

Publicato il 05/09/2024

N. 07435/2024REG.PROV.COLL.  
N. 10363/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10363 del 2021, proposto da Comune di Ozzano dell'Emilia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessandro Lolli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

*contro*

Servizi per l'Ambiente S.r.l.S., Immobiliare Varignana S.S., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Federico Gualandi, Francesca Minotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia.

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 825/2021.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Servizi per L'Ambiente S.r.l.S. e di Immobiliare Varignana S.S.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 giugno 2024 il Cons. Maurizio Santise e uditi per le parti gli avvocati viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. Con appello tempestivamente notificato alle società appellate e regolarmente depositato nella Segreteria del Consiglio di Stato, il Comune appellante ha esposto quanto segue:

- in data 31 gennaio 2008 il Comune di Ozzano dell'Emilia approvava la variante n. 16 al Piano Regolatore Generale (PRG) mediante la quale veniva ammessa la possibilità di effettuare l'intervento di stoccaggio rifiuti oggetto della presente controversia;

- in data 27 giugno 2011 il Comune sottoscriveva con Immobiliare Varignana s.s., Impresa A. Guidi s.p.a. (oggi Servizi per l'ambiente) e Grillini s.r.l. uno specifico accordo ex art. 18 l.r. n. 20/2000 per l'inserimento nelle previsioni della variante del Piano Operativo Comunale (POC), poi approvata con delibera di C.C. n. 39 del 16/5/2012, di un'area per la realizzazione:

a) di un impianto per la gestione e coordinamento dell'attività di raccolta e selezione dei materiali riciclabili (da realizzarsi da parte della Grillini s.r.l. su area di sua proprietà);

b) di un impianto di stoccaggio temporaneo e di recupero dei rifiuti classificati non pericolosi (da realizzarsi da parte della A. Guidi S.p.a. su area della Varignana s.s.);

- in data 8 maggio 2017, veniva stipulato nuovo accordo ex art. 18 l.r. n.

20/2000, nel quale si prevedeva un periodo di due anni, decorrente dall'approvazione della variante di POC avvenuta in data 20 dicembre 2017, entro il quale le parti si impegnavano ad individuare una localizzazione alternativa dell'impianto e gli attuatori si impegnavano a non presentare il progetto; decorso tale periodo, all'attuatore erano concessi sei mesi per presentare le istanze necessarie all'approvazione del progetto;

- in data 19 giugno 2020 Servizi per l'ambiente s.r.l.s. presentava l'istanza di Piano Urbanistico Attuativo (PUA) con valore di permesso di costruire;

- in data 1° ottobre 2020 il Comune, previa valutazione delle osservazioni degli istanti, comunicava il provvedimento di rigetto;

- in data 5 ottobre 2020, Servizi per l'Ambiente srls inviava al Comune una istanza di riesame con richiesta di annullamento in autotutela, rigettata dal Comune in data 19 ottobre 2020.

Successivamente le società appellate decidevano di impugnare i suddetti provvedimenti con ricorso straordinario al Capo dello Stato, che veniva successivamente trasposto dinanzi al T.a.r. competente.

Il T.a.r. per l'Emilia Romagna, con sentenza n. 825 del 2021, accoglieva il ricorso presentato da Servizi per l'Ambiente S.r.l.s. e Immobiliare Varignana s.s.

2. Il Comune, quindi, impugnava la predetta sentenza, deducendo i seguenti motivi di appello:

*I. ERROR IN IUDICANDO: SULL' ASSENZA DI BUONA FEDE IN CAPO ALL' AMMINISTRAZIONE E LA PERENTORIETA' DEL TERMINE INDICATO NELL' ACCORDO. Violazione di legge per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1175 e 1375 c.c.*

La sentenza è erronea perché il termine per la presentazione delle istanze necessarie all'approvazione del progetto è perentorio e quindi

l'amministrazione era tenuta a rispettare l'accordo e si sarebbe, quindi, comportata correttamente.

II. ERROR IN IUDICANDO: *SULLA PROROGA DEI TERMINI DI CUI ALL' ART. 103 COMMA 2 BIS DEL D.L. 18/2020 - Violazione di legge per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 103 comma 2 bis del D.L. 18/2020.*

Non sarebbe applicabile il d.l. n. 18 del 2020, in quanto nella fattispecie le parti hanno stipulato un accordo procedimentale o preliminare, finalizzato alla condivisione, tra il Comune ed il privato, di un assetto urbanistico che potrà essere oggetto di un futuro piano urbanistico, non annoverabile tra le convenzioni di lottizzazione o accordi similari alle quali sarebbe applicabile la predetta disciplina.

III. ERROR IN IUDICANDO: *SULLA OBBLIGATORIETA' DI SVOLGERE LO SCREENING NEL TERMINE DI 30 MESI - Violazione di legge per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 comma 1 e dell'art. 11 comma 4 della L.R. 4/2018 - Eccesso di potere per errata interpretazione dell'art. 3 comma 2 dell'accordo ex art. 11 e dell'art. 7 punto 6 delle N.T.A.*

Lo screening era certamente essenziale all'approvazione del PUA con valore di permesso di costruire e la dicitura "istanze necessarie" deve ricomprendere, in una corretta interpretazione dell'accordo, tutto quanto necessario al fine di ottenere l'approvazione del PUA con valore di PdC e, quindi, anche l'istanza per il rilascio di V.i.a.

IV. ERROR IN IUDICANDO: *IN RELAZIONE ALLA TEMPESTIVITA' DELLO SCREENING E ALLA SUA NECESSITA' NEL PROCEDIMENTO. - Eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà della sentenza, nonché per omessa valutazione di un fatto dirimente.*

L'archiviazione dell'istanza volta al rilascio della V.i.a. sarebbe dovuta alla totale responsabilità delle società, che non ha prodotto le integrazioni richieste

da AACM di ARPAE. Ad oggi, dunque, la domanda di screening alla VIA risulta respinta e il relativo procedimento archiviato. Anche, quindi, a voler applicare la proroga di novanta giorni prevista dall'art. 103 comma 2 bis d.l. n. 18/2020, l'archiviazione del procedimento avvenuta il 10 maggio 2021, richiederebbe oggi una eventuale nuova istanza da parte dei ricorrenti, con evidente superamento del termine per eseguire lo screening.

V. ERROR IN IUDICANDO: *SULLA NECESSITA' DI VAS/VALSAT PRIMA DELLO SCREENING - Violazione di legge per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 5 L. R. Emilia Romagna 20/2000.*

Solo dopo il deposito del PUA può logicamente essere fatta la valutazione per capire se il PUA

modifica o meno il POC, con la conseguente necessità di sottoposizione a VAS solo all'esito di detta verifica. L'Amministrazione non poteva quindi fare altro che attendere il deposito del PUA per ulteriori valutazioni in concreto.

VI. ERROR IN IUDICANDO: *PER AVERE VIOLATO L'ORDINANZA DEL CONSIGLIO DI STATO IN RELAZIONE ALLE SPESE PROCESSUALI. Eccesso di potere per avere deciso la liquidazione delle spese della fase cautelare, già compensato dal Consiglio di Stato.*

E', altresì, illegittima la statuizione del T.a.r. nella parte in cui fa salvo quanto disposto in sede cautelare sulle spese, perché l'ordinanza cautelare è stata annullata dal Consiglio di Stato in sede di appello cautelare con compensazione delle spese del doppio grado giudizio.

Alla pubblica udienza del 27 giugno 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Tanto premesso in punto di fatto l'appello è infondato.

Al centro del presente giudizio si pone il provvedimento del 1° ottobre 2020 con cui il Comune ha respinto l'istanza di PUA con valore di permesso di

costruire presentata dalle appellate, in quanto sarebbe divenuto inefficace il POC 2017 relativamente alla previsione denominata “Comparto per il completamento del polo impianti per il trattamento e riciclo dei rifiuti Ca’ Bassone”. Ciò perché, ai sensi dell’art. 3, comma 2, dell’accordo stipulato ai sensi dell’art. 18 l.r. n. 20 del 2020, le appellate, secondo la prospettazione del Comune, avrebbero dovuto presentare le istanze necessarie all’approvazione del progetto entro 30 mesi decorrenti dall’approvazione della variante al POC. Nel caso di specie, le appellate hanno però presentato entro il termine predetto (che sarebbe scaduto il 20 giugno 2020) esclusivamente l’istanza di permesso di costruire e non anche quella, altrettanto necessaria, di V.i.a. che è stata presentata solo in data 2 settembre 2020.

4. Il T.a.r. ha accolto il ricorso di primo grado proposto dalle appellate sulla base dei seguenti argomenti:

a) il Comune avrebbe violato i principi di correttezza e buona fede nello scadenzare i tempi di presentazione delle istanze necessarie all’approvazione del progetto con valore di permesso di costruire, in quanto, “dopo il biennio accordato nel precipuo interesse del Comune, i soggetti privati dovevano concentrare gli sforzi in una cornice temporale ristretta”. Ne conseguirebbe che “risulta incongrua e arbitraria la pretesa di ricondurre la procedura di assoggettabilità a VIA nell’elenco delle attività da intraprendere – inderogabilmente – entro la delineata cornice temporale semestrale” (pag. 10 della sentenza impugnata);

b) in ogni caso la presentazione dell’istanza di V.i.a. sarebbe tempestiva perché l’iniziale termine entro cui presentare le istanze necessarie all’approvazione del progetto è stato prorogato di 90 giorni alla luce dell’art. 103 comma 2-*bis* del d.l. 17 marzo 2020 n. 18;

c) l’unica istanza da avviare entro i 30 mesi aveva per oggetto la VAS/Valsat e

le ricorrenti hanno

provveduto depositando il rapporto ambientale unitamente all'istanza di PUA. Secondo, invece, il Comune appellante non ci sarebbe stata alcuna violazione dei principi di buona fede e correttezza perché il termine entro cui presentare le istanze necessarie all'approvazione del progetto era stato fissato di comune accordo con le appellate.

5. Orbene, ritiene il Collegio che l'appello sia infondato con conseguente sostanziale conferma della sentenza di primo grado.

Esaminando l'accordo stipulato in data 8 maggio 2017 tra le parti del presente giudizio, ai sensi dell'art. 18 l.r. n. 20 del 2000, emerge che le società appellate si sono impegnate a non presentare le istanze necessarie all'approvazione del progetto fino al termine di 2 anni decorrenti dall'approvazione della variante di POC (art. 3, comma 1) e nel caso in cui entro il predetto termine non si fosse pervenuti all'individuazione di aree alternative "le società potranno presentare le istanze necessarie all'approvazione del progetto fino al termine di 30 mesi decorrenti dall'approvazione del progetto" (art. 3, comma 2).

Si tratta di una modulazione dei tempi per la presentazione delle istanze molto peculiare e chiaramente sbilanciata in favore del Comune, alla luce della legittima necessità, palesata nello stesso accordo, di non aumentare il clima di conflittualità a causa delle contestazioni di alcuni cittadini rispetto alla localizzazione dell'impianto di trattamento dei rifiuti.

Su queste basi, il Comune avrebbe dovuto, quindi, valutare l'istanza delle appellate con ragionevolezza e con lo stesso spirito collaborativo mostrato dalle stesse società appellate.

Non si tratta certamente di legittimare una "facoltà esercitabile senza limiti di tempo secondo l'arbitrio dell'attuatore", come si legge nel provvedimento di rigetto impugnato, ma di contemperare opposte esigenze, quello certamente

legittimo alla tempestiva definizione del procedimento, anche se per due anni tale esigenza non è stata soddisfatta, e quello, altrettanto legittimo, delle società appellate, di portare ad esecuzione, dopo due anni di attesa, gli interventi programmati con la presentazione delle istanze necessarie alla realizzazione del progetto.

5. Nel caso di specie, secondo il Comune la domanda andrebbe inesorabilmente respinta perché le appellate hanno presentato l'istanza di V.i.a. solo il 2 settembre 2020 quando il termine sarebbe scaduto già il 20 giugno 2020.

Tale conclusione è decisamente sproporzionata e irragionevole, in considerazione della circostanza, ben valorizzata dal giudice di prime cure, che il Comune ha prima chiesto (e ottenuto) una sorta di differimento dell'esecuzione della realizzazione del progetto di due anni, per poi richiedere che la presentazione delle istanze necessarie alla realizzazione del progetto avvenisse entro termini ritenuti decadenziali.

Secondo il Comune tale risultato sarebbe stato imposto dall'accordo stipulato. Rileva, tuttavia, il Collegio che tale risultato non è giustificato neanche seguendo i criteri di interpretazione del contratto, applicabili al caso di specie, sia se si qualifica l'accordo in questione ai sensi dell'art. 11, comma 4, l. n. 241 del 1990, sia e a maggior ragione se lo si qualifica come contratto di diritto privato.

Nel primo caso, infatti, opera l'art. 11, comma 2, l. n. 241 del 1990 che prescrive l'applicabilità agli accordi ivi contemplati, ove non diversamente previsto, dei principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili, tra cui devono farsi rientrare anche i criteri di interpretazione del codice civile.

Il criterio teleologico della comune volontà delle parti, di interpretazione

letterale (art. 1362 c.c.) e di buona fede (art. 1366 c.c.) devono orientare l'interprete nella interpretazione del predetto accordo.

E' vero, come sostiene il Comune, che l'art. 5, comma 2, dell'accordo prevede la necessità che entro il termine di 30 mesi dall'approvazione del POC la Società dovrà presentare il permesso di costruire dell'impianto di stoccaggio e di recupero dei rifiuti a pena di decadenza, ma tale conseguenza è evidentemente riferita solo alla presentazione dell'istanza di permesso di costruire, non anche ad altre istanze come quella di V.i.a.

Del resto, l'art. 3, comma 2, nel prevedere più in generale che le istanze necessarie all'approvazione del progetto devono essere presentate entro il medesimo termine, non fa alcun riferimento alla circostanza che il termine debba essere presentato a pena di decadenza.

Tale omissione, come emerge anche dalla lettera della norma, è quanto mai sintomatica della volontà delle parti di non sottoporre ad un termine perentorio la presentazione delle istanze in genere necessarie all'approvazione del progetto diversamente da quella relativa al permesso di costruire.

6. Nello stesso senso depone anche l'interpretazione secondo buona fede, criterio privilegiato di interpretazione che si pone quale "punto di sutura" tra i criteri di interpretazione soggettiva e oggettiva: proprio la modulazione dei tempi per la presentazione delle istanze necessarie all'approvazione del progetto, decisamente sperequata a favore del Comune, come sopra descritta, impone, nel dubbio, un'interpretazione meno rigorosa dei termini entro cui presentare le "altre" istanze (quelle diverse dall'istanza di permesso di costruire), considerando tali termini non perentori.

Sotto questo profilo, va chiarito che il criterio di interpretazione secondo buona fede non può essere relegato a criterio di interpretazione meramente sussidiario rispetto ai criteri di interpretazione letterale e funzionale, in quanto

l'elemento letterale va integrato con gli altri criteri di interpretazione, tra cui secondo buona fede o correttezza ex art. 1366 c.c., avendo riguardo allo scopo pratico perseguito dalle parti con la stipulazione del contratto e quindi alla relativa causa concreta (Cassazione civile sez. III, 19/03/2018, n. 6675; Cass., 23/5/2011, n. 11295). L'obbligo di buona fede oggettiva o correttezza ex art. 1366 c.c., quale criterio d'interpretazione del contratto (fondato sull'esigenza definita in dottrina di "solidarietà contrattuale") si specifica in particolare nel significato di lealtà, e si concreta nel non suscitare falsi affidamenti e nel non contestare ragionevoli affidamenti ingenerati nella controparte (così, da ultimo, Cass., 19/3/2018, n. 6675; cfr. anche Cass., 6/5/2015, n. 9006; Cass., 23/10/2014, n. 22513; Cass., 25/5/2007, n. 12235; Cass., 20/5/2004, n. 9628).

Non possono essere, quindi, condivisi quegli orientamenti che, invece, relegano il suddetto criterio interpretativo a meramente sussidiario, applicabile solo quando quelli oggettivi non sono di ausilio (cfr., Cassazione civile sez. III, 09/12/2014, n. 25840).

Nessun accordo, di diritto privato o di diritto pubblico, può essere interpretato in contrasto con il principio di buona fede che affascia tutti i rapporti di diritto privato (art. 1175, 1375 c.c.) e di diritto pubblico (art. 1, comma 2 bis l. n. 241 del 1990, art. 5 d.lgs. n. 36 del 2023).

Nel caso di specie, peraltro, si può ritenere che l'interpretazione letterale collimi con quella secondo buona fede.

Non può, dunque, essere seguita l'impostazione fornita dal Comune, in quanto, in relazione alle istanze necessarie all'approvazione del progetto, esclusa quella di permesso di costruire, non era previsto alcun termine a pena di decadenza. Contrariamente a quanto sostiene l'appellante, proprio la circostanza che l'istanza di PUA equivale a istanza di rilascio di permesso di

costruire comporta l'assoggettamento di quest'ultima, ma solo di questa istanza, a termine di decadenza.

8. In questo senso depone, peraltro, anche la circostanza che i termini perentori vanno interpretati in senso restrittivo, perché, la sanzione della decadenza dell'istanza o della domanda, derivante dall'inutile spirare di tale termini, impone la necessità che ci sia un'espressa previsione in tal senso, in mancanza della quale il termine va inteso come meramente sollecitatorio o ordinatorio (cfr., Cons. Stato, sez. VI 8 aprile 2019 n. 2289).

9. L'interpretazione dell'accordo fornita dal Comune è ancor più irragionevole se si pensa che le appellate hanno, comunque, presentato il 19 giugno 2020 istanza di PUA con valore di permesso di costruire, unitamente al rapporto ambientale indispensabile per la Valsat.

Inoltre, come è emerso nel corso del presente giudizio e confermato anche dal Comune, quest'ultimo ha definitivamente approvato il PUA inerente il Comparto con D.G.C. N. 89 del 10.8.2023 e sottoscritto la convenzione urbanistica in data 13.9.2023. Inoltre, è stata espressa la VAS/VALSAT positiva con provvedimento del Sindaco Metropolitan n. 255 del 22.11.2022, sulla scorta dell'istruttoria condotta da ARPAE AACM e, proprio in relazione alle possibili criticità ambientali, è stato escluso che il progetto debba essere assoggettato a V.I.A. (cfr., determinazione della Regione Emilia Romagna n. 5457 del 15.3.2024), fermo restando le prescrizioni ivi previste.

Tali elementi dimostrano che una lettura eccessivamente formalistica della presente vicenda sarebbe, comunque, controproducente e non in linea con lo spirito di leale collaborazione che deve caratterizzare il rapporto tra cittadino e p.a. (art. 1, comma 2 *bis* l. n. 241 del 1990).

10. Le medesime considerazioni consentono anche di respingere il IV motivo di appello con cui parte appellante ha evidenziato che l'istanza di V.i.a. era

stata archiviata in senso sfavorevole alle appellate, perché, come visto, la stessa è stata superata dai successivi provvedimenti che hanno acclarato la perfetta compatibilità dell'intervento anche con la tutela dell'ambiente, non essendo rilevante, sotto tale profilo, la circostanza che il Comune si sarebbe determinato solo per eseguire la sentenza di primo grado.

Tanto basta per respingere l'appello.

11. Ad ogni modo, solo per completezza, sono condivisibili le conclusioni cui giunge il T.a.r. in relazione all'applicabilità al presente accordo dell'art. 103 comma 2-*bis* del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, secondo cui “il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, sono prorogati di novanta giorni”.

Si tratta di una norma che trova la sua *ratio* nell'esigenza di prorogare i termini in un periodo storico in cui, a causa della pandemia Covid-19, era particolarmente difficoltoso rispettarli.

Come correttamente precisa il T.a.r., il POC susseguente all'accordo ha introdotto l'obbligo di presentazione di un PUA (e dunque un Piano attuativo), che parte ricorrente ha depositato il 19 giugno 2020. Siccome la disposizione si riferisce testualmente a “qualunque atto ad essi propedeutico”, nell'elencazione esemplificativa trova collocazione anche un'intesa – come quella oggetto di contestazione – “la quale disciplina tempi e modalità di presentazione del permesso di costruire, del PUA e degli atti collaterali”.

12. Il V motivo di appello è assorbito, in quanto non è in discussione la circostanza che il progetto debba essere sottoposto o meno alla procedura di

valutazione, perché le società appellate hanno presentato regolare istanza di V.i.a. che, come visto, ha fatto il suo corso con l'emanazione del provvedimento della Regione Emilia Romagna n. 5457 del 15.3.2024.

Ne consegue che l'appello va respinto.

La complessità della questione unitamente alle ragioni che hanno condotto alla precedente decisione giustificano la compensazione delle spese di giudizio dei due gradi, comprese le spese delle fasi cautelari

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 27 giugno 2024 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Carbone, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere

Maurizio Santise, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Maurizio Santise**

**IL PRESIDENTE**  
**Luigi Carbone**

IL SEGRETARIO

