

Parere negativo di compatibilità ambientale relativo ad un progetto di ampliamento di un impianto esistente di discarica per rifiuti pericolosi

T.A.R. Sicilia - Catania, Sez. I 19 luglio 2021, n. 2360 - Savasta, pres.; La Greca, est. - Linea Ambiente s.r.l. (già Greenambiente s.r.l.) (avv. Angelini) c. Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana ed a. (Avv. gen. Stato).

Ambiente - Parere negativo di compatibilità ambientale relativo ad un progetto di ampliamento di un impianto esistente di discarica per rifiuti pericolosi - Risarcimento dei danni - Esclusione.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1.- Linea Ambiente s.r.l., già Greenambiente s.r.l., ha impugnato - con richiesta di annullamento, vinte le spese - il provvedimento dell'Assessorato territorio e ambiente della Regione Siciliana - Commissione tecnica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale, n. 131/2019, datato 17 aprile 2019, con il quale è stato espresso «parere negativo di compatibilità ambientale ai sensi dell'art. 25 d. lgs. n. 152 del 2006 relativo al progetto di ampliamento dell'impianto esistente di discarica per rifiuti pericolosi sita in contrada Costa Gigia nel territorio del Comune di Augusta [...] proposto da Greenambiente s.r.l. [...]».

Con il ricorso sono state anche veicolate la domanda di condanna delle Amministrazioni resistenti - in ragione delle loro specifiche competenze - al rilascio del provvedimento positivo di conformità ambientale e la domanda di risarcimento del danno per equivalente.

2.1.- A sostegno della pretesa parte ricorrente ha articolato quattro motivi di doglianza con i quali ha dedotto i vizi come di seguito esposti:

a) Violazione di legge (artt. 4, 5, e 199 d. lgs. n. 152 del 2006), eccesso di potere e difetto di attribuzione. I profili valutati dall'Amministrazione (in tesi: coerenza con i siti di Natura 2000; coerenza con il Piano regionale per la gestione dei rifiuti urbani - PRGR - in Sicilia del 2012; coerenza del progetto con il Piano paesaggistico; coerenza con il Piano di assetto idrogeologico - PAI -; coerenza con il Piano regolatore generale - PRG - del Comune di Augusta, l'alternativa zero; le alternative di progetto; la componente atmosfera; l'ambiente idrico; la componente suolo e sottosuolo; la vegetazione, flora e fauna; la geologia, geomorfologia e idrogeologia; il paesaggio; la viabilità; il rumore e le vibrazioni; la produzione di rifiuti; il rischio incidenti) non riguarderebbero soltanto il dato ambientale (come richiesto dagli artt. 4 e 5 d. lgs. n. 152 del 2006), ma anche la coerenza del progetto con il PRGR il quale sarebbe - secondo quanto esposto - estraneo agli scopi ai quali la valutazione dovrebbe tendere; nel caso di specie, l'incompatibilità con detto piano, d'altronde, sarebbe l'unica ragione per la quale l'Amministrazione avrebbe espresso parere negativo;

b) Violazione di legge (art. 3 l. n. 241 del 1990; art. 25 d. lgs. n. 152 del 2006; par. 6.1.2 e par. 6.9 PRGR), eccesso di potere sotto diversi profili. Il progetto di ampliamento configurerebbe una discarica e sarebbe del tutto coerente con il Piano regionale per la gestione dei rifiuti solidi urbani (PRGR) della Regione Siciliana del 2012 e ciò sotto due specifici profili: b1) sia alla data di presentazione dell'istanza (dicembre 2011), che tutt'oggi, per effetto della vigenza del PRGR del 2012, l'impianto proposto sarebbe l'unico in provincia di Siracusa. In tal senso, il PRGR, al paragrafo 6.1.2 e al paragrafo 6.9, riprendendo la disposizione n. 164 del 19 dicembre 2011, individuerrebbe tra gli ampliamenti da realizzare nel «breve periodo» i 600.000 mc. della «discarica Greenambiente», destinata allo smaltimento dei rifiuti urbani della provincia di Siracusa, e quindi inquadrata come discarica di Piano; né varrebbe a mutare la natura e/o la compatibilità del progetto con il PRGR la circostanza che la discarica in parola abbia, quale caratterizzazione peculiare, la tecnologia a bioreattore; b2) anche laddove si volesse qualificare il progetto in questione non come una semplice discarica, ma come una c.d. «discarica bioreattore», non ne conseguirebbe, come asserisce l'Amministrazione resistente, una incompatibilità con il PRGR vigente, aspetto peraltro asseritamente segnalato in fase istruttoria;

c) Violazione art. 26, comma 3, d. lgs. n. 152 del 2006 e difetto di istruttoria. La ricorrente si duole del fatto che:

c1) il parere sarebbe stato adottato tenendo conto solamente della documentazione progettuale presentata dalla società fino ad aprile 2012 e senza tenere in considerazione le successive importanti integrazioni progettuali - elencate in ricorso - depositate su esplicita richiesta del gruppo istruttore VIA, ciò che peraltro avrebbe, in tesi, condotto l'Amministrazione a prendere in considerazione solo aspetti parziali e non aggiornati del progetto, trascurando, in particolare, la valenza transitoria e sperimentale del bioreattore (nelle more dell'attuazione dell'impiantistica di Piano);

c2) sarebbe stato anche violato il meccanismo di approfondimento istruttorio specificamente previsto dall'art. 26, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 e molte delle affermazioni rese dalla Commissione sarebbero erronee poiché non rispondenti alla realtà dell'assetto progettuale;

d) Violazione art. 117 cod. proc. amm.; violazione della sentenza Cons. giust. amm. sic. n. 313 del 2016 e dell'ordinanza



Cons. giust. amm. sic. n. 766 del 2018; nullità ex art. 21-*septies* l. n. 241 del 1990 per difetto assoluto di attribuzione. All'atto dell'insediamento del Commissario ad acta, l'Amministrazione resistente avrebbe definitivamente perduto il potere di concludere non solo il procedimento di AIA, ma anche quello di VIA, sicché essa avrebbe esercitato un potere di cui non era titolare. Conseguenza di ciò sarebbe la nullità del parere impugnato, in quanto adottato in difetto assoluto di attribuzione.

2.2.- La domanda di risarcimento del danno per equivalente è articolata sia sul versante dell'«illegittima attività amministrativa posta in essere dalla Amministrazione», sia con riferimento al pregiudizio asseritamente patito per effetto «della prolungata inerzia dell'Amministrazione».

3.- L'Assessorato territorio e ambiente nonché l'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana si sono costituiti in giudizio. L'Avvocatura dello Stato ha, quindi, depositato difese scritte con le quali ha concluso per l'infondatezza del ricorso, non senza chiedere la sospensione del giudizio in attesa della definizione di quello pendente dinanzi al C.G.A.R.S.

4.- In prossimità della discussione del ricorso nel merito parte ricorrente ha spiegato ulteriori difese.

5.- All'udienza pubblica del 28 gennaio 2021, dopo la rituale discussione, il ricorso è stato posto in decisione.

6.- Con ordinanza n. 1257 del 2021 il Collegio ha sottoposto al contraddittorio delle parti talune questioni in rito sollevate d'ufficio ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm. all'esito del quale le parti hanno espresso le ulteriori (e circoscritte alle questioni sottoposte) rispettive linee difensive.

7.- Ai fini di una migliore comprensione delle questioni sottoposte alla cognizione del Collegio vanno succintamente ricostruiti i passaggi salienti della vicenda procedimentale e contenziosa che hanno caratterizzato l'iter di conseguimento del parere di cui trattasi e del susseguente provvedimento finale, quantunque quest'ultimo risulti estraneo al presente giudizio.

7.1.- In data 21 dicembre 2011 la ricorrente ha depositato istanza presso l'Assessorato regionale territorio e ambiente della Regione Siciliana, competente *ratione temporis*, per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) ex art. 29-*ter*, d.lgs. n. 152 del 2006 e per il rilascio del giudizio di compatibilità ambientale (VIA) ex art. 23 del medesimo d.lgs. L'istanza era finalizzata ad ottenere l'autorizzazione all'ampliamento della discarica, di proprietà della società ricorrente già oggetto di precedenti autorizzazioni.

7.2.- Dopo l'emanazione di una serie di pareri da parte degli enti interessati al procedimento e risultando frattanto le competenze trasferite all'Assessorato dell'energia e dei servizi di pubblica utilità della Regione Siciliana, il procedimento non è stato tempestivamente concluso, sicché la ricorrente ha proposto ricorso avverso il silenzio serbato dall'Amministrazione, poi rigettato con sentenza di questo T.a.r. n. 426 del 2015.

7.3.- All'esito del gravame interposto avverso la predetta sentenza, il giudice d'appello con sentenza Cons. giust. amm. sic., sez. giur. n. 313 del 2016, in parziale accoglimento dello stesso, ha accertato l'illegittimità del silenzio sulla domanda a suo tempo presentata dall'odierna ricorrente e l'obbligo dell'Amministrazione di concludere il procedimento entro un termine, con nomina di un commissario ad acta per l'ipotesi di reiterata inerzia.

7.4.- Il giudice d'appello ha, con tale decisione, tuttavia, escluso l'accoglibilità della domanda di condanna al rilascio del provvedimento richiesto e, quanto alla domanda risarcitoria - «il cui esame si imporrebbe anche nell'ipotesi in cui si dovesse accertare l'infondatezza della pretesa al rilascio del provvedimento, costituendo il tempo un bene della vita suscettibile di apprezzamento» - ha disposto un rinvio al primo giudice ex art. 105 cod. proc. amm.

7.5.- La società ricorrente ha, quindi, riassunto il ricorso ai fini della trattazione della domanda risarcitoria con rito ordinario la quale, con sentenza di questo T.a.r. n. 687 del 2019, è stata poi rigettata «in considerazione del mancato raggiungimento della prova in ordine alla suddetta "spettanza" del bene della vita».

Ha evidenziato il T.a.r. che, «pur dovendo stigmatizzare in chiave fortemente critica l'irragionevole ritardo serbato dalle amministrazioni regionali coinvolte nel procedimento in questione, cionondimeno non è possibile ritenere, dagli atti depositati in giudizio, che la richiesta di ampliamento della discarica fosse destinata, secondo il canone dell'*id quod plerumque accidit*, ad esito sicuramente favorevole».

7.6.- Con ordinanza n. 766 del 2018, resa nell'ambito del giudizio di ottemperanza della precedente sentenza Cons. giust. amm. sic., sez. giur., n. 313 del 2016, il medesimo giudice d'appello, premesso il richiamo all'«ineludibile dovere dell'amministrazione di dare pronta e completa esecuzione alle decisioni assunte dal Giudice, che abbiano il carattere dell'esecutività», ha nominato commissario ad acta il Prefetto di Siracusa «al fine di concludere il procedimento conseguente alla domanda della società ricorrente a suo tempo presentata per ottenere il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale AIA e il giudizio di compatibilità ambientale VIA occorrente per l'ampliamento di una discarica sita in c.da Costa di Gigia nel territorio di Augusta di proprietà della ricorrente».

7.7.- Il Commissario ad acta subdelegato dal Prefetto di Siracusa ha, quindi, richiesto alla Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali di competenza regionale (nel frattempo istituita e resa competente in via esclusiva dalla l.r. sic. n. 9 del 2015, art. 91), per le finalità connesse al suo incarico, la formazione di un nuovo parere sulla procedura attivata a suo tempo dalla Greenambiente s.r.l., al fine di ottenere una aggiornata valutazione di impatto ambientale ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152 del 2006.

7.8.- In esecuzione di tale richiesta, la surrichiamata commissione ha emanato il parere la cui impugnazione è oggetto



dell'odierna trattazione e, quindi, il Commissario ad acta nominato dal CGARS. ha decretato, con provvedimento n. 371, datato 24 maggio 2019, il rigetto dell'«istanza relativa al progetto di ampliamento dell'impianto esistente di discarica per rifiuti pericolosi sita in contrada Costa Gigia nel territorio del comune di Augusta (SR) in catasto al foglio 87 particelle 218 e 220 - codice procedura SR1/RIF7 - proposta da Greenambiente s.r.l.».

7.9.- Con ordinanza Cons giust. amm. sic., sez. giur., n. 1052 del 2019, resa all'esito di ricorso proposto dalla parte odierna ricorrente ai sensi dell'art. 117, comma 4, cod. proc. amm. avverso il provvedimento (conclusivo del procedimento) emanato dal Commissario ad acta, il giudice d'appello ha giudicato infondate le pretese di parte ricorrente, sul rilievo che:

a) con la sentenza n. 313 del 2016 e con l'ordinanza n.616 del 2018 l'obbligo posto a carico del Commissario ad acta era di concludere il procedimento con provvedimento, positivo o negativo, e non certo un obbligo di concludere il procedimento con l'adozione del provvedimento di rilascio dell'Autorizzazione integrata ambientale (AIA) e il giudizio di compatibilità ambientale (VIA) occorrenti per l'ampliamento dell'impianto esistente di discarica di rifiuti pericolosi sito in contrada Costa Gigia, Comune di Augusta (SR);

b) «correttamente il Commissario ad acta, ha ritenuto di dover procedere alla conclusione del procedimento previa nuova valutazione di impatto ambientale, atteso il lungo lasso di tempo trascorso dall'istruttoria, conclusa in data 5 luglio 2013, e di richiedere alla Commissione tecnica specialistica per le autorizzazioni ambientali un nuovo parere sulla procedura a suo tempo attivata dalla Greenambiente s.r.l. La Commissione, con il parere n. 131/2019, si è espressa negativamente sulla compatibilità ambientale del progetto di ampliamento dell'impianto di discarica per rifiuti pericolosi, presentato a suo tempo dalla Greenambiente s.r.l.»;

c) «secondo le risultanze in atti, già nel maggio del 2014 il competente Servizio per le emissioni in atmosfera aveva evidenziato alcune criticità connesse alle previsioni del progetto all'origine dei fatti di causa».

8.- Così ricostruito l'assetto procedimentale e contenzioso della vicenda, deve principiarsi dall'esame delle questioni in rito evidenziate nell'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 73, comma 3, cod. proc. amm., rilevate d'ufficio in assenza di eccezioni della parte pubblica.

9.- Come si è detto, il Tribunale con ordinanza n. 1257/2021 ha, tra l'altro, evidenziato possibili profili di inammissibilità e comunque di improcedibilità della *domanda caducatoria* in considerazione del consolidamento del decreto del commissario ad acta, atto conclusivo del procedimento, oggetto di impugnazione dinanzi al CGARS ex art. 117, comma 4, cod. proc. amm. Ad un tempo, il Tribunale ha sottoposto al contraddittorio delle parti la ipotizzata sussistenza dei presupposti per la parziale sospensione del giudizio per la parte della domanda di risarcimento del danno correlata al censurato ritardo dell'Amministrazione, in attesa della decisione dell'appello avverso la sentenza di questo T.a.r. n. 687/2019.

10.- Le difese delle parti, conseguenti alla predetta ordinanza, sono state sviluppate secondo la tassonomia delle questioni rilevate ufficio, come di seguito sinteticamente esposto.

10.1.- La parte ricorrente ha esposto che:

a) sussisterebbe un evidente interesse all'ottenimento della pronuncia sul merito e ciò in relazione alla domanda risarcitoria avente ad oggetto le voci di danno puntualmente riassunte a pagina 11 della memoria depositata in vista dell'udienza pubblica del 28 gennaio 2021 e risultanti dalla perizia depositata agli atti;

b) la paventata inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso «non pare possa essere condivisa» proprio in ragione dell'esistenza della suddetta domanda risarcitoria e, dunque, di uno specifico interesse della ricorrente in ordine all'accertamento dell'illegittimità dell'azione amministrativa complessivamente posta in essere dall'Amministrazione in riferimento non al cd. danno da mero ritardo (specificatamente oggetto del pendente ricorso in appello), bensì al venir meno della possibilità di conseguire il bene della vita a causa della inerzia dell'amministrazione resistente (circostanza, quest'ultima, che imporrebbe, in tesi, una verifica non solo della legittimità dell'attività valutativa posta in essere dall'amministrazione resistente, sulla base della normativa ad oggi vigente, ma dell'originaria spettanza del bene della vita, «tenuto conto delle ragioni che diversamente da quanto avvenuto nelle precedenti fasi del procedimento hanno oggi portato ad una valutazione negativa della compatibilità ambientale e, dunque, al rilascio da parte del Commissario ad acta di un provvedimento negativo»);

c) la tesi della presunta inammissibilità e/o improcedibilità del presente ricorso «non pare condivisibile», altresì, poiché «l'ordinanza emessa dal CGARS non costituisce atto idoneo a configurare il paventato consolidamento del decreto del Commissario ad acta, risultando, pertanto, quest'ultimo ancora suscettibile di travolgimento per effetto dell'eventuale pronuncia di annullamento concernente il suo atto presupposto», ciò in considerazione che:

c1) una pronuncia resa sotto forma di ordinanza sarebbe inidonea a costituire giudicato e dunque a dar luogo all'effetto di consolidamento enunciato dal Tribunale;

c2) l'eventuale annullamento del provvedimento impugnato nel presente giudizio, «in quanto atto presupposto del decreto, non potrà che derivare automaticamente l'illegittimità del decreto stesso in quanto suo atto conseguente» e «ciò anche alla luce del fatto che in sede di adozione del decreto il Commissario ad acta si è limitato esclusivamente a recepire, facendoli propri, gli esiti dell'attività valutativa posta in essere dall'amministrazione resistente, non residuando in capo all'ausiliario del giudice alcun ulteriore margine di apprezzamento discrezionale in ordine

all'adozione del provvedimento finale.

Ulteriori affermazioni di parte ricorrente sono volte a criticare l'enunciata possibile causa di improcedibilità del ricorso conseguente alla mancata impugnazione – «ove in ipotesi rilevante» (cfr. ordinanza n. 1257 del 2021) – del decreto del commissario ad acta nominato dal CGARS anche nel presente grado di giudizio sul rilievo che: I) «non potendo che aderire al più recente indirizzo giurisprudenziale [...] secondo cui anche nell'ambito dei giudizi ex art. 117, comma 4, c.p.a. il Commissario ad acta sarebbe configurabile come un ausiliare del giudice, non v'è chi non veda come l'unico giudice competente a conoscere degli atti adottati dal Commissario ad acta debba ritenersi essere il giudice del silenzio, ovvero quello che ha emesso la sentenza di cui si chiede l'esecuzione, che nel caso di specie è il CGARS»; II) deve dunque dubitarsi dell'esistenza di una competenza residua in capo al T.a.r. «in ordine al medesimo atto adottato dal Commissario ad acta, risultando, per le ragioni sopra esposte, interamente devoluta alla cognizione del CGARS la verifica della legittimità dell'atto adottato in esecuzione della sentenza nel giudizio avverso il silenzio»; III) se del decreto non poteva che aver cognizione esclusivamente il CGARS, «l'unico residuo spazio di cognizione del giudice di primo grado deve ritenersi limitato al solo parere di valutazione ambientale richiesto dal Commissario ad acta, sul quale, in via esclusiva, quest'ultimo ha fondato il provvedimento conclusivo»; IV) «alla luce della dichiarata pendenza del presente giudizio in sede di ricorso ex art. 117, comma 4, c.p.a., qualora il CGARS avesse ritenuto di non aderire alla tesi poc'anzi esposta, avrebbe dovuto, in alternativa, stante la specifica censura di illegittimità derivata contenuta nel ricorso in parola, sospendere il giudizio ex art. 117, comma 4, c.p.a., ovvero disporre, limitatamente al profilo concernente l'illegittimità derivata, la conversione del rito con rinvio, dunque, al giudice di primo grado»; V) «qualora, – pur avendo l'odierno ricorso impugnato tempestivamente entrambi i provvedimenti e, dunque, sia l'atto presupposto (con il presente giudizio), sia il decreto (con il giudizio ex art. 117, comma 4, c.p.a.) che si limita semplicemente a dare atto degli esiti dell'attività valutativa condotta dall'amministrazione resistente [il] Tribunale Amministrativo Regionale dovesse giungere alla conclusione di ritenere l' [...] azione giurisdizionale inammissibile e/o improcedibile, si giungerebbe così all'assurda conseguenza di sottrarre il parere oggetto del presente giudizio al sindacato giurisdizionale, tanto in sede di giudizio ex art. 117, comma 4, c.p.a., tanto in sede di cognizione ordinaria, risultando tale scenario del tutto incompatibile con le garanzie costituzionali in materia di tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive nei confronti della pubblica amministrazione»;

d) ulteriori considerazioni sono volte alla prospettata sospensione del giudizio limitatamente alla domanda risarcitoria rispetto alla quale parte ricorrente ha contestato la sussistenza dei relativi presupposti.

10.2.- Le difese dell'Amministrazione regionale, esplicitate nell'ultima memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato, si concentrano sulla avversaria pretesa risarcitoria della quale la parte pubblica evidenzia la (ritenuta) infondatezza.

11.- In via preliminare va rilevato come parte ricorrente, con l'ultima memoria, abbia segnalato la sostanziale irrivalenza della scelta del Tribunale di rilevare d'ufficio la questione – testualmente, nell'incedere argomentativo della stessa parte ricorrente – della «paventata inammissibilità e/o improcedibilità del presente ricorso», in presenza della domanda risarcitoria «e, dunque, di uno specifico interesse della scrivente in ordine all'accertamento dell'illegittimità dell'azione amministrativa complessivamente posta in essere dall'Amministrazione».

Sul punto va evidenziato con l'ordinanza ex art. 73, comma 3, cod. proc. amm., il Tribunale, lungi dal sollevare una questione in rito indistintamente involgente l'intero «ricorso», ha differenziato le – diverse – questioni involgenti la sorte della «domanda caducatoria» da quelle relative alla «domanda di risarcimento del danno»

Tale impostazione di Linea Ambiente s.r.l., dunque, oltre che rivelarsi frutto di una distorsione prospettica circa la distinzione delle diverse tipologie di domande, si rivela, più semplicemente, errata se sovrapposta al tenore letterale dell'ordinanza.

12.- Va, ora, scrutinata la sorte della domanda di annullamento dell'impugnato parere della Commissione regionale: essa, alla stregua di quanto si dirà, va dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

12.1.- Come si è detto, con decreto del Commissario ad acta n. 371/Gab, il Commissario ad acta nominato dal CGARS per l'esecuzione della sentenza n. 303 del 2016 ha rigettato l'istanza relativa al progetto di ampliamento dell'impianto esistente proposta dalla parte ricorrente.

12.2.- La relativa impugnazione, come si è detto, è stata rigettata dal CGARS sicché il provvedimento conclusivo del procedimento autorizzatorio deve ritenersi ormai consolidato con conseguente sopravvenuta carenza di interesse alla coltivazione della domanda caducatoria - oggetto di odierna trattazione - sul prodromico parere richiesto dal commissario ad acta. In altre parole nessun effetto caducatorio del provvedimento finale, stabilizzato dalla decisione del Giudice di seconde cure, potrebbe generarsi dall'annullamento del parere.

12.3.- A conclusioni diverse non può giungersi, in forza delle affermazioni di parte ricorrente secondo cui la natura del provvedimento giurisdizionale (ordinanza) con la quale è stata rigettata l'impugnazione ex art. 117, comma 4, cod. proc. amm. non sarebbe idonea a dar luogo al soprarichiamato consolidamento del provvedimento ivi impugnato, poiché il provvedimento giurisdizionale del giudice d'appello riveste una indubbia natura decisoria; per altro verso è stata proprio parte ricorrente a censurare, con il predetto ricorso dinanzi al CGARS, l'operato del commissario ad acta proprio per aver chiesto un nuovo parere di compatibilità ambientale oltre che per i vizi derivati che discenderebbero dal parere qui impugnato (cfr. pag. 14).



12.4.- Ora, è vero che il Tribunale con l'ordinanza ex art. 73, comma 3 cod. proc. amm. ha rilevato, quale possibile causa di improcedibilità dell'odierno ricorso oltre che il rigetto del ricorso ex art. 117, comma 4 cod. proc. amm. dinanzi al CGARS anche – *in ipotesi* – la mancata impugnazione di detto provvedimento in primo grado, ma ciò ha costituito frutto di una lettura delle norme processuali volta a garantire ampiezza di contraddittorio delle parti in considerazione che, anteriormente alla recentissima pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 8 del 2021, non era stato del tutto escluso che il commissario ad acta nominato nell'abito del giudizio del silenzio avesse una «duplice veste di ausiliario del giudice e di organo straordinario dell'amministrazione» (Cons. Stato, Ad. plen. 9 maggio 2019 n. 7), affermazione – questa – oggi temperata dalla più recente pronuncia nomofilattica.

12.5.- Ed invero, la Plenaria n. 8 del 2021 ha evidenziato che «gli atti adottati dal commissario ad acta non sono annullabili dall'amministrazione nell'esercizio del proprio potere di autotutela, né sono da questa impugnabili davanti al giudice della cognizione, ma sono esclusivamente reclamabili, a seconda dei casi, innanzi al giudice dell'ottemperanza, ai sensi dell'art. 114, co. 6, c.p.a. ovvero innanzi al giudice del giudizio sul silenzio, ai sensi dell'art. 117, co. 4, c.p.a.»: ciò che è avvenuto con l'ordinanza del CGARS n. 1052 del 2019 di rigetto della domanda di cui al medesimo art. 117, comma 4, cod. proc. amm.

«Anche nel caso in cui – come nel giudizio sul silenzio serbato dall'amministrazione su istanza del privato (ed al di fuori delle ipotesi di cui all'art. 31 c.p.a.) – la sentenza sancisce esclusivamente l'«obbligo di provvedere» dell'amministrazione sull'istanza, l'esercizio del potere del commissario trova comunque il proprio fondamento nella sentenza perché è sempre nella decisione che si riscontra la giustificazione (genetica e funzionale) del distinto potere esercitato.

Proprio per le ragioni sin qui esposte (oltre che per una opportuna e condivisibile esigenza di speditezza ed economicità dei mezzi processuali), il codice del processo amministrativo rimette al giudice dell'ottemperanza (art. 114, co. 6) la decisione sulle questioni «inerenti agli atti del commissario ad acta» e al giudice del silenzio (art. 117, co. 4) la decisione sulle questioni «relative alla esatta adozione del provvedimento richiesto».

In ambedue le ipotesi, proprio perché gli atti adottati non sono espressione di autonomo esercizio di potere amministrativo (propriamente detto), la tutela avverso gli stessi deroga alle ordinarie regole del giudizio di cognizione ed è affidata al giudice del quale il commissario che ha adottato gli atti contestati costituisce l'ausiliario» (Cons. Stato, Ad. pl. n. 8 del 2021, cit.).

Sulla base di tale assetto è, peraltro, lecito dubitare pure della ritualità dell'impugnazione dinanzi a questo giudice di un atto – il parere – che concorre a formare il segmento delle attività di competenza del commissario ad acta (e da questi richiesto al fine di emanare le decisioni strumentali alla corretta esecuzione del giudicato).

12.6.- Tale assetto, come già detto, priva di interesse la domanda di annullamento sul prodromico parere (si ribadisce, non frutto di una autonoma decisione procedimentale dell'Amministrazione, ma elemento istruttorio del procedimento «giurisdizionale» di sostituzione del giudice all'Amministrazione), di guisa che nessuna caducazione automatica del decreto del commissario ad acta (conclusivo della sequela giurisdizionale degli atti di esecuzione del titolo giurisdizionale, cfr. Ad. pl. n. 8 del 2021, cit.) può predicarsi, a meno che – a tacer d'altro – non si consenta che il giudicato sul medesimo decreto del commissario ad acta possa vedersi negata *ab origine* ogni autorità per effetto dell'ipotetico (ed invocato) annullamento di un atto prodromico ed istruttorio.

12.7.- Non è superfluo neppure evidenziare, senza qui voler inseguire ogni possibile configurazione ipotizzabile del rapporto di stretta presupposizione tra atti e delle possibili, conseguenti, ipotesi di caducazione automatica, che ove pure si fosse trattato di un «ordinario» procedimento estraneo al comando giudiziale e alle correlate competenze commissariali, non sarebbe stata comunque predicabile la caducazione automatica del decreto di rigetto dell'istanza (qui, come detto, adottato dal commissario ad acta), trattandosi di provvedimento astrattamente contenente sue autonome – e più ampie – valutazioni (poiché peraltro conclude l'intero procedimento), rispetto al quale l'operato della Commissione tecnica è di mero supporto istruttorio (cfr. art. 91, l.r. sic. n. 9 del 2015) involgente uno degli elementi (la compatibilità ambientale), tra i diversi, che l'amministrazione è tenuta a valutare.

13.- La domanda di annullamento va, dunque, dichiarata improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse (art. 35, comma 1, lett. c cod. proc. amm.), sorte, questa, che investe anche – ove pure, in ipotesi, ritenuta ammissibile – la domanda di condanna al rilascio del parere favorevole.

14.- Può adesso passarsi all'esame della domanda di risarcimento del danno.

15.- La domanda di risarcimento del danno avanzata da parte ricorrente è finalizzata ad ottenere la riparazione monetaria per equivalente del pregiudizio così configurato:

a) «danno ingiusto deriva[n]te dalla già dimostrata illegittima attività amministrativa posta in essere dalla Amministrazione» (cfr. pag. 24 del ricorso)

b) pregiudizio derivante «dall'inerzia che ha portato [l'amministrazione] a vedersi sostituita da un Commissario ad acta nominato dal Giudice (cfr. pag. 25 del ricorso).

16.- La parte della domanda volta a rilevare un rapporto inferenziale tra la (asserita illegittimità) del provvedimento impugnato e il pregiudizio altrettanto asseritamente patito, va rigettata sul rilievo che la conclamata carenza dei vizi dedotti avverso il provvedimento finale elide in radice ogni allegato elemento costitutivo dell'illecito.

In ogni caso, ove pure ci si volesse concentrare sul pregiudizio asseritamente cagionato dal parere negativo acquisito dal

commissario ad acta, è del tutto evidente come la scelta della commissione tecnica di valutare *funditus* la richiesta di parte ricorrente abbia evidenziato la carenza dei presupposti per il conseguimento del c.d. bene della vita rispetto al quale nessun concreto e serio elemento di prova parte ricorrente ha offerto a sostegno della propria pretesa risarcitoria.

17.- Il resto della domanda di risarcimento del danno investe, sotto diversi profili, il pregiudizio asseritamente discendente dal ritardo serbato dall'Amministrazione nella definizione del procedimento autorizzatorio.

17.1.- Al fine di procedere allo scrutinio della stessa, va rilevato che una prima domanda di risarcimento del danno, come si è già accennato, era stata in tal senso proposta dalla parte ricorrente e, dopo un articolato iter contenzioso, è stata definita con sentenza di questo T.a.r n. 697 del 2019 con la quale il Tribunale ne ha statuito il rigetto. Detta sentenza costituisce oggetto di giudizio d'appello dinanzi al CGARS.

17.2.- In quella sede la domanda riguardava, più specificamente, il «danno da “mero” ritardo nel rilascio dell'autorizzazione integrata per ampliamento di discarica, trattandosi di procedimento non ancora concluso, nemmeno a seguito di richiesta di insediamento di commissario ad acta» e la pronuncia reiettiva si è fondata sul «mancato raggiungimento della prova in ordine alla suddetta spettanza del bene della vita.

17.3.- Con l'odierno ricorso la domanda – per quanto qui di interesse – è stata indirizzata ad ottenere la riparazione del pregiudizio cagionato dall'asserito «comportamento superficiale, negligente e dilatorio» dell'Amministrazione, «nonché dalla persistente inerzia dell'Amministrazione (durata dal 2011 al 2019)».

17.4.- Con l'ultima memoria la ricorrente ha precisato che «il perimetro della domanda risarcitoria oggetto del presente sindacato giurisdizionale risulta essere ben più ampio [rispetto alla precedente definita con sentenza n. 687 del 2019, *n.d.e.*], essendo collegato sia all'illegittimità del provvedimento impugnato, sia, *inter alia*, al danno complessivamente subito dalla ricorrente non solo in virtù del colpevole ritardo dell'Amministrazione, ma anche dal venir meno di quelle condizioni che avrebbero permesso alla ricorrente di ottenere il bene della vita laddove il provvedimento conclusivo fosse stato adottato nei tempi previsti dalla normativa vigente piuttosto che nel 2019 (a distanza di oltre 10 anni dall'avvio del procedimento).

Ora, anche in relazione agli evidenziati profili inerenti agli effetti dell'inerzia - che parte ricorrente ribadisce costituire aspetto distinto e diverso da quello già censurato - il Collegio, nell'accedere alla predetta tesi, non può che evidenziare come la definitiva conclamazione dell'assenza dei presupposti (non solo attuali, ma anche precedenti, cfr. ordinanza CGARS n. 1052 del 2019) all'ottenimento del c.d. bene della vita sul piano sostanziale, impedisca il riconoscimento della fondatezza della pretesa, la quale, del resto, quanto agli elementi che la ricorrente punta a valorizzare (effetti discendenti dal ritardo), si mostra, *in ogni caso*, anche qui del tutto generica e inidonea a generare l'assolvimento dell'onere probatorio ex art. 2697 c.c.

In tal senso, dunque, la domanda risarcitoria va, anche per questa parte, rigettata, non dovendosi pertanto dar luogo alla sospensione, *in parte qua*, del giudizio, così come prospettato nell'ordinanza e x art. 73, comma 3, c.p.a.

18.- Conclusivamente, la domanda di annullamento dell'impugnato parere va dichiarata improcedibile mentre la domanda di risarcimento del danno va complessivamente rigettata.

19.- La complessità delle questioni consente la compensazione delle spese di giudizio.

(*Omissis*)