



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2236 del 2007, proposto da:

Comune di Massanzago - (Pd), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Pavan, domiciliato ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria del Tar;

contro

Provincia di Padova - (Pd), non costituita in giudizio;

nei confronti di

Luisetto Oscar. non costituito in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento della Provincia di Padova n. 5162/EC/2007 del 4.9.2007, nonché del parere della Commissione Tecnica Provinciale Ambiente convocata come Conferenza dei Servizi;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 maggio 2017 il dott. Marco Rinaldi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Nel presente giudizio il Comune di Massanzago ha impugnato il provvedimento in epigrafe indicato con cui la Provincia di Padova, nonostante il dissenso manifestato dal Comune in sede di Conferenza dei Servizi convocata ex art. art 23 lett c) L.R.V. 3/2000, ha autorizzato, con effetto di variante urbanistica, la trasformazione e il potenziamento dell'impianto di recupero rifiuti gestito dal signor Luisetto: impianto ubicato nel territorio del Comune di Massanzago nell'ambito di un'area ex agricola, divenuta a destinazione rurale-residenziale nel 2005 e sottoposta in parte al vincolo paesaggistico di rispetto fluviale di cui all'art. 142 lett c) del D.lgs. n. 42/2004, situata nelle immediate vicinanze di un vincolo monumentale (villa Baglioni).

A sostegno del ricorso ha dedotto plurime censure di violazione di legge ed eccesso di potere.

2. La Provincia di Padova e il controinteressato non si sono costituiti in giudizio.

3. Il ricorso merita accoglimento nei termini di seguito indicati.

Giova premettere che, secondo quanto risulta dagli atti, l'impianto di recupero rifiuti (che risulta aver in passato beneficiato di provvedimenti di sanatoria) oggetto della richiesta di ampliamento per cui è causa non ricade in una zona a destinazione produttiva, ma in un'area, in precedenza qualificata come area agricola, che è divenuta a destinazione rurale-residenziale, con prescrizione di attività produttiva da trasferire, per effetto di una variante urbanistica approvata nel 2005 e non impugnata dal controinteressato.

3.1. Ciò posto, si pone il problema di stabilire se, ed eventualmente con quale sforzo motivazionale, la Provincia, nell'esercizio della competenza affidatagli dall'art. 6, comma 1 lett b) punto 3 della L.R.V. n. 3 del 2000, potesse autorizzare, con effetto di variante urbanistica, l'ampliamento e il potenziamento dell'impianto di recupero rifiuti gestito dal Luisetto, nonostante il dissenso espresso dal Comune nell'ambito della Conferenza dei servizi convocata ex art. 23 lett c) L.R.V. 3/2000.

Sul tema la giurisprudenza amministrativa non è univoca, fronteggiandosi due opposti orientamenti.

3.1.1. Secondo un primo indirizzo (Tar Piemonte n. 480/2017; Tar Parma 196 del 2015; Tar Catanzaro 929/2013) la Conferenza di servizi prevista dalle leggi regionali e statali (es. art. 27 del D.Lgs. n. 22/1997; art. 208 del D.Lgs. 152/2006) succedutesi in materia di autorizzazione d'impianti per trattamento e recupero di rifiuti si presenta come un particolare modulo procedimentale che ha l'effetto di concentrare i pareri, i nulla osta e gli assensi in un unico contesto formale, mantenendo però immutate le competenze riservate dalla legge alle varie Amministrazioni.

In tale ottica, seppure l'atto finale del rilascio dell'autorizzazione risulta di competenza della Provincia o della Regione, la stessa non potrebbe però invadere competenze riservate ad altri enti e, in particolare, non potrebbe invadere la competenza relativa alla pianificazione urbanistica riservata al Comune, deliberando un'autorizzazione comportante una variante al PRG contro il parere di quest'ultimo motivato dal contrasto con le prescrizioni urbanistiche sulla destinazione delle aree comunali.

In altri termini le norme in discorso, dettando il modulo procedimentale della conferenza di servizi, non hanno certamente sottratto al Comune la competenza, riservatagli in via esclusiva, ad esprimersi in ordine alle questioni di tipo urbanistico, ma ha inteso semplificare la procedura evitando, in caso di parere positivo del Comune, l'avvio dell'ulteriore procedura di variante urbanistica.

In particolare, lo specifico iter procedimentale previsto dalle norme in commento, caratterizzato dall'indizione di una Conferenza di servizi provinciale o regionale, non avrebbe consentito alla P.A. procedente di rilasciare l'autorizzazione in presenza di un parere negativo del Comune che aveva evidenziato l'incompatibilità del progetto con gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale, dando parere negativo. Diversamente opinando, si osserva, risulterebbe illegittimamente invasa una sfera di competenza amministrativa, quella della pianificazione urbanistica, prettamente comunale. La pianificazione urbanistica a livello locale rientrerebbe, difatti, nella sfera di competenza del Comune che le succitate norme, limitandosi a prevedere una Conferenza di servizi in sede istruttoria, non avrebbero modificato.

E, invero, seppure alla Provincia è attribuita la competenza, previa convocazione di una Conferenza di servizi, relativa al rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto, la Provincia stessa non potrebbe deliberare, senza l'assenso del Comune, la localizzazione dell'impianto in contrasto con le previsioni del PRG, stante la necessità di operare una variante allo strumento urbanistico (prevista peraltro come effetto automatico dell'intervenuta autorizzazione).

3.1.2. Un opposto orientamento, ben patrocinato da Tar Liguria, n. 723 del 2012, reputa, invece, che la previsione espressa di una competenza decisoria in capo alla Provincia in ordine al rilascio dell'autorizzazione, accompagnata dalla previsione di una Conferenza di servizi per raccogliere i pareri degli altri Enti interessati, spieghi effetti sulle competenze amministrative.

Le norme in questione impongono l'indizione obbligatoria di una Conferenza di servizi, dove tutti gli Enti interessati devono essere convocati, ma espressamente affidano alla Provincia la decisione finale sull'autorizzazione dell'impianto, sia pure all'esito della conferenza stessa.

L'attribuzione di tale potere di autorizzazione del progetto deve essere intesa, salvo espresse e specifiche previsioni derogatorie, come inerente a ogni aspetto autorizzatorio di localizzazione e realizzazione dell'impianto.

Il procedimento previsto dalla normativa statale e regionale per l'autorizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, si presenta come un procedimento speciale, con caratteristiche proprie.

Le norme in commento non si limitano a prescrivere una Conferenza di servizi, con un mero richiamo all'art. 14 della legge n. 241/90, ma hanno una portata più ampia, disponendo un peculiare procedimento (nell'ambito del quale la Conferenza di servizi ha meri compiti istruttori), che prevede l'attribuzione alla Provincia della competenza alla decisione finale su ogni aspetto inerente la localizzazione dell'impianto, disponendo, altresì, che l'approvazione del progetto sostituisca "ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza della Regione, della Provincia, del Comune e degli altri enti locali, nonché intese, concerti, nulla osta od assensi, comunque denominati, di altre amministrazioni pubbliche e "costituisca "variante dello strumento urbanistico generale".

Al riguardo, la disposizione secondo cui l'approvazione del progetto costituisce variante urbanistica è idonea a svolgere effetti in ordine alle competenze sul governo del territorio.

Tale previsione non si limita ad evitare ulteriori sub procedimenti, quali quello inerente all'approvazione di una variante al PRG nella mera ottica di concentrazione procedimentale, bensì si pone come norma che consente alla determinazione assunta in sede finale dalla Provincia di incidere direttamente sullo strumento urbanistico generale, ai fini della localizzazione dell'impianto.

In sostanza, tale norma consente che la Provincia competente possa, all'esito della Conferenza di servizi, decidere anche in ordine alla variazione del PRG, fatta salva la necessità di motivare sul punto, in ossequio al principio generale dell'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo.

Tale conclusione, si osserva, appare in linea con alcuni assunti giurisprudenziali espressi in materia di autorizzazioni di impianti per trattamento rifiuti, secondo cui la Conferenza di servizi costituisce un momento di comparazione di interessi e di valutazione comparativa, il cui espletamento non è rigidamente formalizzato e le cui conclusioni sono soltanto uno degli elementi che l'amministrazione regionale deve valutare. Pertanto il parere non favorevole alla discarica opposto da alcuno dei soggetti intervenuti alla conferenza non può impedire alla regione di decidere la localizzazione dell'impianto di discarica, in quanto per i progetti per l'insediamento degli impianti di trattamento e stoccaggio di rifiuti, la cui istruttoria è regolata dalla l. 29 ottobre 1987, n. 441, è irrilevante che il soggetto presente alla prevista conferenza di servizi non abbia votato a favore di un determinato progetto posto che il parere non favorevole di alcuno dei soggetti intervenuti non può impedire alla regione di decidere la localizzazione dell'impianto. Il parere non favorevole alla discarica opposto da alcuno dei soggetti intervenuti alla conferenza non può impedire alla Regione di decidere la localizzazione dell'impianto di discarica (Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5296; Cons. Stato, sez. V, 2 marzo 1999, n. 212).

Non può dirsi, inoltre, in generale, che il Comune abbia una competenza esclusiva sulla pianificazione territoriale essendo, in generale, affidati compiti di pianificazione locale anche alla Provincia (che elabora i piani territoriali di coordinamento provinciali) e alla Regione che, oltre a formare i piani territoriali di coordinamento regionali, interviene attivamente nel procedimento di formazione dei Piani Regolatori Generali e delle loro varianti, provvedendo alla loro approvazione finale ed, in tale sede, può alla luce della normativa attuale, addirittura imporre delle modifiche dei piani adottati.

Ciò spiega come ben giustificata possa essere la lettura della norma in commento nel senso di attribuire la competenza finale della decisione sulla localizzazione in capo alla Provincia, senza necessità del consenso del Comune, pur nell'ipotesi di necessità di variante allo strumento urbanistico generale, salvo l'obbligo di motivazione.

Si osserva, infine, come la stessa Corte Costituzionale ha rilevato che "la garanzia costituzionale del principio autonomistico, previsto dall'art. 5 e 128 della Costituzione, può dirsi rispettata ogniqualvolta il procedimento finalizzato all'approvazione degli strumenti urbanistici sia articolato in modo tale da assicurare una sostanziale partecipazione allo stesso degli enti il cui assetto territoriale è determinato dagli strumenti urbanistici in questione, rilevando altresì che l'individuazione dei modi nei quali tale coinvolgimento può avvenire è rimesso alla discrezionalità del legislatore" (Corte costituzionale, 21 ottobre 1998, n. 357).

Quello che appare essenziale è che il Comune non sia completamente pretermesso dalle scelte pianificatorie direttamente incidenti sul suo territorio, circostanza che non può affermarsi nel caso di specie essendo lo stesso legittimato a partecipare alla Conferenza di servizi.

Inoltre la visione autonomistica, dedotta dal Comune a salvaguardia delle sue competenze, non può non tener conto dei preminenti principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ormai sanciti a livello costituzionale nell'art. 118, che devono ispirare il riparto delle competenze amministrative a livello locale.

Tali principi ben possono giustificare disposizioni di rango legislativo che prevedano l'intervento di un ente territoriale di livello superiore nell'iter di autorizzazione di un impianto come quello in questione, con effetto incidente anche sul piano delle competenze in materia a pianificazione urbanistica, in particolare, attribuendo alla Provincia la decisione finale per quanto riguarda una variante urbanistica necessaria per la localizzazione dell'impianto, nell'ambito di un procedimento in cui il Comune è comunque chiamato a intervenire, partecipando alla Conferenza di servizi.

Tale ricostruzione, che non consente al Comune di porre un veto insuperabile alla localizzazione dell'impianto, risulta peraltro in linea con l'evoluzione della normativa sull'autorizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti di cui all'art. 208 (Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), così come modificato dal Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, che attualmente prevede ancora la convocazione di una Conferenza di servizi (da parte della Regione), e che l'approvazione alla realizzazione e la gestione dell'impianto, sostituisca ad "ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori".

Il medesimo articolo prevede, al comma 3, che "la decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza", sancendo espressamente la non necessità del consenso del Comune in ordine all'autorizzazione dell'impianto, anche per quanto riguarda le varianti urbanistiche necessarie, salvo l'obbligo di motivazione.

3.2. Ciò posto, il Collegio non ha necessità di prendere posizione sulla questione oggetto del suesposto dibattito giurisprudenziale, considerato che nel caso sottoposto al suo vaglio né il provvedimento impugnato né il parere favorevole espresso dalla Conferenza dei Servizi in data 9 maggio 2007 hanno esplicitato le superiori ragioni d'interesse pubblico che hanno indotto la Provincia a discostarsi dal parere negativo (opinione dissenziente) del Comune e ad autorizzare, con effetto di variante urbanistica, l'ampliamento dell'impianto di recupero rifiuti gestito dal Luisetto (impianto che risulta aver peraltro beneficiato di precedenti sanatorie), nonostante l'acclarata incompatibilità dell'ampliamento con i vigenti strumenti urbanistici comunali e la sussistenza di un vincolo paesaggistico di rispetto fluviale.

Ne deriva che, anche ad accedere alla seconda delle tesi esposte (quella più favorevole alla Provincia e al controinteressato, entrambi non costituiti in giudizio), il provvedimento impugnato risulta comunque illegittimo per difetto di motivazione e va, pertanto, annullato.

4. La problematicità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite.

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 il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 11 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Claudio Rovis, Presidente

Marco Rinaldi, Referendario, Estensore

Michele Pizzi, Referendario

L'ESTENSORE
Marco Rinaldi

IL PRESIDENTE
Claudio Rovis

IL SEGRETARIO