilizzo in misura inferiore all'autorizzato ovvero il mancato utilizzo alternativo per altre tipologie di rifiuti nonché il numero di maestranze precedente e successivo ai provvedimenti impugnati e all'inserimento nel piano regionale del 2012, l'esatto flusso di rifiuti dal 2012 rispetto a quello autorizzato e ritenuto irrisorio, ma comunque conferito.

Tale apporto probatorio come detto manca e la giurisprudenza ha chiarito che se nel processo amministrativo la limitazione dell'onere della prova gravante sulla parte che agisce in giudizio si fonda sulla naturale ineguaglianza delle parti che connota di solito il rapporto di natura pubblicistica intercorrente tra privato e la p.a., l'esigenza di un'attenuazione dell'onere probatorio a carico della parte ricorrente viene meno con riguardo alla prova dell'"an e del quantum" dei danni azionati in via risarcitoria, inerendo in questo caso i fatti oggetto di prova direttamente alla parte che si assume lesa e trovandosi le relative fonti di prova normalmente nella sfera di sua diretta disponibilità (TAR Puglia, Le, Sez. I, 11.2.13, n. 299).

Ancor più specificamente, è stato evidenziato che ai fini del risarcimento del danno provocato dall'illegittimo esercizio del potere amministrativo, l'interessato, ai sensi dell'art. 2697 Cod. civ., è comunque tenuto a fornire in modo rigoroso la prova dell'esistenza del danno, trovando anche nel giudizio risarcitorio avanti al giudice amministrativo piena applicazione il principio dell'"onere della prova" e non invece "l'onere del principio di prova" che, almeno tendenzialmente, si applica in materia di interessi legittimi, con la precisazione che il giudice può intervenire in via suppletiva, con la liquidazione equitativa del danno, solo quando non possa essere fornita la prova precisa del "quantum" di danno, restando fermo che l'"an" dello stesso deve essere provato dall'interessato (C.G.R.S., 10.6.11, n. 415).

In sostanza, nel caso di specie, non può sopperire alla lacuna probatoria riscontrata la richiesta di liquidazione equitativa, in quanto tale tipo di liquidazione non esonera la parte interessata dall'obbligo di fornire in giudizio tutti gli elementi fattuali circa la sussistenza del danno nella sua concreta disponibilità, esauendosi l'apprezzamento equitativo del giudice nella necessità di colmare solo le lacune nella determinazione del preciso ammontare dello stesso in caso di impossibilità di riscontrare parametri di riferimento oggettivi (TAR Lazio, Sez. II b, 11.10.11, n. 7896).

Per quanto dedotto, quindi, la domanda di risarcimento non può trovare accoglimento per carenza degli elementi probatori sull'esistenza del danno.

Le spese di lite seguono solo la parziale soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)