



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1344 del 2013, proposto dalla Regione Piemonte, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Eleuterio Zuena e Massimo Scisciòt, con domicilio eletto presso il primo in Roma, via Carlo Poma, 4;

contro

General Smontaggi s.p.a., non costituita;

nei confronti di

Provincia di Novara, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Emanuele Carlo Gallo e Alberto Romano, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Roma, Lungotevere Sanzio, 1;

Comune di Trecate, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Azienda Sanitaria Locale No, Arpa di Novara, non costituiti;

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per il Piemonte – Torino – Sezione I, n. 876 del 13 luglio 2012.

Visti il ricorso in appello principale e i relativi allegati;

Visto l'appello incidentale proposto dalla Provincia di Novara;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2015 il consigliere Vito Poli e udito l'avvocato Alberto Romano;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla determinazione dirigenziale della Provincia di Novara - n. 2400 del 14 luglio 2011 – recante il diniego di autorizzazione ex art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 – codice dell'ambiente - relativamente al progetto presentato nel 2009 dalla società General Smontaggi s.p.a. (in prosieguo ditta General), per la realizzazione di un impianto di recupero di rifiuti inerti da cava ubicato nel tenimento del comune di Trecate, località San Martino, in quanto insistente su un'area limitrofa al parco del Ticino, sottoposta a vincolo da parte del PTR (piano territoriale regionale) Ovest Ticino – scheda d'ambito SA 19 - approvato con deliberazione della giunta regionale n. 417 del 23 luglio 1997 con specifica considerazione dei valori ambientali e paesistici ai sensi dell'art. 1-*bis*, l. n. 431 del 1985 e della l.r. n. 56 del 1977 e s.m.i.

2. Avverso il su richiamato provvedimento è insorta davanti al T.a.r. per il Piemonte la ditta General proponendo una domanda di annullamento del provvedimento lesivo affidata a quattro autonomi complessi motivi.

3. L'impugnata sentenza - T.a.r. per il Piemonte - Sezione I - n. 876 del 13 luglio 2012 -:

a) ha respinto il primo, il secondo e la prima censura del terzo motivo (tali capi non sono stati impugnati e sono coperti dalla forza del giudicato interno);

b) ha accolto la seconda censura del terzo motivo di ricorso sostenendo, in sintesi, che:

I) a mente del combinato disposto degli artt. 6, co. 12 e 208, co. 6, del codice dell'ambiente, l'approvazione del progetto di costruzione e gestione di un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti, oltre a sostituirsi a tutti gli atti di assenso regionali, provinciali e comunali, costituirebbe variante automatica non solo agli strumenti urbanistici comunali ma anche a tutti gli altri piani e programmi sovra ordinati (in particolare piani territoriali paesistici, piani territoriali regionali, piani paesistici e così via);

II) poiché il diniego di autorizzazione unica non era fondato su una valutazione di merito relativa alla concreta incompatibilità ambientale del progetto, ma sulla assiomatica impossibilità che l'approvazione del progetto medesimo, ex art. 208 cit., costituisse variante alle prescrizioni di piano sovra comunale, quest'ultimo era da ritenersi illegittimo;

c) ha assorbito l'esame del quarto motivo;

d) ha ordinato all'amministrazione di rideterminarsi nel rispetto dei termini procedurali sanciti dal più volte menzionato art. 208;

e) ha compensato fra le parti le spese di lite in considerazione della complessità e della novità delle questioni trattate.

4. Avverso la su menzionata sentenza hanno interposto rituale appello principale e incidentale, rispettivamente la Regione Piemonte e la Provincia di Novara confutando analiticamente tutte le statuizioni sfavorevoli di merito.

5. Non si è costituita la ditta General.

6. All'udienza pubblica del 24 novembre 2015 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. L'appello della Regione Piemonte e quello della Provincia di Novara sono fondati e devono essere accolti.

7.1. Preliminarmente il Collegio rileva che il motivo assorbito dall'impugnata sentenza non è stato riproposto a mente dell'art. 101, co. 2, c.p.a. non essendosi costituita in giudizio la parte intimata

8. Può scendersi all'esame della questione centrale del presente giudizio che consiste nello stabilire se lo strumento urbanistico richiamato dall'art. 208, co. 6, cit., sia solo quello identificabile con il piano regolatore comunale, ovvero sia riferibile anche ai piani e programmi di livello superiore e, segnatamente, quelli regionali territoriali, con la rilevante conseguenza che, nel secondo caso, l'approvazione del progetto di costruzione e gestione di un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti, oltre a sostituirsi a tutti gli atti di assenso regionali, provinciali e comunali (e valere come dichiarazione di pubblica utilità indifferibilità e urgenza), costituirebbe variante automatica non solo agli strumenti urbanistici comunali ma anche a tutti gli altri piani e programmi sovra ordinati (in particolare piani territoriali paesistici, piani territoriali regionali, piani paesistici e così via).

8.1. Si riportano per comodità di lettura le norme sancite dagli artt. 6, co. 12, e 208, co. 1 -7, d.lgs. n. 152.

Art. 6 –Oggetto della disciplina - comma 12: <<12. Per le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere.>>.

Art. 208 –Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti –commi 1 – 7: <<1. I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute, di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì

allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini; i termini di cui ai commi 3 e 8 restano sospesi fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale ai sensi della parte seconda del presente decreto.

2. Per le installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, l'autorizzazione integrata ambientale sostituisce l'autorizzazione di cui al presente articolo. A tal fine, in relazione alle attività di smaltimento o di recupero dei rifiuti:

a) ove un provvedimento di cui al presente articolo sia stato già emanato, la domanda di autorizzazione integrata ambientale ne riporta gli estremi;

b) se l'istanza non riguarda esclusivamente il rinnovo o l'adeguamento dell'autorizzazione all'esercizio, prevedendo invece nuove realizzazioni o modifiche, la partecipazione alla conferenza di servizi di cui all'articolo 29-quater, comma 5, è estesa a tutti i partecipanti alla conferenza di servizio di cui all'articolo 208, comma 3;

c) la Regione, o l'autorità da essa delegata, specifica in conferenza le garanzie finanziarie da richiedere ai sensi dell'articolo 208, comma 11, lettera g);

d) i contenuti dell'ALA sono opportunamente integrati con gli elementi di cui all'articolo 208, comma 11;

e) le garanzie finanziarie di cui all'articolo 208, comma 11, sono prestate a favore della Regione, o dell'autorità da essa delegata alla gestione della materia;

f) la comunicazione di cui all'articolo 208, comma 18, è effettuata dall'amministrazione che rilascia l'autorizzazione integrata ambientale;

g) la comunicazione di cui all'articolo 208, comma 19, è effettuata dal soggetto pubblico che accerta l'evento incidente.

3. Entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, la regione individua il responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi. Alla conferenza dei servizi partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti. Nel medesimo termine di 20 giorni, la documentazione di cui al comma 1 è inviata ai componenti della conferenza di servizi. 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.)

4. Entro novanta giorni dalla sua convocazione, la Conferenza di servizi:

a) procede alla valutazione dei progetti;

b) acquisisce e valuta tutti gli elementi relativi alla compatibilità del progetto con quanto previsto dall'articolo 177, comma 4;

c) acquisisce, ove previsto dalla normativa vigente, la valutazione di compatibilità ambientale;

d) trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla regione.

5. Per l'istruttoria tecnica della domanda le regioni possono avvalersi delle Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente.

6. Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'approvazione sostituisce 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. >>.

7. Nel caso in cui il progetto riguardi aree vincolate ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano le disposizioni dell'articolo 146 di tale decreto in materia di autorizzazione>>.

8.2. La tesi propugnata in primo grado dalla società originaria ricorrente, e fatta propria dall'impugnata sentenza, non è suscettibile di favorevole esame alla stregua delle seguenti considerazioni:

a) in primo luogo vi si oppone il chiaro tenore letterale della normativa di riferimento; invero:

I) il comma 6 dell'art. 208 fa esplicito richiamo allo <<strumento urbanistico>> declinato oltre tutto al singolare, il che rafforza ulteriormente l'idea che la disposizione si riferisce alla compromissione del solo potere urbanistico rilevante per il singolo comune nel cui territorio si vuole installare l'infrastruttura;

II) il comma 12 dell'art. 6, invece, si limita ad esentare dalla valutazione ambientale strategica quelle opere singole la cui approvazione, secondo il micro ordinamento di settore, comporta la variazione di qualsivoglia livello e funzione di pianificazione territoriale e del suolo; tale norma, pertanto, rispetto alla questione di fondo che interessa, non riveste importanza perché ha come presupposto applicativo che sia già risolta la questione della possibilità o meno di variare gli strumenti di pianificazione territoriale con l'approvazione della singola infrastruttura, divisando, in caso positivo, l'ulteriore effetto di semplificazione consistente nella esenzione dalla VAS;

III) deve evidenziarsi, inoltre, come la ricostruzione del significato delle norme che richiamano istituti e concetti (che hanno un preciso significato nella branca giuridica di riferimento) deve essere effettuata secondo il significato tecnico proprio del linguaggio di settore cui deve presumersi che il legislatore abbia fatto riferimento; tale circostanza esclude che l'approvazione del progetto di impianto costituisca variante a strumenti pianificatori diversi da quelli urbanistici;

b) la tesi ripudiata, contrasta anche con la *ratio* delle disposizioni in esame, che è quella di dotare la nazione di una adeguata rete di impianti di smaltimento dei rifiuti superando le fisiologiche lungaggini insite nell'acquisizione di atti di assenso da parte dei molteplici livelli di governo territoriale (anche di natura espropriativa), ma senza alterare la gerarchia dei valori che si compongono nella gestione del territorio e che vedono collocati al più basso gradino di una scala ideale, dal punto di vista spaziale e funzionale (come meglio si dirà in prosieguo), quelli compendati dalla pianificazione urbanistica comunale; in buona sostanza la legge statale ha individuato il punto di equilibrio fra i contrapposti interessi coniugando il massimo della semplificazione burocratica facente capo ai tre livelli di governo territoriale (regione, provincia e comune) relativamente agli atti e provvedimenti individuali, con la compromissione dei poteri pianificatori al minore livello possibile (che è quello urbanistico comunale);

c) risulta incompatibile con l'avversata tesi, anche il sistema di principi – cristallizzati da una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309; 29 ottobre 2009, n. 272; 23 dicembre 2008, n. 437; 7 novembre 2007, n. 367) e amministrativa (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4244 del 2010) – che regolano la materia del governo del territorio e individuano i presupposti e la natura dei poteri tipici (programmatori e pianificatori) che su di esso incidono; in particolare:

I) si desume una concezione del paesaggio quale valore “primario”, di “morfologia del territorio” per i contenuti ambientali e culturali che contiene (la cui conservazione è attribuita alla competenza esclusiva statale in separazione funzionale rispetto alla fruizione dello stesso affidata alla competente legislativa concorrente); la cui tutela trova espressione diretta nei piani territoriali a valenza ambientale o nei piani paesaggistici redatti dalle regioni; ne risulta affievolita la competenza in ordine al governo del territorio che non può mai legittimare la introduzione di norme che alterino la primazia della tutela paesistica o ambientale;

II) è stato riconosciuto che l'interazione fra governo del territorio e tutela dell'ambiente si manifesta nella contemporanea legittimazione della legge statale a fissare *standards* ambientali uniformi su tutto il territorio nazionale e nella competenza della regione alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali; tra gli interessi collegati si trova proprio il governo del territorio inteso quale disciplina degli adempimenti necessari per l'edificazione e la localizzazione delle infrastrutture nonché delle diverse forme di controllo del territorio;

III) l'urbanistica e l'edilizia costituiscono il nucleo duro del governo del territorio ma non ne esauriscono l'ambito sia sotto il profilo dimensionale sia sotto quello funzionale;

d) sotto il profilo diacronico, i piani paesistici (e quelli territoriali con valenza paesaggistica) hanno assunto nel tempo una portata territoriale e qualitativa sempre più ampia, affidandosi ad essi il compito di dettare una specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale; tale processo è stato portato a compimento nella sua massima estensione con il d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 - codice dei beni culturali e del paesaggio – attraverso il quale la tutela del paesaggio ha assunto una

portata generale e comunque una decisiva prevalenza di valore rispetto alla pianificazione urbanistica, sull'intero territorio, venendo quindi a disciplinare anche immobili non soggetti a vincolo paesaggistico (come verificatosi nel caso di specie); è stato delineato un evidente recupero di funzioni e poteri da parte dello Stato in materia di paesaggio anche in osservanza degli impegni assunti con la Convenzione europea del paesaggio (conclusa a Firenze il 20 ottobre 2000 ed entrata in vigore in Italia nel settembre 2006); all'interno di questo quadro si collocano le previsioni normative che stabiliscono che i piani paesaggistici dettino misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale di settore, nonché con gli strumenti regionali e territoriali per lo sviluppo economico (art. 145 del codice dei beni culturali); e) emerge da quanto fin qui illustrato che l'art. 208 cit., introduce una norma eccezionale che deroga, per superiori esigenze pubbliche, il normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti (anche pericolosi); da qui l'indefettibile necessità, ex art. 14, disp. prel. c.c., di una esegesi rigorosa della norma medesima che sia, ad un tempo, conforme agli obiettivi (nazionali ed europei) di razionale gestione del ciclo dei rifiuti a tutela della salute pubblica ma al contempo rispettosa degli ulteriori valori (pure questi di rilievo costituzionale ed europeo diano evidenziati) legati alla tutela del paesaggio, dell'ecosistema e comunque espressione di interessi fondamentali che necessitino, per la loro cura, di un livello dimensionale e funzionale superiore rispetto a quello assicurato dalla pianificazione urbanistica comunale; che è quanto verificatosi nel caso di specie, dove la l.r. Piemonte n. 56 del 1977 attribuisce al PTR, oltre alla individuazione delle reti dei servizi e delle attrezzature degli impianti di interesse sovra comunale, alla difesa del suolo e dell'ambiente, anche la tutela dei beni storico – artistici e ambientali, con particolare attenzione alla tutela del paesaggio.

9. In conclusione sia l'appello principale che quello incidentale devono essere accolti.

10. Nella sostanziale novità della questione di merito sottesa al presente giudizio, il Collegio ravvisa, a mente del combinato disposto degli artt. 26, co.1, c.p.a. e 96, co. 2, c.p.c., le eccezionali ragioni che consentono di compensare fra le parti le spese di ambedue i gradi di giudizio, fermo restando che l'onere economico relativo al pagamento del contributo unificato graverà in via esclusiva sulla società originaria ricorrente.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) accoglie l'appello principale proposto dalla Regione Piemonte e quello incidentale proposto dalla Provincia di Novara e, per l'effetto, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, respinge *in toto* il ricorso di primo grado;
- b) dichiara integralmente compensate fra le parti le spese di ambedue i gradi di giudizio;
- c) dispone che il contributo unificato versato in primo grado dalla società General Smontaggi rimanga a carico di quest'ultima unitamente a quello anticipato dalla Regione Piemonte e dalla Provincia di Novara, per il giudizio davanti al Consiglio di Stato, che dovrà essere rimborsato dalla medesima società.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Mario Luigi Torsello, Presidente

Vito Poli, Consigliere, Estensore

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Consigliere

Nicola Gaviano, Consigliere

Carlo Schilardi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 11/12/2015

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)