

PER LA PUGLIA-SEZIONE DI LECCE

Prima Sezione

Composto dai Signori Magistrati:

Aldo Ravalli	Presidente
Enrico d'Arpe	Componente est.
Ettore Manca	Componente

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n° 971/2005 presentato dalla Ecolevante S.p.A., in persona del suo legale rappresentante Sig. Paolo Boccini, rappresentata e difesa dagli Avvocati Pietro Quinto, Bice Annalisa Pasqualone e Luigi Quinto, ed elettivamente domiciliata in Lecce, Via Garibaldi n° 43, presso lo Studio dell'Avv. Pietro Quinto,

contro

il Comune di Grottaglie, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Piero G. Relleva,

per l'annullamento

- della deliberazione del Consiglio Comunale di Grottaglie n° 31 del 3 Giugno 2005 (comunicata con nota prot. n° 12466 del 7 Giugno 2005), avente ad oggetto: "Condivisione indirizzi in ordine alle politiche ambientali adottati dalla Provincia di Taranto con delibera consiliare n° 10 del 7.2.2005. Revoca parere di cui alla delibera consiliare n° 5/04", con la quale il Consiglio Comunale ha deliberato di "Revocare il parere per la realizzazione del terzo lotto della discarica di II^ Cat. Tipo B in Località La Torre Caprarica espresso con la delibera consiliare n° 5/2004";
- di tutti gli atti connessi, presupposti e conseguenti.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Grottaglie;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato alla pubblica udienza del 9 Novembre 2005 il Relatore Cons. Dr. Enrico d'Arpe; e uditi, altresì, gli Avvocati Bice Annalisa Pasqualone e Antonio Quinto, quest'ultimo in sostituzione degli Avvocati Pietro e Luigi Quinto, per la Società ricorrente e l'Avv. Angelo Vantaggiato, in sostituzione dell'Avv. Piero G. Relleva, per l'Amministrazione Comunale resistente;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

La Società ricorrente espone:

- di essere titolare, in virtù delle deliberazioni della Giunta Provinciale di Taranto n° 1303/1998 e 44/1999 e del Decreto Commissariale n° 60/2001, dell'autorizzazione alla gestione di una discarica (I° e II° lotto) per rifiuti speciali non pericolosi (II^ Cat. Tipo B) sita in Grottaglie, alla località "La Torre Caprarica", realizzata su di un'area di sua proprietà (caratterizzata dalla presenza di una ex cava di calcarenite);
- che, con decreto n° 529 del 17 Settembre 2002, il Presidente della Giunta Regionale Pugliese l'autorizzò alla prosecuzione dell'attività di smaltimento dei rifiuti in discarica, secondo quanto previsto nei singoli provvedimenti autorizzativi, fino all'entrata in vigore del decreto legislativo di recepimento della direttiva comunitaria 31/99/CE sulle discariche;
- che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 17 primo comma del Decreto Legislativo 13 Gennaio 2003 n° 36, il Dirigente del Servizio Ecologia ed Ambiente della Provincia di Taranto, con nota prot. n° 27359 del 25 Giugno 2003, comunicava che: "le discariche già autorizzate alla data di entrata in vigore del summenzionato decreto legislativo, possono continuare a ricevere sino al 16.7.2005 i rifiuti per cui sono state autorizzate";
- che, in data 12 Dicembre 2003, ebbe a richiedere all'Amministrazione Provinciale di Taranto, ai sensi degli artt. 27 e 28 del Decreto Legislativo n° 22/1997 e dell'art. 8 del Decreto Legislativo n° 36/2003, l'autorizzazione alla costruzione e gestione dell'ampliamento in c.d. III° lotto della predetta discarica controllata;
- che, a seguito dei pareri favorevoli espressi in proposito dalla A.U.S.L. TA/1 e dall'A.R.P.A., il Dirigente del Servizio Ecologia e Ambiente della Provincia di Taranto (con nota prot. n° 1633 del 13 Gennaio 2004) convocava per il giorno 16 Febbraio 2004 la Conferenza di servizi prevista dall'art. 27 del Decreto Legislativo n° 22/1997;
- che, con provvedimento prot. n° 002559 del 6 Febbraio 2004, il Dirigente dell'Area Tecnica del Comune di Grottaglie esprimeva "sotto il profilo prettamente urbanistico parere favorevole al progetto di ampliamento III° lotto della discarica di rifiuti speciali non pericolosi presentata dalla Ecolevante";
- che, con deliberazione n° 5 del 13 Febbraio 2004, il Consiglio Comunale di Grottaglie esprimeva "parere favorevole ... per la realizzazione da parte della Ecolevante S.p.A. in località La Torre Caprarica in territorio di Grottaglie ... di un III° lotto di discarica controllata di II^ Cat. Tipo B in ampliamento ai primi lotti già assentiti dal Consiglio Comunale...";
- che, con nota prot. n° 007378 del 6 Aprile 2004, il Dirigente dell'Area Tecnica del Comune di Grottaglie comunicava alla Regione Puglia il parere favorevole, ai sensi dell'art. 11 quarto comma della Legge Regionale n° 11/2001, all'ampliamento in III° lotto della discarica di che trattasi;

- che, con determinazione n° 242 del 7 Luglio 2004, il Dirigente dell'Assessorato Ambiente Settore Ecologia della Regione Puglia rilasciava "...in conformità a quanto disposto dal Comitato Regionale per la V.I.A. nella seduta del 21.6.2004, parere favorevole alla compatibilità ambientale per la realizzazione di un impianto in III° lotto della discarica controllata per rifiuti speciali non pericolosi in località Caprarica nel Comune di Grottaglie";
- che intervenivano, poi, sul progetto in questione il parere favorevole del Comitato Tecnico della Provincia di Taranto ed il nulla osta della Soprintendenza per i Beni Archeologici della Puglia;
- che, con D.P.C.M. del 28 Gennaio 2005, veniva prorogato fino al 31 Dicembre 2005 lo stato di emergenza nel settore dei rifiuti urbani, speciali e speciali pericolosi;
- che, con nota dell'11 Marzo 2005, il Dirigente del Settore Ecologia e Ambiente della Provincia di Taranto le comunicava che il Consiglio Provinciale di Taranto, con delibera n° 10 del 7 Febbraio 2005, aveva disposto doversi momentaneamente soprassedere all'approvazione e/o autorizzazione di impianti di discariche di rifiuti speciali pericolosi e non, anche per le procedure in essere (fermo restando la possibilità/necessità di potersi procedere ad autorizzazioni qualora se ne ravvisi il bisogno);
- che, con ordinanza cautelare n° 312 del 6 Aprile 2005 (pronunciata nell'ambito del ricorso contrassegnato con il n° 486/2005), questo T.A.R. ha sospeso l'efficacia della predetta delibera consiliare n° 10/2005;
- che, con nota del 4 Maggio 2005 avente ad oggetto "Proposta di revoca parere di cui alla delibera consiliare n° 5/2004", il Dirigente dell'Ufficio Tecnico Comunale di Grottaglie esprimeva il seguente parere: "Da una attenta lettura della proposta di deliberazione, si evince che le motivazioni addotte sono di carattere generale ed esulano sia dalle competenze di questo ufficio che dal merito del parere. Pertanto, lo scrivente ritiene che dal punto di vista tecnico e di legittimità non vi siano elementi che possano giustificare la revoca dell'atto in questione";
- che, in data 16 Maggio 2005, si concludevano (positivamente) i lavori della Conferenza dei servizi di cui all'art. 27 del Decreto Legislativo n° 22/1997;
- che, con deliberazione n° 31 del 3 Giugno 2005 (avente ad oggetto: "Condivisione indirizzi in ordine alle politiche ambientali adottati dalla Provincia di Taranto con delibera consiliare n° 10 del 7.2.2005. Revoca parere di cui alla delibera consiliare n° 5/04"), il Consiglio Comunale di Grottaglie deliberava di "Revocare il parere per la realizzazione del terzo lotto della discarica di II^ Cat. Tipo B in Località La Torre Caprarica espresso con delibera consiliare n° 5/2004";

La Società ricorrente, ritenendo illegittimo tale provvedimento amministrativo comunale, lo ha impugnato dinanzi all'intestato Tribunale formulando i seguenti motivi di gravame.

1) Violazione e falsa applicazione di legge (art. 21 quinquies Legge n° 241/1990) - Violazione e falsa applicazione di legge (principi generali in tema di ritiro degli atti amministrativi e di revoca in particolare) - Violazione e falsa applicazione di legge (art. 3 Legge n° 241/1990: difetto di motivazione) - Violazione dei principi del giusto procedimento (art. 97 Costituzione) - Eccesso di potere per difetto di presupposto, omesso apprezzamento dei presupposti ed erroneo apprezzamento dei presupposti considerati - Eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità e sviamento - Invalidità derivata.

2) Violazione e falsa applicazione di legge (artt. 7, 8 e 10 Legge n° 241/1990) - Eccesso di potere per difetto di presupposto e di istruttoria - Violazione di legge (art. 3 Legge n° 241/1990: motivazione carente e pretestuosa).

3) Violazione dell'art. 41 della Costituzione - Violazione e falsa applicazione di legge (art. 3 Legge n° 241/1990: motivazione carente e perplessa) - Violazione e falsa applicazione di legge (art. 97 Costituzione) - Eccesso di potere per difetto di istruttoria, carenza dei presupposti, contraddittorietà e illogicità - Eccesso di potere per ingiustizia manifesta e irrazionalità.

Si è costituito in giudizio il Comune di Grottaglie depositando una memoria difensiva con la quale ha replicato, puntualmente e diffusamente, alle argomentazioni della controparte, concludendo per la declaratoria di inammissibilità ed, in ogni caso, per la reiezione del ricorso.

La Società ricorrente ha presentato, in via incidentale, istanza di sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato, che è stata accolta da questa Sezione con ordinanza n° 677 del 6 Luglio 2005.

Alla pubblica udienza del 9 Novembre 2005, su richiesta di parte, la causa è stata posta in decisione.

DIRITTO

Come diffusamente illustrato in narrativa, la Società ricorrente impugna la deliberazione del Consiglio Comunale di Grottaglie n° 31 del 3 Giugno 2005, con la quale è stato revocato il "parere" per la realizzazione del terzo lotto della discarica di II^ Cat. Tipo B in località "La Torre Caprarica" espresso con la precedente delibera consiliare n° 5 del 13 Febbraio 2004.

In via preliminare, vanno disattese le eccezioni di inammissibilità del gravame sollevate dalla difesa del Comune resistente.

E' agevole rilevare in proposito, in primo luogo, che è del tutto irrilevante la mancata impugnazione delle deliberazioni consiliari n° 46 del 27 Settembre 2004 e n° 28 del 19 Maggio 2005, posto che le stesse non possono essere considerate atti amministrativi effettivamente lesivi della sfera giuridica della Società ricorrente, essendosi con esse il Comune di Grottaglie limitato ad approvare un semplice "ordine del giorno" con cui ha inteso impegnare il Sindaco ad assumere

tutte le iniziative idonee a contrastare il progetto di ampliamento della discarica di che trattasi, senza tuttavia esprimere la volontà provvedimentale di far luogo alla revoca della precedente delibera consiliare n° 5/2004 (con la quale è stato formalmente espresso il "parere" favorevole alla localizzazione del terzo lotto della discarica sita in località "La Torre Caprarica").

Inoltre, sottolineato che il predetto "parere" favorevole alla localizzazione del terzo lotto della discarica de qua - espresso, ai sensi del punto 5.01 dell'Allegato "B" della Legge Regionale 3 Ottobre 1986 n° 30, con la menzionata delibera del Consiglio Comunale di Grottaglie n° 5 del 13 Febbraio 2004 - non può essere tecnicamente qualificato alla stregua di un semplice atto consultivo (dichiarazione di giudizio), ma come un vero e proprio provvedimento amministrativo (dichiarazione di volontà) con il quale il Comune interessato ha voluto manifestare la propria scelta (discrezionale) di assentire l'ubicazione nell'ambito del suo territorio dell'impianto di discarica di rifiuti speciali in questione, osserva il Collegio che l'impugnata deliberazione consiliare n° 31/2005, di revoca del consenso alla localizzazione, non è un atto endoprocedimentale, privo di lesività immediata (antecedentemente all'adozione del provvedimento dell'Amministrazione Provinciale conclusivo del procedimento autorizzatorio ex art. 27 Decreto Legislativo n° 22/1997), bensì un vero e proprio provvedimento immediatamente lesivo, in quanto il "parere" comunale favorevole alla localizzazione dell'impianto di discarica è contemplato dall'art. 5.01 dell'Allegato "B" della Legge Regionale Pugliese n° 30/1986 come atto necessariamente propedeutico alla indizione della Conferenza di servizi disciplinata dalla menzionata norma statale.

E' noto, poi, che alla particolare Conferenza di servizi prevista dall'art. 27 del Decreto Legislativo 5 Febbraio 1997 n° 22 sono affidati compiti di carattere puramente istruttorio, e non di tipo decisorio, e che la stessa non costituisce, quindi, un organo collegiale con funzioni decisorie (dove esprimere singole manifestazioni di volontà destinate a fondersi), ma solo uno strumento procedimentale di accelerazione del procedimento finalizzato all'emersione ed alla comparazione dei diversi interessi pubblici coinvolti (Consiglio di Stato, VI Sezione, 4 Giugno 2004 n° 3505).

Nel merito, appaiono fondate le censure prospettate avverso il contestato provvedimento di revoca con il primo ed il secondo dei motivi di ricorso.

Per quanto attiene il primo motivo di gravame, il Collegio ritiene condivisibili le doglianze incentrate sulla violazione del disposto dell'art. 21 quinquies della Legge 7 Agosto 1990 n° 241 (introdotto dall'art. 14 della recente Legge 11 Febbraio 2005 n° 15) e sull'eccesso di potere per difetto di adeguata motivazione.

Il Tribunale, sottolineato che l'innovativa disciplina positiva data all'istituto della "revoca" del provvedimento amministrativo dal legislatore del 2005 ha dilatato la preesistente nozione di "revoca" elaborata dall'insegnamento dottrinario e giurisprudenziale ricomprendendo in essa sia il potere (c.d. jus

poenitendi) della Pubblica Amministrazione di ritirare i provvedimenti ad efficacia durevole sulla base di sopravvenuti motivi di interesse pubblico ovvero di mutamenti della situazione di fatto, sia quello di rivedere il proprio operato (in corso di svolgimento) e di modificarlo (perché evidentemente ritenuto affetto da inopportunità) in virtù di una rinnovata diversa valutazione dell'interesse pubblico originario (così chiarendo che sono suscettibili di revoca in senso tecnico, e non già di annullamento per motivi di merito, gli atti amministrativi originariamente viziati nell'opportunità), rileva, infatti, che nell'impugnata deliberazione consiliare di revoca del "parere" favorevole alla localizzazione della discarica - comportante, indubbiamente, un notevole pregiudizio in danno della Società odierna ricorrente - il Comune resistente ha, disattendendo la predetta norma richiamata in rubrica dalla parte ricorrente, completamente omesso sia di prevedere l'indennizzo (in favore della Società diretta interessata) innovativamente previsto dal citato articolo 21 quinquies, sia di esternare nella motivazione posta a fondamento della decisione gravata la ben che minima valutazione comparativa in relazione all'interesse del soggetto privato pregiudicato dalla disposta revoca.

Peraltro, non può essere obliterato il fatto che, nella fattispecie concreta, la volontà revocatoria del Comune di Grottaglie è stata essenzialmente determinata (illegittimamente) dalla condivisione degli indirizzi espressi dal Consiglio Provinciale di Taranto in tema di politica ambientale con provvedimenti (deliberazione n° 10 del 7 Febbraio 2005), però, sospesi nell'efficacia in via giurisdizionale (ordinanza cautelare della Sezione n° 312 del 6 Aprile 2005).

Si ritiene fondato anche il secondo motivo di ricorso, poiché nel caso di specie l'esercizio del potere di autotutela da parte dell'Autorità Comunale resistente non è stato preceduto dalla comunicazione alla Colevante S.p.A. (destinataria del provvedimento finale) dell'avvio del procedimento di secondo grado, in patente violazione dell'art. 7 della Legge 7 Agosto 1990 n° 241.

Né, vuoi per quanto sopra chiarito circa la strutturale diversità del provvedimento con cui il Comune interessato assente la localizzazione dell'impianto di discarica nell'ambito del suo territorio (ovvero revoca tale assenso), rispetto alla Conferenza di servizi istruttoria prevista dall'art. 27 del Decreto Legislativo n° 22/1997, vuoi in ragione del contenuto delle dichiarazioni rese in sede conferenziale dal Sindaco di Grottaglie (che non ha assolutamente comunicato, nemmeno informalmente, l'avvenuta attivazione dinanzi al competente organo consiliare del procedimento di revoca del "parere" per la realizzazione del terzo lotto della discarica), la presenza dei rappresentanti della Società ricorrente alla seduta della Conferenza di servizi del 16 Maggio 2005 (durante la quale il Sindaco del Comune di Grottaglie ha, invece, dichiarato tout court che il "parere" favorevole a suo tempo espresso circa la localizzazione del terzo lotto della discarica de qua doveva intendersi direttamente modificato in "parere" non favorevole) può rendere irrilevante, nel caso di specie, l'omessa

comunicazione da parte del Comune resistente dell'avvio del procedimento amministrativo sfociato nell'impugnato provvedimento di revoca.

Per completezza espositiva si segnala, infine, che non appare condivisibile la terza censura formulata nell'atto introduttivo del processo, con la quale la ricorrente assume - essenzialmente - che il provvedimento impugnato concreterebbe una arbitraria limitazione della libertà di iniziativa economica comprimendo illegittimamente il suo diritto (di rilievo costituzionale) all'esercizio dell'attività di gestione dell'impianto di discarica di rifiuti speciali di che trattasi, in quanto - in relazione al terzo lotto della discarica di rifiuti speciali non pericolosi di II^ Cat. Tipo B sita in località "La Torre Caprarica" - si è in presenza di un procedimento autorizzatorio ancora in itinere, mai culminato nel rilascio degli (invocati) assensi finali ex artt. 27 e 28 del Decreto Legislativo 5 Febbraio 1997 n° 22.

Per le ragioni sopra illustrate il ricorso deve essere accolto.

Le spese processuali, ex art. 91 c.p.c., seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia - Prima Sezione di Lecce - definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

Condanna il Comune resistente al pagamento, in favore della parte ricorrente, delle spese e competenze legali del presente giudizio, liquidate in complessivi € 2.000,00 (Duemila/00), oltre I.V.A. e C.A.P. nelle misure di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dalla Autorità Amministrativa.

Così deciso in Lecce nella Camera di Consiglio del 9 Novembre 2005.

Aldo Ravalli -	Presidente
Enrico d'Arpe -	Consigliere Relatore-Estensore

Pubblicata mediante deposito
in Segreteria il 22 novembre 2005