

Diniego al rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione ed esercizio di un impianto di compostaggio e contestuale produzione di energia da fonti rinnovabili

Cons. Stato, Sez. V 7 giugno 2022, n. 4632 - Barra Caracciolo, pres.; Rotondano, est. - Riproter Gestioni S.r.l. (avv.ti Ferraris, Robaldo) c. Comune di Soragna (avv. Cortesi) ed a.

Ambiente - Diniego al rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione ed esercizio di un impianto di compostaggio e contestuale produzione di energia da fonti rinnovabili.

(*Omissis*)

FATTO

1. La Riproter Gestioni s.r.l. (di seguito "*Riproter*") propone appello avverso la sentenza in epigrafe con cui il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna- Sezione staccata di Parma, nella resistenza delle Amministrazioni intimata, ha respinto il suo ricorso (notificato il 15 ottobre 2012 e depositato il successivo 31 ottobre) per l'annullamento della determinazione dirigenziale del 29 giugno 2012 recante il diniego della Provincia di Parma al rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione ed esercizio di un impianto di compostaggio e contestuale produzione di energia da fonti rinnovabili da ubicarsi nel Comune di Soragna, località Castellina, via di Gazzolo n. 47, nonché di tutti gli atti del procedimento, impugnati "*se e in quanto lesivi*", rigettando altresì la connessa domanda risarcitoria e condannando la ricorrente al pagamento delle spese di lite.

2. L'appello è stato affidato ai seguenti motivi di diritto: "*1) Erroneità della sentenza in merito al parziale accoglimento dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva dell'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione passiva del Comune. Violazione dell'articolo 35, comma 1, lett. b) del D.lgs. 104/2010; II. Erroneità della sentenza in merito alla reiezione del primo e del terzo motivo del ricorso. Eccesso di potere per sviamento, per violazione dell'articolo 39 delle NTA del PRG, travisamento dei fatti, carenza dei presupposti, contraddittorietà, illogicità ed irrazionalità manifesta. Violazione dell'articolo 12 del d.lgs. 387/2003. Violazione dell'articolo 208 del d.lgs. 152/2006. III. Erroneità della sentenza in merito alla reiezione del secondo motivo di ricorso. Eccesso di potere per sviamento, illogicità, carenza di motivazione, ingiustizia manifesta. Violazione dell'art. 208 del d.lgs. 152/2006. IV. Erroneità della sentenza in merito al rigetto della domanda risarcitoria. IV.2.) Sulla colposità delle condotte tenute dal Comune e dalla Provincia; IV.3. Danno emergente*".

2.1. Si sono costituiti la Provincia di Parma (eccependo *in limine* il proprio difetto di legittimazione passiva) e il Comune di Soragna, che hanno esposto le ragioni di infondatezza nel merito dell'appello, insistendo per il suo rigetto anche con riferimento alla domanda risarcitoria riproposta dall'appellante.

2.2. In vista dell'udienza di discussione le parti hanno ulteriormente illustrato, con memorie e repliche, le proprie tesi difensive.

2.3. All'udienza pubblica del 25 novembre 2021, il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

DIRITTO

3. Con l'appello proposto la società Riproter, premessa una sintetica ma compiuta ricostruzione dei fatti di causa, censura la sentenza di primo grado sia nella parte in cui ha ritenuto parzialmente carente la legittimazione attiva del Comune di Soragna, sia nella parte in cui ha ritenuto infondate le doglianze avverso il diniego di autorizzazione unica, essenzialmente motivato sul rinvio al parere negativo del Comune per difetto di conformità urbanistica dell'impianto e per mancato rispetto di talune prescrizioni imposte dalla Provincia di Parma con la Determina dirigenziale prot. n. 3965 del 5 novembre 2008 in fase di *screening*, in punto di viabilità e di costituzione di una Commissione di controllo sulle emissioni in accordo con il Comune.

L'appellante, muovendo dunque dall'assunto, sostenuto anche in primo grado, secondo cui la Provincia avrebbe dovuto rilasciare l'autorizzazione *o de plano* (ritenendo sussistere la conformità urbanistica) o, in subordine, con effetto di variante, formula quattro motivi di gravame avverso la sentenza, che di seguito si sintetizzano.

3.1. In particolare, con un primo motivo di impugnazione, l'appello contesta le statuizioni di prime cure che hanno accolto l'eccezione di carenza di legittimazione passiva sollevata dal Comune secondo cui la natura meramente endoprocedimentale del parere reso in sede di Conferenza di servizi escluderebbe la legittimazione passiva della predetta amministrazione rispetto alla domanda di annullamento proposta dalla ricorrente con riferimento al provvedimento di diniego assunto dalla Provincia.

3.2. Con un secondo ordine di censure si critica la sentenza appellata laddove ha respinto il primo e il terzo motivo del ricorso, trattati congiuntamente, ritenendo nello specifico non contraddittorio il comportamento tenuto dal Comune (il quale aveva invece inopinatamente mutato avviso benché il procedimento di verifica di VIA si fosse concluso favorevolmente salvo prescrizioni, poi regolarmente adempiute a dire della società) e inoltre non conforme l'impianto *de quo* alla disciplina urbanistica vigente del Comune.

3.2.1. La sentenza non si sarebbe così avveduta né dell'identità tra i progetti sottoposti a verifica di VIA, prima, e all'esame finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica, poi, né dell'effettivo rispetto delle prescrizioni imposte alla Riproter atteso che: *a*) il ciclo di produzione del biogas e del compost non prevedeva l'utilizzo di sostanze chimiche o artificiali (come si evince dalla Relazione tecnica di parte depositata in atti); *b*) non era in concreto superato il limite del quantitativo massimo annuo di compost fissato nel decreto conclusivo della VIA; *c*) non sarebbe stato necessario neppure realizzare ulteriori opere viabilistiche oltre a quelle esistenti a supporto del traffico locale vista la diminuzione del quantitativo di rifiuti organici necessari al funzionamento dell'impianto; *d*) l'impegno a costituire la Commissione congiunta non era mai venuto meno.

3.2.2. Quanto poi all'asserita non conformità dell'impianto alla disciplina urbanistica vigente il primo giudice, oltre a fornire un'errata interpretazione della norma pianificatoria (*id est* l'art. 39 delle NTA del PRG) la quale, per converso, non prevederebbe affatto che l'impianto di compostaggio debba avere "*dimensione sostanzialmente locale*", risultandone altrimenti illegittimamente limitata la libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 della Costituzione, avrebbe pure attribuito erroneamente rilievo alla natura, *industriale o agricola*, dell'impianto: e ciò sebbene la disciplina applicabile - il citato art. 39, la normativa in materia di gestione di rifiuti di cui al d.lgs. 152/2006 e lo stesso art. 12, comma 7, del d.lgs. 387/2003 - consenta la realizzazione di un impianto di compostaggio in area agricola e, di conseguenza, a prescindere dalla qualificazione dell'attività, l'insediamento dell'impianto in questione nel compendio individuato dall'appellante.

3.2.3. Sotto altro concorrente profilo non sarebbe neppure condivisibile l'assunto della sentenza secondo cui la Provincia avrebbe correttamente subordinato il rilascio dell'autorizzazione richiesta alla previa approvazione di una variante al PRG: la legge (cfr. art. 208 del d.lgs. 152/2006 e art. 12 del d.lgs. 387/2003) prevede infatti che l'autorizzazione unica costituisca, "*ove occorra*", variante allo strumento urbanistico; di talché l'incompatibilità, secondo le previsioni dello strumento urbanistico, dell'area ove localizzare l'impianto non rilevarebbe ai fini autorizzatori.

La Provincia avrebbe dovuto pertanto rilasciare l'autorizzazione (con il su indicato effetto "*automatico*" di variante) anziché rimettere al Comune la decisione finale di adottare e approvare la variante urbanistica.

3.3. Con il terzo motivo di gravame l'appellante (lamentando "*eccesso di potere per sviamento, illogicità, carenza di motivazione, ingiustizia manifesta*" e "*violazione dell'articolo 208 del d.lgs. 152/2006*) sostiene l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha respinto il secondo motivo di ricorso che censurava il provvedimento di diniego per avere la Provincia tanto omissa di adottare il legittimo provvedimento richiesto con effetto di variante automatica al PRG (malgrado le positive risultanze della Conferenza di servizi) quanto acriticamente recepito il parere negativo del Comune, senza svolgere la benché minima autonoma istruttoria.

La sentenza avrebbe così errato nel ritenere "*insuperabile*" il dissenso del Comune serbato sul presupposto della mera non conformità urbanistica dell'impianto, contro le previsioni di cui all'art. 208, comma 6, del d.lgs. 152/2006: infatti, nell'ambito del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione ai sensi di quest'ultima norma il parere negativo del Comune, "*tanto più se reso su ragioni esclusivamente urbanistiche*", non vincola la Provincia (o la Regione, laddove competente) a una determinazione negativa.

Nel caso di specie poi neppure sussisteva in effetti l'addotta non conformità urbanistica dell'intervento, non in contrasto con la pianificazione comunale.

In ogni caso il parere negativo del Comune era destinato a recedere, a fronte delle valutazioni positive delle altre amministrazioni coinvolte nel procedimento: infatti, il provvedimento conclusivo di approvazione del progetto e autorizzazione alla realizzazione e gestione degli impianti di raccolta e smaltimento rifiuti opera anche in funzione sostitutiva di visti, autorizzazioni e concessioni degli enti partecipanti, costituendo, all'occorrenza, anche variante allo strumento urbanistico e dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori, assorbendo in via definitiva ogni specifica manifestazione di volontà decisoria degli altri soggetti istituzionali, di modo che la conformità urbanistica non costituirebbe "*presupposto astrattamente necessario per la definizione della procedura*".

Insomma, secondo l'appellante, non costituendo la classificazione urbanistica dell'area di per sé ostacolo al rilascio dell'autorizzazione ambientale, la localizzazione dell'impianto ben poteva essere autorizzata anche su un'area incompatibile secondo le previsioni dello strumento urbanistico, il quale, in tal caso, "*restava automaticamente variato in senso conforme alla destinazione dell'impianto autorizzato*"; di conseguenza, nell'ambito della conferenza di servizi (retta da un criterio maggioritario senza poteri di veto in capo alle singole amministrazioni partecipanti) il parere contrario del Comune (che è amministrazione non specificamente preposta alla tutela di interessi paesistico-ambientali o della salute) non aveva rilievo ostativo per il rilascio dell'autorizzazione ambientale.

Inoltre, l'appellante ha richiamato il consolidato orientamento della giurisprudenza secondo cui la destinazione agricola di una determinata area (destinazione che è volta soprattutto "*a preservarne le caratteristiche attuali di zona di*

salvaguardia da ogni possibile nuova edificazione”: così Consiglio di Stato, sez. V, 28 giugno 2012, n. 3818; Consiglio di Stato, Sez. V, 1° ottobre 2010, n. 7243; id., 18 settembre 2007, n. 4861) non è di per sé incompatibile alla realizzazione nelle predette aree di impianti di trattamento rifiuti, siano essi di smaltimento o di recupero, *“tanto più che questi ultimi devono essere ragionevolmente localizzati al di fuori della zona abitata”*. Parimenti, l’appellante ha evidenziato che il potere di pianificazione del territorio non può precludere insediamenti industriali in zone a destinazione agricola, salvo che in casi eccezionali: ciò in considerazione del fatto che la destinazione agricola ha lo scopo di impedire insediamenti abitativi residenziali e non già quello di precludere, in via assoluta e radicale, qualsiasi intervento urbanisticamente rilevante.

Sotto altro concorrente profilo, non sarebbe poi condivisibile neppure l’ulteriore argomentazione della sentenza, a sostegno della legittimità dell’impugnato diniego, circa la non conformità del progetto da autorizzarsi rispetto a quello sottoposto a *screening* di VIA, conclusasi in senso favorevole all’odierna appellante, salvo il rispetto delle indicate prescrizioni.

3.4. Infine, con un quarto e ultimo motivo di doglianza l’appellante ripropone la domanda risarcitoria respinta dal Tribunale a motivo della ritenuta legittimità dei provvedimenti impugnati e ne chiede l’accoglimento, sussistendone qui i presupposti, sia sotto il profilo soggettivo, stante la colposità delle condotte tenute da entrambe le amministrazioni intimiate, sia sotto il profilo oggettivo: ha insistito quindi per la condanna di queste ultime al risarcimento dei danni subiti, tanto a titolo di danno emergente (in relazione agli oneri di progettazione dell’impianto e alle spese di consulenza) quanto di lucro cessante, correlato al mancato ricavo dal funzionamento dell’impianto che, secondo il *business plan* della società appellante, non potrebbe essere inferiore all’utile preventivato; in tale voce andrebbero poi considerate sia le somme derivanti dal ciclo di gestione dei rifiuti (compost e conferimenti delle biomasse), sia quelle relative alla vendita dell’energia elettrica al gestore della rete, oltre all’ulteriore danno per minori ricavi conseguente all’entrata in vigore del Decreto del 6 luglio 2012, applicabile agli impianti entrati in esercizio dopo il 1 gennaio 2013, che prevede incentivi economicamente meno redditizi.

3.5. Nella memoria di replica l’appellante ha poi ribadito le su indicate prospettazioni, assumendo che le argomentazioni difensive delle amministrazioni avrebbero inammissibilmente operato una *“sostanziale integrazione postuma del provvedimento impugnato”*, fondato invece su implausibili, erronee e laconiche motivazioni.

Ha quindi evidenziato come l’istanza autorizzativa riguardasse *“un impianto di biodigestione di rifiuti organici, dal quale sarebbe stato prodotto compost di qualità (destinato ad essere utilizzato come c.d. end of waste, essendo un fertilizzante avente le caratteristiche previste dal punto 5 dell’Allegato 2 del D.lgs. 75/2010) ed energia elettrica”*: vale a dire un progetto *“già all’epoca all’avanguardia”*, perché finalizzato a *“realizzare obiettivi di riciclo e recupero di materia”* mediante *“un’iniziativa virtuosa, in quanto destinata a trasformare rifiuti organici in un prezioso fertilizzante”*. Ha poi ancora rimarcato l’inconsistenza motivazionale del provvedimento impugnato siccome fondato, per un verso, sulla mera asserita non conformità urbanistica, per altro verso sul parere negativo reso dal Comune, al quale è stata inopinatamente attribuita valenza basilare per il rilascio dell’autorizzazione.

4. Va preliminarmente esaminata l’eccezione di inammissibilità dell’appello per difetto di legittimazione passiva della Provincia in forza di normativa sopravvenuta.

4.1. La Provincia sostiene infatti che, in ragione del riordino di funzioni ai sensi dell’art. 69, commi 1 e 2, della Legge regionale 30 luglio 2015, n.13, sarebbe ad essa subentrata nella titolarità dei rapporti e dei contenziosi *in subiecta materia* la Regione Emilia Romagna, e segnatamente l’ARPAE (Agenzia Regionale Prevenzione Ambiente Energia).

4.2. L’eccezione è infondata.

4.3. L’art.69, commi 1 e 2, della Legge regionale 30 luglio 2015, n.13 (*Conclusione dei procedimenti amministrativi in corso*) prevede che: *“1. A garanzia della continuità amministrativa, i procedimenti amministrativi in corso alla data di decorrenza dell’esercizio delle funzioni oggetto di riordino sono conclusi dall’ente subentrante, fatto salvo quanto diversamente stabilito da specifiche disposizioni. Ai procedimenti in corso continuano ad applicarsi le discipline procedurali vigenti alla data del loro avvio. 2. Il nuovo titolare della funzione subentra altresì nella titolarità dei rapporti attivi e passivi generati dai procedimenti di cui al comma 1, cura l’eventuale contenzioso e l’esecuzione delle relative sentenze”*.

4.4. La delibera della Giunta Regionale Emilia Romagna n. 2230 del 2015 stabilisce poi al riguardo che: *“2. In ordine alla conclusione dei procedimenti in corso ai sensi dell’articolo 69 della legge regionale n. 13 del 2015: – dalla data di decorrenza delle funzioni oggetto di riordino, l’ente subentrante conclude i procedimenti già in corso, subentra altresì nella titolarità dei rapporti attivi e passivi generati dai predetti procedimenti, cura l’eventuale contenzioso e l’esecuzione delle relative sentenze; – gli enti che alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 13 del 2015 risultano titolari delle funzioni amministrative oggetto di riordino concludono i procedimenti anche successivamente alla data di decorrenza della funzione qualora, al 31 dicembre 2015, la Regione abbia già assegnato ai medesimi enti le relative risorse finanziarie”*.

4.5. Alla luce di quanto sopra, non sussiste il difetto di legittimazione passiva della Provincia di Parma: la legge regionale fa infatti riferimento ai *“procedimenti amministrativi in corso”*, con finalità di *“garantire la continuità dell’azione amministrativa”*, procedimenti in cui subentra la Regione che, oltre a succedere nella titolarità dei rapporti attivi e passivi,



ne cura anche il contenzioso; qui invece la determina impugnata che ha negato la richiesta autorizzazione ambientale, conclusiva del procedimento, è del 29 giugno 2012 e, dunque, all'entrata in vigore della legge regionale, il procedimento in questione era stato ampiamente definito.

5. Nel merito l'appello è infondato.

6. In primo luogo, occorre premettere una sintetica ricostruzione dei fatti di causa.

6.1. In particolare, risulta dagli atti che:

- la Riproter Gestioni, società avente come oggetto sociale la produzione e la commercializzazione di concimi, fertilizzanti e ammendanti per l'utilizzo in agricoltura, progettava la messa in esercizio di un particolare impianto di compostaggio in grado di generare al contempo sia il c.d. "compost di qualità" per gli usi agricoli sia biogas da trasformare in energia elettrica;

- l'impianto progettato, che sarebbe dovuto sorgere presso un terreno nel comune di Soragna, in località Gazzolo, laddove in precedenza era già stata assentita, ma mai ultimata, una struttura destinata al solo compostaggio, avrebbe dovuto incamerare materiali provenienti dall'agricoltura e da industrie agroalimentari, nonché la parte organica dei rifiuti solidi urbani, già preselezionati, materiali che sarebbero stati poi immessi in apposite celle di digestione anaerobica dove la fermentazione del prodotto avrebbe generato biogas e da qui originato energia elettrica, in parte destinata all'autoconsumo e in parte da vendere al gestore della rete, di modo che, alla fine del processo, il prodotto iniziale si sarebbe trasformato in compost di alta qualità, ossia rispondente ai requisiti di cui all'allegato 2 del D.Lgs. n. 75/2010, da utilizzare in agricoltura come fertilizzante naturale;

- il 13.2.2008 era avviato l'iter procedimentale di screening per la verifica di assoggettabilità a VIA di cui all'art. 20 del D.Lgs. 152/2006 per la realizzazione ed esercizio di un impianto di compostaggio nel Comune di Soragna nella indicata località e in data 10 settembre 2008 si svolgeva la seduta definitiva della Conferenza di servizi, che rendeva un parere favorevole al progetto della società, ma con prescrizioni;

- infatti, con determinazione dirigenziale n. 3965 del 5 novembre 2008, non impugnata dalla Riproter, la Provincia di Parma stabiliva "a) di non assoggettare alla ulteriore procedura di VIA, ai sensi dell'art. 20 "Verifica di assoggettabilità" del D.Lgs. 152/06 e s.m.i, il progetto di impianto di compostaggio in Comune di Soragna, a condizione del rispetto di quanto contenuto negli elaborati presentati e che siano ottemperate le seguenti prescrizioni: 1. che l'impianto per la produzione di compost di qualità attui un ciclo di lavorazione esclusivamente di natura biologica-organica e senza alcun uso di sostanze chimiche e/o artificiali, in particolare attenendosi alle indicazioni contenute nell'Allegato I nei punti 16.1, 16.1.1 e 16.1.2 del D.Lgs. (D.M) 5 febbraio 1998, ed assicurando il rispetto delle previsioni 16.1.3 - Attività di recupero - dello stesso allegato; 2. la quantità di compost prodotta annualmente non dovrà superare il limite categorico consentito dalla normativa locale vigente (9.800 t.); 3. che la ditta attui, in accordo con l'amministrazione comunale, i necessari adeguamenti stradali, così come indicato in sede di conferenza di Servizi, con prescrizione che il volume di traffico venga mantenuto con un massimo di 16/18 viaggi al giorno (senza presenza di mezzi leggeri) come descritto in relazione e nei documenti di compatibilità acustica (vedi indicazione Arpa); 4. che dovrà essere concordata con il Comune di Soragna la creazione di una Commissione speciale, al fine di realizzare un sistema di controllo puntuale sull'impatto delle emissioni di odori e polveri, che adotti criteri di controllo, interventi straordinari ed eventuali sanzioni, regolati da meccanismi basati sulla trasparenza e sul massimo coinvolgimento dei cittadini; 5. la data di inizio dei lavori dovrà essere comunicata preventivamente a tutti i partecipanti la conferenza dei servizi e inoltre dovrà essere fornito alla Provincia di Parma e ad ARPA, per gli adeguati controlli, un cronoprogramma degli stessi lavori; 6. dovranno essere recepite tutte le adeguate eventuali autorizzazioni settoriali e nulla osta di merito per il cantiere e per l'esercizio dell'impianto al fine del rispetto delle norme in materia ambientale; in particolare, per quanto di competenza della Provincia di Parma, la ditta dovrà presentare: istanza di autorizzazione ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. 152/06 e s.m.i., istanza di autorizzazione ai sensi del D.Lgs. 387/03 e s.m.i. ed istanza di autorizzazione alle emissioni in atmosfera...";

- per quanto di interesse, sotto il profilo urbanistico il punto 4.6 della suddetta determinazione di screening rilevava inoltre che "gli interventi previsti risultano conformi alle previsioni in materia urbanistica, ambientale e paesaggistica";

- alla conclusione di questa fase, il 30 aprile 2009 la Riproter presentava alla Provincia di Parma istanza per il rilascio dell'autorizzazione unica, ai sensi degli artt. 12 del D.Lgs. 387/2003 e 208 del D.Lgs. 152/2006, per la realizzazione dell'impianto, riferendosi espressamente ad un "impianto alimentato da rifiuti industriali e rifiuti urbani";

- il 16.06.2009 veniva quindi convocata la prima Conferenza di servizi, all'esito della quale il Comune di Soragna, con atto del 16 luglio 2009, presentava osservazioni e richieste di chiarimenti, evidenziando nel dettaglio le criticità del progetto presentato dalla Riproter e le difformità rispetto a quello analizzato in fase di screening, segnalando anche il mancato rispetto delle prescrizioni ivi imposte, elencando le correzioni e integrazioni che la ditta avrebbe dovuto apportarvi affinché potesse essere concessa l'autorizzazione, previa stipula di un'apposita convenzione per disciplinare gli aspetti attuativi dell'intervento, ai sensi dell'art. 39 delle NTA, precisando altresì che la valutazione di conformità urbanistica dovesse essere effettuata anche analizzando le matrici dei rifiuti in ingresso, posto che risultava anche la previsione di rifiuti di matrice industriale;

- con istanza del 21 settembre 2011 la ditta appellante richiedeva una prima proroga di 30 giorni e con successiva nota dell'8 novembre 2011 una sospensione di almeno 6 mesi;

- nel frattempo la Riproter avviava una procedura parallela finalizzata a chiedere l'autorizzazione per analogo impianto da realizzarsi sempre nel Comune di Soragna, in località Balanzona (c.d. "Bianca Sorgente"), ricadente anch'essa in zona agricola;

- detta seconda conferenza di servizi si concludeva in data 5 aprile 2012 con la richiesta della ditta di archiviare tale procedura e riprendere la precedente interrotta, vista l'infattibilità dell'impianto nella nuova localizzazione, non solo per la mancanza di conformità urbanistica, ma anche per le criticità sollevate dalla Provincia con riguardo all'interferenza con la discarica sita nei pressi dell'area e dalla Soprintendenza per i beni Architettonici e Paesaggistici che rilevava come il sito ricadesse all'interno della fascia di rispetto di corso d'acqua vincolato;

- il 9 maggio 2012 veniva quindi convocata la terza seduta della Conferenza di servizi per la ripresa dell'esame del primo progetto, seduta nel corso della quale: a) l'AUSL rilevava "*criticità dell'impianto legate innanzitutto al traffico veicolare*"; b) l'ARPA sollevava riserve e precisava "*che i rifiuti in ingresso devono essere solo di natura biologico-organica*", laddove l'impianto della ricorrente prevedeva l'alimentazione da rifiuti industriali; c) il Comune di Soragna ribadiva la mancata ottemperanza alle prescrizioni della determinazione di *screening*, segnatamente con riferimento alla tipologia di rifiuti in ingresso e agli aspetti legati alla viabilità, segnalando altresì nella nota allegata al verbale (parere prot. 3369 dell'8 maggio 2012, nel quale specificava compiutamente la propria posizione a riguardo), che l'impianto, così come proposto, configurava "*un'attività industriale di smaltimento rifiuti e produzione energia, la cui localizzazione sul territorio comunale è incompatibile con la previsione dello strumento urbanistico vigente*", aggiungendo poi che la ditta non aveva neppure presentato una *proposta di convenzione*, necessaria per la definizione degli aspetti concernenti la viabilità (con riferimento all'attuazione da parte della Riproter dei "*necessari adeguamenti stradali, così come indicato in sede di conferenza di servizi e accettato dalla stessa ditta*") e le emissioni odorigene (quanto alla costituzione, concordata con il Comune, di una Commissione speciale "*che adotti criteri di controllo, interventi straordinari ed eventuali sanzioni, regolati da meccanismi basati sulla trasparenza e sul massimo coinvolgimento dei cittadini*");

- richiesta pertanto dalla Provincia (con nota n. 32597 dell'11 maggio 2012) la valutazione del Comune circa l'approvazione di una variante urbanistica, con delibera n. 53 dell'11 giugno 2012 la Giunta Comunale di Soragna ribadiva le ragioni di dissenso alla localizzazione dell'impianto (per contrasto del progetto definitivo presentato con le prescrizioni dello strumento urbanistico vigente, con le previsioni del nuovo PSC e con quelle contenute nel provvedimento emanato a chiusura della fase di *screening* cui era subordinato l'esito favorevole della valutazione ambientale preliminare), proponendo quindi al Consiglio Comunale di respingere la proposta di variante urbanistica per la realizzazione di impianto industriale di trattamento rifiuti e produzione di energia elettrica in località Gazzolo, e il Consiglio Comunale, con delibera n. 27 del 19 giugno 2012, si esprimeva negativamente sull'approvazione di una variante al PRG ("*da zona agricola specializzata ad area per insediamenti destinati a trattamento rifiuti e produzione energia*"); tale scelta era motivata sia nel merito (con riferimento al contemperamento tra "*l'interesse generale a disporre nel più breve tempo di nuove possibilità di assetto territoriale*" e "*l'esigenza particolare della ditta Riproter di potere realizzare l'impianto proposto*", da localizzare "*in un'area assolutamente imprevista ad accoglierla sia sotto il profilo infrastrutturale che di condivisione sociale*"), sia sotto il profilo tecnico, avendo il Comune già utilizzato completamente, con variante al PRG approvata nel 2001, le possibilità, offerte dall'art. 15 della legge regionale n. 47/1978, di redigere varianti alle zone D, saturando la percentuale di incremento previsto;

- infine, con determinazione dirigenziale n. 1676 del 29 giugno 2012, impugnata in prime cure, la Provincia negava alla Riproter il rilascio dell'autorizzazione unica.

7. Tanto premesso, il Collegio rileva come sia anzitutto infondato il primo motivo di appello con cui si censura la sentenza per aver ritenuto il difetto parziale di legittimazione passiva del Comune di Soragna.

7.1. Correttamente il primo giudice ha ritenuto l'eccezione "*solo parzialmente fondata*", non essendo in effetti il Comune legittimato per quanto concerne l'impugnazione dell'autorizzazione unica, ma soltanto per le delibere adottate dalla Giunta e dal Consiglio comunale (avverso cui, come pure rilevato dal primo giudice, la ricorrente non ha neppure formulato specifiche censure).

7.2. L'art. 208 del D.Lgs. 152/2006 prevede espressamente una competenza decisoria in capo alla sola Regione (nel caso di specie delegata alla Provincia), in ordine al rilascio dell'autorizzazione agli impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti.

7.3. L'obbligatoria indizione di una Conferenza di servizi è finalizzata a consentire a tutti gli Enti interessati di esprimere il parere di rispettiva competenza, sicché detto modulo procedimentale assume natura istruttoria, con finalità di contemperare i diversi interessi coinvolti, individuando ove possibile soluzioni condivise tra le varie amministrazioni e il privato.

7.4. Il provvedimento conclusivo della Conferenza è invece imputabile esclusivamente all'amministrazione che lo adotta, spettando perciò la legittimazione passiva a resistere all'impugnazione dell'autorizzazione unicamente all'amministrazione che ha emesso l'atto finale e non alle altre che, partecipando alla conferenza di servizi, hanno svolto un ruolo meramente endoprocedimentale. In altri termini, la partecipazione alla conferenza di servizi non trasmette alle amministrazioni coinvolte la legittimazione passiva nella controversia sul provvedimento finale, in quanto il modulo organizzativo rappresentato dalla conferenza di servizi ha lo scopo di aggregare in un unico centro amministrativo tutte le valutazioni



che interessano il progetto del privato, analoga semplificazione verificandosi quindi sul versante processuale.

7.5. Invero, la giurisprudenza ha da tempo riconosciuto (vedasi da ultimo Cons. Stato Sez. IV, 2 aprile 2020, n. 2235) che il procedimento finalizzato al rilascio dell'autorizzazione unica si conclude con un autonomo provvedimento adottato individualmente, al di fuori della Conferenza, dalla sola Amministrazione procedente: *“in sostanza, mentre l'atto conclusivo dei lavori della conferenza si concreta in un atto istruttorio endoprocedimentale a contenuto consultivo, l'atto conclusivo del procedimento è il provvedimento finale a rilevanza esterna con cui l'Amministrazione decide a seguito di una valutazione complessiva”* (Cons. Stato, Sez. IV, n. 2235/2020 cit.); sicché è contro di esso, in quanto atto direttamente e immediatamente lesivo, che deve dirigersi l'impugnazione, e ciò perché gli altri atti o hanno carattere meramente endoprocedimentale ovvero non risultano impugnabili, se non unitamente al provvedimento conclusivo, in quanto non immediatamente lesivi (in tali termini Cons. Stato, V, 23 dicembre 2013, n. 6192).

7.6. Su queste basi e in conformità ai su riportati principi giurisprudenziali, correttamente la sentenza appellata ha, da un lato, dichiarato il difetto di legittimazione passiva del Comune di Soragna nella parte in cui il ricorso era diretto a censurare il provvedimento finale di diniego assunto dalla Provincia e i pareri resi in sede di Conferenza stante la loro natura endoprocedimentale (e ciò indipendentemente dalla condivisione degli stessi da parte della Provincia), dall'altro riconosciuto che la ricorrente avesse bene evocato in giudizio anche il Comune con riguardo all'impugnativa delle delibere di Giunta e di Consiglio, con cui l'ente si era determinato a non adottare la variante al PRG (trattandosi quindi di *“atti deliberativi che, sebbene adottati in risposta alla richiesta della Provincia scaturita dalle risultanze negative della Conferenza di servizi, costituiscono atti autonomi in alcun modo qualificabili come atti endoprocedimentali e, dunque, autonomamente lesivi”*), senza che in ciò possano ravvisarsi i profili di contraddittorietà lamentati dall'appellante.

8. È altresì infondato il secondo motivo di appello, con cui si contesta la sentenza laddove ha respinto il primo e terzo motivo del ricorso introduttivo di prime cure, esaminati congiuntamente.

8.1. Come rilevato dalla sentenza appellata, con tali censure la ricorrente ha lamentato che il Comune di Soragna avesse desunto la natura industriale dell'impianto non dal progetto ma dalla previsione dei ricavi fattane dall'imprenditore, benché fosse stato rispettato il limite quantitativo annuo di compost da produrre, come fissato in sede di *screening*: ciò in quanto a suo dire l'impianto, se non fosse per la produzione di energia (attività accessoria, sebbene più redditizia), sarebbe analogo ad altro impianto di compostaggio già autorizzato, ma mai realizzato nella stessa località, trattandosi quindi di impianto di recupero e non già di smaltimento di rifiuti.

Ad ogni buon conto, secondo la ricorrente, la qualificazione dell'impianto e la conseguente compatibilità urbanistica andavano verificate solo sulla base delle caratteristiche funzionali, strutturali e dimensionali dello stesso, essendo errato desumere la natura dell'impianto, ai fini della sua compatibilità urbanistica, dal piano economico finanziario dello stesso; che si trattasse poi di un impianto di compostaggio (e dunque compatibile *ex lege* con la localizzazione in zona agricola secondo quanto previsto dall'art. 12 D.Lgs. 387/2003, mancando nel caso di specie disposizioni specifiche nel PRG comunale) lo si desumerebbe dalla tipologia del materiale in ingresso, ossia scarti biologici dell'agricoltura e parte organica preselezionata dei RSU.

Sarebbe stato poi illegittimo anche l'ulteriore rilievo del Comune, concernente la mancata presentazione di una bozza di convenzione, costituente ad avviso della Riproter un vero e proprio piano particolareggiato da far approvare al Consiglio Comunale, con cui definire gli aspetti legati alla viabilità e al controllo degli odori, in contrasto sia con il provvedimento di *screening* (che richiedeva soltanto i necessari adeguamenti stradali *“in accordo con l'Amministrazione statale”* per consentire il passaggio dei veicoli) sia anche con il dato normativo di cui all'art. 208 del d.lgs. 152/2006; tanto più che, nel caso di specie, già sussisteva con il Comune una convenzione urbanistica approvata nel contesto del piano particolareggiato avente ad oggetto la precedente struttura di compostaggio, molto simile a quella attuale, da localizzare presso il sito di Gazzolo, alla quale si sarebbe qui potuto rinviare.

In ogni caso, a prescindere dalla suddetta convenzione, la ricorrente aveva manifestato, nell'ambito delle integrazioni documentali richieste dalla Provincia, la propria disponibilità a realizzare le opere di miglioramento della viabilità esistente e, più in generale, a porre in essere misure migliorative.

8.2. Tanto premesso e così delineato il perimetro delle censure formulate con il ricorso introduttivo, sono in primo luogo condivisibili le critiche mosse dall'appellante alla sentenza impugnata quanto alla sua erroneità di impostazione circa la rilevanza, presunta *“assorbente”* e *“insuperabile”*, dell'esigenza di variante autonoma quale denegata dal Comune, così come non è dubitabile l'astratta meritevolezza dell'intervento progettato che, per come ampliato nella sua funzionalità, corrisponderebbe ancor meglio alle attuali tecnologie ed esigenze energetiche.

Ebbene, con più specifico riguardo al primo profilo, che qui propriamente rileva ai fini della decisione, deve in effetti convenirsi con l'appellante sull'adottabilità, alla luce del quadro normativo vigente, della variante urbanistica *“ove occorra”* in sede di Conferenza di servizi (si veda sul punto Cons. Stato, V, 24 maggio 2018, n. 3109).

L'art. 12, comma 3 del d.lgs. 387 del 2003 stabilisce infatti che: *“la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti sette, sono soggetti ad un'autorizzazione unica, rilasciata dalla regione e dalle*

province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico."

L'art. 208 del d.lgs. 152 del 2006 Testo Unico in materia ambientale dispone che l'approvazione della Conferenza di servizi "sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori".

Il verbale della Conferenza di servizi produce anche l'effetto di variante allo strumento urbanistico, "ove occorra", nel senso che in tale sede possono disporsi "le varianti agli strumenti urbanistici dei Comuni interessati e la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori per la realizzazione dell'impianto", disposizioni che verranno poi recepite dai Comuni negli strumenti urbanistici vigenti.

Al lume della richiamata disciplina normativa e della *ratio legis* ad essa sottesa, poiché l'autorizzazione unica per la realizzazione e messa in esercizio di un impianto di produzione di energia alimentato da fonti rinnovabili ovvero di smaltimento e recupero di rifiuti costituisce, "ove occorra", anche variante allo strumento urbanistico comunale, il diniego del Comune all'approvazione di una siffatta variante non ha autonoma ostatività, non essendo di per sé preclusivo al rilascio dell'autorizzazione suddetta.

Il superamento nel contesto "conferenziale" dell'opposizione comunale alla variante è esattamente lo scopo del procedimento speciale delineato dal legislatore e solo eccezionalmente l'autorità procedente può negare l'autorizzazione su ragioni di esigenze di variante laddove il contesto della conferenza sia per il resto non ostativo.

Invero, il procedimento delineato dalla disciplina normativa in materia di conferenza di servizi deve ispirarsi alla ricerca di una soluzione concordata, ciò costituendo un obiettivo tendenziale da realizzare "ove possibile", dovendo la Conferenza tener conto di eventuali dissensi manifestati dalle amministrazioni partecipanti al procedimento, purché si tratti di dissenso "c.d. costruttivo", ovvero sia congruamente motivato, non si riferisca a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e rechi le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso (in termini si veda la già citata decisione di cui a Cons. Stato, V, n. 3109/2018, nonché Cons. Stato, Sez. IV, 5 maggio 2016, n. 1799).

8.3. Tanto precisato in senso "correttivo" rispetto a talune affermazioni troppo recise contenute nella sentenza impugnata laddove "sovraenfattizza" il potere comunale come autonomo e ostativo a prescindere dalle risultanze complessive dell'istruttoria in conferenza (il che restituirebbe all'ente comunale quell'autonomia interdittiva che è quanto il legislatore con la disciplina in parola vuole evitare), deve nondimeno rilevarsi come la riscontrata condivisibilità, in linea di principio, di tali argomentazioni dell'appello sul punto non sia tuttavia sufficiente a riformare la sentenza impugnata, in considerazione delle osservazioni che seguono.

Infatti è vero che l'autorizzazione unica, se rilasciata, poteva avere effetto di variante urbanistica e che, in generale, la non conformità urbanistica non costituisce di per sé ostacolo alla realizzazione e gestione di un impianto quale quello di cui si discute, sicché nel caso *de quo* la necessità di approvare la variante urbanistica e il diniego del Comune non avrebbero avuto di loro efficacia preclusiva al rilascio dell'autorizzazione: ma ciò sempre sul presupposto che la Provincia ritenesse possibile rilasciare l'autorizzazione alla stregua delle complessive risultanze della conferenza di servizi.

Diversamente opinando e seguendo *in toto* la tesi dell'appellante, si dovrebbe allora ritenere che la Provincia sia sempre *tenuta (id est: obbligata)* a rilasciare l'autorizzazione e non che questa sia, come è, l'esito di una valutazione complessa e ponderata di interessi, previa istruttoria nell'ambito della conferenza di servizi, costituendo il provvedimento finale momento di sintesi delle varie posizioni e degli interessi (di cui sono portatrici le amministrazioni coinvolte) ivi emerse.

Deve infatti ribadirsi che tra l'istruttoria svolta in sede di conferenza di servizi e il provvedimento finale contenente le ragioni del rilascio dell'autorizzazione unica o, in caso di diniego, della non assentibilità dell'intervento vi sono le scelte discrezionali dell'amministrazione, sindacabili dal giudice amministrativo solo se illogiche, abnormi, irragionevoli, manifestamente erranee o inficiate da travisamenti di fatto, confini che in concreto non appaiono qui travalicati. In altri termini, l'attività in parola non si configura come di natura vincolata, ma costituisce espressione di ampia discrezionalità spettante all'amministrazione.

Ciò posto, nel caso di specie in cui dall'istruttoria svolta era emerso un contesto generale ostativo alla realizzazione dell'impianto con un quadro articolato di criticità non superate, la Provincia ha, con l'emanazione del provvedimento finale di diniego, sostanzialmente condiviso l'orientamento negativo del Comune, ritenendo prevalente quanto evidenziato da quest'ultimo circa la non conformità di un impianto diverso da quello del progetto originario (oggetto di esame in fase di *screening* via), perciò non compatibile, sotto molteplici profili, con la destinazione urbanistica ad area agricola specializzata, in quanto impianto a marcata connotazione industriale e non funzionale agli usi agricoli.

Invero, nella fattispecie in esame (a differenza di quanto ad esempio verificatosi nel citato precedente di cui a Cons. Stato, V, n. 3109/2018) non era stata disposta nella conferenza di servizi alcuna variante né era stato stabilito espressamente l'obbligo per il Comune interessato di recepire le disposizioni approvate in conferenza di servizi negli strumenti urbanistici vigenti; ancora, il Comune non aveva mai espresso parere favorevole all'impianto (*id est*: a quell'impianto come da progetto definitivo allegato all'istanza di autorizzazione unica presentata dalla ditta Riproter) anche sotto gli

aspetti urbanistici, non assumendo alcun impegno di provvedere ad adeguare lo strumento urbanistico, apportandovi la variante eventualmente prevista dalla Conferenza di servizi.

In sostanza, anche ad escludere la necessaria autonoma approvazione di una espressa variante da parte del Comune (il quale in effetti non disponeva di un potere di veto al riguardo), nel caso di specie, contrariamente a quanto sostiene l'appellante, deve escludersi che il procedimento in questione abbia senz'altro prodotto o potesse comunque produrre l'effetto di variante urbanistica sì da consentire *de plano* il rilascio dell'autorizzazione unica ai fini della localizzazione dell'impianto nel sito individuato dalla società appellante.

Infatti, i dissensi manifestati e le criticità emerse nel corso dell'istruttoria non sono stati affatto superati né hanno trovato composizione alcuna nell'ambito della Conferenza di servizi, non essendo questa pervenuta ad alcuna conclusione positiva condivisa che consentisse di ritenere risolte, all'esito di una valutazione complessiva degli interessi coinvolti, le problematiche in materia di conformità urbanistica e di compatibilità dell'intervento proposto con le esigenze generali di pianificazione territoriale.

Le ragioni del diniego all'assentibilità dell'intervento erano quindi prevedibili alla luce dell'andamento procedimentale e delle risultanze della conferenza di servizi, senza che il rigetto conclusivo dell'istanza presentata dalla società potesse configurare una decisione "*a sorpresa*" dell'amministrazione provinciale, la quale, per le sopra esposte considerazioni e contrariamente a quanto lamenta l'appellante, non si è neppure "*appiattita*" sul mero dissenso del Comune, recependone acriticamente le tesi, ma di fatto (in assenza di decisioni di segno opposto adottate in sede di conferenza) lo ha pienamente condiviso, facendone proprie le ragioni: proprio per questo non vi è stata in concreto neppure alcuna lesione del legittimo affidamento dell'impresa nel buon esito del procedimento amministrativo concernente la sua proposta progettuale, stante la subentrata diversità del progetto e il mancato rispetto delle prescrizioni precedenti (oltretutto riferite ad un impianto diverso e meno "impattante" nel generale contesto territoriale in cui avrebbe dovuto inserirsi).

8.4. Infatti, come qui sul punto correttamente evidenziato dalla sentenza appellata, dalla documentazione in atti risulta anzitutto che l'impianto precedentemente autorizzato e non realizzato sulla stessa area era un impianto di produzione di fertilizzanti da base organica (residui ligneo cellulósici derivanti dalla manutenzione del verde pubblico e privato) reperibile localmente, pertanto diverso da quello per cui è causa, progettato come impianto di compostaggio a digestione anaerobica di biomasse, con recupero di biogas al fine di produrre energia elettrica per autoconsumo e vendita e con recupero calore prodotto, utilizzando come materia prima la parte organica RSU, scarti industriali, carta e cartone, scarti industria casearia e zucchero, con necessario utilizzo di mezzi per il trasporto dei rifiuti dai diversi luoghi di produzione.

8.4.1. Pertanto, a ragione la sentenza appellata non ha, in primo luogo, condiviso la tesi della ricorrente per cui sarebbe stato sufficiente integrare la preesistente autorizzazione rilasciata alla Riproter utilizzando i precedenti pareri: in disparte ogni altra considerazione in ordine ai mutamenti normativi, tali pareri si riferivano in effetti ad un diverso impianto e ad un diverso contesto ambientale.

8.4.2. Inoltre, come pure emerge dagli atti di causa (si vedano i pareri dell'Ufficio Tecnico del Comune di Soragna del 16 luglio 2009 e dell'8 maggio 2012, nonché il verbale di deliberazione della Giunta Comunale n. 53 dell'11 giugno 2012), la proposta progettuale presentata dalla società a corredo dell'istanza di autorizzazione non era conforme alle prescrizioni date in sede di *screening* in quanto l'intervento progettato si configurava più come "*attività di smaltimento rifiuti e produzione di energia*" che come attività di compostaggio e contestuale produzione di energia da fonti rinnovabili.

Pertanto, mutato sostanzialmente il progetto - cosa in sé astrattamente non illegittima, se accompagnata da un consapevole adeguamento alla *ratio* ritraibile, *mutatis mutandis*, delle precedenti prescrizioni rapportate all'emergere, nell'istruttoria, in termini di attualità, della effettiva situazione antropica e urbanistica del contesto interessato -, coerenza avrebbe voluto che la ricorrente dovesse adeguare *in parte qua* gli adempimenti complementari, non più riducibili alle prescrizioni emanate sulla verifica di assoggettabilità (sebbene le si contestasse finanche il mancato adempimento di queste ultime): tuttavia, non solo non lo ha fatto in sede procedimentale, mostrandosi indisponibile al riguardo, ma neanche ha sollevato censure specifiche sul punto avverso gli atti impugnati; sotto questo profilo dunque, è anche la sostanziale inutilizzabilità delle prescrizioni modulate su un progetto più "*ristretto*" a giustificare l'esito negativo della Conferenza di servizi e il mancato superamento delle criticità ivi emerse, trasfuse nel gravato provvedimento finale di diniego.

8.5. Di tali profili e problematicità vi è evidenza negli atti impugnati.

8.5.1. Dagli stessi si evince infatti il mancato allineamento della proposta progettuale presentata, per come in effetti configurabile (come "*impianto industriale di smaltimento rifiuti e produzione energia*"), tanto con le prescrizioni dello strumento urbanistico vigente quanto con le previsioni del nuovo Piano strutturale Comunale ("*PSC*"), in fase di adozione consiliare, e con le prescrizioni contenute nel provvedimento emanato a chiusura della fase di *screening*, cui era subordinato l'esito favorevole della valutazione ambientale preliminare (cfr. verbale di delibera di Giunta Comunale n. 53 del 2012).

8.5.2. Al riguardo, occorre evidenziare che, come riferito in giudizio dalla difesa comunale, il territorio del Comune di Soragna, oltre ad essere territorio di produzione del "*Culatello*", prodotto a Denominazione di Origine Protetta, rientra anche nel "*Comprensorio di produzione del formaggio Parmigiano Reggiano*" e, pertanto, ai sensi del punto 3, lett. b) della delibera dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna n. 51/2011, in tale territorio non è consentita, a partire da una certa data, l'installazione di impianti di produzione di energia da biogas.

8.5.3. La sentenza appellata non merita, dunque, le critiche che le sono rivolte nella parte in cui ha respinto le censure formulate nei due anzidetti motivi di ricorso, essenzialmente incentrati sulla questione dell'asserito contrasto tra i pareri rilasciati dallo stesso Comune all'interno delle due procedure, di *screening* prima e di autorizzazione unica poi: infatti, risulta dalla documentazione in atti e non è smentita dall'appellante la sostanziale diversità tra il progetto presentato ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica rispetto a quello analizzato ai fini della verifica della assoggettabilità a VIA, oltre alla non rispondenza del progetto alle prescrizioni imposte dalla Conferenza di servizi in sede di *screening* (comunque modulate su un progetto meno "invasivo").

8.5.4. Ne segue che non sussistendo alcun contrasto tra provvedimenti nel tempo adottati dall'ente comunale e, più in generale, dalle amministrazioni coinvolte, neppure sussiste alcuna lesione di affidamento legittimo riposto dall'appellante nella precedente valutazione favorevole con prescrizioni di cui al provvedimento conclusivo della fase di *screening*.

8.6. Sul punto giova nello specifico evidenziare che l'art. 39 delle NTA del PRG comunale, per quanto di interesse, prevedeva, nella *zona agricola specializzata* (vale a dire "un'area sulla quale il Consiglio Comunale, al momento dell'inserimento della previsione urbanistica, ha definito una normativa specifica, certamente legata al soddisfacimento delle esigenze delle aziende rurali e del mondo agricolo in generale": cfr. parere citato del Comune dell'8 maggio 2012), in cui pacificamente ricadeva il sito in strada Bassa di Gazzolo, individuato per la localizzazione dell'impianto, che "Tale zona è compatibile... con le funzioni di compostaggio per COMPOST per usi agricoli e connessi (ortofloricoltura)", aggiungendo che "il processo di lavorazione dell'impianto di compostaggio dovrà essere esclusivamente di natura biologica-organica e non dovrà essere previsto alcun uso di sostanze chimiche e/o artificiali nel processo produttivo".

Lo strumento urbanistico comunale legava, dunque, la realizzazione di un impianto di compostaggio nella detta zona al rispetto dei criteri, parametri e indici stabiliti dalle NTA, vale a dire a un concetto di *produzione biologica-organica* e alle prescritte su indicate limitazioni, sotto il profilo qualitativo e anche quantitativo (la quantità di compost prodotta annualmente non potendo, infatti, superare il limite di 9.800 tonnellate).

La norma prevedeva poi un piano urbanistico attuativo e l'obbligatorietà di un progetto esecutivo, allegato al piano particolareggiato, relativo alle quote di posizionamento dei fabbricati e alle opere di bonifica delle acque superficiali, nonché una verifica, da eseguirsi in Conferenza di servizi, delle condizioni progettuali relative alle mitigazioni da apportare in rapporto alla potenziale esondabilità.

8.6.1. Orbene, tali previsioni confermano ad avviso del Collegio che "l'ambito locale e di servizio al mondo rurale", come rappresentato dalle amministrazioni appellate negli atti adottati, non poteva, - in linea almeno tendenziale (data la valenza derogatoria urbanistica normativamente attribuita al modulo della conferenza) -, non contraddistinguere l'iniziativa nella sua concreta compatibilità antropica (cioè, razionalmente aderente alla situazione di fatto), laddove dagli elaborati presentati dalla ditta non sono emersi, per converso, elementi che consentano, con effettività e adeguatezza, di contemplare l'intervento da assentire all'interno dell'ottica agricola e di una "dimensione essenzialmente locale", e ciò in conformità, va sottolineato, alla natura di già raggiunto contemperamento di plurimi interessi collettivi rappresentata dallo strumento urbanistico: e tanto sia alla luce del rendimento economico dell'impianto, come quantificato dalla società complessivamente e per le singole attività, sia in considerazione della rilevata necessità di reperire il rifiuto al di fuori del territorio provinciale, ciò smentendo, in effetti, la natura non prevalente e meramente accessoria dello smaltimento di rifiuti e produzione di energia rispetto all'attività di compostaggio legato alle esigenze del comparto agricolo.

8.6.2. Tali argomentati rilievi e contrarietà, a più riprese manifestate dal Comune, sono state poi, nel corso del procedimento, condivise anche dalla Provincia con argomentate e ragionevoli motivazioni (cfr. in particolare verbale della seduta del 9 maggio 2012, laddove il rappresentante dell'amministrazione provinciale "rileva, inoltre, a completamento della discussione che, se l'area, per quanto sostenuto dal Comune dal punto di vista urbanistico non è idonea ad accogliere un impianto industriale, di riflesso l'intervento risulterebbe di conseguenza non conforme all'art. 17 delle NTA del PPGR (Piano Provinciale Gestione Rifiuti), approvato con DCP n. 32 del 22/3/2005, il quale stabilisce che gli impianti che trattano rifiuti con potenzialità inferiori a 20.000 t/anno possono essere localizzati in aree a destinazione produttiva non inserite in aree sovracomunali ecologicamente attrezzate").

8.7. Alla luce di tali evidenze deve allora ritenersi che siano emersi compiutamente, in sede di conferenza di servizi e nell'esauritiva istruttoria sfociata nel diniego finale, il mancato rispetto della norma pianificatoria (appunto riferimento inevitabile della complessiva ponderata compatibilizzazione di interessi antropici rilevanti, in concorrenza tra loro) e le ragioni della rilevanza ostativa all'intervento proposto dalla società.

8.7.1. Infatti, già con il citato parere comunale del 16 luglio 2009 si segnalava la necessità di integrare il progetto con la produzione di tabella dettagliata contenente le previsioni dell'intervento secondo i parametri edilizi ed urbanistici confrontati con gli indici di PRG, i parcheggi privati nella misura stabilita per legge, le distanze dai confini, il calcolo degli oneri di urbanizzazione primaria, come previsto dalle NTA, osservando inoltre (come già fatto in sede di *screening*) che la compatibilità urbanistica dovesse essere vagliata anche alla luce delle indicazioni contenute nel D.M. 5 febbraio 1998, richiamato come prescrizione anche dalla (inoppugnata) determinazione provinciale n. 3965/2008 (che faceva riferimento ad un ciclo produttivo esclusivamente di natura biologica-organica e senza alcun uso di sostanze chimiche e/o artificiali, dovendo cioè tutto il processo di compostaggio avvenire "attraverso un processo di trasformazione biologica



aerobica che evolve attraverso uno stadio termofilo e porta alla stabilizzazione ed unificazione della sostanza organica": così punto 16.1.3 del DM citato).

8.7.2 A tali rilievi del Comune, intervenuti all'esito di un'approfondita e completa istruttoria, svolta anche con l'ausilio di una società specializzata nel settore, l'odierna appellante non ha tuttavia fornito riscontro, limitandosi ad eccepire che si era già obiettato alle prescrizioni impartite (senza che ciò però la esimesse in effetti dal rispettarle).

8.7.3. In altri termini, se era stato legittimamente richiesto alla società, nel procedimento di autorizzazione unica come già in quello di *screening*, che tutto il compostaggio avvenisse con un ciclo produttivo esclusivamente di natura biologica-organica e senza alcun uso di sostanze chimiche e/o artificiali, attenendosi alle indicazioni contenute nell'allegato I nei punti 16.1. 16.1.1 e 16.1.2 del D.M. 5 febbraio 1998, e assicurando il rispetto delle previsioni di cui al punto 16.1.3 *Attività di recupero dello stesso allegato*, non può qui in concreto ritenersi che a tali indicazioni la società abbia effettivamente adempiuto: infatti, come puntualmente osserva la sentenza appellata, considerato che, ai sensi del D.M. 5 febbraio 1998, non era ammissibile l'impiego della tipologia di rifiuti 020499 "*Rifiuti non specificati altrimenti*" derivanti dall'industria di raffinazione dello zucchero, in quanto non rientrante nell'allegato I dello stesso decreto, rilevava il fatto che nella relazione tecnica progettuale depositata da Riproter si facesse invece riferimento a "*deferrizzazione*", "*deplastificazione*", "*rifiuti speciali di origine industriale*", "*rifiuti imballati*", senza però specificare in modo dettagliato, come invece richiesto, in che modo tali concetti potessero rientrare nella tipologia dei rifiuti di cui all'art. 39 delle NTA e alle prescrizioni contenute nella determinazione dirigenziale n. 3965/2008, né fornire idonee garanzie, anche in termini di controllo, del rispetto delle dette prescrizioni (anche con riguardo al non superamento del limite massimo di compost prodotto nell'impianto).

8.7.4. Quanto poi all'adeguamento della viabilità, parte appellante anche qui non contesta che ciò non fosse avvenuto, ma si limita ad asserirne apoditticamente la non necessità, stante la riduzione del quantitativo di rifiuti da trattare, non evidenziando tuttavia elementi emersi in ambito procedimentale che la esonerassero dall'adempiere a prescrizioni finalizzate a mitigare l'impatto in termini di maggior traffico comunque derivante dall'impianto.

8.7.5. Sotto tale profilo, la sentenza ha dunque anche correttamente ritenuto che non potesse condividersi la tesi, pure sostenuta dalla ricorrente, circa il possibile utilizzo della convenzione urbanistica del 2000, sia perché questa era ormai scaduta, sia, nella sostanza, perché non più coerente con il diverso e attuale assetto stradale e urbanistico, compromesso anche dalle mutate condizioni del traffico veicolare, rese più intense dalla sopravvenuta localizzazione nei pressi del sito di un noto polo commerciale (il Fidenza Village) con conseguente richiamo di numerosi visitatori (come chiarito anche dalla citata delibera di Giunta comunale n. 53/2012).

8.7.6. Del resto, quanto alla viabilità, già nella prima seduta della Conferenza di servizi di *screening* del 18 aprile 2008, il Comune aveva segnalato la palese insufficienza della strada di accesso all'impianto, che avrebbe reso necessario presentare "*un progetto di risagomatura della strada al fine di renderla almeno di classe F2 per il tratto compreso tra l'innesto con la SP12 e la sede dell'attività*": di tali rilievi prendeva atto la società appellante che, con le integrazioni del 13 agosto 2008 (al punto 22 "*Documentazione integrativa. Adeguamento della viabilità tra l'area in questione e l'incrocio con la SP 12 con previsione di risagomatura della carreggiata alla tipologia F2*") dichiarava che la viabilità sarebbe stata "*adeguata come da richiesta effettuata dall'Amministrazione Comunale di Soragna*".

8.7.8. Tuttavia, nell'analizzare il progetto depositato per il rilascio della autorizzazione, il Comune rilevava che anche le opere proposte come potenziamento stradale non rispondevano alle indicazioni derivanti dalla procedura di *screening* (poi trasfusa nella determinazione della Provincia n. 3965/2008), che aveva peraltro riguardato un progetto meno invasivo di quello in seguito effettivamente presentato.

8.7.9. Alla luce di tali elementi la sentenza di prime cure ha dunque correttamente escluso la lamentata contraddizione nei pareri resi nel procedimento dal Comune, pareri che *ab origine* e sin dall'iniziale fase di *screening* (si veda parere del Comune prot. 8579 24.09.2008) non erano favorevoli *tout court* (*id est* meramente) alla fattibilità dell'intervento, bensì, al pari di quelli rilasciati dagli altri enti, *favorevoli con prescrizioni*, ovvero subordinati alla condizione del rispetto di determinati parametri e all'adempimento di specifici impegni da parte della società interessata, come poi specificato anche nella conclusiva determinazione dirigenziale della Provincia n. 3965 del 2008 e ancora ribadito nella procedura finalizzata al rilascio della autorizzazione unica.

Doveva perciò considerarsi legittima anche la richiesta del Comune, rivolta alla società, di produrre uno schema di convenzione che riportasse le prescrizioni recepite nel verbale di conclusione della Conferenza di servizi di *screening* e nella successiva determinazione della Provincia.

8.8. Alla luce delle considerazioni svolte, l'impugnato diniego provinciale dell'autorizzazione unica alla realizzazione ed esercizio dell'impianto è legittimo e immune dai vizi denunciati.

8.9. L'istruttoria svolta, ampia e approfondita, in sede di Conferenza di servizi ha escluso la conformità urbanistica e, più in generale, in mancanza dei necessari adeguamenti della proposta progettuale, la complessiva compatibilità dell'intervento con il contesto territoriale e antropico, precedentemente vagliata in sede di *screening* con prescrizioni, ma non più ravvisabile e attuale con riguardo al diverso progetto che la società appellante intendeva effettivamente realizzare.

8.9.1. Le ragioni sottese a tali scelte, espressione di ampia discrezionalità riservata all'amministrazione, risultano adeguatamente motivate e esternate nei provvedimenti adottati nell'*iter* procedimentale, sia nel merito che sotto il profilo

tecnico.

8.9.2. In particolare quanto al merito l'amministrazione comunale, con valutazioni non illogiche né irragionevoli e perciò non sindacabili in questa sede, sostanzialmente recepite e condivise dal provvedimento finale di diniego che su di esse si fonda, ha ritenuto che la proposta di variante alla pianificazione locale *"rappresenti una modifica urbanistica ad altissima criticità"*, siccome *"prevista in un'area assolutamente impreparata ad accoglierla sia sotto il profilo infrastrutturale che di condivisione sociale"* e comunque non portante *"alcun elemento di utilità per la comunità interessata"* (cfr. la più volte richiamata delibera giunta n. 53/2012), considerate le molteplici problematiche esistenti correlate: a) all'assenza nella zona in questione di infrastrutture stradali adeguate, con rischio di provocare *"disagi e pericoli in ragione del traffico indotto dall'insediamento"* lungo tratte già connotate da peculiari criticità (a causa dell'elevato afflusso di visitatori al citato centro commerciale); b) al rischio concreto di *"riscontri negativi anche di ambito sovracomunale"*, in un'area che comprende insediamenti come appunto il Fidenza Village, in caso di malfunzionamenti gestionali e fuoruscite di sostanze maleodoranti; c) ai recenti e numerosi interventi di riqualificazione delle residenze nella zona circostante all'area di intervento con attivazione di un *"tessuto di numerose iniziative economiche (tipo bed&breakfast)"*, tra cui *"la ristrutturazione di una villa seicentesca (utilizzata per eventi di prestigio) che hanno peraltro consentito di far conoscere l'area agricola di riferimento e di collegare le iniziative con i prodotti e le peculiarità gastronomiche di tutta la zona"*; d) alle difficoltà gestionali già sperimentate nelle precedenti (negative) esperienze sia con riguardo al trattamento dei rifiuti che in materia di compostaggio per le ragioni ivi indicate.

8.9.3. Quanto al profilo tecnico si è già detto sull'evidenziata completa utilizzazione della percentuale di incremento di cui all'art. 15 della legge regionale n. 47 del 1978 nel corso di precedente variazione del piano regolatore da parte del Comune.

8.9.4. Ne consegue che, per quanto finora detto, nessuna contraddittorietà può essere ascritta al comportamento delle amministrazioni nel corso dell'iter procedimentale, sfociato nei provvedimenti impugnati.

8.9.5. Non può infatti ritenersi erronea l'argomentazione della sentenza di prime cure secondo cui l'art. 39 delle NTA comunali consentiva l'insediamento di impianti di compostaggio *"a dimensione sostanzialmente locale"*, per compost per usi agricoli e connessi con l'uso di sostanze esclusivamente di natura biologica-organica, né l'ulteriore rilievo secondo cui queste caratteristiche erano presenti solo nell'impianto autorizzato nel 2000 e mai realizzato dalla società ricorrente, laddove, per converso, nel caso di specie l'impianto oggetto della richiesta di autorizzazione unica, per la sua natura marcatamente industriale, non poteva essere ricondotto a un utilizzo agricolo, come previsto dallo strumento urbanistico, in quanto contemplava come attività prevalente (e non meramente accessoria) anche il recupero di biogas al fine di produrre energia elettrica per autoconsumo e vendita, con recupero di calore prodotto, per di più utilizzando come materia prima, oltre alla parte organica RSU, anche scarti industriali, carta e cartone, scarti industria casearia e zucchero.

8.9.6. Inoltre, risulta dagli atti impugnati che l'intervento come da progetto definitivo, per la sua natura intrinsecamente industriale, non si prestava ad essere armonicamente inserito in un contesto territoriale a vocazione prettamente agricola e turistica: di ciò si dà particolarmente atto nella citata delibera giunta n. 53/2012 e nella conseguente deliberazione consiliare che ne fa proprio contenuto e motivazione, atti richiamati *per relationem* nelle motivazioni del provvedimento finale di diniego che ad essi rinvia espressamente, laddove si afferma testualmente che:

- nella fase in corso, prossima all'adozione consiliare del PSC e dei collegati strumenti urbanistici, una variazione del PRG, con l'inserimento dell'intervento richiesto, avrebbe costituito indubbiamente *"una forzatura"*, provocando un ingiustificato ritardo nella conclusione dell'iter di approvazione del nuovo strumento urbanistico, *"chiamato a delineare le scelte strategiche di assetto e sviluppo e per tutelare l'integrità fisica e ambientale e l'identità culturale del territorio comunale"*;

- l'introduzione della variante *"in questo contesto"* comporterebbe il sacrificio dell'interesse generale a disporre nel più breve tempo possibile di nuove possibilità di assetto territoriale all'esigenza particolare della ditta di poter realizzare l'impianto proposto;

- in conclusione, l'eventuale inserimento di un'area produttiva *"completamente avulsa dal contesto circostante e assai lontana dalle altre aree produttive comunali"*, per di più *"senza alcuna giustificazione a favore del territorio circostante"*, non era certamente *"una soluzione urbanistica che possa essere condivisa sotto il profilo tecnico-amministrativo"*.

8.9.7. Detta valutazione recepita in definitiva dal diniego impugnato, momento di sintesi delle rispettive posizioni delle amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzatorio, non è stata dunque affatto parcellizzata, insufficiente o incompleta, né inopinatamente fondata sul mero dissenso comunale per ragioni meramente urbanistiche, avendo invece compiutamente investito tutti gli aspetti progettuali, come emersi nella fase istruttoria, compresi quelli afferenti alla redditività dell'impianto da insediare, specificamente quantificata dalla società ricorrente con riferimento alle varie attività previste.

8.9.8. Nello scrutinio di legittimità dei provvedimenti impugnati, il Tribunale ha dunque esternato le ragioni poste a fondamento del suo convincimento di non irragionevolezza dei provvedimenti impugnati in ordine all'esistenza di incongruenze tali da impedire la realizzazione dell'impianto, cui sono sottese valutazioni correlate a scelte di pianificazione urbanistica dell'ente espressione di ampia discrezionalità, sindacabile nei consueti limiti della manifesta erroneità, irragionevolezza, abnormità e illogicità, che non appaiono qui in concreto travalicati.

8.9.9. Le argomentazioni dell'appellante non sovvertono dunque la sentenza appellata, costituendo espressioni di mero dissenso e non condivisibilità delle motivate e ragionevoli valutazioni operate dalle amministrazioni intimate in sede procedimentale (assumendo in particolare l'indimostrata ultroneità delle opere viabilistiche, l'asserita permanenza dell'impegno alla costituzione della Commissione congiunta per il controllo delle emissioni e l'avvenuto adempimento delle prescrizioni imposte nel provvedimento conclusivo della fase di *screening*), valutazioni rimaste dunque prive di adeguata e specifica confutazione.

Restano in particolare non smentiti ad opera della società appellante i rilievi mossi in sede procedimentale dalle amministrazioni competenti sulla carenza di effettive iniziative progettuali per risolvere le criticità sollevate dagli enti interessati, attinenti ad aspetti non marginali, quali la viabilità e il traffico veicolare, le emissioni odorigene, la matrice industriale dei rifiuti in ingresso, rilevante per definire la tipologia di impianto compatibile con quella specifica zona (quanto alla sua incidenza sul territorio circostante e sulla popolazione ivi residente, a fronte del prescritto utilizzo esclusivo di rifiuti di natura biologico-organica, con esclusione di sostanze chimiche e artificiali) e, in definitiva, la natura stessa dell'impianto- non più di semplice compostaggio o comunque avente una qualsivoglia connessione con l'attività agricola, ma di smaltimento rifiuti e produzione di energia- e delle attività ivi esercitabili conformemente al peculiare contesto territoriale, urbanistico, ambientale e antropico in cui l'intervento doveva concretamente inserirsi.

Fermo il mancato rispetto delle prescrizioni imposte a conclusione della fase preliminare di *screening*, il cui adempimento era assunto, nella più volte richiamata determinazione provinciale, a condizione essenziale ai fini della positiva valutazione dell'intervento in precedenza concepito, costituisce aspetto decisivo ai fini della legittimità dei provvedimenti impugnati in prime cure, il mancato adeguamento del diverso progetto presentato dall'impresa la quale non ha fornito riscontri alle richieste in tal senso formulate dalle amministrazioni, ma ha solo non ragionevolmente confidato sull'esito favorevole della precedente verifica, fondato su emergenze di fatto e condizioni dei luoghi non più attuali.

L'astratta compatibilità degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con la destinazione agricola dell'area in base al vigente strumento urbanistico non attribuiva tuttavia alla ricorrente alcun diritto alla realizzazione dell'intervento né di per sé comportava un'automatica e immediata possibilità di deroga alla zonizzazione comunale, ciò essendo rimesso alle ragionevoli valutazioni dell'amministrazione, in ponderato esercizio di discrezionalità tecnica, nel bilanciamento dei plurimi, contrapposti e rilevanti interessi, pubblici e privati, coinvolti nella vicenda: infatti, l'art. 208, comma 6, D.Lgs. n. 152/2008, nel prevedere che l'autorizzazione costituisca "... ove occorra, variante allo strumento urbanistico ...", lascia intendere che tale misura non è obbligata, ben potendo l'amministrazione avere interesse a tutelare e salvaguardare il paesaggio, a conservare valori naturalistici, a perseguire lo scopo di mitigazione ambientale (cfr. in termini Cons. Stato Sez. VI, 2 marzo 2021, n. 1775).

9. È altresì infondato il terzo motivo di appello che contesta le statuizioni di rigetto del secondo motivo di ricorso con cui si censurava come illegittimo il diniego da parte della Provincia dell'autorizzazione unica poiché motivato sull'acritico recepimento delle valutazioni del Comune (al quale sarebbe stato di fatto lasciato il monopolio della valutazione di compatibilità urbanistico-ambientale) nonché sulla mera circostanza che il Comune non fosse disposto ad approvare una variante allo strumento urbanistico.

9.1. Infatti, come bene ritenuto dalla sentenza, la Provincia non era affatto tenuta a superare "automaticamente" le criticità emerse in Conferenza di servizi e il parere contrario del Comune, rilasciando l'autorizzazione unica con effetto di variante: l'attività in parola non aveva infatti natura vincolata né i margini di discrezionalità, che normalmente accompagnano le scelte pianificatorie delle amministrazioni, erano nel caso di specie resi irrilevanti in ragione della "meritevolezza" dell'impianto progettato o della sopravvenuta normativa nazionale, come sostiene parte appellante.

9.2. Come bene evidenziato dal primo giudice, il fraintendimento in cui è incorsa la ricorrente si appunta, dunque, sui limiti entro i quali la norma riconosce all'ente precedente la possibilità di rilasciare l'autorizzazione unica con valore di variante urbanistica.

9.3. Pertanto, anche le doglianze articolate con il motivo in esame non sono suscettibili di favorevole considerazione, per le ragioni esposte nel paragrafo che precede, cui si rinvia in ossequio al principio di sinteticità.

9.4. A quanto finora evidenziato, deve qui solo aggiungersi che l'ente precedente può rilasciare l'autorizzazione, anche con valore di variante allo strumento urbanistico, anzitutto laddove le risultanze della conferenza di servizi siano tali da condurre a una valutazione positiva del progetto, ovvero, anche, quando emerga con evidenza, dal confronto delle posizioni rappresentate da tutti i soggetti coinvolti nella sede della conferenza, l'inattendibilità e immotivatezza (puntualmente censurate nella successiva sede giurisdizionale) delle posizioni ostative dei vari enti (in generale, come s'è detto, non riducibili alla mera incompatibilità con il regime urbanistico comunale *pro-tempore* vigente).

9.4.1. E dunque, possono essere superate le eventuali posizioni ostative di taluni enti pubblici oltre che nel caso in cui queste siano espressione di travisamento dei fatti o di puro formalismo in ordine al regime urbanistico, laddove, in conformità alla sistematica della disciplina speciale qui in rilievo, emerga che sia percorribile il temperamento consistente nell'adozione di un ragionevole quadro di prescrizioni, propulsive dell'iniziativa, ma pur sempre nel quadro "dialogato" di soluzioni rappresentate dall'istante, o allo stesso sollecitate, e riscontrabili per coerenza e specificità con le emergenze istruttorie procedimentali, rapportate al concreto progetto presentato ed all'oggettiva attualità delle esigenze di far coesistere interessi concorrenti, e normativamente da ponderare, secondo un principio collaborativo improntato a

reciproca correttezza dialogante.

9.5. Ciò però non si è in effetti verificato nel caso di esame, emergendo dalle risultanze in atti un quadro composito, connotato da rilevate plurime criticità, rispetto a quello prospettato dall'appellante, in cui la complessiva problematicità dell'intervento in quell'area e nello specifico contesto, a fronte della rilevata assenza di un dimostrato e positivo sforzo di concreto adeguamento ricollegabile alla nuova impostazione del progetto, ostava al rilascio del provvedimento autorizzativo finale.

10. All'infondatezza dei precedenti motivi di appello consegue la reiezione anche del quarto motivo di gravame, con cui si ripropone la domanda risarcitoria, correttamente respinta dalla sentenza di primo grado in ragione della legittimità dei provvedimenti impugnati e dell'insussistenza dei presupposti della responsabilità aquiliana dell'amministrazione.

11. In conclusione, per le sopra esposte considerazioni, l'appello va respinto.

Sussistono nondimeno giusti motivi, considerate le particolarità della vicenda e la complessità delle questioni decise, per compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

(Omissis)

