



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 948 del 2012, proposto da:
T.P.K. - Triturazione Pneumatici Crotonese Srl, rappresentato e difeso dall'avv. Silvia Tortorella, con domicilio eletto presso lo studio di Paolo Battaglia in Catanzaro, via Lidonnici,12;

contro

Provincia Di Crotone, rappresentata e difesa dagli avv. Emanuele Pantisano, Antonio Giovanni Amato, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale della Provincia in Crotone, via M.Nicoletta,28; Azienda Sanitaria Provinciale Di Crotone, rappresentata e difesa dall'avv. Giulia Ferrante, con domicilio eletto presso lo studio di Giulia Ferrante in Crotone, V.M.Nicoletta C/Oasp Crotone; Comune Di Petilia Policastro, Regione Calabria, Dipartimento Provinciale Dell'Arpacal Crotone;

per l'annullamento della determina n. 656/12 recante il "provvedimento provinciale di diniego rilascio autorizzazione unica in merito all'istanza di autorizzazione in variante di un impianto esistente di gestione rifiuti",

nonché, per quanto occorrer possa, della nota di avvio del procedimento della Provincia di Crotona prot.n. 24980 del 17.5.2012, della nota dell'ASP di Crotona prot. n. 321/I.A del 19.4.2012, della nota della Provincia di Crotona prot. n. 23142 dell'8.5.2012

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Crotona e di Azienda Sanitaria Provinciale di Crotona;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 luglio 2013 il dott. Lucia Gizzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 23.8.2012, la T.p.k., Triturazione pneumatici crotonese Srl, in persona del legale rappresentante pro-tempore, impugnava, chiedendone l'annullamento, il provvedimento della Provincia di Crotona, adottato il 7.6.2012 e comunicato il 25.6.2012, con cui è stato negato il rilascio dell'autorizzazione unica in variante, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, di un impianto esistente di gestione rifiuti, nonché della nota della Provincia di Crotona n. 24980 del 17.5.2012, recante comunicazione di avvio del procedimento e di sospensione dei termini, della nota n. 321/I.A. del 19.4.2012 dell'Azienda Sanitaria Provinciale e della nota n. 23142 dell'8.5.2012 della Provincia di Crotona, recanti pareri negativi.

Parte ricorrente – premesso di esercitare attività di recupero di rifiuti speciali non pericolosi, in particolare di PFU con codice CER 16 01 03, in forza di autorizzazione in regime semplificato n. 1687 del 1.12.2009 – deduceva di aver

presentato, in data 8.2.2012, istanza di variante all'autorizzazione per l'incremento dei quantitativi di messa in riserva R12 e l'inserimento dell'operazione R3 di riciclaggio/recupero di sostanze organiche non utilizzate come solventi.

A fondamento del proprio gravame, la società ricorrente lamentava: violazione degli artt. 1, 14, 14 ter e 14 quater della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto, dopo aver indetto la conferenza di servizi, l'Amministrazione provinciale aveva deliberato sull'istanza senza attendere l'esito di essa. Il provvedimento di diniego è stato cioè adottato prima della conclusione della conferenza di servizi, che è rimasta così senza esito. Inoltre, ad essa non hanno preso parte la Asp e la Provincia di Crotone, che hanno emesso i loro pareri negativi richiamati dal provvedimento di diniego impugnato al di fuori della conferenza, senza alcuna motivazione e senza l'indicazione delle eventuali modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

Si lamentava, inoltre, eccesso di potere, per difetto di motivazione, manifesta illogicità e irragionevolezza, ingiustizia grave e manifesta, contraddittorietà, carenza di istruttoria e travisamento dei fatti. In particolare, con riferimento al parere della Asp, si deduceva che esso, copiando quello espresso in sede di rilascio dell'autorizzazione semplificata, non teneva conto che l'impianto della società ricorrente è ubicato in zona industriale del PRG ed è smentito dalla verifica compiuta dalla Polizia municipale del Comune di Petilia Policastro. Inoltre, l'esposizione agli agenti atmosferici dei PFU non provoca alcun inquinamento ambientale, in quanto l'intera fase di triturazione avviene al chiuso. Con riferimento al parere della Provincia di Crotone, si osservava, da un lato, che, in relazione al sistema delle acque reflue domestiche e meteoriche, era stato già espresso parere favorevole al momento del rilascio dell'autorizzazione semplificata, dall'altro, che le fasi di lavorazione avvengono al chiuso e, quindi, senza emissioni in atmosfera.

Ancora, denunciava l'assoluto difetto di motivazione del provvedimento impugnato, anche perché mancavano i pareri del Comune di Petilia Policastro e dell'Arpacal.

La società ricorrente lamentava, infine, la violazione della legge n. 241 del 1990 sotto il profilo del rispetto dei termini del procedimento, della convocazione della conferenza di servizi e della comunicazione di avvio del procedimento.

Si costituiva in giudizio la Provincia di Crotone, deducendo che la società ricorrente svolge attività di recupero di rifiuti, autorizzata in via semplificata ai sensi dell'art. 216 del d.lgs. n. 152 del 2006 e che, rispetto a questo procedimento, l'istanza di autorizzazione unica ex art. 208 del medesimo testo normativo – finalizzata a conseguire il rilascio dell'autorizzazione per la messa in riserva di un quantitativo superiore di rifiuto, nonché per il recupero del rifiuto stesso – costituirebbe procedimento nuovo ed autonomo. Peraltro, la conferenza di servizi di cui al citato art. 208 ha natura istruttoria, con la conseguenza che ad essa non si applicano le disposizioni invocate dalla ricorrente e, comunque, essa è rimasta senza esito perché l'istante non ha provveduto alla richiesta integrazione documentale.

Si costituiva in giudizio anche la Asp di Crotone, insistendo per l'infondatezza del ricorso, atteso che il suo parere negativo si era reso necessario a seguito di nuovo sopralluogo.

Con ordinanza collegiale del 5.10.2012, il Tribunale accoglieva la domanda cautelare, sospendendo l'efficacia del provvedimento gravato, atteso che "il ricorso pare assistito da profili di fondatezza, con riferimento, in particolare, al denunciato difetto di motivazione e di istruttoria dei pareri espressi, rispettivamente, dall'ASP di Crotone con nota prot. n. 321 del 19.4.2012 e dalla Provincia di Crotone – Servizio Emissione del settore ambiente, energia e polizia provinciale con nota

prot. n. 23142 del 8.5.2012, sui quali soli risulta fondarsi il provvedimento di rigetto impugnato”.

Nelle memorie difensive depositate in prossimità dell'udienza di discussione, parte ricorrente rilevava che, nonostante le sue istanze, l'iter procedimentale volto al conseguimento dell'autorizzazione in variante ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 è rimasto senza esito, anche dopo l'adozione dell'ordinanza cautelare da parte di questo Tribunale. Inoltre, rilevato che tutte le Amministrazioni coinvolte nel procedimento avevano espresso parere favorevole, tranne la Asp di Crotona, chiedeva al Collegio di pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa, rilasciando la richiesta autorizzazione ovvero nominando un commissario ad acta, e di condannare l'amministrazione resistente al risarcimento del danno da ritardo, da liquidarsi in via equitativa in euro 30.000,00

DIRITTO

1. In via preliminare, rileva il Collegio che sono inammissibili le domande con cui parte ricorrente ha chiesto al Collegio, da un lato, di pronunciarsi sulla fondatezza della pretesa azionata, rilasciando la richiesta autorizzazione ovvero nominando un commissario ad acta, e, dall'altro, di condannare l'amministrazione resistente al risarcimento del danno da ritardo, da liquidarsi in via equitativa in euro 30.000,00.

Ed invero, dette domande sono state formulate da parte ricorrente nelle memorie difensive, peraltro non notificate alle controparti, depositate in prossimità dell'udienza di discussione.

È pacifico in giurisprudenza che sono inammissibili le domanda formulate in memoria ed in difetto di notifica alle controparti atteso che la pur rilevante esigenza di concentrazione dei giudizi e di ragionevole durata dei processi non esime la parte ricorrente dall'obbligo di instaurazione di un regolare contraddittorio tramite la notifica della domanda (*ex multis*, Cons. Stato, n. 5445 del 2012).

Ugualmente inammissibile è il ricorso, nella parte in cui si impugnano la nota della Provincia di Crotone n. 24980 del 17.5.2012, recante comunicazione di avvio del procedimento e di sospensione dei termini, la nota n.321/I.A. del 19.04.2012 dell'Azienda Sanitaria Provinciale e la nota n. 23142 dell'8.5.2012 della Provincia di Crotone, recanti pareri negativi, in quanto trattasi di atti endoprocedimentali non immediatamente e autonomamente lesivi.

2. Nel merito, il ricorso è fondato e, pertanto, meritevole di accoglimento.

Con un primo gruppo di censure, parte ricorrente ha lamentato la violazione degli artt. 1, 14, 14 ter e 14 quater della legge n. 241 del 1990 e dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, in quanto, dopo aver indetto la conferenza di servizi, l'Amministrazione provinciale ha deliberato sull'istanza senza attendere l'esito di essa. Il provvedimento di diniego è stato cioè adottato prima della conclusione della conferenza di servizi, che è rimasta così senza esito. Inoltre, ad essa non hanno preso parte la Asp e la Provincia di Crotone, che hanno emesso i loro pareri negativi richiamati dal provvedimento di diniego impugnato al di fuori della conferenza, senza alcuna motivazione e senza l'indicazione delle eventuali modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

L'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce che “3. Entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, la regione individua il responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi. Alla conferenza dei servizi partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti. Nel medesimo termine di 20 giorni, la documentazione di cui al comma 1 è inviata ai componenti della conferenza di servizi. La decisione della conferenza dei servizi è

assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza.

4. Entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi:

- a) procede alla valutazione dei progetti;
- b) acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con quanto previsto dall'articolo 177, comma 4 (699);
- c) acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale;
- d) trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla regione”.

“6. Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutato le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'approvazione 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 ed indifferibilità dei lavori”.

Secondo il prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa, che questo Collegio condivide pienamente, il procedimento di rilascio delle autorizzazioni per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti disciplinato dall'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 costituisce sostanziale riproduzione del precedente istituto di cui all'art. 27 del d.lgs. n. 22 del 1997, abrogato dall'art. 264 del d.lgs. n. 152 del 2006: caratteristica comune ad entrambi i modelli procedurali è la natura istruttoria della conferenza di servizi che precede la decisione finale sulla realizzabilità dell'impianto, quest'ultima affidata all'esclusiva competenza dell'Autorità regionale (Tar Sicilia, Palermo, n. 200 del 2012).

La conferenza di servizi in oggetto, insomma, costituisce una conferenza istruttoria e non decisoria, rappresentando uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti. Peraltro, essa è prevista da una norma connotata da indubbi caratteri di specialità rispetto al modello di cui agli artt. 14 e ss. della legge n. 241 del 1990: ad essa, pertanto, non si applicano i meccanismi di accelerazione e semplificazione procedimentale previsti dalla disciplina generale in materia di conferenza di servizi decisoria, che consentono di configurare ipotesi di assenso tacito e connessa decadenza dal potere di provvedere nei confronti dei soggetti assenti o che hanno emesso i loro pareri al di fuori della conferenza, nel caso di specie la Asp e la Provincia di Crotone. Tale soluzione, infatti, è del tutto incompatibile con il modello specifico in esame, che affida alla sola Regione la competenza finale a provvedere (Tar Campania, Napoli, n. 4272 del 2011).

La determinazione conclusiva della conferenza di servizi, quindi, ha contenuto consultivo e valore endoprocedimentale, trattandosi di atto meramente istruttorio ed interno, da riversare nell'atto decisorio, ossia nel provvedimento successivamente intervenuto (Tar Liguria, n. 723 del 2012).

La circostanza che l'Asp e la Provincia di Crotone non abbiano partecipato alla conferenza di servizi ed abbiano espresso successivamente il proprio parere negativo, deve però essere valutata con riferimento alla peculiarità della fattispecie all'esame del Collegio.

Dal provvedimento di diniego impugnato emerge, infatti, che la conferenza di servizi è stata indetta e convocata, ma è rimasta senza esito, avendo riscontrato le Amministrazioni partecipanti una carenza documentale e la mancanza dei pareri di alcuni enti interessati, così da giustificare un rinvio della stessa. La Provincia di Crotone, senza attendere l'esito della conferenza, ha adottato il provvedimento di rigetto della richiesta autorizzazione, così omettendo, in violazione dell'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, di valutarne le conclusioni.

Insomma, il provvedimento gravato risulta essere adottato, senza la conclusione della conferenza di servizi, ossia senza che le Amministrazioni interessate abbiano espresso “un’adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti” e senza che l’Autorità procedente abbia valutato le risultanze della stessa. Nel provvedimento, infatti, l’Amministrazione resistente si è limitata a registrare l’esito della conferenza, senza prendere posizione su di essa e senza valutare se la lamentata carenza documentale e istruttoria fosse sufficiente a giustificare un rinvio della conferenza.

3. Con un secondo gruppo di censure, la società ricorrente ha dedotto eccesso di potere, per difetto di motivazione, manifesta illogicità e irragionevolezza, ingiustizia grave e manifesta, contraddittorietà, carenza di istruttoria e travisamento dei fatti, in quanto, da un lato, il provvedimento gravato si fondava sui pareri della Asp e della Provincia, entrambi contraddittori e illogici, dall’altro, mancavano i pareri del Comune di Petilia Policastro e dell’Arpacal.

Il censurato difetto di motivazione del provvedimento gravato è fondato, in quanto il provvedimento gravato si limita a prendere atto dei pareri sfavorevoli espressi, rispettivamente, dall’ASP di Crotone con nota prot. n. 321 del 19.4.2012 e dalla Provincia di Crotone – Servizio Emissione del settore ambiente, energia e polizia provinciale con nota prot. n. 23142 del 8.5.2012.

Detti pareri, come già chiarito in sede cautelare, appaiono assolutamente insufficienti a integrare la motivazione del provvedimento impugnato, limitandosi a riportare affermazioni generiche e prive di riscontro fattuale, parzialmente in contrasto, peraltro, con la determina di iscrizione al registro provinciale delle imprese ai sensi dell’art. 216 del d.lgs. n. 152 del 2006, adottata il 1.12.2009.

4. Per completezza, si rileva, per contro, che non appaiono fondati i motivi di ricorso con cui la società ricorrente ha lamentato la violazione della legge n. 241 del 1990, sotto il profilo del rispetto dei termini del procedimento, della

convocazione della conferenza di servizi e della comunicazione di avvio del procedimento. In disparte quanto si è già detto in ordine alla conferenza di servizi, l'avvio del procedimento di diniego risulta essere stato comunicato all'impresa ricorrente e il mancato rispetto dei tempi procedurali è irrilevante ai fini della legittimità del provvedimento.

5. Alla luce delle suesposte considerazioni, il ricorso va accolto e il provvedimento impugnato va annullato.

Le spese di lite seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato. Condanna l'Amministrazione resistente alla rifusione delle spese di lite, che liquida in complessivi euro 1500,00, oltre iva e cpa come per legge.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 19 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Guido Salemi, Presidente

Giovanni Iannini, Consigliere

Lucia Gizzi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 19/09/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)