Autorizzazione integrata ambientale (AIA) per la realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi dedicata esclusivamente allo smaltimento dei rifiuti contenenti amianto

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 26 marzo 2018, n. 758 - Iannini, pres.; Lo Sapio, est. - Ecolsystema S.r.l. (avv. Lanfranchi) c. Regione Calabria (avv. Romualdo) ed a.

Ambiente - Compatibilità ambientale favorevole - Autorizzazione integrata ambientale (AIA) per la realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi dedicata esclusivamente allo smaltimento dei rifiuti contenenti amianto - Provvedimenti di sospensione dell'efficacia dell'autorizzazione - Risarcimento dei danni - «Mero ritardo» nell'avvio dei lavori di realizzazione della discarica - Esclusione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1.Viene introdotta azione di risarcimento ex art. 30 c.p.a. per provvedimenti incidenti in senso restrittivo su un precedente atto ampliativo (D.D.G. n. 2014 dell'1 marzo 2010 recante V.I.A. e A.I.A. "*per la realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi dedicata esclusivamente allo smaltimento di rifiuti contenenti amianto*"), adottati dalla Regione Calabria e dal Comune di Scandale.
2. In particolare, ad avviso di parte ricorrente, i provvedimenti ritenuti illegittimi e fonte di responsabilità risarcitoria sono costituiti da:
-due provvedimenti di sospensione dell'efficacia dell'autorizzazione, adottati rispettivamente in data 17 giugno 2010 prot. 9369 (originaria sospensione) e il 14 dicembre 2010, prot.18308 (proroga della sospensione); va segnalato che il primo atto è stato annullato con sentenza TAR Catanzaro, I sez., 30 marzo 2011, n. 456 (la sua efficacia – e idoneità lesiva - era stata però sospesa già nella fase cautelare con ordinanza del 18 settembre 2010 n. 707); la proroga invece è stata oggetto di riesame in autotutela e "revocata" con D.D.G. n.540 dell'1 febbraio 2011 "con conferma del decreto di concessione dell'A.I.A., che veniva, però, integrato con imposizione alla Ecolsystema dell'obbligo di eseguire, sotto la vigilanza dell'A.R.P.A.Cal ed in contraddittorio con il Comune di Scandale, nuovi accertamenti geognostici e geotecnici, per verificare "una profondità di falda non inferiore a ml. 2 dal piano di campagna".Con D.D.G. n.873 del 15 febbraio 2011 la Regione confermava il D.D.G. n.540/2011, che imponeva le indicate prescrizioni" (sentenza TAR Catanzaro, I sez., 29 marzo 2013, n. 365, relativa alla stessa vicenda qui in esame, recante il rigetto del ricorso avverso il successivo provvedimento di sospensione "degli effetti dell'autorizzazione fino all'approvazione del piano di localizzazione dei rifiuti", prot. n. 1379 dell'8 febbraio 2012).
-due ordinanze contingibili e urgenti adottate dal comune di Scandale n. 7 e 8 del 1 e 2 agosto 2011 di sospensione dei lavori oggetto di autorizzazione, rispettivamente per due e trenta giorni, rimaste inoppugnate. Sul punto, parte ricorrente ha dedotto che sarebbe stato possibile ottenere una pronuncia giurisdizionale prima della scadenza del termine di efficacia (2 e 30 giorni), trattandosi peraltro di atti adottati ad agosto.
3. Giova osservare che, con memoria depositata in vista dell'udienza del 28 febbraio 2018, parte ricorrente ha dato atto che il procedimento di autorizzazione è allo stato ancora sospeso e ha dato luogo anche ad ulteriori giudizi, tra i quali quello introdotto ex art. 31 e 117 c.p.a. deciso da ultimo con sentenza TAR Catanzaro, 22 giugno 2017, n. 992.
4. In sintesi, secondo la prospettazione di parte ricorrente, il danno di cui si chiede il ristoro è costituito dal pregiudizio economico derivante dal "mero ritardo" nell'avvio dei lavori di realizzazione della discarica, per un complessivo periodo di 122 giorni (dal 13 luglio 2010 al 13 ottobre 2010; dal 6 gennaio 2011 al 19 febbraio 2011, dall'1 agosto 2011 al 1 settembre 2011), ma con un effetto paralizzante di fatto incidente anche sul periodo successivo.
5. Va inoltre riportato che la ricostruzione dei fatti è precisata nella "perizia" di parte ricorrente, depositata in giudizio, secondo cui, all'esito del giudizio di annullamento di cui alla sentenza TAR del 24 febbraio 2011 n. 456, l'impresa ha "*approntato tutto quanto necessario per il riavvio dei lavori; la cosa ha chiesto del tempo a causa della rescissione del contratto con la vecchia ditta (da cui è scaturito un contenzioso di oltre 2 milioni di euro) e la redazione dell'incarico ad una nuova ditta per la realizzazione della discarica. Pertanto la comunicazione di avvio dei lavori è stata fatta in data 22 luglio 2011, con inizio lavori il 1 agosto 2011*". Due giorni dopo la data prevista per l'avvio dei lavori, sono state però adottate le ordinanze contingibili ed urgenti del sindaco, giustificate "*alla luce dei tafferugli tra i manifestanti e al fine di evitare una crescente tensione e per tutelare la pubblica incolumità"*, ordinanze, come sopra indicato, non impugnate.
6. Si è costituita la Regione Calabria, chiedendo il rigetto del ricorso.
7. All'udienza del 28 febbraio 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.
8. La domanda di risarcimento del danno non è fondata.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

9. Per quanto gli atti ritenuti costitutivi della complessiva fattispecie risarcitoria costituiscono "sospensione" di un precedente atto ampliativo, con cui era già stato riconosciuto il "bene della vita" preteso (ovvero l'autorizzazione V.I.A. e A.I.A.), di fatto parte ricorrente lamenta il "mero ritardo" nella definizione dell'istanza autorizzatoria, poiché – per quanto emerso anche con le memorie depositate in corso di giudizio – ad oggi il complessivo procedimento autorizzatorio risulta ancora non definito e non può pertanto ritenersi favorevolmente riscontrata l'originaria istanza di autorizzazione.
10. Va però rilevato che, anche a prescindere dalla riconoscibilità del danno da ritardo "mero" (sulla quale vi è tuttora una divergenza di orientamenti; cfr. in senso negativo, Cons. St., sez. V, 22 settembre 2016, n. 3920, Cons. Stato, III, 12 marzo 2015, n. 1287; IV, 1 luglio 2014, n. 3295 e 6 aprile 2016, n. 1371; V, 11 luglio 2016, n. 3059; cfr. in tal senso anche Ad. Plen. 5/2007, e, fra le più recenti, T.A.R. Firenze, III, n. 168/2017, T.A.R. Salerno, I, n. 87/2017, T.A.R. Latina, I, n. 538/2016, T.A.R. Lecce, III, n. 923/2016, T.A.R. L'Aquila, I, n. 302/2016, Consiglio di Stato, IV, n. 1372/2016, T.A.R. Catania, I, n. 332/2016, T.A.R. Potenza, I, n. 108/2016 , T.A.R. Napoli, V, n. 705/2016, Consiglio di Stato, IV, n., 1779/2015), nel caso di specie, la ricorrente non ha dimostrato ex art. 2697 c.c., né la illegittimità di tutti gli atti indicati in epigrafe da cui – secondo la *causa petendi* sottesa alla domanda risarcitoria ex art. 30 c.p.a. – deriverebbe il pregiudizio del "ritardo" nell'avvio della realizzazione della discarico; né, soprattutto, il nesso di causalità tra tale elemento e il predetto pregiudizio, secondo il criterio del "più probabile che non", declinato nel giudizio controfattuale.
In particolare, in relazione ad entrambi i profili oggetto di onere probatorio a carico della ricorrente, si osserva che:
-quanto alla illegittimità dei provvedimenti incidenti sulla precedente autorizzazione integrata, essa risulta essere stata accertata giudizialmente solo con riguardo al provvedimento di sospensione prot. 9369 del 17 giugno 2010, la cui astratta idoneità ad incidere sulla sfera giuridica della ricorrente era peraltro già stata limitata sotto il profilo temporale, essendo stata accolta l'istanza cautelare di sospensione con ordinanza del 17 settembre 2010; mentre parte ricorrente non ha prospettato vizi specifici con riferimento ai restanti provvedimenti sopra citati, tali da consentire l'accertamento seppure in via incidentale della loro illegittimità;
-il provvedimento di proroga della sospensione per la durata di 45 giorni, adottato il 14 dicembre 2011, è stato "revocato" con atto di autotutela circa un mese e mezzo dopo (D.D.G. 540 del 1 febbraio 2012) contenente prescrizioni integrative della originaria autorizzazione, cui la società, per quanto emerso in atti, avrebbe anche fatto acquiescenza;
-una generica doglianza di eccesso di potere per "sviamento" è stata dedotta con riguardo più specifico alle ordinanze contingibili e urgenti n. 7 e 8 dell'1 e 3 agosto 2011, adottate dal Comune di Scandale, rispetto alle quali però non è stato introdotta alcuna forma di tutela; circostanza che secondo i criteri di valutazione globale delle circostanze di fatto e del comportamento complessivo delle parti previsto dall'art. 30 co. 3 c.p.a., esclude il nesso di causalità ex art. 1227 co. 2 c.c. (sul punto, la ricorrente, riferisce di aver scelto di desistere dall'attivazione della tutela anche perché le ordinanze sono state adottate dal sindaco ad agosto; ma, come è noto, gli strumenti di tutela cautelare previsti dagli artt. 55 e 56 c.p.a., sono sottratti alla sospensione "feriale" dei termini processuali ai sensi dell'art. 54 co. 3 c.p.a.);
-nessuna doglianza specifica è stata avanzata avverso il successivo provvedimento del Dipartimento Regionale Politiche dell'Ambiente n. 12148 del 27 settembre 2011, il quale è stato oggetto di impugnazione con separato ricorso (n. RG 1114/2011), anche esso però deliberatamente "non coltivato" – come rappresentato dalla stessa ricorrente nella memoria depositata in giudizio in data 8 febbraio 2018 – e dichiarato pertanto perento con decreto del 30 marzo 2017; comportamento processuale valutabile ex art. 30 co. 3 c.p.a. ai fini della esclusione della risarcibilità dei danni da esso derivanti;
-va inoltre osservato che un successivo decreto n. 1379 dell'8 febbraio 2012, di sospensione ai sensi dell'art. 54 della L.R. 23 dicembre 2011 n. 47, incidente sulla medesima vicenda procedimentale, è stato impugnato con separato n. R.G. 393/2012, ma la domanda di annullamento ex art. 29 c.p.a. è stata rigettata;
-infine, sempre con riguardo alla presunta efficacia causale dei predetti provvedimenti di sospensione sulla data di avvio dei lavori– e quindi di redditività dell'investimento eseguito con l'impianto di rimozione e smaltimento di rifiuti oggetto di autorizzazione – deve sottolinearsi che è la stessa parte ricorrente a riferire che tale ritardo è stato dovuto sia alle richieste di integrazione documentali (cui la società ha dato riscontro, effettuando "le verifiche richieste", in ottemperanza alle prescrizioni tecniche imposte con il provvedimento D.D.G. n.540 dell'1 febbraio 2011), sia al notevole contenzioso -quantificato in complessivi 2 milioni di euro - intercorrente tra la società e l'appaltatore cui la società aveva conferito l'incarico di realizzazione della discarica, circostanza che "ha richiesto del tempo a causa della rescissione del contratto con la vecchia ditta e la redazione dell'incarico ad una nuova ditta" (cfr. perizia estimativa, pag. 7-8).
Tali considerazioni, fondate su circostanze di fatto emergenti dalla ricostruzione riportata dalla ricorrente oltre che da quelle già accertate con precedenti della Sezione relativi alla stessa fattispecie procedimentale, in parte non consentono di ritenere accertata sia pure incidentalmente l'illegittimità dei provvedimenti citati da parte ricorrente, in parte escludono, anche in relazione all'atto di sospensione per il quale tale accertamento è stato già oggetto principale di separato ricorso (cfr. citata sentenza TAR 456/2011), il nesso di causalità secondo il criterio "del più probabile che non" tra la sua illegittimità e il ritardo nell'avvio dei lavori di realizzazione della discarica, quale pregiudizio di cui si chiede il ristoro.
In conclusione, il ricorso va pertanto rigettato.
La peculiarità anche dello sviluppo giudiziale della complessiva vicenda, che ha dato luogo ad una pluralità di giudizi, giustifica la compensazione delle spese di lite tra tutte le parti.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it