

Parere negativo per l'autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione di una piattaforma depurativa di reflui speciali non pericolosi

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 26 luglio 2021, n. 1537 - Pennetti, pres.; Tallaro, est. - D.A.S. - Depurazione Ambiente Servizi S.r.l. (avv.ti Di Cianni, Gatto) c. Regione Calabria (n.c.) ed a.

Ambiente - Parere negativo per l'autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione di una piattaforma depurativa di reflui speciali non pericolosi.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. – Il provvedimento impugnato rappresenta la conclusione di un travagliato procedimento avviato in data 13 dicembre 2007, allorché la D.A.S. S.r.l. presentò la domanda di autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione, nel territorio del Comune di Spezzano Albanese, località Infascinetto, di una piattaforma depurativa di reflui speciali non pericolosi.

1.1. – Successivamente, con deliberazione del 15 aprile 2008, n. 6, il Consiglio Comunale di Spezzano Albanese, condividendo il progetto, approvò lo schema di convenzione proposto dalla D.A.S. S.r.l. con il quale questa, in cambio della disponibilità da parte dell'Ente comunale a consentire la realizzazione dell'impianto, si impegnava a:

- a) versare in favore del Comune di Spezzano Albanese una somma iniziale di € 100.000,00, e, quindi, a ripetere annualmente tale pagamento per 25 anni;
- b) prestare gratuitamente, per un tempo massimo di 90 giorni annui, il servizio di smaltimento delle acque reflue che il depuratore comunale non fosse in grado di gestire;
- c) praticare degli sconti per lo smaltimento dei reflui civili o industriali provenienti da zone del territorio comunale non coperte da fognatura.

Con la medesima deliberazione il Consiglio comunale autorizzò anche il mutamento della destinazione d'uso dell'area, attualmente con destinazione agricola, in cui era prevista la realizzazione dell'impianto; e delegò il responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale a rappresentare l'Ente nelle conferenze di servizi che sarebbero state indette ai fini del rilascio, da parte della competente Regione Calabria, dell'autorizzazione integrata ambientale.

1.2. – Tuttavia, la convenzione approvata non fu sottoscritta, perché già con deliberazione del 22 maggio 2008 il Consiglio comunale di Spezzano Albanese, a seguito della resistenza che il progetto aveva incontrato nell'opinione pubblica locale, revocò la propria precedente deliberazione n. 6 del 15 aprile 2008.

Ciò innescò un contenzioso d'innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale, che, con sentenza dell'8 febbraio 2010, n. 88, annullò la revoca del precedente provvedimento per l'assorbente ragione della mancanza della comunicazione di avvio del procedimento.

1.3. – Frattanto, il 26 maggio 2008 la società proponente chiese alla Regione Calabria di procedere alla verifica della compatibilità ambientale del progetto.

L'iter della valutazione di compatibilità ambientale fu rallentato dall'attesa degli esiti del contenzioso illustrato al § 1.2., ma in ogni caso il nucleo VIA della Regione Calabria rilasciò, in data 20 ottobre 2010, valutazione di impatto ambientale positiva sul progetto e, quindi, in data 24 novembre 2010, parere positivo circa il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale.

1.4. – Convocata, quindi, da parte della Regione Calabria per l'8 giugno 2010 la conferenza di servizi, con deliberazione n. 9 del 3 giugno 2010 il Consiglio comunale di Spezzano Albanese dispose nuovamente la revoca della precedente deliberazione n. 6 del 2008, intendendo mantenere destinazione agricola all'area su cui era prevista la realizzazione dell'impianto, ritenendo comunque impraticabile l'approvazione di una variante allo strumento urbanistico comunale per conformare in senso produttivo l'area, e ritenendo non più necessario, a seguito del potenziamento del depuratore comunale e dell'obbligo per gli insediamenti industriali di procedere ad un pretrattamento alla fonte degli scarichi, far ricorso a impianti ausiliari di smaltimento dei reflui.

All'esito della conferenza di servizi, quindi, l'amministrazione procedente, cioè la Regione Calabria, si esprime negativamente rispetto alla realizzazione dell'impianto.

1.5. – La D.A.S. S.r.l. impugnò davanti a questo Tribunale Amministrativo Regionale il verbale della conferenza di servizi ed anche la presupposta deliberazione comunale.

Con sentenza dell'8 novembre 2011, n. 962, previa qualificazione della conferenza di servizi come conferenza istruttoria asservita all'emanazione del provvedimento finale sull'istanza di autorizzazione integrata ambientale, il ricorso fu dichiarato inammissibile, in quanto rivolto avverso un atto endoprocedimentale.

1.6. – La vicenda amministrativa proseguì molto lentamente, anche a causa del parziale smarrimento della

documentazione.

Nelle more, con nota del Sindaco del Comune di Spezzano Albanese del 22 dicembre 2010 (invero non prodotta agli atti di questo procedimento giudiziario) fu reso, ai sensi degli artt. 216 e 217 r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, recante il Testo unico delle leggi sanitarie, parere negativo e divieto di realizzazione della piattaforma, in ragione del mancato rispetto della distanza di 100 m., prescritto dall'ASP competente rispetto alla strada statale n. 273 e a un fabbricato esistente.

È sulla base di tali ulteriori elementi che, acquisito il parere della Struttura Tecnica di Valutazione VAS-VIA-AIA-VI del 3 agosto 2017 e del 5 giugno 2018 – con cui sono stati ritenuti comunque non più efficaci i pareri positivi resi in precedenza –, la Regione Calabria si è determinata negativamente circa l'autorizzazione integrata ambientale, con il provvedimento oggetto di impugnativa.

2. – D.A.S. S.r.l. ha fatto nuovamente ricorso a questo giudice amministrativo, domandando l'annullamento del decreto regionale.

In particolare, ha dedotto quattro motivi di ricorso: il primo incentrato sulla deliberazione conclusiva, oggetto diretto di impugnativa; il secondo diretto alle conclusioni della conferenza di servizi del 2010, la cui illegittimità si riverbererebbe sul decreto regionale; gli ultimi due, infine, avverso la delibera comunale di revoca della precedente determinazione favorevole alla realizzazione dell'impianto, la cui invalidità inficierebbe *ab origine* il procedimento concluso negativamente.

Ha inoltre proposto domanda di risarcimento del danno, stimato in a € 165.780,00, pari alle somme spese in vista della realizzazione dell'impianto; o, in subordine, di indennizzo ai sensi dell'art. 21-*quinquies* l. 7 agosto 1990, n. 241.

3. – La Regione Calabria, cui il ricorso è stato regolarmente notificato, non si è costituita.

Ha invece preso parte al giudizio il Comune di Spezzano Albanese, resistendo all'avversa azione.

4. – Il ricorso è stato trattato in data 9 giugno 2021, con le modalità previste dal combinato disposto dell'art. 4, comma 1, periodi quarto ss. d.l. 30 aprile 2020, n. 28, conv. con mod. con l. 25 giugno 2020, n. 70, così come richiamato dall'art. 25, comma 1 d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. con mod. dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176.

5. – Il Tribunale, preliminarmente, ritiene che debba essere invertito l'ordine di esame dei motivi di ricorso, partendo dai due rivolti alla deliberazione comunale di revoca della precedente manifestazione positiva di volontà da parte dell'Ente locale.

6. – Con il terzo motivo di lamenta la violazione del principio dell'affidamento e della buona fede, nonché dei principi in materia di autotutela, la violazione dell'art. 21-*quinquies* l. 7 agosto 1990, n. 241, il difetto di motivazione in ordine alle consolidate posizioni del privato.

6.1. – Segnatamente, l'amministrazione, nel ritornare sui propri passi, avrebbe evidenziato le ragioni di interesse pubblico che avrebbero reso inopportuna l'approvazione del progetto, senza però valutare i contrapposti interessi privati, consolidatisi proprio in forza della delibera comunale revocata e dei pareri positivi del Nucleo VIA acquisiti nel corso dell'*iter* amministrativo avviato presso la Regione Calabria.

6.2. – Il motivo non coglie nel segno, in quanto, in caso di revoca del provvedimento favorevole al privato, la tutela dell'affidamento di quest'ultimo è demandata al pagamento, sussistendone i presupposti, dell'indennizzo previsto dall'art. 21-*quinquies*, sicché, nella rivalutazione dell'interesse pubblico originario, l'incidenza dell'interesse del privato al mantenimento del provvedimento favorevole non è particolarmente pregnante, come avviene in caso di annullamento d'ufficio (cfr. TAR Campania - Napoli, Sez. V, 4 novembre 2020, n. 5027).

7. – Con il quarto motivo di ricorso si deduce la carenza dei presupposti per procedere alla revoca della precedente deliberazione, la violazione dell'art. 21-*quinquies* l. n. 241 del 1990, la motivazione illogica e contraddittoria il travisamento dei fatti, lo sviamento di potere, la violazione del principio dell'affidamento e della buona fede.

7.1. – L'amministrazione non avrebbe indicato ragioni concrete idonee a ritirare la precedente disponibilità alla realizzazione dell'impianto.

In particolare: a) la destinazione agricola del terreno sarebbe meramente formale, non essendo possibile coltivare su di esso alcunché, in ragione della sua conformazione e della presenza di numerosi impianti industriali che lo circondano; b) la realizzazione dell'impianto di depurazione non necessiterebbe del cambio di destinazione d'uso del terreno, e quindi non occorrerebbe una variante agli strumenti urbanistici; c) la sopravvenuta inutilità dell'impianto, in precedenza esaltato dalla stessa amministrazione comunale come utilissimo per lo smaltimento delle acque, sarebbe solo affermata, e non supportata da idonei elementi fattuali.

7.2. – Il motivo si rivela infondato.

7.3. – Va premesso che, come già anticipato al §. 6., il provvedimento di secondo grado oggetto di sindacato non è qualificabile quale annullamento di un provvedimento illegittimo, come pure tende a suggerire la difesa dell'amministrazione comunale intimata nelle memorie ex art. 73 c.p.a., bensì in termini di revoca ai sensi dell'art. 21-*quinquies* l. n. 241 del 1990.

Dunque, l'amministrazione comunale era tenuta a esplicitare la nuova valutazione di interesse pubblico che ha determinato il ritiro della precedente decisione.

7.4. – In effetti, l'amministrazione ha indicato, nella deliberazione n. 9 del 3 giugno 2010, le ragioni per le quali, rivalutando l'interesse pubblico, è stato preferito il mantenimento della destinazione agricola dell'area.

Si legge, in particolare, nella deliberazione comunale che la scelta di mantenere la destinazione agricola dell'area si fonda su una duplice esigenza, *“ossia quella di diminuire il carico impattante in una zona che vede già la presenza del depuratore comunale e di una cava e di preservare le zone agricole esistenti”*. Quanto a tale ultimo profilo, *“lo sviluppo delle attività agricole è da sempre al centro delle politiche di sviluppo operate dall'Ente, per come confermato dalla realizzazione e dal finanziamento regionale per la costituzione del “marchio d'area”, che risponde allo scopo di promuovere e valorizzare la qualità dei prodotti agricoli con specifiche peculiarità territoriali e nel rispetto dell'Ambiente tramite produzioni biologiche”*.

Inoltre, secondo il Consiglio comunale occorre tener conto anche dell'impercorribilità, allo stato della normativa, della soluzione dell'approvazione di una variazione dello strumento urbanistico vigente.

7.5. – Ebbene, così come dedotto da parte ricorrente, alcune osservazioni svolte dal Consiglio comunale sono inconferenti rispetto alle reali caratteristiche dell'area in cui l'impianto di depurazione dovrebbe sorgere, caratteristiche debitamente provate dalla società ricorrente.

Essa, infatti, larga circa 250 m., si trova in una lingua di terreno posta tra una strada di grande comunicazione e l'altoclivio a taglio verticale utilizzato a cava per la produzione di sabbia; nel versante ovest di tale lingua vi sono insediamenti produttivi e servizi industriali; inoltre, vi insiste il depuratore comunale.

Dunque, si tratta di area nella sostanza inadatta a ospitare colture di qualità, sicché la deliberazione comunale oggetto di impugnativa si trova a essere fondata su motivazione quanto meno in parte inconferenti.

7.6. – Tuttavia, il divieto di approvazione di varianti urbanistiche, sancito dall'art. 65 l.r. 16 aprile 2002, n. 19, si presenta come ostativo alla realizzazione dell'insediamento, non essendo possibile una variazione allo strumento urbanistico comunale vigente e non avendo, il Comune di Spezzano Albanese, ancora approvato un nuovo strumento urbanistico.

Né appare condivisibile la tesi, pure sostenuta dalla società ricorrente, che la destinazione agricola dell'area non potesse impedire l'insediamento produttivo.

Infatti, gli interventi ammessi in zona agricola sono individuati dall'art. 51 l.r. n. 19 del 2002, citata, che vieta *“ogni attività comportante trasformazioni dell'uso del suolo tanto da renderlo incompatibile con la produzione vegetale o con l'allevamento e valorizzazione dei prodotti”*.

8. – Le osservazioni svolte al § che precede depotenziano anche il secondo e il primo motivo di ricorso,

8.1. – Il secondo motivo, invero, di ricorso riguarda il verbale in cui sono stati condensati gli esiti delle conferenze di servizi dell'8 giugno 2010.

Parte ricorrente deduce violazione dell'art. 14-ter comma 6-bis l. n. 241 del 1990, violazione dei principi in tema di conferenza di servizi, violazione dell'art. 5, comma 11 del d.lgs 18 febbraio 2005, n. 59, eccesso di potere per carenza dei presupposti, illogicità manifesta e travisamento dei fatti, nonché carenza di motivazione.

In sostanza, l'amministrazione avrebbe errato nel ritenere che la revoca, da parte del Consiglio comunale di Spezzano Albanese, della precedente decisione favorevole al progetto, e quindi la sopravvenuta posizione sfavorevole dell'Ente comunale alla realizzazione dell'impianto, abbia effetto preclusivo dell'autorizzazione integrata ambientale.

Piuttosto, sulla base della normativa vigente in materia di conferenza di servizi, l'amministrazione procedente avrebbe dovuto sintetizzare le varie posizioni espresse dalle amministrazioni coinvolte, privilegiando quelle poste a tutela degli interessi ambientali (ARPACAL e Settore Ambiente dell'Amministrazione Provinciale di Cosenza), nonché i pareri favorevoli espressi dal Nucleo VIA istituito nell'ambito della stessa Regione Calabria. Infatti, all'esame dell'amministrazione regionale vii era l'aspetto ambientale – e non quello urbanistico – della realizzazione dell'impianto. Non a caso, al momento della riunione della conferenza di servizi, non era intervenuta alcuna pronuncia sindacale in tema di igiene e sicurezza pubblica, ai sensi degli artt. 216 ss r.d. 1265 del 1934.

8.2. - Con primo motivo di ricorso, più specificamente diretto avverso il decreto conclusivo del procedimento, si sostiene invece la violazione del giusto procedimento, l'eccesso di potere per illogicità della motivazione, il difetto assoluto di istruttoria e la contraddittorietà dell'atto, tra provvedimenti e più parti dello stesso provvedimento, l'eccesso di potere per inesistenza dei presupposti, la mancanza di elementi essenziali dell'atto amministrativo, il difetto di motivazione e ragionevolezza; nonché la violazione dell'art. 3 l. n. 241 del 1990, l'eccesso di potere per carenza o travisamento del presupposto, difetto di istruttoria, contraddittorietà, omessa o inadeguata motivazione.

Nei più recenti pareri resi dalla Struttura Tecnica di Valutazione non si pone in discussione l'aspetto tecnico dell'impianto realizzando, ma si fornisce un parere negativo sulla base di fattori relativi alla localizzazione dell'impianto mai in concreto accertati, non avendo nemmeno coinvolto sul punto l'Amministrazione Provinciale di Cosenza cui pertiene la strada statale nei cui confronti non sarebbe rispettata la distanza.

D'altra parte, tali aspetti localizzativi, rilevati dal Sindaco solo con nota del 22 dicembre 2010, non sono stati punto considerati dal Consiglio comunale, allorché ha revocato l'assenso dell'Ente locale alla realizzazione dell'impianto.

L'operato della Struttura, poi, sarebbe caratterizzato da difetto di istruttoria, in quanto: a) non avrebbe riscontrato l'innegabile utilità che l'impianto arreca allo smaltimento delle acque reflue del Comune di Spezzano Albanese; b) avrebbe frainteso i motivi per i quali il Sindaco del Comune ha reso parere sfavorevole, attinenti non già all'insalubrità dell'impianto, ma ad aspetti localizzativi; c) non avrebbe considerato che l'area in cui l'impianto dovrebbe essere allocato ha vocazione solo formalmente agricola; d) avrebbe erroneamente ritenuto la società ricorrente decaduta

dall'impugnativa della delibera del Consiglio comunale n. 9 del 2010; e) non avrebbe spiegato perché i precedenti pareri resi ai fini della valutazione di impatto ambientale e dell'autorizzazione integrata ambientale sarebbero scaduti e non sarebbero rinnovabili.

8.3. – Rileva il Collegio che la destinazione agricola dell'area in cui l'insediamento industriale è stato progettato vincolava in senso negativo l'esito del procedimento, sicché le illegittimità denunciate da part ricorrente, ove anche riscontrate, sarebbero irrilevanti.

9. - In conclusione, il ricorso, tanto nella parte in cui è rivolto alla demolizione dei provvedimenti impugnati, tanto nella parte in cui è finalizzato all'ottenimento del risarcimento del danno, deve essere rigettato.

Non può trovare accoglimento nemmeno la domanda di indennizzo a seguito di revoca, posto che, al momento dell'intervento del provvedimento di secondo grado, non era ancora attuale la posizione di vantaggio per la società ricorrente, essendo subordinata al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale che, come visto, non era possibile in ragione delle caratteristiche urbanistiche dell'area su cui era prevista la realizzazione dell'intervento.

10. – Possono comunque compensare le spese di lite in considerazione della complessità del procedimento e dell'ingiustificato lasso di tempo necessario per il suo completamento.

(Omissis)