



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 6147 del 2017, proposto dalla Ditta Oscar Luisetto – Servizi Ecologici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, e dal signor Oscar Luisetto, rappresentati e difesi dagli avvocati Stefano Vinti e Cristina De Benetti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Vinti in Roma, via Emilia, n. 88.

contro

Il Comune di Massanzago, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Pavan, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuliano Berruti in Roma, via delle Quattro Fontane, n. 161.

La Provincia di Padova, in persona del Presidente, non costituita in giudizio.

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sede di Venezia, Sezione III, n. 549/2017, resa tra le parti, concernente l'impugnazione della determinazione con cui la Provincia di Padova, nonostante il dissenso manifestato dal Comune di Venezia, ha autorizzato con effetto di variante urbanistica, la trasformazione e il potenziamento di un impianto di recupero di rifiuti.

Visti il ricorso in appello ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Massanzago;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 giugno 2020 il consigliere Daniela Di Carlo;

Visto l'art. 4 del d.l. 28/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di Massanzago ha impugnato il provvedimento con cui la Provincia di Padova, nonostante il dissenso manifestato dall'Ente in sede di conferenza di servizi, convocata ai sensi dell'art. 23, lett c) della L.R. del Veneto n. 3/2000, ha autorizzato - con effetto di variante urbanistica - la trasformazione ed il potenziamento dell'impianto di recupero di rifiuti gestito dalla ditta del signor Oscar Luisetto.

1.1. L'impianto è ubicato nel territorio del Comune di Massanzago nell'ambito di un'area *ex* agricola divenuta a destinazione rurale/residenziale nell'anno 2005 e sottoposta, in parte, al vincolo paesaggistico di rispetto fluviale di cui all'art. 142, lett c) del D.lgs. n. 42/2004. L'area è, inoltre, situata nelle immediate vicinanze di un vincolo monumentale (villa Baglioni).

1.2. A sostegno delle proprie ragioni, il Comune ricorrente ha dedotto plurime censure di violazione di legge e di eccesso di potere.

2. La Provincia di Padova e la ditta controinteressata non si sono costituiti nel primo grado del giudizio.

3. Il Tar del Veneto, sede di Venezia, con la sentenza di cui in epigrafe, ha accolto il ricorso per difetto di motivazione circa le ragioni di pubblico interesse sottese alla scelta pianificatoria emanata dalla Provincia, ed ha compensato tra le parti le spese di lite.

4. La ditta controinteressata ed il signor Oscar Luisetto personalmente, hanno impugnato la sentenza, articolando le seguenti censure.

4.1. *“ERROR IN PROCEDENDO ET IN JUDICANDO: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE dell'art. 208 del d.lgs. 152/2006 e dell'art. 23, lett. c), della L. Regione Veneto n. 3/2000, nonché dell'art. 142, lett c) e b), del d.lgs. n. 42/2004; eccesso di potere per travisamento dei fatti; eccesso di potere per illogicità manifesta e per contraddittorietà; eccesso di potere per difetto di motivazione e difetto di istruttoria; eccesso di potere per violazione del principio di ragionevolezza”*.

Il Tar avrebbe travisato il contenuto del provvedimento provinciale impugnato, il quale - secondo la prospettazione difensiva dell'appellante - non recherebbe alcuna

trasformazione o potenziamento dell'impianto. Più in particolare, il provvedimento di rinnovo dell'autorizzazione "semplificata" farebbe riferimento:

a) ad una nuova quantità di rifiuti da gestire (6.082 t/anno) sostanzialmente sovrapponibile a quella pregressa (6.020 t/anno);

b) alla previsione di una serie di interventi di adeguamento delle misure di sicurezza ambientale ed acustica, diretti anzi ad una maggiore tutela dell'interesse pubblico.

Inoltre, l'appellante ha contestato la circostanza che l'area sulla quale insiste l'attività della ditta Oscar Luisetto ricada in zona a vincolo fluviale, e che necessiti di previo nulla-osta paesaggistico ambientale. Ha sostenuto, altresì, che la nuova destinazione urbanistica, disposta con la variante del 2005, è assolutamente coerente con il regime di utilizzo dell'area impresso a far data dal 1998. Infine, ha rappresentato che sulla vicenda afferente alla compatibilità dell'impianto con gli strumenti urbanistici comunali, il Consiglio di Stato si è già pronunciato con efficacia di giudicato (si tratta della sentenza n. 5016/2012 della Sezione V).

4.2. "ERROR IN PROCEDENDO ET IN JUDICANDO: VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE dell'art. 208 d.lgs. 152/2006 e della L.R.V. n. 3 del 2000; VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A. ex art. 97 Cost.; eccesso di potere per travisamento dei fatti, illogicità manifesta e per contraddittorietà; eccesso di potere per difetto di motivazione e difetto di istruttoria; eccesso di potere per violazione del principio di ragionevolezza; violazione dell'art. 112 c.p.c. ossia del principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato".

Il Tar avrebbe errato, altresì, nel pretendere un onere di motivazione in ordine alle superiori ragioni d'interesse pubblico, che non troverebbe riscontro nel dato normativo di cui all'art. 208, c. 3, d.lgs. 152/2006, il quale prevede soltanto che "la decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza".

5. Il Comune di Massanzago ha resistito al gravame.

6. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive, mediante il deposito di documenti, di memorie integrative e di replica.

7. All'udienza pubblica del 4 giugno 2020, la causa è stata trattenuta in decisione ai sensi dell'art. 4 del d.l. 28/2020.

8. L'appello è infondato e va, pertanto, respinto.

9. La Sezione ritiene decisive, nel senso del rigetto del gravame, le seguenti circostanze.

Il provvedimento impugnato reca nella propria intestazione il seguente oggetto *“approvazione progetto ed autorizzazione alla realizzazione di un impianto per il recupero di rifiuti non pericolosi?”* e produce l'effetto di variante urbanistica rispetto allo strumento urbanistico comunale.

I quantitativi di rifiuti in ingresso e prodotti dall'attività sono stati aggiornati alle attuali esigenze aziendali e, pur risultando confrontabili, non sono identici.

La rideterminazione del quantitativo in rialzo è documentata ed ammessa dalla stessa parte appellante, e non è condivisibile la tesi - da quest'ultima propugnata - secondo cui lo scostamento minimo non rileva.

La modificazione oggettiva della prestazione autorizzata comprova, al contrario, che non si è trattato di un mero 'aggiornamento' dell'autorizzazione pregressa, quanto piuttosto di un suo effettivo adeguamento rispetto alle esigenze aziendali.

Tale ricostruzione esegetica è confortata, inoltre, dalla specifica previsione, contenuta nell'atto impugnato, secondo cui i lavori di adeguamento avrebbero dovuto essere eseguiti a pena di decadenza entro un determinato termine.

Dai documenti risulta che l'Amministrazione comunale di Massanzago ha espressamente manifestato il proprio dissenso al rilascio dell'autorizzazione in variante, perché ciò avrebbe contrastato con la propria precedente determinazione pianificatoria e programmatoria sull'utilizzo di quella specifica area. In particolare, il Comune ha fatto rilevare che con la variante generale al P.R.G. n. 18, adottata con delibera del Consiglio Comunale n. 11 del 7.4.2003 ed approvata dalla regione con delibera di G.R. n. 1717 del 5.7.2005, era stato preso atto dell'attività *ivi* esistente e della necessità di provvedere al suo trasferimento, con il cambio di destinazione urbanistica della zona in agricolo residenziale e mediante l'individuazione di un lotto libero ad uso residenziale coincidente con il sedime dell'opificio.

La variante non è stata fatta oggetto di impugnazione da parte della Ditta o del signor Oscar Luisetto personalmente, sicché i relativi effetti giuridici, afferenti alla necessità di trasferire l'impianto in altro e più idoneo sito, si sono oramai consolidati per cd. inoppugnabilità.

La sentenza n. 5016/2012 della Sezione V del Consiglio di Stato non ha efficacia di giudicato rispetto alla fattispecie all'esame, per due motivi.

- Il primo motivo riguarda i limiti soggettivi del giudicato, perché non vi è identità tra le parti dei due giudizi (nel caso deciso dalla Sezione V, il ricorso era stato proposto da un privato cittadino, mentre il presente è stato introdotto dall'Ente locale).

- In secondo motivo concerne i limiti oggettivi del giudicato, perché nel presente giudizio i motivi di impugnazione si incentrano sulla violazione delle prerogative comunali e sui limiti e sulle condizioni per esercitare, da parte della Provincia, il potere di pianificazione in variante agli strumenti urbanistici comunali e contro l'espresso dissenso manifestato dall'Ente locale. Inoltre, il riferimento che pure in questo giudizio è operato all'aspetto urbanistico, non riguarda più l'astratta compatibilità edilizio-urbanistica del sito, nei sensi in cui era stata dedotta nell'altro giudizio, bensì – nel collegamento teleologico con la sostenuta lesione delle prerogative comunali - la rivalutazione complessiva delle circostanze di fatto e di diritto alla luce delle oggettive modificazioni recepite dalla nuova autorizzazione, in termini di quantitativi di rifiuti e di realizzazione dei lavori previsti.

Sul piano normativo poi, l'art. 208, comma 6, del D.lgs. n. 152/2006 prevede che l'approvazione del progetto *"..... 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"*.

Il comma 3 del medesimo articolo precisa invece che *"la decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza"*.

Va dunque condiviso il ragionamento seguito dal primo giudice, nella parte in cui ravvisa la necessità di motivare le ragioni di pubblico interesse sottese ad una scelta pianificatoria provinciale che si pone in aperto contrasto rispetto alla posizione assunta dal Comune in sede conferenziale, nonché rispetto alla formale variante urbanistica comunale, la quale

denota la forte determinazione del Comune nel volere trasferire l'impianto in altro sito in considerazione del particolare contesto paesaggistico ed ambientale dell'area.

Non è condivisibile la tesi difensiva propugnata dall'appellante, secondo cui il primo giudice avrebbe introdotto un onere di motivazione rafforzata che nemmeno la norma di legge prevede.

Al contrario, la norma richiamata è significativa della volontà del legislatore di coordinare in modo armonico l'esercizio dei concorrenti poteri di pianificazione spettanti ai diversi livelli di governo del territorio e, secondo il consolidato indirizzo ermeneutico seguito dalla giurisprudenza costituzionale, appare anzi doverosa la leale collaborazione degli enti territoriali nel rispetto delle reciproche prerogative, anche costituzionalmente tutelate.

La norma di legge àncora ad un preciso e predeterminato parametro di giudizio il contenuto dello sforzo di motivazione, pretendendo che la stessa sia adeguata.

Nel caso all'esame, come rilevato dal primo giudice, il provvedimento provinciale impugnato è stato difettoso in punto di motivazione, perché ha mancato di illustrare, in modo per l'appunto adeguato, le ragioni per le quali il dissenso manifestato dal Comune di Massanzago è superabile.

10. In definitiva, per le considerazioni suesposte, l'appello va respinto. Resta fermo il potere della Provincia di rideterminarsi, nei limiti dell'effetto conformativo del presente *decisum* sotto il profilo dell'adeguatezza della motivazione della decisione rispetto alle contrarie manifestazioni degli altri Enti che partecipano alla conferenza di servizi.

11. Le spese del presente grado del giudizio sono liquidate, come in dispositivo, secondo i parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e s.m.i., secondo la regola della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello n. 6147/2017, come in epigrafe proposto, lo respinge e condanna la parte appellante a rifondere al Comune di Massanzago le spese del presente grado di giudizio, liquidate in complessivi euro 5.000,00 oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A. se dovute come per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 giugno 2020, svoltasi ai sensi dell'art. 4 del d.l. 28/2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Anastasi, Presidente

Giuseppe Castiglia, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

L'ESTENSORE
Daniela Di Carlo

IL PRESIDENTE
Antonino Anastasi

IL SEGRETARIO