

Autorizzazione per la realizzazione, costruzione e gestione di una discarica, isola ecologica, di rifiuti non pericolosi e di impianti atti alla selezione per il recupero e il riciclaggio

T.A.R. Calabria - Catanzaro, Sez. I 28 maggio 2022, n. 904 - Pennetti, pres.; Levato, est. - Sirim s.r.l. (avv.ti Di Trani, Gualtieri, Pasqualone) c. Regione Calabria (avv. Naimo) ed a.

Sanità pubblica - Autorizzazione per la realizzazione, costruzione e gestione di una discarica, isola ecologica, di rifiuti non pericolosi e di impianti atti alla selezione per il recupero e il riciclaggio - Risarcimento del danno - Esclusione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La Sirim s.r.l. espone di avere presentato il 29.08.2007 alla Regione Calabria richiesta di autorizzazione per la realizzazione, costruzione e gestione di una discarica, isola ecologica, di rifiuti non pericolosi e di impianti atti alla selezione per il recupero e il riciclaggio, su suolo sito in San Floro distinto in catasto al foglio n.1, particelle nn. 2, 7, 11, 37, 47, 72, 165 e 166, di proprietà del Comune di Borgia.

In seguito alle favorevoli deliberazioni dei Comuni di Borgia e di San Floro, il 30.05.2008 è stata sottoscritta la convenzione tra il Comune di Borgia e la società ricorrente, mentre il 10.07.2008 tra l'esponente e il Comune di San Floro.

Nel corso dell'istruttoria V.I.A./A.I.A. svoltasi dinanzi alla Regione Calabria sono stati quindi acquisiti i pareri favorevoli del Nucleo V.I.A./A.I.A., della Provincia di Catanzaro, del Comune di San Floro, del Dipartimento Agricolture, Foreste e Forestazione e dell'A.s.p. di Catanzaro. All'esito dell'istruttoria con decreto dirigenziale n. 16278 dell'8.09.2009, la Regione Calabria ha rilasciato favorevole valutazione di compatibilità ambientale ed autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione della denominata "Isola Ecologica Battagliana", da realizzarsi previa acquisizione dei pareri paesaggistici ex D. Lgs. n. 42/2004.

Per ottenere tale nulla osta, la società ha pertanto richiesto la convocazione di una conferenza dei servizi. Nella relativa seduta l'amministrazione provinciale ha reso parere paesaggistico favorevole, al pari della Soprintendenza per i beni architettonici e per il paesaggio della Calabria. In virtù di ciò, il Comune di San Floro ha rilasciato in favore della ricorrente il permesso di costruire n. 2/2010 per la realizzazione dell'isola ecologica.

Con deliberazione n. 22 del 29.07.2013 il Comune di Borgia ha poi approvato il mutamento della destinazione d'uso delle aree menzionate in precedenza indicate e la Sirim ha così iniziato i lavori di edificazione dell'impianto.

A seguito dell'azione di alcuni comitati ambientalisti, le amministrazioni hanno mutato tuttavia le loro precedenti valutazioni.

In particolare, il Comune di San Floro ha sospeso gli effetti del permesso di costruire n. 2/2010 con deliberazione consiliare n. 2/2014 e determinazione consiliare n. 3/2014, entrambe impugnate innanzi al T.a.r. La Regione Calabria, con decreto n. 2414/2014, anch'esso impugnato, ha disposto la sospensione della A.I.A. Il Comune di Borgia con deliberazione consiliare n. 10/2014 e con determinazione dirigenziale n. 3612/2014, impugnate, ha deliberato la decadenza/risoluzione del contratto di concessione in convenzione e con determinazione dirigenziale n. 4028 del 25.07.2014 ha disposto la formale decadenza del contratto di concessione con convenzione. La Provincia di Catanzaro con provvedimento n. 2333 del 30.06.2014 ha annullato d'ufficio il favorevole nulla osta paesaggistico alla realizzazione dell'impianto e la Regione Calabria con decreto n. 482 del 25.07.2014 ha annullato il decreto di rilascio del giudizio di compatibilità ambientale ed autorizzazione integrata ambientale. Tutti gli atti sono stati oggetto di impugnativa.

Con una serie di pronunce di questo Tribunale Amministrativo sono stati ritenuti illegittimi gli atti di annullamento in autotutela delle precedenti autorizzazioni favorevoli per la realizzazione dell'isola ecologica.

Nello specifico: con sentenza n. 418/2015 è stato annullato il decreto regionale n. 482/2014 di caducazione della delibera n. 16278/2009; con sentenza n. 415/2015 sono state annullate la determinazione dirigenziale del Comune di Borgia n. 3612/2014, con cui è stata disposta la risoluzione del contratto di concessione in convenzione, e il provvedimento della Provincia 2333/2014 di annullamento in autotutela del parere paesaggistico espresso in conferenza di servizi; con sentenza n. 417/2015 è stata annullata la determinazione dirigenziale del Comune di Borgia n. 4028/2014, con cui è stata disposta la formale decadenza del contratto n. 18/2008 tra il Comune di Borgia e la ricorrente, relativo alla concessione del terreno comunale in agro di San Floro e identificato al foglio 1, particelle 2, 7, 11, 37, 37, 72, 165 e 166.

La Sirim agisce quindi per ottenere la condanna della Regione Calabria al risarcimento dei danni subiti a causa dell'illegittima adozione del decreto n. 482/2014, la condanna della Provincia di Catanzaro al ristoro dei pregiudizi causati



dall'illegittima emanazione della determinazione prot. n. 2333/2014 e la condanna del Comune di Borgia al risarcimento dei danni subiti a causa dell'illegittima adozione della determinazione dirigenziale n. 3612/2014 e della determinazione n. 4028/2014 con cui è stata disposta la formale decadenza del contratto n. 18/2008.

L'esponente lamenta di avere subito un pregiudizio quantificato in euro 6.385.384,29 quale danno emergente -di cui euro 5.235.338,29 per costo lavori ed euro 1.150.046,00 per i danni subiti dalla successiva interruzione- ed in euro 1.500.00,00 per lucro cessante, a causa della mancata conclusione di contratti le cui offerte erano già in itinere, chiedendo in via istruttoria la nomina di un c.t.u.

2. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Borgia, la Provincia di Catanzaro e la Regione Calabria, che chiedono il rigetto del ricorso.

3. All'udienza pubblica del 4 maggio 2022, in prossimità della quale sono state depositate memorie di replica, la causa è stata trattenuta in decisione.

4. In rito, occorre vagliare la richiesta di sospensione del giudizio avanzata dalla ricorrente.

Per come esposto in narrativa, la domanda di ristoro involge gli asseriti danni derivanti dall'illegittima adozione da parte delle amministrazioni resistenti degli atti di annullamento in autotutela delle precedenti autorizzazioni rilasciate in favore della deducente per la realizzazione dell'Isola Ecologica Battagliana, nonché i pregiudizi causati dalle conseguenti determinazioni di risoluzione dei contratti.

Successivamente alle indicate pronunce di annullamento, questo Tribunale Amministrativo: con sentenza n. 1302/2016 ha rigettato il ricorso avverso il decreto n. 7421/2015, con cui la Regione Calabria, in sede di riesercizio del potere conseguente alla caducazione in sede giurisdizionale del precedente provvedimento n. 482/2014, ha nuovamente annullato l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata alla ricorrente nel 2009; con sentenza n. 958/2017 ha dichiarato il difetto di giurisdizione sul ricorso avverso il decreto della Regione Calabria n. 2985/2014, per mezzo del quale sono stati approvati gli atti del perito istruttore demaniale del Comune di Borgia, relativi alla relazione storico giuridica del gravame di uso civico concernente le particelle nn. 1, 2, 37, 47, 72, 166, 175 e 178, ricomprese nel foglio di mappa n. 1 del Comune di San Floro, di proprietà del Comune di Borgia; con sentenza n. 851/2020 ha respinto il ricorso avverso la determinazione del Comune di Borgia n. 45/2017 di risoluzione del contratto di concessione n. 18/2008.

A seguito della declaratoria di inammissibilità contenuta nella menzionata sentenza n. 958/2017, l'esponente ha riproposto la domanda di annullamento avverso il decreto n. 2985/2014 innanzi al Commissario regionale per gli usi civici della Regione Calabria, mentre ha gravato innanzi al Consiglio di Stato le pronunce di rigetto n. 1302/2016 e n. 851/2020.

Il giudice di seconde cure -avuto riguardo alla controversia pendente dinanzi al Commissario degli usi civici per l'accertamento della *qualitas soli* sui terreni distinti in catasto al foglio di mappa n. 1, particelle nn. 1, 2, 37, 4, 72, 166, 172 e 178- con le ordinanze n. 340/2021 e n. 6479/2021 ha quindi ritenuto di sospendere i relativi giudizi, attesa la pregiudizialità del contenzioso azionato davanti al Commissario degli usi civici.

Ad avviso della deducente, pertanto, le ragioni poste a base delle decisioni di sospensione necessaria ex artt. 39 c.p.a. 259 c.p.c. emanate dal Consiglio di Stato sussisterebbero anche per la vicenda in esame.

L'assunto va disatteso.

Come correttamente rilevato dalla difesa regionale, infatti, le domande risarcitorie trovano quale presupposto l'annullamento giurisdizionale di una serie di determinazioni adottate dalle p.a. intimate, cui è seguita la riedizione del potere amministrativo, sulla quale si è poi innestato il successivo ed autonomo contenzioso, esitato nelle pronunce di inammissibilità e di rigetto emanate da questo Tribunale Amministrativo, non afferenti pertanto al presente giudizio di ristoro ed interessate dalle ordinanze di sospensione dei giudizi adottate dal Consiglio di Stato.

E proprio la riedizione del potere amministrativo e il sorgere delle conseguenti e distinte controversie, esitate nelle indicate relative sentenze di rigetto, determinano una netta cesura tra le vicende afferenti alle azionate domande di risarcimento del danno e il giudizio pendente innanzi al Commissario regionale degli usi civici, non ravvisandosi pertanto il prospettato rapporto di pregiudizialità di tale ultima controversia rispetto a quella in esame.

5. Nel merito, il ricorso è infondato.

Occorre premettere che le sentenze di annullamento dei provvedimenti di ritiro adottati dalla Regione Calabria e dalla Provincia di Catanzaro sono basate sulla ritenuta sussistenza di un vizio procedimentale.

In particolare, è stato accertato che gli atti autorizzatori inizialmente emanati in sede di conferenza di servizi sono stati poi annullati in autotutela senza però lo svolgimento, in applicazione del principio del *contrarius actus*, del medesimo procedimento decisorio, conseguendo a ciò la caducazione dei provvedimenti di secondo grado ma ferma restando la possibilità per le amministrazioni interessate di esaminare nuovamente la questione tramite la convocazione della conferenza di servizi, come poi in effetti è avvenuto.

Tanto chiarito, per costante e condivisibile giurisprudenza *“il risarcimento del danno conseguente alla lesione di situazioni soggettive aventi la consistenza dell'interesse legittimo pretensivo è subordinato all'accertamento, in termini di certezza o, quanto meno, di probabilità vicina alla certezza, della spettanza del bene della vita oggetto dell'aspettativa giuridicamente tutelata; ne consegue che, nei casi in cui la lesione discenda da una illegittimità provvedimentale accertata solo sul piano dei vizi formali (e, quindi, per definizione, senza il riconoscimento della fondatezza della pretesa sostanziale) il danno può essere riconosciuto soltanto all'esito della (doverosa) riedizione dell'azione amministrativa*

(correlata all'effetto conformativo del giudicato o, più correttamente, dell'annullamento, che opera, sul piano giuridico, eliminando l'atto che, con la sua adozione, aveva estinto l'obbligo di provvedere sulla istanza privata e riattivando, con ciò, l'obbligo di riprovvedere ex art. 2 l. n. 241 del 1990): ciò perché solo all'esito del satisfattivo riesercizio del potere potrà dirsi accertata la spettanza del bene della vita" (ex multis, Consiglio di Stato, Sez. V, 19 agosto 2019, n. 5737).

Nella fattispecie, a seguito dell'accertata illegittimità in sede giurisdizionale delle determinazioni n. 482/2014 della Regione Calabria, n. 2333/2014 della Provincia di Catanzaro e nn. 3612/2014, 4028/2014 del Comune di Borgia si è registrato, per come finora evidenziato, il riesercizio della potestà pubblicistica ad opera delle amministrazioni precedenti che, tra l'altro, ha indotto la Regione Calabria a disporre di nuovo l'annullamento in autotutela la delibera n. 16278/2009 -avente ad oggetto l'autorizzazione integrata ambientale per il progetto di smaltimento e recupero "Isola Ecologica Battagliana"- provvedimento che ha superato il vaglio giurisdizionale di legittimità, secondo quanto chiarito in precedenza. Ne consegue, in aderenza al principio ermeneutico in base al quale l'illegittimità provvedimentale è requisito necessario ma non sufficiente affinché sia ascrivibile alla p.a. un illecito ex art. 2043 c.c., che l'assenza dell'accertata spettanza del bene della vita in favore della società esponente è ostativa all'integrazione della lamentata lesione.

Circa, da ultimo, la pronuncia di annullamento relativa alle determinazioni adottate dal Comune di Borgia di risoluzione dei contratti di concessione perfezionati con la ricorrente, rileva il Collegio che tale sentenza pur accogliendo le domande caducatorie sull'assunto che la Sirim non fosse incorsa in alcuna forma di inadempimento degli obblighi negoziali, ha al contempo individuato nell'annullamento in autotutela dell'autorizzazione integrata ambientale un *factum principis* idoneo a giustificare l'ablazione del rapporto giuridico, posto che l'attuazione del programma negoziale presupponeva la realizzazione dell'isola ecologica.

Da tale circostanza può inferirsi che alcuna colpa è imputabile all'Ente territoriale, cosicché è da escludersi una responsabilità dello stesso.

6. Le domande di risarcimento sono pertanto respinte.

7. La particolarità della questione trattata consente di compensare le spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Spese compensate.

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

(Omissis)