

Impianto di smaltimento e trattamento rifiuti, contenenti anche amianto (RCA)

T.A.R. Veneto, Sez. III 11 marzo 2016, n. 272 - Settesoldi, pres.; Ricchiuto, est. - Bergantino S.r.l. (avv. Pellegrini) c. Regione Veneto (avv.ti Zanon, Cusin, Zanlucchi) ed a.

Sanità pubblica - Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali - Istanza per l'approvazione di un impianto di smaltimento e trattamento rifiuti, contenenti anche amianto (RCA) - AIA – Diniego - Illegittimità.

(Omissis)

FATTO

Con il presente ricorso la Società Bergantino 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 e, ciò, unitamente alle note della Regione Veneto con le quali è stata data comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza presentata dalla stessa ricorrente per la realizzazione di un impianto di smaltimento e trattamento rifiuti da realizzarsi nel Comune di Bergantino.

A tal fine la stessa società rilevava come il progetto finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione Integrata Ambientale riguardava la realizzazione di due impianti di cui il primo relativo ad una discarica dedicata principalmente allo smaltimento di rifiuti contenenti amianto e, un secondo, diretto al trattamento di inertizzazione degli stessi rifiuti.

Con provvedimento prot. N. 272269/2015, successivamente rettificato dalla nota prot. nr. 284890/2015, la Regione Veneto, nel comunicare il preavviso di rigetto ai sensi dell'art. 10 bis della L. 241/90, rilevava come la Commissione VIA aveva espresso il parere negativo di compatibilità ambientale in quanto l'intervento non sarebbe risultato ammissibile in considerazione delle prescrizioni contenute nel sopravvenuto piano regionale di gestione rifiuti approvato con la delibera sopra citata e, in particolare, dalla disposizione contenuta nell'art. 15 dello stesso piano che impedirebbe la realizzazione degli impianti di cui si tratta.

La società Bergantino nell'impugnare gli atti sopra citati sosteneva l'esistenza dei seguenti vizi:

1) la violazione della L. Reg. 17/04/2012 n. 1 (Statuto della Regione Veneto), della L.Reg. 5/2012, della L. Reg. 108/1968, della L. n. 257/1992 (artt. 6-10), del D.Lgs. 152/2006 (art.199), in quanto il piano di gestione dei rifiuti sarebbe stato approvato 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 della L. n. 257/1992, del D.Lgs. 152/2006, del D.Lgs. 36/2003 e della L. Reg. 3/2000, in quanto l'art. 15 delle NTA del Piano Regionale stabilisce che non sarebbero ammissibili nuove volumetrie di discarica, ad eccezione dell'ipotesi in cui siano presenti discariche per un raggio di 10 Km; disposizione quest'ultima che diverrebbe lesiva laddove fosse interpretata nel senso di ritenere che l'esistenza di qualsiasi discarica per rifiuti non pericolosi impedisca la realizzazione dell'impianto proposto dai ricorrenti; sempre con riferimento allo stesso motivo si sosteneva che la Regione non avrebbe provveduto ad approvare un piano organico per lo smaltimento dell'amianto ai sensi dell'art. 10 della L. n. 257/1992; le NTA impuginate sarebbero inoltre illegittime anche nella misura in cui all'art. 15 comma 7 delle stesse NTA subordinano l'eventuale deroga al vincolo della distanza di 10 Km al previo parere favorevole del Comune interessato; il piano sarebbe illegittimo anche sotto il profilo del divieto, contenuto al comma 2 lett.a) dell'art. 15 NTA di "riclassificare" una discarica per rifiuti inerti in discarica per rifiuti non pericolosi al fine di consentirle di ricevere rifiuti di amianto.

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 solo 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.

Si rilevava, comunque, come l'approvazione del piano regionale rifiuti doveva considerarsi un atto dovuto in considerazione dell'esistenza, in materia, di una disciplina europea.

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, in quanto l'atto effettivamente lesivo avrebbe potuto essere rinvenuto solo nell'eventuale diniego alla nuova discarica o dal parere VIA negativo.

1.1 Al contrario di quanto affermato la dimostrazione della lesività del piano regionale ora impugnato è contenuta nelle determinazioni assunte dalla Commissione VIA nella seduta del 29/07/2015, nella parte in cui si era evidenziato come l'intervento proposto dalla ricorrente non risulterebbe ammissibile, in considerazione di quanto previsto dall'art. 15 allegato A dello stesso piano.

1.2 Detta disposizione prevede, infatti, come non sia consentita l'approvazione di nuove volumetrie di discarica per rifiuti non pericolosi e pericolosi, compresi gli ampliamenti delle discariche esistenti.

1.3 Risulterebbe lesiva per la ricorrente anche la previsione di cui al combinato disposto di cui al comma 2° e 7° dello stesso art. 15 nella parte in cui nel disciplinare le deroghe ammesse, non consente la realizzazione di nuovi impianti nell'eventualità in cui risultino preesistenti impianti ad un distanza inferiore a 10 Km, circostanza quest'ultima che risulta esistente e incontestata nel caso di specie.

1.4 Ne consegue che le disposizioni in esame, pur costituendo delle prescrizioni a carattere generale, hanno l'effetto di incidere sulla posizione soggettiva della ricorrente che, in applicazione di queste ultime, si potrebbe vedere preclusa la possibilità di realizzare l'impianto, come peraltro anticipato nella comunicazione dei motivi ostativi sopra citati.

1.5 Si consideri, inoltre, che il piano di gestione dei 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.

1.6 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.

1.7 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.

Sempre preliminarmente va rilevata l'infondatezza delle tesi della Regione laddove sostiene l'inammissibilità di detto primo motivo, rilevando che la ricorrente non avrebbe fatto riferimento ad una disposizione precisa, la cui violazione sarebbe suscettibile di determinare l'illegittimità dell'atto impugnato.

1.8 Ad un attento esame va evidenziato che la ricorrente, non solo ha sostenuto espressamente la violazione dello Statuto della Regione Veneto (si veda in questo senso il titolo del primo motivo), ma ha fatto riferimento all'art. 55 comma 3 dello stesso Statuto, nella parte in cui prevede espressamente il regime della *prorogatio*, seppur riferito all'ipotesi di cessazione della carica del Presidente del Consiglio Regionale.

1.9 A prescindere dal fatto se la disposizione sopra citata sia correttamente individuata, è indubitabile sia, la volontà di censurare la violazione dei principi in materia di *prorogatio*, sia, nel contempo, come la ricorrente abbia provveduto ad individuare alcune disposizioni ritenute applicative del principio della *prorogatio*, circostanza quest'ultima che consente di ritenere come la censura sia sufficientemente circostanziata.

2. Costituisce, peraltro, orientamento consolidato (T.A.R. Calabria Catanzaro Sez. II, 11-01-2016, n. 6) quello in base al quale ai sensi dell'art. 40, comma 1, lett. d) del D.Lgs. n. 104/2010 i motivi di gravame, anche se non rubricati in modo puntuale né espressi con formulazione giuridica rigorosa, devono per lo meno essere esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un principio di prova utile all'identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale.

2.1 Si consideri, inoltre, come non sia dirimente la questione relativa all'applicabilità al caso di specie dell'art. 35, comma 2 dello Statuto (come sostiene più correttamente la Regione), nella parte in cui dispone che "*fino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio*" o, nel contempo, se sia applicabile (come sostiene il ricorrente) l'art. 55 comma 2 laddove, nel disciplinare l'ipotesi della cessazione del Presidente della Giunta regionale, prevede che "*... il Consiglio resta in carica fino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti, limitandosi, dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali, agli adempimenti urgenti e improrogabili*".

2.2 E' evidente, infatti, come sia nell'ipotesi di *prorogatio* per scadenza naturale degli organi regionali (art.33 comma 2 dello Statuto) sia nell'eventualità di una cessazione anticipata del Presidente della Giunta, siano applicabili i principi di cui si controverte, stante l'inesistenza sul punto di una specifica disciplina regionale idonea a prevedere un differente regime nell'ipotesi di scadenza naturale dello stesso Consiglio Regionale.

2.3 Si consideri come proprio l'Amministrazione ora costituita ha ricordato che la Corte costituzionale (con la sentenza n. 55/2015) ha rilevato che in questa fase, i Consigli regionali "*dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza*", dovendosi limitare, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, al "*solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili*".

2.4 Per quanto concerne il merito della censura proposta va ricordato che un costante orientamento giurisprudenziale, riconducibile anche qui ad alcune pronunce della Corte Costituzionale, ha affermato che il regime della *prorogatio* consente soltanto l'esercizio di "poteri attenuati", limitati cioè all'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, “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 dell'organo, al fine di rispondere a speciali contingenze, quali 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 come proprio la natura pianificatoria dell'atto di cui si discute è sufficiente a rilevare l'infondatezza della tesi della Regione Veneto e, ciò, anche 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 Nemmeno l'esistenza di un'indifferibilità e urgenza a provvedere è rinvenibile sulla base dell'art. 199 del D.Lgs. 152/2006, nella parte in cui prevede il 12/12/2013 quale termine ultimo per approvare detto piano.

2.3 Sul punto, se è indiscusso che l'esistenza di detta scadenza consente di qualificare l'atto di cui si tratta quale atto “dovuto”, detta circostanza non comporta necessariamente, e di per sé, una dimostrazione dell'urgenza e dell'indifferibilità dell'approvazione di detto piano successivamente alla scadenza naturale della Legislatura e nell'ambito del periodo di prorogatio.

2.4 E', altresì, dirimente rilevare come detta urgenza, non solo non sia desumibile dall'esame del provvedimento impugnato, ma risulta al contrario smentita dai tempi in relazione ai quali si è addivenuti all'approvazione definitiva del provvedimento ora impugnato.

2.5 Risulta, infatti, accertato come 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.

La sentenza del 15/05/2015 n.81 della Corte Costituzionale ha da ultimo 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, circostanza quest'ultima inesistente nel caso di specie considerando il periodo di approvazione, e l'iter dello stesso nelle varie commissioni, di cui era stato oggetto il piano ora impugnato.

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

2.9 Ne consegue che l'accoglimento della sopra citata censura consente di assorbire le ulteriori deduzioni e, ciò, anche considerando come non si sia concluso il procedimento attivato dalla ricorrente.

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

(Omissis)