

RESPONSABILITA' DELLA PA: Consiglio di Stato, Sezione Quarta, sentenza 20 giugno 2024, n. 5514

1. Responsabilità della PA – Stipula di accordo per la realizzazione di un impianto di trattamento rifiuti – Successiva irrealizzabilità per legittima variazione urbanistica - Violazione dei principi di buona fede e correttezza – Responsabilità – Risarcimento del danno – Sussiste nei limiti dell'interesse negativo

1. Va condannata al risarcimento dei danni per violazione dei principi di buona fede e correttezza, nei limiti dell'interesse negativo commisurato alle spese effettivamente sostenute (compensi professionali, oneri per la bonifica dell'area, per la presentazione di istanze amministrative e per la redazione di elaborati tecnici), l'amministrazione comunale che, essendo addivenuta alla stipula di apposito accordo con il privato, imponendo obblighi ben precisi, anche di natura economica, abbia ingenerato un legittimo affidamento in ordine alla possibilità di realizzare un impianto di trattamento dei rifiuti che la successiva e prevedibile attività di pianificazione urbanistica territoriale, sebbene legittima, ha reso irrealizzabile.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Comunità Collinare Vigne e Vini e del Comune di Quaranti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 marzo 2024 il consigliere Paolo Marotta e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Viste le conclusioni delle parti.

1. La società LG Service s.r.l. (di seguito nel presente atto, anche società appellante o società) ha chiesto la riforma della sentenza indicata in epigrafe, con la quale il T.a.r. Piemonte, previa loro riunione, ha dichiarato irricevibile, per tardività, il ricorso R.G. n. 878/2021, mentre ha respinto il ricorso R.G. n. 70/2022.

1. L'odierna appellante ha contestato la sentenza impugnata nella parte in cui ha respinto il ricorso con R.G. n. 70/2022, come integrato dai motivi aggiunti e ha condannato la società al pagamento delle spese di lite.

2. La società appellante premette quanto segue.

2.1. Con il ricorso introduttivo del giudizio (R.G. n. 70/2022), la società ha chiesto l'annullamento dei seguenti atti:

- del verbale di deliberazione del Consiglio dell'Unione della Comunità Collinare "Vigne e Vini" del 25 ottobre 2021, n. 13, di adozione di variante ai vigenti piani regolatori comunali, ai sensi dell'art. 17, comma 5, della l.r. 56/77, nella parte nella quale introduce l'art. 39 - bis alle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Quaranti;

- degli atti con i quali il Comune di Quaranti ha rappresentato alla Comunità Collinare Vigne e Vini l'esigenza di adottare la variante in esame;
- della determinazione del Servizio Tecnico – Servizio Mense della Comunità Collinare n. 34 del 22/10/2021 di affidamento “allo studio di progettazione dell'arch. Ezio Bardini della redazione delle varianti specifiche al PRG al fine di inserire una normativa uniformante relativamente agli elementi di tutela paesaggistica ed ambientale del territorio dell'Unione”;

Con successivi motivi aggiunti la società ha chiesto l'annullamento:

- del verbale di deliberazione del Consiglio dell'Unione della Comunità Collinare Vigne e Vini del 2 febbraio 2022, n. 1, di presa d'atto dell'attuale livello di definizione degli studi per l'adeguamento degli strumenti urbanistici dei Comuni facenti parte della Comunità Collinare Vigne e Vini alle indicazioni di tutela per il sito Unesco Paesaggi vitivinicoli del Piemonte per i Comuni associati.
- del verbale di deliberazione del Consiglio dell'Unione della Comunità Collinare “Vigne e Vini” del 2 febbraio 2022, n. 2, nel testo pubblicato all'Albo pretorio online della Comunità “errata corrige”, di approvazione della Variante ai vigenti piani regolatori comunali, ai sensi dell'art. 17, comma 5, della l.r. 56/77, relativamente ai Comuni della predetta Comunità Collinare nella parte nella quale ribadisce l'introduzione dell'art. 39 - bis alle N.T.A. del P.R.G. del Comune di Quaranti;
- della deliberazione del Consiglio della Provincia di Asti del 28 dicembre 2021 n. 53.

2.3. Nel ricorso per motivi aggiunti la società ha chiesto anche *“il risarcimento dei danni patiti e patienti causati dall'adozione degli illegittimi provvedimenti gravati”*.

2.4. La società fa rilevare che nel territorio del Comune di Quaranti, in località Molino Rosso, insiste un complesso immobiliare composto di fabbricati e aree, conosciuto come *“ex Fornace”*, destinato urbanisticamente nel P.R.G. ad attività produttive; tale complesso era oggetto di procedure concorsuali ed esecutive in danno degli originari proprietari da parte di creditori, tra i quali proprio il Comune di Quaranti; in relazione alla presenza di amianto nei fabbricati del predetto compendio, l'Amministrazione comunale disponeva la bonifica dell'area.

2.5. In data 11 aprile 2018 il Comune di Quaranti raggiungeva un accordo con la società LG Service s.r.l. (odierna appellante), che le consentiva di recuperare per conto del Comune le somme spettanti a quest'ultimo e di bonificare l'area dall'amianto, consentendo d'altra parte alla società di individuare nel sito un'area per la installazione di un impianto per il recupero dei fanghi prodotti dai processi di depurazione delle acque reflue.

L'accordo prevedeva testualmente: *“il Comune si impegna a formulare istanza ex art. 590 bis cpc per l'assegnazione dell'immobile in favore della suddetta società (o di altra società alla medesima indicata con congruo preavviso). La società entro 30 giorni dal rilascio della necessaria autorizzazione provinciale allo svolgimento dell'attività di recupero fanghi prodotti dai processi di*

depurazione, come controprestazione degli impegni assunti dal Comune, dovrà versare in un'unica soluzione al Comune l'importo di 30.000 euro a titolo di soddisfazione parziale dei crediti vantati e delle spese sostenute per il recupero dei medesimi nei confronti degli attuali proprietari dell'immobile. Ottenuta l'assegnazione a favore di terzo la società si impegna – a rimuovere le lastre a copertura dei capannoni e delle tettoie attigue contenenti amianto presenti nell'immobile con oneri a proprio carico e con le modalità previste dalla legge; a versare annualmente il seguente corrispettivo determinato in funzione al quantitativo dei fanghi trattati (...). I pagamenti avverranno a rate semestrali, mediante bonifico presso la Tesoreria Comunale. Con la sottoscrizione della presente convenzione, il Comune (...) autorizza la società a presentare alla Provincia di Asti il progetto per la realizzazione dell'attività di recupero fanghi prodotti dai processi di depurazione dell'immobile sito in Quaranti, Loc. Molino Rosso al fine di ottenerne le autorizzazioni previste”.

2.6. Con due successive “*appendici*” all'accordo, stipulate in data 8 aprile 2019 e 8 maggio 2020, le parti rinnovavano alle scadenze i rispettivi impegni; seguiva la sottoscrizione di una terza appendice, in data 10 aprile 2021, con la quale “*ad integrazione e parziale sostituzione del citato protocollo del 11/4/2018 e delle appendici del 8/4/2019 e 8/5/2020 (qui interamente richiamati quali parti sostanziali del presente atto) si conviene e si stipula quanto segue: Il Comune si impegna a non richiedere l'assegnazione ai sensi dell'art. 590 bis cpc; la società si impegna a presentare l'offerta d'acquisto per la prima asta che avverrà il 15/4/2021, a farsi carico delle residue spese legali pattuite ..omissis.. e le spese di procedura connesse all'assegnazione; ad ultimare la procedura per ottenere l'autorizzazione provinciale (..) la società entro 60 giorni dall'acquisizione della proprietà dell'immobile dovrà versare in un'unica soluzione al Comune la differenza tra l'importo assegnato al Comune come risultato della vendita forzata e l'importo di 30.000 euro originariamente pattuito a titolo di soddisfazione parziale dei crediti vantati e delle spese sostenute per il recupero dei medesimi nei confronti degli attuali proprietari dell'immobile. Ottenuta la titolarità dell'immobile, la Società si impegna sin d'ora e anche oltre la scadenza del presente protocollo d'intesa per sé e per i propri eventuali aventi causa (impegnandosi a trasferire gli obblighi derivanti dal presente accordo verso i medesimi) a rimuovere le lastre a copertura dei capannoni e delle tettoie attigue contenenti amianto presenti nell'immobile con oneri a proprio carico e con le modalità previste dalla legge (...). Con la sottoscrizione del presente accordo, il Comune autorizza la società a proseguire nella pratica presentata alla Provincia di Asti per la realizzazione dell'attività di recupero fanghi prodotti dai processi di depurazione dell'immobile sito in Quaranti, Loc. Molino Rosso al fine di ottenerne le autorizzazioni previste”.*

2.7. Conformemente agli impegni assunti, la società appellante, dopo aver acquisito l'area, versava al Comune di Quaranti le somme concordate e si impegnavano a bonificare l'area; l'amministrazione

comunale rinnovava la sua non contrarietà ad ospitare nel proprio territorio l'impianto di trattamento dei rifiuti.

2.8. L'accordo tra il Comune di Quaranti e la società LG Service s.r.l. veniva impugnato davanti al T.a.r. Piemonte (R.G. n. 878/2021) da alcuni Comuni (Comune di Castelletto Molina; Comune di Fontanile; Comune di Mombaruzzo; Comune di Alice Bel Colle e Comune di Ricaldone) e da alcuni cittadini contrari alla realizzazione dell'impianto industriale.

2.9. Con deliberazione n. 13 del 25 ottobre 2021, la "Comunità Collinare Vigne e Vini" - un'Unione di Comuni della quale fa parte anche il Comune di Quaranti e alla quale i Comuni facenti parte dell'Unione hanno delegato l'esercizio in forma associata delle funzioni di pianificazione urbanistica territoriale - adottava una variante urbanistica di tipo normativo, prevedendo l'inserimento nelle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali dell'art. 39 – bis a norma del quale:

"1. Nelle aree per insediamenti per impianti industriali, artigianali, commerciali e terziari così come definiti dall'art. 26 della LR 56/1977 e smi, non sono ammessi insediamenti o interventi di trasformazione fisica o funzionale di aree ed edifici esistenti con destinazioni d'uso che comportino attività insalubri o nocive o inquinanti o moleste (anche con riferimento alla normativa di settore vigente di cui all'art. 216 del TU delle leggi sanitarie richiamato nel DM 5/9/1994) o che generino flussi di traffico, di persone e/o merci, eccessivi in rapporto alla viabilità locale, o che pregiudichino la fruibilità ed il decoro dell'ambiente;

2. In particolare, anche in riferimento alle aree e agli insediamenti con destinazioni d'uso di cui al comma 1 precedente, la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti, anche non pericolosi, anche con connessi impianti ed elementi tecnologici di altezza superiore a quella consentita per gli edifici, non è ammessa quando in una fascia di rispetto di metri 500 siano presenti:

a) elementi di interesse paesaggistico e identitario quali visuali, assi viari di accesso al Sito Unesco, percorsi panoramici, presenza di suoli e/o aree agricole pregiate (vigneti DOC) Così come anche riconosciuti o in base alle prescrizioni dettate dall'art. 33 c.6 delle NTA del Piano Paesaggistico Regionale (PPR) ai sensi dell'art. 2 c.4 delle stesse NTA dei siti (core zone) e delle aree esterne di protezione (buffer zone) inseriti nella lista dei siti del Patrimonio mondiale dell'Unesco, le quali sono finalizzate a mantenere l'uso agrario, tutelare i luoghi del vino, tutelare i siti e i contesti di valore scenico ed estetico e le visuali, garantire un alto livello qualitativo degli interventi edilizi e riqualificare e valorizzare le aree compromesse;

b) edifici con destinazione d'uso residenziale anche parziale;

c) aree naturali protette e siti della rete natura 2000;

d) territori coperti da foreste e boschi, ai sensi dell'art.16 delle NTA del PPR;

e) aree classificate dal PAI come aree a pericolosità molto elevata ai sensi dell'art. 9 comma 5 del PAP'.

2.10. La variante urbanistica veniva definitivamente approvata dalla Comunità Collinare, con successiva deliberazione n. 2 del 2 febbraio 2022 e la modifica della disciplina urbanistica produceva l'effetto di vietare in modo assoluto la realizzazione di nuovi impianti di trattamento e di recupero dei rifiuti non solamente nel sito "ex Fornace", ma sull'intero territorio del Comune di Quaranti.

2.11. La società LG Service s.r.l., in qualità di proprietaria dell'area *de qua*, con ricorso R.G. n. 70/2022, impugnava davanti al T.a.r. per il Piemonte, i provvedimenti sopra richiamati.

2.12. Con la sentenza impugnata, il T.a.r. per il Piemonte, previa loro riunione, ha dichiarato irricevibile, per tardività, il ricorso R.G. n. 878/2021, mentre ha respinto nel merito il ricorso R.G. n. 70/2022 (come integrato da successivi motivi aggiunti).

3. Tanto premesso, la società appellante ha contestato la sentenza impugnata per i seguenti motivi: Erroneità in diritto della sentenza per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1, commi 1, 1-*bis* e 2-*bis*, e 11 della legge n. 241/1990, 1173, 1176 e 1337 c.c.; violazione e/o falsa applicazione della d.G.R. n. 26 del 21/09/2015 "*Linee Guida per l'adeguamento dei P.R.G. alle indicazioni di tutela per il sito Unesco*", del P.P.R. approvato con d.C.R. n. 233 del 03/10/2017; violazione e/o falsa applicazione della d.G.R. n. 18-4076 del 12/11/2021 ("*Criteri per l'individuazione da parte delle province e della città metropolitana delle zone idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti. Precisazioni sulle misure compensative e sull'applicazione della D.G.R. n. 31-7186 del 6 luglio 2018*") e della d.G.R. n. 31-7186 del 6 luglio 2018 nonché degli artt. 196, comma 1, lett. n), 197, comma 1 lett. d), e 199, comma 3 lett. l), del d.lgs. n. 152/2006 e 216 del r.d. n. 1265/1934 (T.U. leggi sanitarie).

3.1. La società appellante fa rilevare che il giudice di primo grado ha rigettato il ricorso R.G. n. 70/2022, sia con riguardo alla domanda di annullamento degli atti impugnati, che con riguardo alla domanda di risarcimento del danno.

Secondo la prospettazione difensiva dell'appellante, il giudice di primo grado non avrebbe attribuito all'accordo intervenuto tra il Comune e la società la corretta qualificazione giuridica, in conformità con quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 241/1990.

3.2. Mentre l'interesse pubblico cui era finalizzato l'accordo sarebbe stato perseguito (con il versamento da parte della società delle somme dovute al Comune dai debitori e con la bonifica dell'area), la società non ha potuto realizzare l'impianto di trattamento dei fanghi, per effetto dell'art. 39 - *bis* delle N.T.A. del P.R.G. (che vieta in modo assoluto nel territorio del Comune di Quaranti la realizzazione di nuovi impianti di trattamento di rifiuti).

3.3. La società appellante sostiene che il Comune di Quaranti sarebbe venuto meno agli obblighi di correttezza e buona fede, di cui agli artt. 1173, 1176 e 1337 c.c. (applicabili anche agli accordi conclusi ai sensi dell'art. 11 della l. n. 241/1990) e che hanno trovato un espresso riconoscimento anche nell'art. 1, co. 2 - *bis*, della legge n. 241/1990 e s.m.i.

3.4. L'appellante avrebbe subito una lesione alla propria posizione soggettiva per effetto della condotta sleale e scorretta del Comune di Quaranti.

La società appellante aveva confidato nella serietà dell'impegno che il Comune aveva assunto con il citato accordo, dedicando tempo, energie e risorse, anche economiche, per tenere fede agli impegni assunti; di contro, le determinazioni assunte dalla Comunità Collinare nell'esercizio delle funzioni amministrative delegate avrebbero sostanzialmente precluso alla società la realizzazione dell'intervento originariamente assentito dall'Amministrazione comunale.

La condotta del Comune di Quaranti sarebbe connotata da *culpa in contrahendo*, con il conseguente obbligo del Comune di risarcire il danno subito, in relazione al c.d. "*interesse negativo*" per aver tenuto nel rapporto con l'appellante una condotta improntata alla mancanza di serietà e alla irresponsabilità.

3.5. La società appellante non contesta l'autonomia della Comunità Collinare di adottare la variante nell'esercizio delle funzioni delegate di pianificazione urbanistica, quanto il contenuto precettivo della disciplina urbanistica introdotta.

La variante deborderebbe dagli aspetti urbanistici, invadendo spazi di tutela paesistico-ambientale e della salute (che esulerebbero dalle competenze del Comune e di riflesso dell'Ente delegato) ed entrando in conflitto con le competenze assegnate dal Codice dell'Ambiente alla Regione e alla Provincia.

3.6. Pur dando atto dell'avvio del procedimento relativo al riconoscimento della zona in questione quale sito Unesco e delle prescrizioni imposte per effetto della entrata in vigore del piano paesaggistico regionale, la società appellante sostiene che la modifica introdotta nella disciplina urbanistica normativa non sia necessaria per salvaguardare l'armonia ambientale del reticolato agricolo vitivinicolo costituente l'identità del sito Unesco.

Fa rilevare che la perimetrazione del sito Unesco si compone di un nucleo centrale (c.d. "*core zone*") e di una fascia esterna (c.d. "*buffer zone*") e che i territori dei Comuni della Comunità Collinare ricadrebbero solamente in parte nella "*buffer zone*", mentre il sito "ex Fornace" sarebbe addirittura esterno alla "*buffer zone*".

La Comunità Collinare, vietando la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti anche al di fuori della c.d. "*buffer zone*", avrebbe introdotto una limitazione non necessaria per salvaguardare il sito Unesco.

3.7. La società appellante ribadisce che la tutela paesistico ambientale e la tutela della salute non spettano al Comune; sotto tale ultimo profilo, la variante violerebbe l'art. 216, comma 5, del r.d. n. 1265/1934 (a norma del quale: *“Una industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe, può essere permessa nell’abitato, quante volte l’industriale che l’esercita provi che, per l’introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato”*).

3.8. Il giudice di primo grado ha respinto le censure relative alla variante per contrasto con la d.G.R. n. 18 del 12/11/2021 - con il quale la Regione Piemonte ha dettato alle Province *“i criteri per l’individuazione delle zone idonee alla localizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti”*.

Il giudice di primo grado ha evidenziato in primo luogo che detta deliberazione regionale è stata approvata in data successiva a quella di adozione della variante impugnata; in secondo luogo, ha evidenziato che la citata deliberazione stabilisce espressamente che *“in virtù della loro valenza al contempo agricola e paesaggistica, sono inadeguati i terreni classificati dai vigenti PRGC a destinazione d’uso agricola vitati destinati alla produzione di prodotti D.O.C.G. e D.O.C.”*, tra i quali sono ricompresi i terreni su cui dovrebbe insistere l’impianto in questione”.

La società appellante evidenzia che il compendio *“ex Fornace”* ha una destinazione produttiva, ospita dei fabbricati industriali e i terreni pertinenziali non sono destinati alla produzione vitivinicola.

Il compendio sarebbe fuori dalla c.d. *“buffer zone”*; una corretta istruttoria avrebbe consentito di accertare che non ricorrevano i presupposti per l’approvazione della variante urbanistica contestata.

3.9. La variante urbanistica (nella parte in cui vieta la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti) sarebbe illegittima, in quanto invade le competenze della Regione e della Provincia.

Il quadro normativo di riferimento è costituito dalle disposizioni normative di cui ai seguenti articoli:

- art. 196 (Competenze delle regioni), comma 1, lett. n), d.lgs. n. 152/2006, a norma del quale:

“1. Sono di competenza delle regioni, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195: ..omissis.. n) la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'articolo 195, comma 1, lettera p)”;

- art. 197 (Competenze delle province), comma 1, lett. d), d.lgs. n. 152/2006, a norma del quale:

“1. In attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei 14 rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con

le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare: ..omissis.. d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'ente di governo dell'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti”;

- art. 199 (Piani regionali), comma 3 lett. l), d.lgs. n. 152/2006 (“Piani regionali”) che prevede:

“3. I piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono inoltre: ..omissis.. l) i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera p)”.

La d.G.R. Piemonte n. 18 del 12 novembre 2021 non include le aree ricomprese nella c.d. buffer zone del sito Unesco tra quelle inidonee alla realizzazione di impianti di trattamento dei rifiuti; a fortiori, non vi sarebbe motivo per vietare la realizzazione di impianti di trattamento dei rifiuti in aree estranee alla c.d. “buffer zone”.

4. Sotto il profilo risarcitorio, la società appellante chiede il ristoro delle seguenti voci di danno:

- a) spese tecniche di progettazione, calcoli strutturali, calcoli scarichi e raccolta acque reflue, autorizzazione VV.FF. e sondaggio del terreno, pari ad € 170.104,00;
- b) spese legali e pagamenti disposti in favore del Comune di Quaranti e in favore di Arpa Piemonte, pari ad € 90.189,93;
- c) spese per rimozione di eternit abbandonato sul suolo, pari ad € 2.400,00;
- d) spese per analisi del contesto ambientale e per studio di Valutazione ambientale strategica, pari ad € 260.024,66.

Alle predette spese dovrebbero aggiungersi anche le spese per la perizia di stima per la rimozione delle lastre di copertura in eternit e smaltimento, pari ad € 178.342,00.

5. Si sono costituiti in giudizio il Comune di Quaranti e la Comunità Collinare Vigne & Vini.

6. Con distinte memorie, depositate in data 5 febbraio 2024, il Comune di Quaranti e la Comunità Collinare Vigne e Vini hanno eccepito l'inammissibilità dell'appello, per violazione del principio di specificità dei motivi di gravame, di cui all'art. 101, comma 1, c.p.a., e per la proposizione di nuove domande/nuovi motivi, in violazione dell'art. 104 c.1 c.p.a.

6.1. In particolare, le amministrazioni resistenti sostengono che nel ricorso di primo grado la pretesa risarcitoria era ricollegata alla dedotta illegittimità degli atti di approvazione della variante parziale; nell'atto di appello, invece, la società LG Service s.r.l. pone a fondamento della propria richiesta risarcitoria, anziché gli atti dell'Unione Collinare, il comportamento del Comune di Quaranti, a suo

dire in contrasto con “*le clausole generali di condotta ex artt. 1173, 1176 e 1337 c.c. e l. co. 2-bis l. 241/90, che com'è noto impongono di comportarsi diligentemente, prudentemente e secondo correttezza e buona fede*”.

Le ragioni poste alla base della domanda risarcitoria presenterebbero carattere di novità, non essendo state in precedenza prospettate davanti al giudice di primo grado.

6.2. Le amministrazioni resistenti evidenziano inoltre che la società appellante asserisce che la variante impugnata sarebbe illegittima in quanto “*il Comune e di riflesso l'ente delegato Comunità Collinare, non è amministrazione specificamente preposta alla tutela di interessi paesistico ambientali o della salute e perché svuota di contenuto le competenze pianificatorie che il Codice dell'Ambiente assegna alla Regione e alla Provincia per l'individuazione delle aree inidonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti*” (pag. 8 e pagg.10 e segg. ricorso in appello); tale censura sarebbe inammissibile, in quanto non trova riscontro né nel ricorso introduttivo del giudizio, né nei successivi motivi aggiunti; analogamente sarebbe inammissibile la censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 216, comma 5, del r.d. n. 1265/1934 (pagg. 11-12 appello), mai dedotta in primo grado.

6.3. In definitiva, l'appello sarebbe inammissibile, da un lato, per violazione dell'art. 101 c.p.a., in quanto non censura in modo specifico i singoli capi della sentenza, limitandosi ad alcune critiche generiche e, dall'altro, amplia il *thema decidendum* introducendo argomenti nuovi in violazione dell'art. 104 c.p.a.

6.4. Nel merito, le amministrazioni resistenti contestano la fondatezza della prospettazione di parte appellante, negando in punto di fatto che l'area *ex Fornace* sia “*... fuori dalla buffer zone e ricade nell'ambito applicativo della variante solo perché è stata creata una fascia di rispetto di 500 metri dalla buffer zone ...*” (pag. 14 appello).

Tale conclusione sarebbe smentita da quanto precisato dalla Direzione Ambiente, Governo e Tutela del Territorio – Settore territorio e Paesaggio nella nota 3 settembre 2018 prot. 22830, in cui viene specificato “*... che l'area di intervento ricade ... nella buffer zone del sito denominato “I paesaggi vitivinicoli del Piemonte Langhe- Roero Monferrato ...”*”.

In ogni caso, contestano quanto sostenuto *ex adverso* anche sul piano giuridico, evidenziando che il Comune ha specifiche e precise competenze in materia ambientale e paesaggistica.

6.5. Con riguardo alla dedotta violazione degli artt. 196-197 e all'art. 199 del Codice dell'Ambiente, le amministrazioni resistenti richiamano comunque l'art. 3 - *ter*, l'art. 3 - *quater* e l'art. 177, comma 4, del Codice dell'Ambiente, evidenziando che detto Codice attribuisce agli Enti locali competenze specifiche in materia di protezione dell'ambiente e in materia di gestione dei rifiuti.

7. Con memoria di replica, depositata in data 14 febbraio 2024, la società appellante ha contestato la fondatezza delle eccezioni sollevate dalle amministrazioni resistenti e ha insistito per l'accoglimento dell'appello.

8. All'udienza pubblica del 7 marzo 2024, nel corso della quale il difensore delle amministrazioni resistenti (avvocato Maurizio Gorla) ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

9. Con riguardo alla eccezione di inammissibilità del ricorso, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, sollevata nel corso della odierna udienza pubblica, il Collegio deve rilevare che le amministrazioni appellanti avrebbero dovuto impugnare, con appello incidentale, la sentenza impugnata nella parte in cui il giudice di primo grado ha ritenuto (implicitamente) la sussistenza della propria giurisdizione.

L'art. 9 c.p.a. dispone: *“1. Il difetto di giurisdizione è rilevato in primo grado anche d'ufficio. Nei giudizi di impugnazione è rilevato se dedotto con specifico motivo avverso il capo della pronuncia impugnata che, in modo implicito o esplicito, ha statuito sulla giurisdizione”*.

In ogni caso, l'eccezione di inammissibilità, per difetto di giurisdizione, è infondata sia con riguardo alla domanda di annullamento degli atti impugnati, che con riguardo alla domanda risarcitoria, essendo quest'ultima ancorata anche all'accordo intervenuto tra il Comune di Quaranti e la società appellante, che, avendo ad oggetto l'esercizio di potestà di natura pubblicistica, deve essere qualificato come accordo di diritto pubblico, di cui all'art. 11 della l. n. 241/1990 e, in quanto tale, assoggettato alla giurisdizione esclusiva del g.a., ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. a), punto 2, c.p.a.

10. Sempre in via preliminare, il Collegio è chiamato ad esaminare le altre eccezioni di rito, sollevate dalle amministrazioni resistenti.

10.1. Non è fondata l'eccezione di inammissibilità dell'appello per modifica della *causa petendi*.

Secondo la tesi delle amministrazioni resistenti, nel ricorso di primo grado la domanda risarcitoria sarebbe stata ricollegata alla dedotta illegittimità degli atti di approvazione della variante urbanistica; nell'atto di appello, la società appellante avrebbe posto a fondamento della domanda risarcitoria, più che gli atti dell'Unione dei Comuni, il comportamento del Comune di Quaranti, per contrasto con gli obblighi di correttezza e buona fede di cui agli artt. 1173, 1176 e 1337 c.c. e all'art. 1, co. 2-bis l. 241/90.

10.2. In realtà, con il primo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società aveva sostenuto di aver maturato, a seguito della sottoscrizione dell'accordo con il Comune di Quaranti e delle successive appendici, l'aspettativa qualificata al mantenimento dell'assetto urbanistico previgente all'adozione della variante impugnata, che, impedendole di dar corso all'intervento progettato,

sarebbe stata adottata in spregio dei diritti dalla stessa acquisiti, nonché in violazione del principio di legittimo affidamento.

Con il secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, la società aveva sostenuto che il Comune di Quaranti e la Comunità Collinare avrebbero dovuto esternare compiutamente le puntuali ragioni che li avevano indotti al repentino *revirement* in ordine alla realizzazione dell'intervento nel complesso immobiliare "ex Fornace", tenendo conto del fatto il divieto di cui all'art. 39 – *bis* sarebbe intervenuto a distanza di pochi mesi dalla sottoscrizione dell'ultima appendice all'accordo dell'11 aprile 2018.

Quindi, già nel ricorso di primo grado, la società aveva lamentato la violazione dell'affidamento ingenerato dalla stipula dell'accordo intervenuto con il Comune di Quaranti e delle successive appendici negoziali; non si può quindi ritenere che la società appellante abbia mutato la domanda inizialmente proposta (*mutatio libelli*).

10.3. Vero è invece che la società appellante, senza modificare la *causa petendi*, ha meglio delimitato l'oggetto della domanda, limitando la pretesa risarcitoria all'interesse negativo, consistente nel ristoro delle spese sostenute e nelle perdite subite per effetto del mancato adempimento degli impegni pattiziamente assunti dal Comune di Quaranti (con esclusione del lucro cessante).

La delimitazione del perimetro della domanda risarcitoria integra una *emendatio libelli* e deve quindi ritenersi ammissibile.

11. È fondata l'eccezione di inammissibilità di alcune censure poste alla base della domanda di annullamento degli atti impugnati.

11.1. Non sono ammissibili le censure relative alla dedotta violazione dell'art. 216, comma 5, del r.d. n. 1265/1934 (pagg. 11-12 del ricorso in appello), come pure quelle relative alla dedotta violazione delle competenze definite dal Codice dell'Ambiente (pagg. 14 e 15 del ricorso in appello), in quanto non trovano riscontro né nel ricorso introduttivo del giudizio, né nei successivi motivi aggiunti.

Nella memoria di replica, depositata in data 14 febbraio 2024, la società appellante, pur contestando genericamente l'eccezione di inammissibilità, non ha dimostrato la proposizione delle censure in questione nel giudizio di primo grado.

12. Parzialmente fondata l'eccezione di inammissibilità dell'atto di appello, per violazione dell'art. 101 c.p.a., in quanto, da un lato, l'appellante non avrebbe censurato in modo specifico i singoli capi della sentenza, limitandosi ad alcune critiche generiche e, dall'altro, avrebbe ampliato il *thema decidendum*, introducendo argomenti nuovi in violazione dell'art. 104 c.p.a.

Il Collegio ritiene che il ricorso in appello contenga tutti gli elementi essenziali individuati dall'art. 101 c.p.a., contenendo degli elementi di critica nei confronti della sentenza impugnata, con la

conseguenza che l'atto di appello, depurato delle censure nuove articolate per la prima volta in grado di appello, deve essere esaminato nel merito.

13. Limitando lo scrutinio alle censure ammissibili in grado di appello (con esclusione quindi di quelle formulate per la prima volta in grado di appello, indicate al punto 11.1. della presente decisione), ritiene **il Collegio che i vizi di legittimità denunciati dalla società appellante non siano idonei ad infirmare la legittimità degli atti impugnati.**

13.1. Con i provvedimenti impugnati l'Unione di Comuni denominata "*Comunità Collinare Vigne e Vini*" ha approvato una variante specifica al piano regolatore, ai sensi dell'art. 17, comma 5, della l.r. n. 56/1977.

Trattasi di una variante urbanistica normativa, che concerne tutti i Comuni facenti parte dell'Unione e che, con specifico riferimento alla posizione del Comune di Quaranti, prevede l'inserimento nelle norme tecniche di attuazione del piano regolatore comunale dell'art. 39 – *bis*, a norma del quale nelle aree destinate ad insediamenti industriali, commerciali, artigianali e terziari non sono consentiti nuovi insediamenti o interventi di trasformazione fisica o funzionale di aree o edifici esistenti che comportino attività insalubri o nocive, inquinanti o moleste.

In particolare, è vietata la realizzazione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, anche non pericolosi, che ricadano in una fascia di rispetto di 500 metri da elementi di interesse paesaggistico e identitario anche in riferimento alle linee guida approvate con deliberazione di Giunta regionale n. 26 – 2132 del 21 settembre 2015.

13.2. Nella deliberazione n. 2/2022 del 2 febbraio 2022, il Consiglio della Comunità Collinare dà atto delle ragioni della modifica apportata alla disciplina urbanistica dei Comuni facenti parte dell'Unione, evidenziando di aver intrapreso il percorso di adeguamento obbligatorio ai contenuti del piano paesaggistico regionale, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 233-35836 del 3 ottobre 2017, e che, nell'ambito del predetto percorso, è emersa la necessità di prevedere forme di tutela ambientale con riguardo al procedimento di riconoscimento del sito UNESCO, in particolare per quanto riguarda le aree per insediamenti industriali e artigianali e le relative previsioni di trasformazione, connesse in particolare con interventi per impianti tecnologici che possono rappresentare elementi di contrasto con le esigenze di conservazione e di valorizzazione del territorio.

13.3. La stessa società appellante riconosce la legittimazione dell'Unione dei Comuni ad adottare la variante alla strumentazione urbanistica, in quanto Amministrazione legittimamente delegata all'esercizio in forma associata delle funzioni di pianificazione urbanistica di competenza comunale.

13.4. **Deve conseguentemente ritenersi rimessa alla discrezionalità della Amministrazione la individuazione, a livello di strumentazione urbanistica, delle misure dirette a salvaguardare i valori ambientali identitari di una determinata zona.**

13.5. Venendo in rilievo una variante urbanistica di carattere normativo, che concerne tutte le aree per insediamenti industriali, commerciali, artigianali e terziari, deve ritenersi che l'Amministrazione procedente non sia tenuta ad un obbligo di puntuale motivazione.

Nel caso di specie, peraltro, come sopra evidenziato, i provvedimenti impugnati sono adeguatamente motivati con la necessità di salvaguardare il territorio dei Comuni dell'Unione nell'ambito del procedimento di riconoscimento dell'area in questione come sito Unesco e di assicurare nel contempo l'adeguamento degli strumenti di pianificazione urbanistica comunale al piano paesaggistico regionale, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 233-35836 del 3 ottobre 2017, e alle linee guida Unesco, approvate con deliberazione di Giunta regionale n. 26 – 2132 del 21 settembre 2015.

13.6. Debbono essere disattese anche le censure basate sulla considerazione che la perimetrazione del sito Unesco si compone di un nucleo centrale (c.d. "core zone") e di una fascia esterna (c.d. "buffer zone") e che i territori della Comunità Collinare ricadrebbero solamente in parte nella c.d. "buffer zone", non essendo precluso ai Comuni e, conseguentemente all'Ente da essi delegato per l'esercizio in forma associata delle funzioni di pianificazione comunale, l'individuazione di forme ulteriori di tutela dei propri valori ambientali e identitari rispetto a quelle rivenienti dalle prescrizioni del piano paesaggistico regionale o dall'avviato processo di riconoscimento della zona come sito Unesco.

13.7. Debbono conseguentemente ritenersi prive di rilievo dirimente la considerazione che il compendio "ex Fornace" abbia una destinazione produttiva e ricada in zona non avente destinazione vitivinicola (nella quale sono già presenti altri fabbricati industriali) o l'ulteriore considerazione secondo la quale la realizzazione dell'impianto di trattamento dei rifiuti sarebbe compatibile con i criteri individuati dalla Regione Piemonte, con deliberazione del 12 novembre 2021 n. 18.

14. **L'accordo sottoscritto in data 11 aprile 2018 tra il Comune di Quaranti e la società appellante, se non si rivela idoneo ad infirmare la legittimità degli atti impugnati di modifica della disciplina urbanistica normativa delle aree industriali del territorio comunale, che sono espressione delle legittime prerogative istituzionali del Comune** (delegata in questo caso all'Unione dei Comuni denominata "Comunità Collinare Vigne e Vini" per la gestione in forma associata dei poteri di pianificazione territoriale comunale), **assume tuttavia rilevanza sotto il profilo risarcitorio.**

In particolare, si tratta di una responsabilità civile per lesione dei principi di buona fede e affidamento, anche in relazione ai doveri di informazione, che devono essere rispettati, avuto riguardo alla specificità della fattispecie in esame, anche nell'ambito di un rapporto pubblicistico.

L'art. 11, comma 4, della l. n. 241/1990 stabilisce che: *“4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato”*.

14.1. Il Collegio deve rilevare che l'accordo dell'11 aprile 2018 e le tre successive “appendici”, stipulate in data 8 aprile 2019, 8 maggio 2020 e 10 aprile 2021, prevedevano degli specifici obblighi sia a carico del Comune che a carico della parte privata.

Conformemente agli impegni assunti, la società appellante, dopo aver acquisito l'area, ha versato al Comune di Quaranti le somme concordate e ha posto in essere atti di bonifica dell'area, in previsione della realizzazione dell'impianto di smaltimento dei rifiuti nell'ambito del complesso immobiliare denominato “*ex Fornace*”,

Senonché la successiva modifica delle norme tecniche di attuazione del piano regolatore generale del Comune di Quaranti, approvata mediante il ricorso alla delega delle funzioni all'Unione dei Comuni, ha di fatto vanificato gli impegni pattiziamente assunti dal Comune di Quaranti, precludendo alla società appellante la possibilità di realizzare l'impianto di trattamento dei rifiuti.

14.2. L'art. 11, comma 2, della l. n. 241/1990 dispone: *“Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità, per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili. Gli accordi di cui al presente articolo devono essere motivati ai sensi dell'articolo 3”*.

Secondo principi giurisprudenziali consolidati alla luce della disposizione normativa sopra richiamata, sono applicabili agli accordi pubblico - privato gli artt. 1175 e 1375 c.c., ossia i principi di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto, che sono espressione del dovere costituzionale di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost. (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 30 maggio 2022 n. 4331).

Sia il piano paesaggistico regionale, approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 233-35836 del 3 ottobre 2017, che il procedimento avviato per il riconoscimento della zona quale sito Unesco sono antecedenti alla stipula dell'accordo dell'11 aprile 2018 e delle successive appendici negoziali, con la conseguenza che il Comune di Quaranti non avrebbe dovuto ingenerare nella società un legittimo affidamento nella possibilità di realizzare l'impianto di trattamento dei rifiuti, imponendo ad essa degli obblighi ben precisi (anche di natura economica) in previsione della realizzazione di un progetto industriale, che la successiva (e prevedibile) attività di pianificazione urbanistica territoriale avrebbe reso irrealizzabile.

14.3. Per effetto dell'accordo dell'11 aprile 2018 e delle successive appendici negoziali, la società ha sostenuto delle spese che debbono essere ristrate nei limiti dell'interesse negativo.

Ritiene conseguentemente il Collegio, ai sensi dell'art. 34, comma 4, c.p.a., che il Comune di Quaranti debba essere condannato al pagamento in favore della società appellante delle spese sostenute da quest'ultima antecedentemente alla adozione della variante urbanistica (di cui alla deliberazione n. 13 del 25 ottobre 2021 della "Comunità Collinare Vigne e Vini") per le seguenti voci:

- a) compensi professionali corrisposti dalla società ai legali del Comune di Quaranti (cui si fa riferimento nell'accordo dell'11 aprile 2018) e somme versate a vario titolo al Comune di Quaranti (in esecuzione del predetto accordo e delle successive appendici negoziali) e non recuperate dalla società o non recuperabili;
- b) spese effettivamente sostenute dalla società per la rimozione dell'amianto e la bonifica dell'area oggetto dell'accordo;
- c) spese sostenute (in conseguenza dell'accordo dell'11 aprile 2018 e delle relative appendici negoziali) per la presentazione di istanze amministrative e/o per la redazione di elaborati tecnici, finalizzati alla realizzazione dell'impianto di smaltimento dei rifiuti.

Non sono ristorabili le spese relative alla acquisizione dell'area (che comunque costituisce un incremento del patrimonio aziendale della società) e le spese alle quali non sia allegata la relativa documentazione giustificativa anche di natura contabile e fiscale (fatture; quietanze di pagamento; etc.), nonché le spese che non siano espressamente previste nell'accordo dell'11 aprile 2018 o nelle successive appendici negoziali o che non siano conseguenza immediata e diretta dei predetti accordi o che siano state effettuate dopo la deliberazione di adozione della variante urbanistica.

Si fissa il termine di 180 (centottanta) giorni, decorrenti dalla data di presentazione da parte della società al Comune di Quaranti della documentazione giustificativa delle spese sostenute, per l'effettuazione del pagamento da parte del predetto Comune delle spese ristorabili (nei termini sopra indicati).

15. In conclusione, in accoglimento parziale del ricorso in appello, deve essere respinta la domanda di annullamento degli atti impugnati, mentre va accolta nei termini di cui sopra la domanda risarcitoria.

16. In ragione del parziale fondatezza delle domande formulate dalla società appellante, le spese del doppio grado di giudizio debbono essere compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, condanna il Comune Quaranti a ristorare il danno subito dalla società appellante, secondo le modalità e nei termini indicati in motivazione.

Respinge ogni altra domanda.

Compensa le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Lopilato, Presidente FF

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Paolo Marotta, Consigliere, Estensore