

Direttori: Avv. Francesco Barchielli Avv. Federico Faldi e Avv. Gherardo Lombardi

Editrice: Presslex della Dott.ssa Chiara Morocchi

T.A.R. Veneto, Sezione III, 25 marzo 2016

Argomenti: Rifiuti, discariche ed inceneritori

Autore: bovicelli

Sul piano di gestione rifiuti: legittimazione all'impugnativa

SENTENZA N. 309

Il piano di gestione rifiuti, nel momento in cui prescrive la non realizzabilità di impianti di gestione rifiuti nell'area di riferimento, introduce una prescrizione che non può che risultare analoga a quelle conformative della proprietà presenti nei piani urbanistici. Detta circostanza consente di applicare l'orientamento giurisprudenziale consolidatosi in materia (per tutti si veda Cons. Stato Sez. IV, 19-02-2014, n. 760), nella parte in cui individua l'esistenza di una legittimazione all'impugnativa nei confronti dei proprietari d'immobili assoggettati a prescrizioni urbanistiche che escludano o comunque limitino, con vincoli di natura espropriativa o anche soltanto conformativi, una più favorevole ed economicamente proficua utilizzazione dell'area di riferimento.

FATTO

Con il presente ricorso la Società Servizio Ecologico Veneto Srl ha impugnato il piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali approvato in via definitiva con la deliberazione del consiglio regionale n. 30/2015 del 29/04/2015.

A tal fine la stessa società rilevava di operare nel settore dell'attività di trattamento, recupero e smaltimento rifiuti e di aver attivato, in data 14 gennaio 2014 la procedura di impatto ambientale e, ciò, unitamente alla presentazione di un'istanza diretta ad ottenere il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) ai sensi dell'art. 29 bis e dell'art. 208 del D.Lgs. 152/2006.

Con provvedimento (prot. N. 174422) del 18/04/2014 veniva accertata la compatibilità paesaggistica, mentre con la deliberazione n.77 del 15/05/2014 veniva ritenuto idoneo il sito prescelto del ricorrente.

Successivamente il consiglio regionale, con la deliberazione n. 30 del 29/04/2015, approvava il nuovo piano di gestione dei rifiuti urbani e speciali, il cui art. 13, unitamente a quanto previsto dall'elaborato "D", qualifica come ambiti territoriali assolutamente inidonei ad ospitare nuovi impianti anche le aree assoggettate a tutela paesaggistica ex art. 142 D.Lgs. 42/2004 (corsi d'acqua), che il precedente piano considerava ammissibili, seppur a seguito di una valutazione che avrebbe dovuto essere effettuata caso per caso.

La società Servizio Ecologico Veneto Srl impugnava la deliberazione n. 30/2015, ritenendo che quest'ultima fosse immediatamente lesiva della propria sfera giuridica, in quanto suscettibile di determinare il rigetto della domanda presentata nel gennaio 2014 per sopravvenuta inidoneità del sito.

In particolare si sosteneva l'esistenza dei seguenti vizi:

- 1) la violazione dell'art. 35 dello Statuto della Regione Veneto e dell'art. 3 della L. 17.2.1968 n. 108, in quanto detto provvedimento sarebbe stato adottato in regime di "prorogatio" e, quindi, in un periodo di tempo in cui sarebbe ammissibile l'approvazione dei soli atti indifferibili e urgenti;
- 2) la violazione degli artt. 195, 196 e 199 del D.lgs. 152/2006, carenza di potere ed eccesso di potere per illogicità, in quanto il piano di cui si tratta non avrebbe potuto essere approvato in assenza dei criteri generali di competenza dello Stato previsti dalle disposizioni sopra citate;
- 3) la violazione dell'art. 195 del D.lgs. 152/2006 e della LRV 3/2000, oltre all' eccesso di potere per

illogicità e carenza di motivazione, in quanto sussisterebbe la competenza delle Provincia, non della Regione, nell'individuare, concretamente e sulla base dei criteri generali stabiliti dallo Stato, le aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero rifiuti:

4) l'eccesso di potere per perplessità, in quanto il punto 1.3.1 dell'elaborato "D", nel momento in cui esclude, in quanto inidonee ad ospitare un impianto, le aree assoggettate a vincolo paesaggistico ex art. 134 D.Lgs. 42/2004, risulterebbe in contrasto con il secondo paragrafo del medesimo punto 1.3.1;

5) la violazione dell'art. 97 della Costituzione e dei principi generali dell'attività amministrativa, l'eccesso di potere per irragionevolezza, in quanto il provvedimento impugnato non conterrebbe norme transitorie.

Si costituiva la Regione Veneto che eccepiva, in primo luogo, l'inammissibilità del ricorso in quanto non sussisterebbe un'effettiva lesione per la ricorrente che, al contrario, potrebbe risultare pregiudicata solo dall'eventuale diniego di autorizzazione al nuovo impianto o da un parere VIA negativo.

Nel merito la Regione Veneto contestava le argomentazioni del ricorrente evidenziando come il potere di emanare atti indifferibili e urgenti, risulterebbe circoscritto solo alle ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio Regionale ai sensi dell'art. 55 comma 3° dello Statuto, non applicandosi all'ipotesi, come nel caso di specie, il cui il Consiglio aveva esaurito il quinquennio di durata dei poteri dello stesso organo.

Si rilevava, comunque, come l'approvazione del piano regionale rifiuti doveva considerarsi un atto dovuto in quanto la Commissione Europea aveva intrapreso una procedura configurabile come EU PILOT, quest'ultima preliminare all'apertura di una procedura di infrazione.

Nel corso della Camera di Consiglio del 09 Settembre 2015 questo Tribunale, ritenendo fondato il primo motivo del ricorso, e ravvisando nel contempo l'inesistenza di un danno grave e irreparabile, procedeva alla fissazione dell'udienza di merito, in applicazione di quanto previsto dall'art. 55 comma 10 del Codice del Processo Amministrativo.

Nel corso del giudizio tutte le parti avevano modo di precisare le rispettive conclusioni, sino all'udienza dell'11 Febbraio 2016, nel corso della quale il ricorso veniva trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In primo luogo va respinta l'eccezione di inammissibilità con la quale la Regione Veneto sostiene l'assenza di un interesse immediatamente lesivo della ricorrente e, ciò, in conseguenza dell'emanazione del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali.

1.1 L'art. 13 deliberazione n. 30 del 29/04/2015, come si è potuto sopra evidenziare, individua come ambiti territoriali inidonei ad ospitare i nuovi impianti le aree assoggettate a tutela paesaggistica ex art. 142 del D.Lgs. 42/2004, fattispecie pienamente coincidente con un sito acquistato dalla ricorrente per realizzare l'impianto progettato.

1.2 In particolare detta disposizione, così come integrata dai criteri di esclusione fissati nell'elaborato "D", qualifica come ambiti territoriali assolutamente inidonei ad ospitare nuovi impianti anche le aree assoggettate a tutela paesaggistica ex art. 142 del D.Lgs. 42/2004 (corsi d'acqua), che il precedente piano ricomprendeva, invece, tra le aree la cui idoneità doveva essere valutata caso per caso.

1.3 Ne consegue come la previsione sopra citata risulta immediatamente lesiva per la ricorrente, suscettibile com'è di impedire l'accoglimento della domanda presentata nel Gennaio 2014.

Detta lesività risulta confermata dal fatto che il piano regionale rifiuti non ha previsto un regime transitorio idoneo a disciplinare le domande in precedenza presentate e, ciò, in relazione a quelle fattispecie, come quella in esame, in cui era stata ottenuta la compatibilità paesaggistica dell'impianto.

1.4 Si consideri, inoltre, che il piano di gestione rifiuti, nel momento in cui prescrive la non realizzabilità di impianti di gestione rifiuti nell'area di riferimento, introduce una prescrizione che non può che risultare analoga a quelle conformative della proprietà presenti nei piani urbanistici.

Detta circostanza consente di applicare l'orientamento giurisprudenziale consolidatosi in materia (per tutti si veda Cons. Stato Sez. IV, 19-02-2014, n. 760), nella parte in cui individua l'esistenza di una legittimazione all'impugnativa nei confronti dei proprietari d'immobili assoggettati a prescrizioni urbanistiche che escludano o comunque limitino, con vincoli di natura espropriativa o anche soltanto conformativi, una più favorevole ed economicamente proficua utilizzazione dell'area di riferimento.

1.5 Ciò premesso per quanto attiene l'eccezione preliminare è possibile esaminare il merito del ricorso, anticipando sin d'ora come quest'ultimo sia da accogliere, risultando fondato il primo motivo.

1.6 A tal fine è necessario premettere che costituisce circostanza accertata che il Consiglio Regionale, in data

29 Aprile 2015 e nel momento in cui emanava la delibera n. 30/2015, risultava essere in regime di prorogatio, in quanto i cinque anni di cui all'art. 5 comma 1 della L. 165/2004 risultavano scaduti il 28 Marzo 2015, mentre le successive elezioni si erano tenute il 31 Maggio 2015.

1.7 L'art. 35 comma 2° dello statuto regionale del Veneto dispone che "fino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio".

Un costante orientamento giurisprudenziale, riconducibile peraltro ad alcune pronunce della Corte Costituzionale, ha affermato che il regime della prorogatio consente soltanto l'esercizio di "poteri attenuati", limitati cioè alla adozione di atti "indifferibili e necessari (Corte costituzionale 19.12.1991 n. 468)".

1.8 Detto istituto è, pertanto, strettamente correlato ad "...una fase di depotenziamento delle funzioni del consiglio, la cui ratio è stata individuata dalla giurisprudenza costituzionale nel principio di rappresentatività connaturato alle assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità politica verso la comunità regionale ... (Corte costituzionale 22.12.1995 n. 515)".

1.7 Anche di recente sempre la Corte Costituzionale (sentenza del 25/03/2015, n. 44) ha avuto modo di rilevare che in riferimento ai Consigli regionali, l'istituto della prorogatio può operare nel senso che gli stessi organi, "dopo la scadenza della legislatura", possono esercitare esclusivamente i poteri necessari per fronteggiare speciali contingenze e, quindi, adottare soltanto le determinazioni che siano del tutto urgenti o indispensabili.

1.8 E' allora evidente che l'ordinaria amministrazione consente l'esercizio soltanto di alcuni dei poteri, al fine di rispondere a speciali contingenze, quale l'adozione di regolamenti amministrativi aventi natura di atti dovuti, ovvero imposti da circostanze straordinarie ed urgenti non differibili; "e ciò, anche al fine di evitare interventi che possano essere interpretati come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori (T.A.R. Sicilia Palermo Sez. I, 03-12-2013, n. 2343).

1.9 Va, altresì, rilevato come precedenti pronunce hanno evidenziato che il piano di gestione dei rifiuti "...avendo natura di atto di pianificazione, eccede l'ordinaria amministrazione dell'ente e non può pertanto essere adottato allorché il detto organo versa in regime di prorogatio (Consiglio di Stato, sez. V, 16/04/2003, n. 1948)".

2.0 Ne consegue che proprio la natura pianificatoria dell'atto di cui si discute è sufficiente a rilevare l'infondatezza della tesi della Regione Veneto, laddove sostiene che l'atto in questione costituisca un atto dovuto in conseguenza del compimento, da parte della Commissione Europea, di alcuni atti preparatori e propedeutici ad un procedimento di infrazione comunitaria.

2.1 Sul punto va chiarito che procedura EU-Pilot, per le caratteristiche sue proprie, non comporta obblighi e non sancisce il venire in essere di un inadempimento da parte di uno Stato membro, diretta com'è a integrare una forma di dialogo "strutturato" tra la Commissione EU e lo stesso Stato, al fine di risolvere preventivamente una "possibile" violazione del diritto dell'UE e, quindi, di evitare di ricorrere a procedimenti formali d'infrazione ex art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

2.2 Nel momento in cui veniva emanata la delibera n. 30/2015 al nostro Paese non era stata inviata alcuna diffida a provvedere entro un determinato termine, ma il Governo Italiano si era attivato solo per chiedere notizie circa lo stato di approvazione del piano rifiuti, al fine di trasmettere queste ultime informazioni alla Commissione europea.

2.3 Se, infatti, è indubitabile che l'art. 199 del D.Lgs. 152/2006 prevede il 12/12/2013 quale termine ultimo per approvare detto piano, è altrettanto indiscusso che l'esistenza di detta scadenza consente di qualificare l'atto di cui si tratta quale atto "dovuto" e, non certo, costituisce una dimostrazione dell'urgenza e dell'indifferibilità dell'approvazione di detto piano.

2.4 E', altresì, dirimente rilevare come detta urgenza non solo non è desumibile dall'esame del provvedimento impugnato, ma è suscettibile di risultare smentita laddove si consideri i tempi utili in relazione ai quali si è addivenuti all'approvazione definitiva del provvedimento ora impugnato.

2.5 Risulta, infatti, accertato che il piano in questione avrebbe dovuto essere approvato entro il 12/12/2013, mentre in realtà è stato approvato solo il 29 Aprile 2015, circostanza quest'ultima che evidentemente esclude l'esistenza di un'indifferibilità e urgenza nel periodo antecedente all'insediamento dei nuovi organi consiliari.

2.6 Nemmeno una dimostrazione dell'indifferibilità e dell'urgenza è desumibile dall'iter di approvazione, laddove si consideri che il piano era stato adottato in 05/03/2013, mentre l'ultimo parere propedeutico della settima commissione consiliare era stato acquisito in data 29/10/2014, circostanze che dimostrano come la Regione avesse avuto rispettivamente due anni o cinque mesi per approvare l'atto in questione e, ciò, a

seconda che si computi il termine dalla seduta di adozione o dall'acquisizione dell'ultimo parere.

La sentenza del 15/05/2015 n.81 della Corte Costituzionale ha, peraltro, chiarito che il requisito della necessità e dell'urgenza, che legittima il Consiglio regionale a esercitare i propri poteri in regime di prorogatio, evoca l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio, perché diversamente verrebbero travalicati i limiti connaturati all'istituto, che implicano la gravità della situazione che forma oggetto dell'intervento e la sua improcrastinabilità.

2.7 Risulta di conseguenza accertato che, nel caso di specie, non sussistevano circostanze impreviste e imprevedibili, tali da legittimare l'esercizio del potere di cui si tratta.

2.8 Va, da ultimo, rilevato come non sia nemmeno condivisibile l'argomentazione della Regione Veneto, diretta ad affermare l'esistenza di un regime differente tra l'art. 35 comma 2 dello Statuto, nella parte in cui disciplina la proroga del Consiglio nell'ipotesi di decadenza per decorso della sua durata, da quanto previsto dall'art. 55 comma 3 dello stesso Statuto, disposizione quest'ultima che espressamente sancisce come a seguito della cessazione del Presidente della Giunta Regionale siano ammissibili solo atti indifferibili e urgenti.

2.9 Nell'art. 35 comma 2 sopra citato, riferito alla scadenza naturale del Consiglio Regionale, non vi è traccia di detta differente disciplina che, al contrario, avrebbe dovuto risultare espressamente prevista laddove vi fosse stata l'intenzione del Legislatore regionale di disciplinare in modo differente l'ipotesi della scadenza naturale del Consiglio, dall'eventualità di uno scioglimento dello stesso in conseguenza del verificarsi di un'ipotesi di cessazione della carica del Presidente della Giunta regionale.

3.0 Il primo motivo è fondato e va, pertanto, disposto in parte qua e per quanto di interesse della ricorrente, l'annullamento della delibera impugnata.

3.1 Ai fini della necessaria riedizione del procedimento va comunque precisato come sarebbero risultate infondate le ulteriori censure proposte.

3.2 In particolare sono infondati sia il secondo che il terzo motivo con i quali si eccepisce l'assenza dell'approvazione dei criteri generali da parte dello Stato, così come previsti dall'art. 195 comma 1 lett. p) del D.Lgs. 152/2006.

3.3 Sul punto è dirimente constatare che la previsione di cui all'art. 196 comma 1 lett.c), nella parte in cui si limita ad attribuire alla Regione il compito di approvare i criteri per l'individuazione da parte delle Province delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti in questione - unitamente al tenore dello stesso art. 195 comma 1 lett.p) -, sono elementi che dimostrano come l'assenza della determinazione dei criteri di competenza dello Stato non è stata espressamente correlata, da parte del Legislatore, all'impossibilità per la Regione di procedere all'approvazione del Piano di Gestione dei rifiuti.

Si consideri, inoltre, che fare proprie le argomentazioni della Regione avrebbe l'effetto di considerare del tutto irrilevante la previsione del termine massimo del 12 Dicembre 2013, periodo di tempo entro il quale le Regioni avrebbero dovuto approvare i piani di gestione dei rifiuti in conseguenza dell'emanazione del D.Lgs 152/2006.

3.4 E' evidente, infatti, che prevedere una data ultima per l'approvazione contrasta con la natura di atto presupposto che il ricorrente vorrebbe attribuire ai criteri di competenza dello Stato, vanificando di fatto l'utilità stessa di introdurre un termine.

3.5 Si consideri, inoltre, che l'art. 196 del D.Lgs. n. 152 del 2006, nel prevedere come spetti alla Regione la regolamentazione dell'attività di gestione dei rifiuti, non subordina l'esercizio di detto potere all'avvenuta introduzione da parte dello Stato dei criteri di ordine generale.

3.6 Ne consegue che, in mancanza di un'espressa definizione di questi ultimi, non sussiste alcuna preclusione per la Regione di introdurre dei criteri di localizzazione che, peraltro, devono ritenersi diretti nei confronti delle Province, affinché queste ultime individuino, concretamente, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti.

3.7 Nemmeno sussiste la violazione della L. Reg. n.3/2000 nella parte in cui attribuisce alla Provincia il potere di valutare l'opportunità di localizzare in una determinata zona i nuovi impianti.

3.8 Nel caso di specie la Regione si è limitata ad approvare un piano regionale di gestione dei rifiuti, comprensivo, com'è, di alcuni criteri e linee guida per l'espressione del potere di localizzazione delle Province.

3.8 Altrettanto, infondati, sono il quarto e il quinto motivo.

3.9 In particolare non è condivisibile la tesi della ricorrente laddove evidenzia che il punto 1.3.1

dell'elaborato "D" sarebbe suscettibile di ingenerare "perplexità ed incertezza" (quarto motivo).

Sul punto è dirimente constatare che, sia il punto 1.3.1., che le raccomandazioni contenute nella stessa parte della disposizione, escludono la possibilità di localizzare gli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti in aree sottoposte a tutela paesaggistica di cui all'art. 134 del D.Lgs. 42/2004 e, quindi, sia per quanto riguarda i beni di cui all'art. 136 che i beni di cui all'art. 142 del D.Lgs. 42/2004.

4. Nemmeno condivisibili sono le argomentazioni contenute nel quinto motivo del ricorso, in quanto l'obbligo di introdurre una disciplina transitoria non è previsto in nessuna disposizione di legge o della Costituzione e rientra nella discrezionalità correlata all'esercizio del potere di cui si controverte.

4.1 In conclusione l'accoglimento della censura di cui al primo motivo, unitamente al carattere lesivo della disposizione diretta ad introdurre un divieto assoluto di localizzazione di impianti nelle aree tutelate dall'art. 42 del D.Lgs. 42/2004, consente di annullare, in parte qua e nei limiti dell'interesse della ricorrente, il piano di gestione ora impugnato.

Il ricorso è, pertanto, fondato e va accolto nei limiti sopra citati.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza)definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo Accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati nei limiti di cui in parte motiva.

Condanna la Regione Veneto al pagamento nei confronti della ricorrente della somma complessiva di Euro 2.000,00 (duemila//00) oltre iva e cpa, con refusione del contributo unificato nella misura di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Riccardo Savoia, Consigliere

Giovanni Ricchiuto, Referendario, Estensore