



# Urbanistica Italiana

Rivista giuridica di urbanistica ed edilizia

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

**Editrice:** Presslex della Dott.ssa Chiara Morocchi

**T.A.R. Veneto, Sezione II, 27 giugno 2016**

**Argomenti:** Pianificazione - Rifiuti, discariche ed inceneritori

**Autore:** bovicelli

*Sulla natura e i caratteri della normazione contenuta nei piani urbanistici, con particolare riferimento alle prescrizioni del piano regionale dirette a limitare o vietare del tutto di realizzare ampliamenti di strutture di smaltimento di rifiuti*

SENTENZA N. 685

Per quanto concerne la natura e i caratteri della normazione contenuta nei piani urbanistici va evidenziato come questo Tribunale abbia già avuto modo di precisare (TAR Veneto 271/2016) che le prescrizioni del piano regionale dirette a limitare o vietare del tutto di realizzare ampliamenti di strutture di smaltimento di rifiuti siano assimilabili alle prescrizioni "conformative" della proprietà presenti nei piani urbanistici. E', infatti, evidente che la prescrizione diretta ad impedire la realizzazione degli impianti di cui tratta ad una distanza di non meno di 500 metri dalle abitazioni non ha l'effetto di introdurre una norma, non suscettibile di regolare i rapporti tra gli immobili confinanti, ma che, al contrario, ha l'effetto di incidere sul regime di proprietà impedendo (o limitando in modo considerevole) la realizzazione di nuove strutture.

FATTO

Con il proponimento del presente ricorso i sopra citati ricorrenti hanno chiesto a questo Tribunale l'emanazione di una pronuncia di annullamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti urbani e Speciali approvato con Delibera n. 30 del 29 aprile 2015, nella parte in cui prevede (art. 1.3.7.2 Distanza Minima dalle abitazioni ed edifici pubblici - Allegato A) che la distanza degli impianti di recupero aerobico e anaerobico di matrici organiche non possa essere inferiore a 500 metri da edifici pubblici e abitazioni, anche singole, purchè stabilmente occupate.

Nel ricorso così proposto si evidenziava che la società Litoranea RE S.r.l. era proprietaria di un'area classificata nel vigente strumento urbanistico in cat. D4 "zona produttiva riservata ad attività agroindustriali", area nell'ambito della quale insisteva un impianto di trattamento di biomasse agricole gestito dalla società semplice Orlandi Giuseppe e Giampietro.

I ricorrenti sopra citati evidenziano di aver predisposto, con riferimento alla stessa area, un progetto di massima per la "realizzazione di un impianto di digestione anaerobica e compostaggio per la produzione di biometano e ammendante compostato da trattamento dei rifiuti urbani di matrice organica provenienti dalla raccolta differenziata", progetto che era stato approvato in via preliminare dal Comune di Torre di Mosto, ma non dalla Regione Veneto, competente quest'ultima ad approvare i progetti di cui si tratta e a rilasciare la relativa autorizzazione unica.

In seguito veniva approvato, con delibera n. 30 del 29 aprile 2015, il Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e Speciali che a sua volta prevedeva (art. 1.3.7.2 Distanza Minima dalle abitazioni ed edifici pubblici - Allegato A) - a differenza di quanto previsto dal piano del 2004 -, la distanza minima, pari a 500 metri, tra gli impianti di recupero aerobico e anaerobico di matrici organiche e gli edifici pubblici e le abitazioni private.

Nell'impugnare detta disposizione si sosteneva l'esistenza dei seguenti vizi:

1. la violazione dell'art. 35 dello Statuto della Regione Veneto e dell'art. 123 della Costituzione, in quanto il piano ora impugnato sarebbe stato approvato in periodo di "prorogatio", eccedendo i limiti immanenti a tale

istituto;

2. la violazione del principio di libertà economica e concorrenza, dei principi di autosufficienza e prossimità, la violazione dell'art. 182 bis e 199 del D.Lgs 3 aprile 2006 n. 152 e degli artt. 13, 21 e ss. e 32 della LRV n. 3 del 21 gennaio 2000 e, ciò, considerando che la previsione della distanza "minima" di 500 metri non sarebbe stata supportata da alcuna istruttoria né da alcuna motivazione

Nel ricorso così proposto si costituiva la Regione Veneto che eccepiva preliminarmente l'improcedibilità e l'inammissibilità per carenza di interesse, in quanto le disposizioni impugnate sarebbero già state annullate con le sentenze n. 271 e 272 del 2016 di questo Tribunale.

Si eccepiva, inoltre, l'inammissibilità sotto altro profilo evidenziando che, il carattere di atto "generale" del piano rifiuti, determinava la non lesività dello stesso provvedimento e, ciò, anche considerando che il progetto predisposto dai ricorrenti non sarebbe stato presentato alla Regione, quest'ultima competente a emanare il relativo provvedimento di approvazione unitamente all'autorizzazione unica riferita all'impianto di cui si tratta.

Si sosteneva in via subordinata l'infondatezza del ricorso, ritenendo dirimente la considerazione in base alla quale l'approvazione del piano regionale rifiuti avrebbe dovuto essere considerato un provvedimento "dovuto", stante l'avvenuta attivazione di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea.

Anche la Città Metropolitana di Venezia si costituiva nel presente giudizio, eccependo in via preliminare, l'inammissibilità per mancanza di interesse dei ricorrenti, considerando come questi ultimi non avessero presentato alcun progetto alla Regione.

Nel merito si contestavano le argomentazioni proposte, chiedendo una pronuncia di rigetto.

All'udienza del 12 Maggio 2016, uditi i procuratori delle parti costituite, il ricorso veniva trattenuto per la decisione.

## DIRITTO

1. In primo luogo è necessario evidenziare come sia infondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per mancanza di un interesse a ricorrere, argomentata com'è in relazione al fatto che la lesione prospettata sarebbe soltanto potenziale, considerando che nel caso di specie i ricorrenti non avrebbero presentato alcun progetto specifico alla Regione.

1.1 Sul punto è necessario premettere come costituisce orientamento consolidato (per tutti si veda Cons. Stato Sez. IV, 17-11-2015, n. 5235) quello diretto a distinguere, all'interno delle disposizioni dei piani regolatori o dei piani attuativi, le prescrizioni che in via immediata stabiliscono le potenzialità edificatorie della porzione di territorio interessata (es le norme di c.d. zonizzazione, la destinazione di aree a soddisfare gli standard urbanistici, la localizzazione di opere pubbliche o di interesse collettivo) e, ancora, le altre regole che, più in dettaglio, disciplinano l'esercizio dell'attività edificatoria, generalmente contenute nelle norme tecniche di attuazione del piano o nel regolamento edilizio (disposizioni sul calcolo delle distanze e delle altezze, sull'osservanza di canoni estetici, sull'assolvimento di oneri procedurali e documentali, regole tecniche sull'attività costruttiva, ecc.).

1.2 Si è sostenuto, infatti, che "mentre per le disposizioni appartenenti alla prima categoria s'impone, in relazione all'immediato effetto conformativo dello ius aedificandi dei proprietari dei suoli interessati che ne deriva, ove se ne intenda contestare il contenuto, un onere di immediata impugnativa in osservanza del termine decadenziale a partire dalla pubblicazione dello strumento pianificatorio, a diversa conclusione deve pervenirsi con riguardo alle prescrizioni di dettaglio contenute nelle norme di natura regolamentare destinate a regolare la futura attività edilizia, che sono suscettibili di ripetuta applicazione ed esplicano effetto lesivo nel momento in cui è adottato l'atto applicativo e, dunque, possono essere oggetto di censura in occasione della sua impugnazione (Conferma della sentenza del T.a.r. Veneto, Venezia, sez. II, n. 1433/2014)".

1.3 Ciò premesso per quanto concerne la natura e i caratteri della normazione contenuta nei piani urbanistici va evidenziato come questo Tribunale abbia già avuto modo di precisare (TAR Veneto 271/2016) che le prescrizioni del piano regionale dirette a limitare o vietare del tutto di realizzare ampliamenti di strutture di smaltimento di rifiuti siano assimilabili alle prescrizioni "conformative" della proprietà presenti nei piani urbanistici.

1.4 E', infatti, evidente che la prescrizione diretta ad impedire la realizzazione degli impianti di cui tratta ad una distanza di non meno di 500 metri dalle abitazioni non ha l'effetto di introdurre una norma, non suscettibile di regolare i rapporti tra gli immobili confinanti, ma che, al contrario, ha l'effetto di incidere sul

regime di proprietà impedendo (o limitando in modo considerevole) la realizzazione di nuove strutture.

Si consideri, inoltre, che i ricorrenti hanno affermato, senza per questo risultare smentiti dalle Amministrazioni ora costituite, che il progetto predisposto risulterebbe incompatibile con le nuove distanze così come sopra citate.

1.5 In ragione di dette circostanze è allora possibile applicare l'orientamento giurisprudenziale consolidatosi in materia (per tutti si veda Cons. Stato Sez. IV, 19-02-2014, 77. 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.

1.6 Altrettanto infondata è l'eccezione di inammissibilità, diretta a sostenere che questo Tribunale avrebbe già annullato le disposizioni oggetto del presente ricorso con le sentenze n. 271 e 272 del 2016.

1.7 A tal fine è sufficiente evidenziare come la disposizione ora impugnata non sia oggetto delle pronunce in precedenza adottate da questo Tribunale.

1.8 Ritenendo, pertanto, infondate le eccezioni di inammissibilità sopra citate è possibile esaminare il merito del ricorso, anticipando sin d'ora come quest'ultimo sia da accogliere, risultando fondato il primo motivo.

1.9 A tal fine è necessario premettere come costituisce circostanza non contestata che il Consiglio Regionale, 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 già scaduti.

2. E', altresì, necessario ricordare come 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".

2.1 Un 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)".

2.2 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)".

2.3 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.

2.5 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)".

2.6 Anche precedenti pronunce dei Giudici di merito 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)".

2.7 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.

2.8 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.

2.9 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.

3.0 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.

3.1 Nemmeno deve ritenersi dirimente il riferimento, posto in essere dalla Regione Veneto, al contenuto di cui alla pronuncia della Corte Costituzionale n. 64/2015 nella parte in cui ha ritenuto la legittimità costituzionale di una norma (della Regione Abruzzo) assunta in regime di prorogatio, perché - pur in assenza delle condizioni di necessità ed urgenza - quest'ultima costituiva un atto doveroso.

3.2 Sul punto, infatti, è dirimente constatare che lo stesso Statuto della Regione Abruzzo, all'art. 86, prevede, accanto ai casi di necessità ed urgenza, l'ammissibilità in regime di prorogatio di "interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali".

3.3 In assenza di un'analogia disposizione contenuta nell'ambito dello Statuto della Regione Veneto è evidente che la legittimità dell'atto ora impugnato debba essere necessariamente valutata, applicando il disposto di cui agli art. 33 e 55 dello Statuto della stessa Regione e, ancora, i principi generali in materia di "prorogatio" così come sopra ricordati.

3.4 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 che, a seguito della cessazione del Presidente della Giunta Regionale, siano ammissibili solo atti indifferibili e urgenti.

3.5 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.

3.6 In conclusione la censura è fondata con contestuale assorbimento delle ulteriori doglianze proposte.

3.7 Il ricorso va, pertanto, accolto annullando le disposizioni ora impuginate in parte qua e nei limiti dell'interesse del ricorrente.

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 dell'interesse dei ricorrenti.

Condanna le Amministrazioni ora costituite, in solido tra loro e nei confronti di tutti i ricorrenti sopra citati, al pagamento delle spese di lite che liquida nella somma complessiva di Euro 4.000,00 (quattromila//00) oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Oria Settesoldi, Presidente

Giovanni Ricchiuto, Primo Referendario, Estensore

Enrico Mattei, Primo Referendario