



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 l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 191 del 2020, proposto da Wash Italia S.P.A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Sergio Della Rocca, Vincenzo Di Baldassarre, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Abruzzo, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio dell'Abruzzo con esclusione della Città dell'Aquila, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliataria *ex lege* in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

Comune di Nereto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Carlo Scarpantoni, Luca Scarpantoni, Claudia Scarpantoni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Provincia di Teramo, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

a) della Determinazione della Regione Abruzzo n. DPC002/PAUR/011 del 28.04.2020, notificata via pec in pari data, con cui il Dirigente Servizio Valutazioni ambientali del Dipartimento Governo del Territorio e Politiche Ambientali ha determinato: di adottare, in ordine alla istanza avanzata dalla ditta ricorrente di *“realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi presso la sede Wash Italia spa -Zona industriale di Nereto”* la determinazione negativa a conclusione della Conferenza di Servizi decisoria di cui al verbale del 10 febbraio 2020; di stabilire che la determinazione di cui al punto precedente costituisce, ai sensi dell'art. 27 bis D.lgs. 152/06, <Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) NEGATIVO>;

b) del presupposto Verbale della Conferenza dei Servizi del 10.02.2020, allegato alla gravata Determinazione di cui al sub a) quale atto integrante e sostanziale, laddove ha disposto che *“Stante la prevalenza dei pareri negativi espressi dalle Amministrazioni interessate dal procedimento la Conferenza dei Servizi si esprime in senso negativo al rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR)”*;

c) dei precedenti Verbali di Conferenza dei Servizi, delle risultanze istruttorie regionali nonché di tutti i pareri ed atti, istruttori e non, rilasciati nell'ambito del procedimento di Paur in esame ai sensi dell'art. 27 bis D.lgs. 152/2006, laddove posti a fondamento del diniego di Paur e nelle parti in cui contengano rilievi negativi ed oppositivi nei confronti dell'istanza di intervento presentata da Wash Italia S.p.A., tra cui, in particolare: parere negativo di conformità urbanistica rilasciato dal Comune di Nereto Prot. 10104 del 26.11.2019; Nota a firma del Responsabile Area Tecnica del Comune di Nereto Prot. 10105 del 26.11.2019 di *“Verifica delle abitazioni presenti nel raggio di 500 mt dall'area di intervento e delimitazione del centro abitato”*; Nota del Comune di Nereto Prot. 10087 del 25.11.2019; provvedimento definitivo di diniego al rilascio dell'Autorizzazione Paesaggistica adottato dal Responsabile dell'Area tecnica del Comune di Nereto

Prot. 1112/2020 del 10.02.2020 e della presupposta attività istruttoria; parere negativo della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio dell'Abruzzo reso nell'ambito della Conferenza dei Servizi del 10.02.2020; parere negativo al rilascio dell'A.I.A. assunto dalla Regione Abruzzo- Servizio Gestione Rifiuti sempre nell'ambito della Conferenza dei Servizi del 10.02.2020;

d) di ogni altro atto, istruttorio e non, presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto negli estremi e/o nei contenuti, ivi compresi le relazioni tecniche dei professionisti incaricati dal Comune di Nereto assunte a supporto del proprio giudizio di contrarietà all'intervento, i contributi critici di Comitati, Associazioni ambientali e gruppi politici e il “*parere sanitario negativo*” espresso dal Sindaco del Comune di Nereto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Abruzzo, del Comune di Nereto e del Ministero per i Beni e Le Attività Culturali e della Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio dell'Abruzzo con Esclusione della Città dell'Aquila;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 febbraio 2022 il dott. Giovanni Giardino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.§- Con ricorso ritualmente notificato la Società WASH ITALIA S.P.A., premettendo di aver presentato in data 13 Ottobre 2017 istanza per il rilascio del provvedimento di VIA ai sensi dell'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006 avente ad oggetto “*Realizzazione di una piattaforma di rifiuti liquidi non pericolosi presso la sede WASH ITALIA SpA - zona industriale di Nereto (TE)*”, impugna, unitamente a tutti gli atti presupposti, connessi e conseguenti meglio in epigrafe specificati, il

provvedimento n. DPC002/PAUR/011 del 28.04.2020 con cui la Regione Abruzzo ha adottato la determinazione negativa a conclusione della Conferenza di Servizi decisoria di cui al Verbale del 10 Febbraio 2020 in ordine alla predetta istanza ed ha stabilito, altresì, che detta determinazione costituisce, ai sensi dell'art. 27 bis D.lgs. 152/06, <Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) NEGATIVO>.

La ricorrente affida il gravame alla denuncia di otto distinti motivi di doglianza: i primi quattro inerenti al profilo paesaggistico e al mancato rilascio della relativa autorizzazione, il quinto e sesto relativi alla compatibilità urbanistica dell'intervento, il settimo riguardante la violazione della distanza dal confine stradale e l'ultimo concernente i risvolti ambientali e sanitari dell'intervento.

Intimate dinanzi a questo Tribunale le resistenti amministrazioni e la società controinteressata, la WASH ITALIA S.P.A. conclude per l'annullamento dei provvedimenti impugnati con richiesta di risarcimento del danno asseritamente subito a causa del ritardo dell'Amministrazione regionale nel provvedere alla definizione della procedura di PAUR, nonché per la responsabilità del Comune di Nereto correlata all'attestazione di insussistenza del vincolo paesaggistico.

Si sono costituite per resistere al ricorso la REGIONE ABRUZZO, il COMUNE DI NERETO ed il MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI chiedendone la sua reiezione siccome inammissibile e, comunque, privo di merito di fondatezza.

All'udienza pubblica del 9 febbraio 2022 il gravame è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

2.§- In sintesi l'impugnativa è affidata alla denuncia delle seguenti doglianze.

2.1.§- Con il primo ordine di censure, si espongono vizi di violazione e falsa applicazione della L. 07.08.1990 n. 241, in relazione ai principi di efficienza, buon andamento e garanzia di partecipazione procedimentale ed ai presupposti per l'esercizio del potere di autotutela di cui all'art. 21 nonies della L. 241/90, nonché

dell'art. 97 Cost.; incompetenza ed eccesso di potere sotto svariati profili. Il Comune avrebbe illegittimamente fatto ricorso allo strumento dell'autotutela modificando con nota Prot. 10087 del 25.11.2019 l'attestazione circa l'insussistenza di vincolo sull'area di intervento.

2.2. §- Con il secondo motivo si deduce l'illegittimità del diniego di sospensione del procedimento di PAUR ai fini dell'acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica per la violazione e falsa applicazione dell'art. 27 bis del D.Lgs. n. 152/2006 e dei principi di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa di cui alla L. n. 241/1990 e dell'art. 97 Cost. nonché per eccesso di potere sotto svariati profili. La ricorrente si duole del mancato accoglimento delle istanze di sospensione dalla medesima più volte presentate motivate dalla necessità di ulteriori approfondimenti istruttori.

2.3. §- Con la terza doglianza si lamenta l'incompetenza funzionale del Comune di Nereto in materia paesaggistica, la violazione dell'art. 146 del D.Lgs n. 42/2004 della L.R. Abruzzo n. 2/2003 in materia di beni paesaggistici ed ambientali, della D.G.R. Regione Abruzzo n. 1152 del 27.11.2008 sui criteri di idoneità in capo agli enti delegati; della determinazione di G.R. della Regione Abruzzo n. DA/1 del 08.01.2010 approvativa dell'elenco dei Comuni delegati; violazione del principio di tipicità degli atti amministrativi. Sviamento dell'azione amministrativa. Il Comune di Nereto avrebbe assunto il provvedimento di diniego dell'autorizzazione paesaggistica pur non risultando titolare di specifica competenza funzionale e di idonea struttura tecnica in materia paesaggistica.

2.4. §- Con il quarto ordine di censure, si espongono vizi di violazione e falsa applicazione dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004, della L. n. 241/1990 in relazione ai principi di correttezza ed efficienza dell'azione amministrativa e degli artt. 41, 42 e 97 Cost.. Incompetenza ed eccesso di potere sotto svariati profili.

La Soprintendenza avrebbe reso il proprio parere di competenza acriticamente, sulla scorta delle risultanze dell'attività istruttoria del Comune di Nereto e senza svolgimento delle verifiche e degli approfondimenti istruttori di cui essa stessa

aveva manifestato la necessità.

2.5. §- Con il quinto motivo si lamenta la violazione e falsa interpretazione del Piano regionale di gestione integrata dei rifiuti della Regione Abruzzo oggetto di adeguamento giusta D.C.R. n. 110/8 del 2.07.2018; del D.Lgs. n. 285/1992 con particolare riferimento agli artt. 3 e 4; della L. 241/1990 e degli artt. 41, 42, 97 Cost.; incompetenza ed eccesso di potere sotto vari profili.

Il Comune di Nereto ritiene erroneamente che la struttura aziendale risulterebbe ubicata ad una distanza inferiore a 500 mt dal centro abitato nel cui raggio d'area di intervento della Wash ricadrebbero 38 abitazioni. Inoltre l'ente civico non avrebbe proceduto alla verifica della perimetrazione del centro abitato sulla scorta di una cartografia comunale ufficiale in violazione dell'art. 4 del Codice della strada.

2.6. §- Con la sesta censura si deduce la violazione e/o falsa interpretazione delle disposizioni tecniche di cui alle NTA del vigente P.R.E. del Comune di Nereto, dell'art. 27 bis del D. Lgs. n. 152/2006, della L. 241/1990 e degli artt. 41, 42, 97 Cost. ed eccesso di potere sotto vari profili. Illegittimamente il Comune con la nota Prot. 10104 del 26.11.2019 avrebbe ritenuto l'intervento non realizzabile in quanto non conforme allo strumento di pianificazione urbanistica perché insisterebbe in Zona <D1- Zona produttiva di antica formazione> (art. 6.5 NTA del PRE) - destinata all'insediamento di attività produttive in genere/piccole e medie industrie/impianti ed attrezzature per artigianato produttivo e di servizio/strutture commerciali per la media distribuzione- mentre l'opera da realizzare rientrerebbe nella categoria delle "Attrezzature tecnologiche" di cui all'art. 4.3 NTA del PRE (destinata ad ospitare gli impianti di depurazione).

2.7. §- Con la settima doglianza si lamenta la violazione e l'omessa applicazione delle disposizioni tecniche di cui alle N.T.A. del P.R.E. del Comune di Nereto e di cui al Codice della Strada in materia di distanze, della L. 241/1990 e degli artt. 41, 42, 97 Cost., nonché il vizio di eccesso di potere sotto svariati profili. Illegittimamente il Comune avrebbe espresso la propria contrarietà all'intervento

anche in ragione della presunta violazione della distanza dal confine stradale di cui all'art. 6.4, lettera l) NTA del PRE, il quale prescrive per gli interventi in area produttiva un limite assoluto di mt 10,00 dal confine stradale, nonché del Codice della strada che prescrive la distanza minima di ml. 20 da infrastrutture viarie di tipo D (strade comunali).

2.8. §- Con l'ottavo motivo si deduce il vizio di eccesso di potere sotto vari profili in relazione ai risvolti ambientali dell'intervento atteso che il Comune di Nereto avrebbe espresso la propria contrarietà adducendo presunte criticità sotto il profilo ambientale, sanitario e della sicurezza, e paventando il rischio di inquinamento e di emissioni pericolose sulla base dei contributi di Associazioni ambientaliste e gruppi politici locali.

3.§- Il ricorso non è meritevole di positivo apprezzamento ai sensi e nei termini in appresso specificati.

3.1.§- Con riferimento al primo motivo di ricorso, deve rilevarsi che, contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente, l'amministrazione con nota Prot. 10087 del 25.11.2019 ha correttamente rettificato in autotutela la propria precedente nota del 12.03.2018 prot. n.79/S.U.E. con la quale aveva erroneamente attestato l'insussistenza del vincolo paesaggistico sull'area oggetto di intervento.

Il potere di autotutela è stato esercitato sulla base di quanto emerso dalla consultazione del sistema SITAP finalizzato alla gestione, consultazione e condivisione delle informazioni relative alle aree vincolate ai sensi della vigente normativa in materia di tutela paesaggistica, nonché in forza di quanto rilevato dalla Soprintendenza nella nota prot. n. 10065 del 25.11.2019 circa la soggezione alle previsioni del Titolo III del D.Lgs. n. 42/2004 dei siti ubicati entro i 150 m dalle sponde o piedi degli argini del Torrente Vibrata.

Poiché il suddetto Torrente Vibrata è compreso nell'elenco delle acque pubbliche della Regione Abruzzo e l'area oggetto di intervento è sita all'interno della fascia di rispetto di cui innanzi, la stessa deve ritenersi soggetta al vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1 lett. c) del D.Lgs n. 42/2004 (cfr. TAR Abruzzo,

L'Aquila, sentenza n. 461/2021).

Da quanto fin qui riferito, deve affermarsi che l'Amministrazione, avvedutasi dell'errore originariamente commesso, legittimamente e doverosamente lo ha emendato.

3.2.§- Devono essere respinte anche le doglianze di cui al secondo motivo con cui si deduce il mancato accoglimento delle istanze di sospensione del procedimento atteso che, come recentemente osservato da questo Tribunale, il potere di sospensione ha carattere eccezionale e facoltativo ed è espressione di una valutazione ampiamente discrezionale che deve tener conto della natura degli interessi pubblici tutelati (T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, sentenza n. 495/2021).

Nella fattispecie, peraltro, la normativa di riferimento (art. 27-bis, comma 8 del D.Lgs. 03/04/2006/152) imprime una chiara accelerazione al procedimento non consentendo dilazioni o sospensioni non necessarie, nella misura in cui statuisce espressamente che *“tutti i termini del procedimento si considerano perentori ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 2, commi da 9 a 9-quater, e 2-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

In stringente aderenza ai surrichiamati principi, la Conferenza ha ritenuto, con deliberazione prevalente delle Amministrazioni partecipanti che con appare inficiata sotto il profilo della ragionevolezza, di non dover accordare la sospensione richiesta del procedimento di PAUR per lo svolgimento di ulteriori verifiche tecniche, alla luce dell'esaustivo quadro conoscitivo acquisito.

3.3.§- Risultano infondati anche il terzo ed il quarto motivo di ricorso, che per ragioni di logiche e di connessione possono essere esaminati congiuntamente, con cui si lamenta l'incompetenza del Comune a pronunciarsi con un provvedimento di diniego in materia paesaggistica e la circostanza che la Soprintendenza avrebbe reso il proprio parere di competenza acriticamente, sulla scorta delle risultanze dell'attività istruttoria del Comune.

Invero, il Comune di Nereto, nonostante abbia qualificato il provvedimento prot. n.

1112/20 del 10 Febbraio 2020 come “*diniego definitivo al rilascio dell’autorizzazione paesaggistica*” ha in concreto adottato un atto che, sotto il profilo sostanziale, è stato considerato dalla Soprintendenza nelle valutazioni di merito come “*proposta di parere*” resa a seguito dell’attività istruttoria espletata dall’ente civico.

Il Comune di Nereto, infatti, non essendo dotato delle strutture idonee preposte all’esame istruttorio per la valutazione ed il rilascio del provvedimento autorizzativo ex art. 146 D.Lgs n. 42/2004 ai sensi della DGR 1152/2008 non avrebbe potuto adottare alcun diniego, ma si è limitato in effetti a fornire, in quanto ente interessato alla conservazione e alla tutela del proprio territorio, un supporto conoscitivo riguardo agli aspetti paesaggistici connessi all’intervento della ricorrente che la Soprintendenza e la Regione hanno ritenuto, nella propria autonomia decisionale, di apprezzare favorevolmente e fare proprio.

Segnatamente, la Soprintendenza ha chiarito di aver acquisito, sulla base di dati oggettivi ed obiettivamente riscontrabili, tutte le informazioni necessarie per esprimere un parere negativo, che non è sindacabile in questa sede in quanto non affetto da irragionevolezza o illogicità, senza alcuna incertezza poiché le parti esistenti dello stabilimento, su cui la ditta ha proposto i nuovi interventi, non erano fornite di Autorizzazione Paesaggistica rilasciata al tempo della realizzazione e perché lo stabilimento che la ricorrente intende realizzare è posto alla distanza di ml. 115 dall’argine del Torrente Vibrata e, quindi, inferiore al limite richiesto.

Peraltro, sulla base della documentazione agli atti del giudizio, l’area di intervento risulta, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, interna alle perimetrazioni delle zone esondabili del Piano Stralcio Difesa Alluvioni della Regione Abruzzo (PSDA), con la conseguenza che la stessa è sottoposta a vincolo idrogeologico e a rischio di esondazione di talché non può essere sfruttata a fini edificatori.

3.4.§- Deve essere rigettato anche il quinto motivo di gravame atteso che l’area in questione è localizzata entro la fascia di rispetto di 500 mt dal centro abitato, all’interno del quale è rinvenibile la presenza di più di 25 fabbricati, prevista dal

Piano Regionale di gestione integrata dei rifiuti di cui alla Deliberazione di C.R. della Regione Abruzzo n. 110/8 del 2.07.2018, che esclude il funzionamento di impianti di trattamento di rifiuti entro la predetta fascia di salvaguardia. Ai fini della qualificazione di centro abitato il PRGR rinvia al Codice della strada il cui art. 3 comma 1 n. 8 considera tale *“l’insieme di edifici, delimitato lungo le vie di accesso dagli appositi segnali di inizio e fine. Per insieme di edifici si intende un raggruppamento continuo, ancorché intervallato da strade, piazze, giardini o simili, costituito da non meno di venticinque fabbricati e da aree di uso pubblico con accessi veicolari o pedonali sulla strada”*.

Ebbene, contrariamente a quanto dedotto da parte ricorrente, la perimetrazione del centro abitato sulla scorta di una cartografia comunale ufficiale ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 3, comma 1, n. 8, del D.Lgs. n. 285/1992 (Codice della strada) avviene, per espressa previsione normativa, ai soli fini dell’attuazione della disciplina della circolazione stradale, e non può dunque assumere rilievo ad altri fini come quello inerente al rispetto delle prescrizioni obbligatorie e vincolanti sulla distanza degli impianti di gestione rifiuti dai centri abitati poste a tutela della salute pubblica e del contesto paesaggistico ed urbano. Nel caso di specie, il fabbricato della ricorrente ricade entro lo spazio di 500 metri dall’insediamento abitativo costituito da 38 unità abitative di natura residenziale come inserito nel perimetro del centro abitato giusta Deliberazioni di G.C. n. 268 del 27 Giugno 1995 e n.27 del 22/02/2006 e n. 237 del 25/10/2007.

3.5.§- Sono parimenti infondate le doglianze di cui al sesto motivo di ricorso.

Giova osservare in termini generali che per costante giurisprudenza (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 10.2.2020, n. 1780; T.A.R. Campania Napoli Sez. V, 20/11/2019, n. 5440) in materia di impianti per lo smaltimento dei rifiuti, la compatibilità urbanistica ed ambientale non può non costituire presupposto per il legittimo esercizio dell’attività di recupero dei rifiuti.

Nel caso di specie risulta chiaramente attestata la non conformità urbanistica

dell'intervento come emerge dalla nota Prot. 10104 del 26.11.2019 del Comune di Nereto, stante la preclusione posta dall'art. 6.4 delle NTA del P.R.E. che impedisce la localizzazione all'interno della Zona D di industrie insalubri.

3.6.§- Privo di pregio giuridico è anche il settimo motivo giacchè l'area di intervento è ubicata ad una distanza inferiore a 10 metri dai limiti stradali posti dall'art. 2 comma 2 del Regolamento di esecuzione del codice della strada, stante la natura pubblica di Via Pisacane che è riservata al transito veicolare e pedonale della collettività.

3.7.§- Da ultimo, non è meritevole di accoglimento neanche l'ottavo motivo che si appalesa oltre che inammissibile per genericità anche infondato, atteso che il gravato provvedimento regionale non fa alcun cenno alle posizioni di contrarietà sotto il profilo ambientale, sanitario e della sicurezza espresse dalle associazioni ambientaliste e da gruppi politici locali.

4.§- In definitiva, gli argomenti testé rappresentati evidenziano l'infondatezza dei motivi qui esaminati e, per tutte le ragioni sopra esposte, il gravame deve essere respinto.

Il legittimo esercizio dell'attività amministrativa come testé evidenziato esclude in radice qualsiasi responsabilità risarcitoria in capo alla pubblica amministrazione e, conseguentemente, va rigettata anche la richiesta di risarcimento danni per difetto degli elementi costitutivi dell'illecito e perché, comunque, generica ed indimostrata.

5.§-La complessità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese processuali tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 9 febbraio 2022 con
l'intervento dei magistrati:

Umberto Realfonzo, Presidente

Mario Gabriele Perpetuini, Primo Referendario

Giovanni Giardino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Giovanni Giardino

IL PRESIDENTE
Umberto Realfonzo

IL SEGRETARIO