

Illegittimo stralcio di codici rifiuto EER dall'elenco delle materie prime utilizzabili per la produzione dei «carbonati di calcio da defecazione»

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 28 settembre 2021, n. 2078 - Di Benedetto, pres.; Flammini, est. - Alan S.r.l. (avv.ti Ferraris, Robaldo e Trolli) c. Provincia di Pavia (avv.ti Tognella e Dabusti).

Sanità pubblica - Attività di messa in riserva (R13), trattamento/condizionamento (R12, R3) e recupero agronomico (R10) di fanghi biologici provenienti da impianti di depurazione - Elenco dei codici EER di rifiuti afferenti la linea di produzione del correttivo «carbonato di calcio da defecazione» - Stralcio dei codici rifiuto EER dall'elenco delle materie prime utilizzabili per la produzione dei «carbonati di calcio da defecazione» - Illegittimità del provvedimento.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. – Il 17.01.2019, la società ricorrente - da tempo operante nel territorio del Comune di Sommo, nel settore della di messa in riserva (R13), trattamento/condizionamento (R12, R3) e recupero agronomico (R10) di fanghi biologici provenienti da impianti di depurazione di cui al D.lgs. n. 99 del 1992– chiedeva l'autorizzazione alla conversione delle linee produttive dei correttivi “*gessi di defecazione*”(B1), e “*gessi di defecazione da fanghi*” (B2) in un'unica linea (B), destinata alla produzione del solo “*carbonato di calcio di defecazione*” (punto 22, all. 3, D. Lgs. 75/2010 e s.m.i.).

La Provincia di Pavia (di seguito solo Provincia), convocate le conferenze di servizi (22.02.2019 e 19.12.2019) e completata l'istruttoria, autorizzava la variante con nota prot. n. 11/2020 dell'11 maggio 2020, (successivamente rettificata il 13 luglio 2020, con nota n. 43151/2020), salvo poi incidere in autotutela, con provvedimento prot. n. 0012808/2021 del 26 febbraio 2021, sull'elenco dei codici rifiuto utilizzabili come materia prima, escludendo le matrici EER 040220, 070112, 070212, 070312, 070512, 070612, 070712, 100121 e 190604.

1.1. - Con ricorso depositato il 29.03.2021, la ricorrente insorgeva avverso il provvedimento di revisione, articolando otto distinti profili di censura e chiedendo il ristoro del danno (patrimoniale) patito ovvero, in subordine, la condanna dell'Amministrazione resistente al pagamento dell'indennizzo di cui all'art. 21-*quinquies* l.241/1990.

1.1.1. - Con un primo motivo (“*Violazione dell'articolo 208 comma 12 e dell'articolo 301 del D.lgs. del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione dell'articolo 26 della Legge del 28 dicembre 2015 n. 221. Violazione del principio del legittimo affidamento. Violazione del principio di precauzione. Eccesso di potere per travisamento, per erroneità dei presupposti, per difetto di istruttoria, per sviamento di potere, per contraddittorietà, per illogicità, irragionevolezza ingiustizia manifeste e per difetto di motivazione*”), deduceva l'assenza dei presupposti temporali (il decorso del quinquennio) e sostanziali (criticità ambientali) legittimanti, ai sensi dell'art. 208, comma 12 D.lgs. 152/2006, la modifica della rilasciata autorizzazione; aggiungeva il difetto di istruttoria e la violazione del principio di precauzione.

1.1.2. – Con un secondo motivo (“*Violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3, 21-nonies e 21-quinquies della Legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione del legittimo affidamento. Eccesso di potere per travisamento, per erroneità dei presupposti, per difetto di istruttoria, per sviamento di potere, per contraddittorietà, per illogicità, irragionevolezza ingiustizia manifeste e per difetto di motivazione*”), rilevava, altresì: l'assenza dei presupposti per l'esercizio dell'autotutela ex artt. 21 - *quinquies* e 21-*nonies* della Legge 241/90; la carenza motivazionale dell'atto impugnato; l'omessa considerazione del suo interesse alla conservazione dell'atto impugnato; infine, l'omessa previsione dell'indennizzo.

1.1.3. – Con un terzo motivo (“*Violazione degli articoli 1, 2 e dell'Allegato 3 Tabella 2.1 del D.lgs. 29 aprile 2010 n. 75. Violazione dell'articolo 208 e 301 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione dell'articolo 26 della Legge del 28 dicembre 2015 n. 221. Eccesso di potere per travisamento, per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per errata valutazione dei presupposti di fatto, per sviamento, per difetto di istruttoria e per difetto di motivazione e per violazione del parere regionale del 29 giugno 2020. Violazione delle linee guida SNPA N. 23/2020. Violazione del regolamento UE/2019/1009. Difetto di attribuzione e/o incompetenza. Violazione dei principi in materia di contrarius actus. Violazione dell'articolo 14-bis della Legge 7 agosto 1990 n. 241*”) deduceva, sotto vari profili, la contrarietà del provvedimento alla normativa di settore, nonché la contrarietà dell'atto alla disciplina statale, meno restrittiva della decisione adottata.

1.1.4. – Con un quarto motivo (“*Violazione degli articoli 1, 2 e dell'Allegato 3 Tabella 2.1 del D.lgs. 29 aprile 2010 n. 75. Violazione degli articoli 184-ter e 301 del D.lgs. 3 aprile 2006 n. 152. Violazione dell'articolo 26 della Legge del 28 dicembre 2015 n. 221. Violazione della Direttiva 2008/28/CE e delle Direttive 98/2008/CE e 851/2018/UE. Eccesso di potere per travisamento, per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per errata valutazione dei presupposti di fatto, per sviamento, per difetto di istruttoria e per difetto di motivazione e per violazione del parere regionale del 29 giugno 2020. Violazione delle linee guida SMPA N. 23/2020. Violazione del regolamento UE/2019/1009*”), in parte ripetitivo



delle precedenti doglianze, eccepiva, nuovamente, il difetto di istruttoria/motivazione in ordine alla scelta adottata, priva, a suo dire, di un adeguato supporto tecnico-scientifico in ordine ai singoli codici rifiuto esclusi.

1.1.5. – Con un quinto motivo (“*Violazione degli articoli 3 e 10-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per travisamento, per illogicità manifesta, per contraddittorietà, per errata valutazione dei presupposti di fatto, per sviamento, per difetto di istruttoria e per difetto di motivazione*”) ribadiva l’assenza dei presupposti per l’autotutela e, comunque, l’omessa motivazione in ordine alle osservazioni presentate in sede di contraddittorio procedimentale, tese a confutare la scelta adottata.

1.1.6. – Con un sesto motivo (“*Violazione del principio di proporzionalità e del legittimo affidamento. Violazione dell’articolo 10-bis della L. 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia. Difetto di motivazione*”), deduceva l’omessa valutazione della proposta alternativa e meno gravosa di cui alla memoria procedimentale nonché la sproporzione della misura adottata rispetto al pregiudizio sofferto.

1.1.7. – Con un settimo motivo (“*Violazione degli articoli 1, 2 e dell’Allegato 3 del D.lgs. 29 aprile 2010 n. 75. Violazione del principio di parità di trattamento. Eccesso di potere per contraddittorietà, irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia manifesta. Difetto di motivazione*”) lamentava la disparità di trattamento rispetto ad altri operatori, localizzati in altre province e/o regioni, ma comunque operanti in Regione Lombardia.

1.1.8. – Con un ottavo motivo, dedotto in via subordinata (“*Violazione della DGR 1777/2019 sotto un ulteriore profilo. Violazione dei principi di correttezza e buona fede. Violazione del principio di proporzionalità e del legittimo affidamento. Disparità di trattamento. Eccesso di potere per contraddittorietà, irragionevolezza, illogicità ed ingiustizia manifesta. Difetto di motivazione*”), deduceva l’illegittimità del provvedimento impugnato, per non averle concesso un “*congruo termine, non inferiore ad un anno, per permetterle di adeguarsi al nuovo indirizzo ermeneutico assunto dalla Provincia, senza poter invece inibirle, nell’immediato, il ritiro di determinati codici EER*”.

1.2. - Si costituiva la Provincia di Pavia (24.04.2021), resistendo alle avverse doglianze.

1.3. – Con ordinanza n. 416 del 28 aprile 2021 questo Collegio, in accoglimento dell’istanza cautelare, sospendeva il provvedimento impugnato.

1.4. – Con motivi aggiunti depositati il 19 maggio 2021, la ricorrente – premettendo il contenuto dell’autorizzazione rilasciata ad altro operatore del settore - sviluppava ulteriormente le doglianze di cui al ricorso principale, articolando diversi profili di illegittimità in punto di irragionevolezza, violazione del principio di proporzionalità e non discriminazione.

1.5. - In vista dell’udienza di merito, entrambe le parti depositavano memorie (11.06.2021) e repliche (22.06.2021).

1.5.1. - Nella memoria dell’11.06.2021 la Provincia di Pavia eccepiva l’inammissibilità del ricorso per “*omessa impugnazione dell’atto presupposto*”, identificato nel parere della Regione Lombardia del 28.06.2020, posto a fondamento dell’atto impugnato.

1.5.2. – Nella memoria dell’11.06.2021, la ricorrente precisava quindi la domanda risarcitoria, quantificando la perdita economica subita in complessivi euro 1.766,080.00, a cagione dell’interruzione dei rapporti contrattuali in essere con i produttori della materia prima e dei conferimenti persi nelle more dell’adozione dell’ordinanza di tutela interinale.

1.6. – Infine, con separata istanza depositata il 22.06.2021, chiedeva di essere rimessa in termini quanto deposito della memoria di replica del 22.06.2021, rappresentando che il suo tempestivo deposito non era andato a buon fine per malfunzionamento del sistema PAT.

1.7. – All’udienza del 13 luglio 2021, svoltasi in modalità da remoto *ex art. 25 del d.l. n. 137/2020* e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale, la causa era trattenuta in decisione.

2. – Ritiene anzitutto il Collegio di dover accogliere l’istanza di rimessione in termini (22.06.2021), rispetto al deposito della memoria di replica, tardivamente avvenuto alle ore 12:09 del 22 giugno 2021: in base agli atti depositati è infatti evidente che il primo tentativo di deposito, tempestivamente effettuato alle ore 11:55 del medesimo 22 giugno, non è andato a buon fine per causa indipendente dalla volontà della ricorrente (il sistema non ha accettato il documento ritenendo mancante il modulo di deposito, quando, invece, questo era stato correttamente allegato).

2.1. - Ciò posto e passando all’esame del ricorso, si osserva quanto segue.

2.2. - Oggetto dell’odierno contendere è il provvedimento (cfr., all. 1 al ricorso) del 26.02.2021 con cui la Provincia di Pavia ha disposto lo stralcio dei codici rifiuto EER 040220, 070112, 070212, 070312, 070512, 070612, 070712, 100121 e 190604 dall’elenco delle materie prime utilizzabili per la produzione dei “*carbonati di calcio da defecazione*” di cui all’autorizzazione rilasciata alla ricorrente l’11 maggio 2020 (successivamente rettificata il 13 luglio 2020, vd. all. 3 e 4); revisione “*restrittiva*” espressamente operata sulla scorta della riconsiderazione, nel merito, dell’atto di indirizzo della Regione Lombardia del 28.06.2020 (all.4 al ricorso) e sostanzialmente applicativa delle limitazioni imposte dalla D.g.r. n. 1777/2019 (“*Revisione della Delib. G.R. 1° luglio 2014, n. 10/2031 relativamente ai fanghi ammissibili all’utilizzo in Agricoltura*”) alla produzione dei diversi correttivi “*gessi di defecazione da fanghi*”.

2.2.1. - Così delimitato il *thema decidendum*, va anzitutto disattesa l’eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla Provincia nella memoria del 22.06.2021, non essendo revocabile in dubbio la natura non vincolante del parere della Regione Lombardia del 28.06.2020: quest’ultimo si pone infatti come mero atto di indirizzo (“*consiglio*”, in base a quanto si legge negli atti della stessa Provincia, cfr., rettifica del 13 luglio 2020) a monte delle libere (e discrezionali) valutazioni

delle Amministrazioni competenti (nel caso in esame, la Provincia), sì da essere privo di autonoma portata lesiva e da non potersi considerare atto presupposto collegato al provvedimento impugnato, nei termini precisati dalla giurisprudenza amministrativa ormai consolidata (Cfr., da ultimo, Consiglio di Stato sentenza n. 6922 del 2020). Circostanze, queste, emergenti, peraltro, dal contenuto e dal tenore dello stesso parere, ove si legge: *“si ritiene che l’elenco dei codici EER di cui alla d.g.r. n. 1777/2019 possa [e non debba] essere comunque un utile riferimento tecnico alle Autorità competenti nelle istruttorie relative alla produzione di correttivi, diversi dai gessi di defecazione da fanghi, prodotti utilizzando fanghi da depurazione”*.

2.2. – Passando quindi all’esame nel merito della vertenza, si osserva quanto segue.

Ai fini del decidere, va premesso che – pacificamente e per quanto qui di interesse - la normativa di settore esclude i *“carbonati di calcio da defecazione”* dall’applicazione delle limitazioni di cui alla D.g.r. n. 1777/2019: per i correttivi diversi dai *“gessi di defecazione da fanghi”*, infatti, la tabella 2.1. dell’Allegato 3 D. lgs. 75/2010, non rinvia alla disciplina di cui al D.lgs. 99/1992 ed alla sua attuazione in sede regionale.

Per i carbonati di calcio, quindi, le limitazioni di cui alla D.g.r. n. 1777/2019, non costituiscono un vincolo normativo, ma, al più, e per come indicato dalla Regione Lombardia nel citato parere del 28.06.2020, un *“utile riferimento tecnico”*, da tenere eventualmente presente in fase di istruttoria procedimentale prodromica al rilascio dell’autorizzazione finalizzata alla loro produzione.

Secondo la Regione, infatti, l’omogeneità della categoria dei *“correttivi”*, l’identità di destinazione (utilizzo su suolo agricolo) e l’approfondimento tecnico- scientifico alla base della scelta di tali parametri, ne giustifica la possibile ponderazione tecnica in fase procedimentale, nonostante l’assenza di una norma che ne prescriva la rigorosa applicazione. Così, ad ogni buon conto, si legge nel parere: *«Per quanto riguarda correttivi diversi, quali i “gessi di defecazione” e i “carbonati di defecazione”, il D. lgs. 75/2010 non prevede analogo rimando esplicito ai fanghi di cui al D.lgs 99/1992, pertanto non è applicabile allo stesso modo in modo diretto e generale la previsione dell’elenco dei codici ammissibili stabilito dalla d.g.r. n. 1777/2019; tuttavia, considerato che: il destino è il medesimo (utilizzo sul suolo in agricoltura); i limiti di concentrazioni di inquinanti sono i medesimi per i diversi correttivi, con parametri aggiuntivi per i “gessi di defecazione da fanghi”; le limitazioni di codici in ingresso di cui alla d.g.r. n. 1777/2019 sono motivate secondo criteri tecnici ed ambientali, riferiti ai processi produttivi di origine ed al destino finale (agricoltura), senza essere riferiti soltanto alla specifica modalità di trattamento; si ritiene che l’elenco dei codici EER di cui alla d.g.r. n. 1777/2019 possa essere comunque un utile riferimento tecnico alle Autorità competenti nelle istruttorie relative alla produzione di correttivi, diversi dai gessi di defecazione da fanghi, prodotti utilizzando fanghi da depurazione»*.

Orbene, a fronte di un siffatto quadro normativo e di prassi e tenuto conto del parere della Regione Lombardia, intervenuto (29.06.2020) tra il rilascio dell’autorizzazione dell’11 maggio 2020, ed il provvedimento ampliativo in rettifica del 13 luglio 2020, la Provincia di Pavia ha, in un primo momento, ritenuto di poter concedere alla ricorrente l’utilizzo, seppur con prescrizioni, dei codici rifiuto EER 040220, 070112, 070212, 070312, 070512, 070612, 070712, 100121 e 190604 quali materie prime per la produzione dei carbonati, salvo poi, circa sette mesi dopo, il 26.02.2021, tornare sui suoi passi, negando in radice tale possibilità.

A quanto consta in atti, alla base delle opposte determinazioni, una diversa considerazione dell’indirizzo regionale: se, infatti, nella rettifica del 13 luglio 2020, la Provincia ha ritenuto di accordare prevalenza all’assenza – per i correttivi *“carbonati di calcio da defecazione”* – di un *“chiaro riferimento normativo al D.lgs. 99/92 all’interno del paragrafo dedicato ai carbonati di calcio di defecazione del D.lgs. 75/2010”*, con il provvedimento di revisione, in questa sede impugnato, si è scelto di valorizzare, al contrario, ed in virtù di un più elevato standard precauzionale, le argomentazioni addotte dalla Regione a sostegno del possibile utilizzo *“tecnico”* dei medesimi parametri previsti per i gessi di defecazione. Valorizzazione che si è quindi tradotta nella sostanziale equiparazione, quanto ai codici rifiuto utilizzabili come materie prime, dei carbonati di calcio da defecazione ai gessi di defecazione da fanghi. Volendo semplificare e posta l’assenza, per i carbonati di calcio, di una preclusione analoga a quella vigente per i gessi di defecazione da fanghi di cui D.g.r. n. 1777/2019, la Provincia è passata da un approccio più possibilista e permissivo (utilizzo con prescrizioni) ad uno più rigoroso e preclusivo (divieto di utilizzo).

Così, nel primo degli atti citati (rettifica del 13 luglio 2020), si legge: *«Sulla base di tale assunto nonché in considerazione della ratio per la quale la Regione Lombardia ha ritenuto precauzionale, di fronte al rischio di inquinamento dei suoli, limitare i codici EER afferenti alla produzione di prodotti e rifiuti destinati all’utilizzo agricolo, ma ugualmente prendendo atto della mancanza di un chiaro riferimento normativo al D.lgs. 99/92 all’interno del paragrafo dedicato ai carbonati di calcio di defecazione del D.lgs. 75/2010, la Provincia di Pavia si risolve a concedere che presso l’impianto della Ditta ALAN di Sommo e destinati alla linea B possano essere ritirati fanghi codice EER 070512»*.

Nel secondo (provvedimento impugnato), invece: *«a valle del rilascio dei citati atti è stata tuttavia riconsiderata la nota Protocollo TI.2020.0025805 del 29/06/2020 di Regione Lombardia [...] Si è ritenuto opportuno e necessario, alla luce delle citate valutazioni e della sopra richiamata nota di Regione Lombardia, PG TI.2020.0025805 del 29/06/2020, procedere all’avvio di un procedimento di riesame della problematica ai fini di un eventuale emendamento in parte qua dell’Autorizzazione n. 11/2020 e del successivo atto di rettifica protocollo n. 43135 del 13/07/2020, nella parti in cui ampliano il novero dei codici EER afferenti alla linea B di produzione di carbonati di calcio di defecazione, come sopra*

dettagliato».

Orbene, ritiene il Collegio che una tale dinamica, sostanzialmente coincidente con un radicale cambio di orientamento dell'azione amministrativa in materia di autorizzazione alla produzione di carbonati di calcio da defecazione, a presupposti (normativi e di prassi) sostanzialmente invariati ed in pregiudizio della ricorrente – pur rientrando, astrattamente, nel perimetro di esercizio della discrezionalità amministrativa – non possa, in concreto, ritenersi legittimo: e ciò in ragione dei principi posti in via generale a presidio del delicato equilibrio tra autotutela ed affidamento del privato, codificati, in via generale, dall'art. 21 *quinquies* l. 241/1990 e che escludono, per quanto qui di interesse, il ricorso allo *ius poenitendi* (cd. semplice ripensamento) per gli atti autorizzativi. Né si rinvengono, in concreto, elementi idonei a sostenere la legittimità dell'autotutela adottata in ragione di un sopravvenuto mutamento del contesto (fattuale e giuridico) alla base dell'autorizzazione originariamente adottata: per come emerge dagli atti e per come più sopra descritto, alla base dell'atto impugnato si è posta semplicemente una rinnovata valutazione, in chiave maggiormente prudente, delle indicazioni fornite dalla Regione Lombardia con il parere del 29.06.2020, già noto al momento dell'autorizzazione ampliativa in rettifica del luglio 2020 ed in quell'atto espressamente menzionato e ponderato. Alla base della determinazione adottata, pertanto, il medesimo quadro istruttorio di cui alle precedenti determinazioni positive (le rinnovate interlocuzioni con La Regione Lombardia e con Arpa, citate a mezzo del richiamo alla relazione AMB/2021/127 sono, infatti, per come si legge nel provvedimento impugnato, rimaste senza esito: “*nonostante la mancata risposta di ARPA e Regione Lombardia, ai fini della necessaria conclusione del procedimento istruttorio in parola*”). Circostanza che, peraltro, e in disparte ogni considerazione in ordine al presupposto temporale legittimante, esclude l'esistenza, *ex se*, delle criticità ambientali contemplate dall'art. 208 comma 11 D.lgs. 152/2006 a sostegno della modifica delle autorizzazioni ambientali e che, comunque, nel provvedimento impugnato, non sono neanche menzionate.

Né può altrimenti sostenersi che il provvedimento adottato sia riconducibile al potere provinciale di controllo di cui all'art. 197 d.lgs. 152/2006, avendo ad oggetto, non tanto il controllo dell'attività autorizzata, quanto l'autorizzazione in sé e le motivazioni poste alla sua base.

Ciò posto, non merita condivisione quanto addotto dall'Amministrazione in ordine all'esistenza, in via generale, di un non meglio precisato *ius variandi*, in grado di incidere, sempre e comunque, *ed in peius*, sulle rilasciate autorizzazioni: una tale affermazione – in disparte ogni ulteriore considerazione – non trova riscontro nell'attuale panorama normativo, in cui l'autotutela estintiva (in tutto o in parte) di facoltà precedentemente attribuite soggiace, come sopra anticipato, a precisi ed irrinunciabili limiti, posti a presidio dell'affidamento privato.

Alla luce delle suesposte considerazioni - e salve eventuali ed ulteriori valutazioni da parte dell'Amministrazione, da adottarsi avendo riguardo ai presupposti che, in via generale e nella specifica materia che ci occupa, presiedono l'esercizio dell'autotutela – ritiene il Collegio l'illegittimità del provvedimento impugnato alla luce dei parametri indicati nel primo e secondo motivo di ricorso che, per l'effetto, meritano accoglimento.

Restano assorbite le ulteriori censure articolate in via principale (quarto, quinto, sesto e settimo motivo), non potendo la ricorrente trarre alcuna ulteriore utilità dal loro eventuale accoglimento. L'accoglimento della domanda principale (tendente all'annullamento dell'atto impugnato) giustifica l'omesso esame delle censure articolate in via subordinata (ottavo motivo).

2.2.1. - Quanto alla domanda risarcitoria, si osserva quanto segue.

La ricorrente chiede il ristoro del danno (patrimoniale) patito in relazione a due distinti profili: a) i contratti (i clienti) “*definitivamente persi*”; b) la riduzione dei quantitativi di rifiuti conferiti, per i rapporti contrattuali ancora in essere, nel periodo compreso tra l'indomani dell'adozione dell'atto impugnato (26.02.2021) e l'ordinanza di questo Tribunale n. 416 del 28 aprile 2021 che ne ha disposto la sospensione. Ritiene il Collegio che la domanda non possa essere accolta per nessuna delle due voci ora menzionate, per evidente assenza di qualsivoglia riscontro in ordine alle circostanze allegate: tutta la documentazione prodotta in giudizio (cfr., contratti, prospetti, corrispondenza e relativi allegati, cfr., all. 19- 32 al ricorso) è infatti relativa al periodo antecedente la revoca dell'autorizzazione ed è quindi inidonea a fornire anche solo un principio di prova del pregiudizio asseritamente ed effettivamente subito in epoca successiva e per effetto dell'illegittima condotta dell'Amministrazione.

La domanda risarcitoria non merita pertanto accoglimento.

2.2.2. - La novità e peculiarità delle questioni trattate giustifica l'integrale compensazione, tra le parti, delle spese di lite. P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- accoglie la domanda di annullamento nei sensi di cui in motivazione;
- rigetta la domanda risarcitoria;
- compensa le spese.

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

(*Omissis*)