



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 Puglia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 450 del 2013, proposto da Delta Petroli s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv.ti Vincenzo Caputi Iambrenghi, Pasquale Giampietro e Francesco Scanzano, con domicilio eletto presso l'avv. Vincenzo Caputi Iambrenghi in Bari, via Abate Eustasio, 5;

***contro***

Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Vittorio Triggiani, con domicilio eletto presso l'Avvocatura Regionale in Bari, Lungomare Nazario Sauro, 33;

***nei confronti di***

Comitato Cittadino "Minervino Sana";

***per l'annullamento,***

*previa sospensione dell'efficacia,*

- della determinazione dirigenziale n. 315/2012, adottata in data 20 dicembre 2012 dal dirigente dell'Ufficio Programmazione e Politiche Energetiche, VIA-VAS della Regione Puglia - Area Politiche per la riqualificazione, la tutela e la sicurezza ambientale e per l'attuazione delle opere pubbliche, Assessorato alla Qualità

dell'Ambiente, Servizio Ecologia - e pubblicata sul B.U.R.P. n. 13 del 24.1.2013, con la quale è stato espresso “giudizio negativo di compatibilità ambientale per il progetto concernente la realizzazione di una piattaforma per il trattamento, la valorizzazione e lo stoccaggio definitivo di rifiuti speciali non pericolosi, da realizzarsi nel Comune di Minervino Murge, proposto dalla Delta Petroli s.p.a.”;

- del parere reso dal Comitato Regionale per la Valutazione di Impatto Ambientale espresso nella seduta del 4 dicembre 2012;

- nonché di ogni altro atto preordinato, presupposto, consequenziale e/o comunque connesso;

e per la condanna dell'Amministrazione regionale al risarcimento del danno arrecato alla società ricorrente;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nell'udienza pubblica del giorno 24 luglio 2013 per le parti i difensori avv.ti Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Scanzano e Vittorio Triggiani;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

#### FATTO e DIRITTO

Con istanza del 14 ottobre 2010 prot. n. 304/UM/Ap presentata presso la Regione Puglia - Ufficio Programmazione VIA e Politiche Energetiche l'odierna ricorrente società Delta Petroli s.p.a. chiedeva l'espressione del parere in ordine alla compatibilità ambientale per il progetto concernente la realizzazione, in agro del Comune di Minervino Murge, di una piattaforma per il trattamento, la valorizzazione e lo stoccaggio definitivo di rifiuti speciali non pericolosi.

In data 6.3.2012, il Comitato Regionale per la VIA, esaminata la documentazione amministrativa e progettuale acquisita nelle more del procedimento, formulava un preavviso di rigetto di VIA *ex art. 10 bis* legge n. 241/1990, esprimendo “parere contrario di compatibilità ambientale” alla localizzazione della piattaforma proposta.

La società proponente, con nota del 22.3.2012, formulava le proprie controdeduzioni al preavviso di rigetto di V.I.A.

Acquisite dette osservazioni, il Comitato Regionale per la V.I.A. si esprimeva nuovamente sulla compatibilità ambientale dell'intervento proposto, confermando il proprio parere negativo nella seduta del 4.12.2012.

A conclusione del suesposto percorso procedimentale, il dirigente dell'Ufficio programmazione politiche energetiche, VIA e VAS della Regione Puglia, con la gravata determina dirigenziale n. 315 del 20 dicembre 2012 esprimeva “... in conformità a quanto disposto dal Comitato Regionale per la V.I.A. nelle sedute del 06.03.2012 e del 04.12.2012, giudizio negativo di compatibilità ambientale per il progetto ...”.

La società Delta Petroli contestava con l'atto introduttivo del presente giudizio la citata determina dirigenziale n. 315/2012 ed il presupposto parere negativo del Comitato Regionale per la V.I.A. del 4.12.2012, chiedendo altresì la condanna dell'Amministrazione regionale al risarcimento del danno patito.

Deduceva censure così sinteticamente riassumibili:

1) violazione degli artt. 10, 11, 12, 13 e 14 legge Regione Puglia 12 aprile 2001, n. 11; violazione degli artt. 23, 24, 25 e 26 dlgs n. 152/2006; inosservanza della disciplina procedurale della V.I.A.: l'iter procedimentale seguito dalla Regione Puglia sarebbe illegittimo, non essendo stati osservati i termini per il compimento delle singole fasi endoprocedimentali; il provvedimento finale sarebbe altresì

illegittimo, poiché sarebbe stato adottato all'esito di un percorso procedimentale svolto in violazione delle norme di cui alla legge regionale n. 11/2001;

2) eccesso di potere per violazione del principio del giusto procedimento, per difetto di istruttoria, di motivazione e di proporzionalità; travisamento dei fatti ed erronea valutazione dei presupposti, contraddittorietà con precedente determinazione amministrativa; violazione del principio del legittimo affidamento: il gravato provvedimento avrebbe ignorato l'iter amministrativo pregresso relativo al progetto della ricorrente, iter che aveva trovato una conclusione positiva con la determina dirigenziale della Regione Puglia n. 18/2004;

3) violazione di legge; violazione e falsa applicazione dell'art. 208, comma 6 dlgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione degli artt. 196, comma 3 e 208 dlgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della Delibera di Giunta Regionale della Regione Puglia 28 dicembre 2009, n. 2668 (recante "Approvazione dell'aggiornamento del Piano di Gestione dei Rifiuti Speciali nella Regione Puglia"); difetto di motivazione; eccesso di potere per travisamento dei fatti e difetto di istruttoria; illogicità: l'impugnato parere negativo del Comitato VIA, nel contestare la conformità dell'ipotizzato impianto con le prescrizioni urbanistico-localizzative poste dal Piano di Gestione dei Rifiuti Speciali vigente nella Regione Puglia e la corretta individuazione, da parte della società, nello Studio di Impatto Ambientale dei criteri di compatibilità dell'impianto con le prescrizioni di cui al citato Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali, non avrebbe tenuto conto della variante urbanistica connessa all'autorizzazione unica conseguita dalla Delta Petroli ai sensi dell'art. 208 dlgs n. 152/2006;

4) sotto diverso ed ulteriore profilo, violazione e falsa applicazione dell'art. 208, comma 6 dlgs n. 152/2006; violazione e falsa applicazione della Delibera di Giunta Regionale della Regione Puglia 28 dicembre 2009, n. 2668; violazione e falsa applicazione del d.p.r. 24 febbraio 1979 ("Riconoscimento della denominazione di

origine controllata del vino “Rosso Canosa” ed approvazione del relativo disciplinare di produzione”); eccesso di potere per travisamento dei fatti; illogicità e contraddittorietà; difetto di motivazione: la ragione “ostativa” (individuata dalla Regione Puglia nei censurati provvedimenti) alla realizzazione dell’impianto fondata su una diffusa presenza di produzioni agricole di alta qualità e tipicità nell’area in esame e quindi ricadente nel vincolo escludente di cui all’art. 15 DGR n. 2668/2009 non avrebbe considerato le circostanze della mancata adozione, da parte della Provincia competente, di apposito strumento pianificatorio e della impossibilità di qualificare le colture in atto nella zona circostante il sito come colture di pregio;

5) sotto diverso ed ulteriore profilo, violazione di legge; violazione e falsa applicazione dell’art. 15 della Delibera di Giunta Regionale della Regione Puglia 28 dicembre 2009, n. 2668; eccesso di potere per travisamento dei fatti; illogicità e contraddittorietà; difetto di motivazione: parimenti illegittimo si presenterebbe il parere del Comitato VIA nella parte in cui ritiene del tutto preclusiva alla realizzazione dell’impianto la presenza di elementi di carsismo sull’area prescelta per la localizzazione dell’opera, fondandosi tale affermazione - secondo la prospettazione di parte ricorrente - su disposizioni del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti interpretate dal Comitato VIA in modo non corretto;

6) sotto diverso ed ulteriore profilo, motivazione carente; eccesso di potere per sviamento ed illogicità manifesta; contraddittorietà; violazione e falsa applicazione dell’art. 15 della Delibera di Giunta Regionale della Regione Puglia n. 2668/2009; violazione e falsa applicazione dell’art. 3 legge 7 agosto 1990, n. 241; violazione e falsa applicazione degli artt. 182 e 182 *bis* dlgs n. 152/2006: sarebbero, inoltre, errate le valutazioni formulate dal provvedimento impugnato e dal presupposto parere del Comitato VIA con riferimento alla “tutela della popolazione”;

7) sotto diverso ed ulteriore profilo, violazione di legge; violazione e falsa applicazione della Delibera di Giunta Regionale della Regione Puglia n. 2668/2009; eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà: infine, sarebbero errate le valutazioni operate dal Comitato VIA nel contestato parere con riferimento alla asserita mancanza di idonee indicazioni progettuali relative alla gestione dell'approvvigionamento idrico dell'impianto.

Si costituiva l'Amministrazione regionale, resistendo al gravame.

Ciò premesso in punto di fatto, ritiene questo Collegio che il ricorso sia infondato.

In via preliminare, va evidenziato che, diversamente da quanto sostenuto da parte ricorrente, il superamento dei termini procedurali non incide in alcun modo sulla validità del provvedimento finale tardivamente adottato.

Come sottolineato da Cons. Stato, Sez. VI, 16 settembre 2011, n. 5177 con riferimento alla violazione del termine di conclusione del procedimento di cui all'art. 2 legge n. 241/1990, "Il termine di conclusione del procedimento non ha natura perentoria, sicché la sua violazione (non irrilevante, ad altri fini, per l'ordinamento) non si traduce nell'illegittimità del provvedimento finale, dato che lo spirare del termine non può comportare alcuna consumazione del potere amministrativo di provvedere."

Nel merito, ritiene questo Collegio che la ragione "ostativa", di seguito analizzata, alla realizzazione dell'impianto e correttamente indicata nei provvedimenti censurati è certamente fondata e di per sé sola sufficiente a sorreggere la legittimità dell'*agere* amministrativo ed a ritenere, in una logica conforme al principio del raggiungimento dello scopo cui si ispira la previsione normativa di cui all'art. 21 *octies*, comma 2 legge n. 241/1990, comunque impossibile un differente esito del procedimento amministrativo *de quo*.

Invero, l'area in cui parte ricorrente intende localizzare l'impianto di trattamento e smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi per cui è causa rientra nell'ambito di

applicazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali (di seguito PRR) di cui alla DGR n. 2668/2009 in virtù di una diffusa presenza di produzioni agricole di alta qualità e tipicità (come correttamente rimarcato dal provvedimento impugnato che a sua volta richiama - facendoli propri - i pareri del Comitato Regionale VIA del 6.3.2012 e del 4.12.2012), circostanza quest'ultima che rende di per sé impossibile la realizzazione dell'impianto proposto dalla ricorrente (sul punto il PRR qualifica espressamente tale vincolo come "escludente" e non già meramente "penalizzante" [cfr. sistema vincolistico di riferimento previsto in calce all'art. 15 del PPR, pag. 2525 della DGR n. 2668/2009]).

Il preavviso di parere negativo del 6.3.2012 (confermato dal gravato parere finale del 4.12.2012, a sua volta fatto proprio dalla determina regionale n. 315/2012) così si esprime sul punto (cfr. pag. 6) con motivazione ritenuta congrua ed adeguata da questo Tribunale:

«... Asserire l'assenza di aree agricole di pregio non tiene in conto quelle che sono le caratteristiche della zona interessata, anche dei terreni limitrofi all'impianto, e cioè di vaste superfici a vigneto che danno propulsione alla produzione del Rosso Canosa DOC (istituita dal 1979).

Inoltre, nella colonna del grado di prescrizione viene riportato esclusivamente il dato relativo alle discariche del D.Lgs 36/03 e, di contro, manca quello relativo agli impianti di trattamento e smaltimento del Piano Regionale che prevede per queste aree il passaggio dal livello di prescrizione penalizzante al livello escludente ...».

Ed ancora alle pag. 11 e 12 del parere del 6.3.2012 il Comitato Regionale VIA rileva:

«... Dall'esame dei criteri localizzativi di cui alla scheda allegata al Piano Regionale e specifica per gli impianti di trattamento, smaltimento e recupero anche ex artt. 214 - 216 D.lgs 152/06 e s.m.i., così come sopra riportati, la localizzazione

dell'impianto nell'area individuata dalla Delta Petroli risulta in contrasto con i gradi di prescrizione stabiliti dallo stesso Piano.

Si rileva che lo SIA, pur citando specificamente i criteri di localizzazione di nuovi impianti di trattamento, recupero e smaltimento di rifiuti speciali di cui al Piano Regionale, sviluppa la valutazione con riferimento alla scheda relativa alle discariche per rifiuti speciali.

La verifica del grado di prescrizione fatta con l'una o l'altra scheda porta a risultati molto differenti sulle criticità della localizzazione, tant'è che la localizzazione in "aree di pregio agricolo", mentre risulta penalizzante per la scheda utilizzata nello SIA, al contrario, risulta escludente utilizzando correttamente la scheda per gli impianti di trattamento riportata nel Piano Regionale.

Ad ogni buon conto, come riportato a pag. 80 dello SIA ed evidenziato nel precedente punto - uso del suolo - la verifica relativa alle "aree di pregio agricolo" che risulta negativa per aver considerato assenti tali aree, evidenzia uno SIA per lo meno avulso dal contesto territoriale esaminato.

Come già citato i terreni dei due Comuni, Canosa e Minervino Murge, limitrofi all'impianto sono interessati da estese superfici a vigneto che danno propulsione alla produzione del Rosso Canosa DOC istituita dal 1979. ...».

E' pur vero che secondo la previsione di cui a pag. 2525 della citata DGR n. 2668/2009 recante l'approvazione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Speciali le Province, con specifico strumento, indicano con perimetrazione di dettaglio quali sono i macro/micro ambiti interessati da produzioni agricole di pregio, così come indicato nei disciplinari UE di controllo locale (fattispecie, quella individuata a pag. 2525 del PRR, che ha grado di prescrizione escludente rispetto agli impianti di trattamento di rifiuti speciali).

Tuttavia, l'operatività del vincolo escludente di cui a pag. 2525 della DGR n. 2668/2009 non è condizionata dall'adozione del piano provinciale, poiché - in



forza del chiaro tenore letterale della citata prescrizione - le Province si limitano ad indicare con detto strumento soltanto la perimetrazione di dettaglio.

Pertanto, si può fondatamente affermare che costituisca valutazione espressione di discrezionalità tecnica ed amministrativa non sindacabile in sede giurisdizionale (se non a fronte di vizi macroscopici non ricorrenti nel caso di specie) la considerazione - operata dall'Amministrazione regionale nei censurati provvedimenti - dell'area su cui dovrebbe insistere l'impianto proposto da Delta Petroli s.p.a. come zona agricola di pregio, pur in assenza di un piano di perimetrazione di dettaglio adottato dalla Provincia competente (*i.e.* Provincia BAT).

A tal riguardo, Cons. Stato, Sez. V, 22 marzo 2012, n. 1640 ha rimarcato:

«... Circa l'esatta individuazione della natura del potere e l'ampia latitudine della discrezionalità esercitata dall'amministrazione in sede di VIA, in quanto istituto finalizzato alla tutela preventiva dell'ambiente inteso in senso ampio, il collegio non intende deflettere dagli approdi esegetici cui è pervenuta la più recente giurisprudenza (internazionale e nazionale), da cui emerge la natura ampiamente discrezionale delle scelte effettuate, giustificate alla luce dei valori primari ed assoluti coinvolti (cfr., da ultimo, Cons. St., sez. VI, 13 giugno 2011, n. 3561; sez. IV, 5 luglio 2010, n. 4246; sez. V, 12 luglio 2009, n. 3770; Corte giust., 25 luglio 2008, c142/07; Corte cost., 7 novembre 2007, n. 367, cui si rinvia a mente del combinato disposto degli artt. 74, co. 1, e 88, co. 2, lett. d) c.p.a.).

E' stato chiarito che nel rendere il giudizio di valutazione di impatto ambientale, l'amministrazione esercita una amplissima discrezionalità che non si esaurisce in un mero giudizio tecnico, in quanto tale suscettibile di verifica *tout court* sulla base di oggettivi criteri di misurazione, ma presenta al contempo profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa e istituzionale in relazione all'apprezzamento degli interessi pubblici e privati coinvolti; la natura

schiettamente discrezionale della decisione finale risente dunque dei suoi presupposti sia sul versante tecnico che amministrativo. ...».

Peraltro, il consolidato principio di diritto affermato nella citata decisione del Consiglio di Stato è applicabile anche con riferimento alle altre valutazioni, compiute dall'Amministrazione resistente nei censurati provvedimenti, relativamente all'uso del suolo, alla presenza di elementi di carsismo sull'area prescelta per la localizzazione dell'opera, alla "tutela della popolazione", alla mancanza di idonee indicazioni progettuali relative alla gestione dell'approvvigionamento idrico dell'impianto.

Va, altresì, evidenziato che la società Delta Petroli non ha mai impugnato in sede giurisdizionale la previsione di cui a pag. 2525 della DGR n. 2668/2009 contenente il citato vincolo escludente di cui gli atti gravati costituiscono corretta applicazione. Ciò premesso in ordine alla legittimità della suddetta ragione "ostativa" alla realizzazione dell'impianto proposto da Delta Petroli (posta a fondamento della gravata determina n. 315/2012 e dei presupposti pareri del Comitato Regionale VIA del 6.3.2012 e del 4.12.2012), nel caso di specie può trovare applicazione il principio - ormai costante nella giurisprudenza amministrativa - secondo cui: "In via generale, è sufficiente per la conservazione del provvedimento amministrativo sorretto da più ragioni giustificatrici tra loro autonome e non contraddittorie, che sia fondata anche una sola di esse; pertanto, nel giudizio promosso contro un siffatto provvedimento, il giudice, ove ritenga infondate le censure dedotte avverso una delle autonome ragioni poste alla base dell'atto impugnato, idonea, di per sé, a sorreggere la legittimità del provvedimento impugnato, ha la potestà di respingere il ricorso su tale base, con declaratoria di "assorbimento" delle censure dedotte contro altro capo del provvedimento, indipendentemente dall'ordine in cui le censure sono articolate dall'interessato nel ricorso, in quanto la conservazione dell'atto (indipendentemente dalla eventuale invalidità di taluna delle autonome

argomentazioni che lo sorreggono) fa venir meno l'interesse del ricorrente all'esame dei motivi dedotti contro tali ulteriori argomentazioni.” (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 giugno 2005, n. 3052).

In tal senso si è di recente pronunciato Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2013, n. 2543: “Ove l'atto impugnato (provvedimento o sentenza) sia legittimamente fondato su una ragione di per sé sufficiente a sorreggerlo, diventano irrilevanti, per difetto di interesse, le ulteriori censure dedotte dal ricorrente avverso le altre ragioni opposte dall'autorità emanante a rigetto della sua istanza.”.

Nella presente fattispecie è sufficiente, per la conservazione della censurata determina regionale n. 315/2012 (che, nel richiamare - facendoli propri - i presupposti pareri negativi del Comitato Regionale VIA del 6.3.2012 e del 4.12.2012, è sorretta da più ragioni giustificatrici tra loro autonome e non contraddittorie), la legittimità della ragione di rigetto fondata sull'esistenza del vincolo escludente di cui a pag. 2525 della DGR n. 2668/2009.

Possono, quindi, dichiararsi assorbite le censure dedotte contro altri capi della censurata determina e dei menzionati pareri presupposti.

Dalle argomentazioni espresse in precedenza discende la reiezione del ricorso.

Ne consegue, altresì, la reiezione della istanza istruttoria formulata a pag. 39 e ss. dell'atto introduttivo.

Essendo stata riscontrata la legittimità dei provvedimenti censurati, non può trovare accoglimento la domanda risarcitoria azionata dalla società Delta Petroli s.p.a.

In considerazione della natura e della peculiarità della presente controversia, nonché della qualità delle parti, sussistono gravi ed eccezionali ragioni di equità per compensare le spese di giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 24 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Corrado Allegretta, Presidente

Giacinta Serlenga, Primo Referendario

Francesco Cocomile, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/09/2013

IL SEGRETARIO

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