

Lavori per la realizzazione di un impianto di messa in riserva di rifiuti non pericolosi (R13) provenienti dalle attività di costruzione e demolizione

Cons. Stato, Sez. IV 17 febbraio 2021, n. 1444 - Giovagnoli, pres.; Di Carlo, est. - Comune di L'Aquila (avv. De Nardis) c. S.r.l. New World Recycling (avv. Verini).

Ambiente - Comunicazione dell'inizio dei lavori per la realizzazione di un impianto di messa in riserva di rifiuti non pericolosi (R13) provenienti dalle attività di costruzione e demolizione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La S.r.l. New World Recycling (con ricorso proposto dinanzi al T.a.r. per l'Abruzzo, L'Aquila) ha chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento n. 105034 in data 26 novembre 2014, con il quale il dirigente del settore ricostruzione del Comune di L'Aquila ha disposto l'annullamento dell'efficacia della d.i.a. n. 254 presentata in data 13 marzo 2012, recante la comunicazione dell'inizio dei lavori per la realizzazione di un impianto di messa in riserva di rifiuti non pericolosi (R13) provenienti dalle attività di costruzione e demolizione eseguite all'interno dello stesso Comune, sull'area distinta in Catasto al foglio 61, part. 20.

1.1. Il provvedimento di ritiro è stato motivato sulla base di plurime e concorrenti ragioni:

- a) l'intervento contrasta con l'art. 72 delle N.T.A., perché realizzato in assenza del piano urbanistico preventivo;
- b) il progetto non è stato corredato con lo studio di compatibilità idraulica e contrasta con il parere espresso dall'Autorità di bacino con la nota 18 giugno 2012, n. 141373, che ha dichiarato la non compatibilità dell'intervento con il piano stralcio di difesa dalle alluvioni ("PSDA");
- c) alla dichiarazione non è stata allegata l'autorizzazione del proprietario del lotto di terreno.

1.2. A sostegno delle proprie pretese, la società ricorrente ha lamentato l'illegittimità del provvedimento per eccesso di potere, sotto vari profili, e segnatamente:

- a) l'amministrazione non avrebbe potuto disporre l'annullamento in autotutela, in quanto la d.i.a. non costituisce un provvedimento amministrativo, ma avrebbe semmai dovuto inibire lo svolgimento dei lavori; in ogni caso, pur qualificando il provvedimento impugnato quale espressione del potere di autotutela, sarebbe stata omessa la valutazione comparativa degli interessi e l'esposizione delle ragioni idonee a giustificare il sacrificio dell'interesse privato, anche in relazione al tempo trascorso e all'affidamento ingenerato nella ricorrente;
- b) l'autorizzazione del proprietario del lotto era nella disponibilità della società, come comprovato dalla documentazione inviata alla Provincia;
- c) l'Autorità di bacino (con il parere 31 luglio 2014, n. 207964) ha rilasciato il parere positivo in ordine alla realizzabilità dell'intervento;
- d) l'intervento programmato non realizza alcuna edificazione, bensì consiste nella sola preparazione dell'area "con materiale arido grossolano", in modo tale che i rifiuti non pericolosi possano essere depositati temporaneamente, stoccati e infine trasferiti presso l'impianto principale; ciò escluderebbe la necessità del piano urbanistico di cui all'art. 72 delle n.t.a. del P.r.g.; in ogni caso, l'intervento sarebbe conforme con la destinazione urbanistica "artigianale di espansione" prevista dal piano regolatore.

2. Il T.a.r. Abruzzo, L'Aquila, con la sentenza di cui in epigrafe impugnata, ha accolto il ricorso, annullando l'atto impugnato.

Più in particolare, il giudice di primo grado ha reputato fondate:

- I) la censura con cui era stata contestata la necessità della previa adozione del piano attuativo, ritenendo che, alla luce della previsione contenuta nell'art. 9 del d.P.R. n. 380/2001, il Comune avesse omesso di verificare se l'intervento determinava (o meno) la creazione di organismi edilizi con superfici coperte e volumetrie superiori ai limiti prescritti dalla stessa disposizione;
- II) la censura con cui era stata contestata la mancata disponibilità dell'autorizzazione del proprietario del fondo, ritenendo che la circostanza fosse stata adeguatamente suffragata dalla nota della Provincia dell'Aquila n. 32112 del 29 maggio 2013, dalla quale si evince che la New World Recycling s.r.l. era nel possesso dell'area in virtù di contratto di affitto, a far data dal 31 maggio 2012;
- III) la censura con cui era stata contestata la non realizzabilità dell'intervento per l'asserita mancanza dello studio di compatibilità idraulica, nonché per il contrasto dell'intervento medesimo con il parere espresso dall'Autorità di bacino con la nota 18 giugno 2012, n. 141373. Ad avviso del primo giudice, il Comune non avrebbe tenuto conto che l'Autorità di bacino, con il successivo parere 31 luglio 2014, n. 207964, ha rilasciato parere positivo. In ogni caso, anche a prescindere da questa circostanza, il provvedimento di ritiro è stato adottato dopo la scadenza del termine perentorio di



cui all'art. 23, comma 6, d.P.R. n. 380 del 2001 e in mancanza dei presupposti per esercitare l'autotutela, perché sono trascorsi ben due anni e mezzo dalla presentazione della d.i.a.

3. Il Comune di L'Aquila ha appellato la pronuncia, ritenendo che la stessa meriti integrale riforma, perché:

3.1. non applicherebbe correttamente l'art. 9, commi 1 e 2, d.P.R. n. 380/2001, e l'art. 72 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regolatore Generale dell'Aquila.

Il Comune di L'Aquila si è dotato di piano regolatore generale con la deliberazione del Consiglio Comunale del 3 aprile 1975, approvata con dalla Regione Abruzzo con la deliberazione del Consiglio Regionale del 10 settembre 1979 n. 163/33, e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo n. 24 del 10 settembre 1979; il piano è entrato in vigore il 25 ottobre 1979.

Questa circostanza osta, ad avviso dell'appellante, all'applicazione dell'art. 9, d.P.R. n. 380/2001.

In ogni caso, in assenza di pianificazione urbanistica, troverebbe applicazione l'art. 89, L.R. n. 18/1983, che esclude tassativamente nuovi interventi di costruzione nelle aree che siano prive di disciplina urbanistica.

3.2. Ad avviso del Comune appellante, la sentenza sarebbe erronea anche per il fatto che la dimostrazione della disponibilità a titolo di locazione del suolo oggetto di intervento, è stata dedotta in via indiretta da un atto formato dalla Provincia, peraltro in epoca posteriore rispetto alla data di presentazione della d.i.a., e dunque senza alcuna certezza pubblica sull'esatta datazione del contratto.

Inoltre, il rilievo concernente il parere positivo di compatibilità idraulica sarebbe irrilevante ai fini del decidere, posto che il contrasto tra l'intervento proposto e la pianificazione territoriale costituisce di per sé motivo assorbente ai fini della riforma della sentenza.

4. La società si è costituita in resistenza e ha eccepito, in via preliminare, la necessità di integrare il contraddittorio con la Provincia dell'Aquila, perché la stessa è stata parte del giudizio di primo grado; inoltre, ha eccepito l'inammissibilità dell'appello per la mancata impugnazione del capo autonomo con cui il primo giudice ha reputato fondate le censure inerenti al mancato rispetto delle condizioni per esercitare l'autotutela ai sensi dell'art. 21-nonies, legge n. 241/1990 e s.m.i.; ha sostenuto, di poi, che la novella all'art. 21-nonies cit. apportata nel 2014, si applica anche alla presente fattispecie; infine, ha contestato nel merito i motivi di appello proposti, reiterando le argomentazioni difensive già articolate nel primo grado del giudizio e accolte dal T.a.r.

5. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive.

6. All'udienza pubblica dell'11 novembre 2020, la causa è passata in decisione, ai sensi dell'art. 25, d.l. 137/2020.

7. In via preliminare, va esaminata l'eccezione, sollevata dalla parte appellata, di integrazione del contraddittorio con la Provincia dell'Aquila.

7.1. L'eccezione non è fondata e va, pertanto, respinta.

7.2. La Sezione richiama, ai sensi degli artt. 74, comma 1 e 88, comma 2, lett. d) c.p.a., il consolidato indirizzo seguito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui sono parti necessarie cui l'appello va notificato, soltanto i controinteressati dell'appellante, e non anche i cointeressati e le parti non necessarie del giudizio di primo grado (ex multis, Consiglio di Stato, V, n. 2837/2006).

8. L'esame dell'ulteriore eccezione preliminare, concernente l'asserita inammissibilità del gravame per la mancata impugnazione di un capo autonomo di sentenza, che ha costituito una delle ragioni di accoglimento del ricorso di primo grado, va invece posticipato rispetto allo scrutinio di merito delle censure contenute nei motivi di appello e avversate dalla parte appellata.

Secondo il pacifico indirizzo esegetico seguito dalla giurisprudenza amministrativa, quando l'atto impugnato si regge su autonome e concorrenti motivazioni, è sufficiente che una sola di essa superi indenne il vaglio del sindacato di legittimità, affinché l'atto si sorregga su quell'unica motivazione, con la conseguenza che va dichiarato il difetto di interesse dell'originario ricorrente a contestare le residue ragioni di censura dell'atto impugnato (v. Plenaria n. 5/2015).

9. Nel merito, la Sezione reputa fondato il primo motivo di appello, con cui si è dedotta la violazione e la falsa applicazione dell'art. 9, d.P.R. n. 380/2001.

9.1. La norma in questione disciplina l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica e prevede:

“1. Salvi i più restrittivi limiti fissati dalle leggi regionali e nel rispetto delle norme previste dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, nei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici sono consentiti:

a) gli interventi previsti dalle lettere a), b) e c) del primo comma dell'articolo 3 che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse;

b) fuori dal perimetro dei centri abitati, gli interventi di nuova edificazione nel limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadro; in caso di interventi a destinazione produttiva, la superficie coperta non può comunque superare un decimo dell'area di proprietà.

2. Nelle aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione, oltre agli interventi indicati al comma 1, lettera a), sono consentiti gli interventi di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 3 del presente testo unico che riguardino singole unità immobiliari o parti di esse. Tali ultimi interventi sono consentiti anche se riguardino globalmente uno o più edifici e modificano fino al 25 per cento delle destinazioni preesistenti, purché il titolare del permesso si impegni, con atto

trascritto a favore del comune e a cura e spese dell'interessato, a praticare, limitatamente alla percentuale mantenuta ad uso residenziale, prezzi di vendita e canoni di locazione concordati con il comune ed a concorrere negli oneri di urbanizzazione di cui alla sezione II del capo II del presente titolo”.

9.2. Il menzionato art. 3, d.P.R. n. 380/2001, reca le definizioni degli interventi edilizi, articolandoli in:

- a) "interventi di manutenzione ordinaria",
- b) "interventi di manutenzione straordinaria",
- c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo",
- d) "interventi di ristrutturazione edilizia".

9.3. Dall'esame della disciplina richiamata, occorre concludere che non ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'art. 9, comma 1, per la semplice evidenza che il Comune di L'Aquila è dotato di un piano regolatore generale. In altre parole, difetta a monte il presupposto richiesto dalla norma, e cioè che il Comune sia sprovvisto di strumenti urbanistici.

Il riferimento, compiuto dal giudice di primo grado, alla mancanza del piano attuativo, è inconferente ai fini dell'applicazione dell'art. 9, comma 1, perché la norma in questione non introduce distinzioni di sorta tra le due forme di strumentazione di piano, esigendo solamente che manchi, in radice, l'atto di pianificazione.

Ciò significa che l'interprete non deve ulteriormente interrogarsi sulla ricorrenza delle condizioni di edificabilità previste dalla lettera b) del comma 1, del cit. art. 9.

Occorre osservare, infine, che il piano attuativo può essere di iniziativa sia pubblica, sia privata, sicché grava sull'interessato l'onere di presentare all'Amministrazione una proposta in tal senso, senza che dalla mancata adozione di un piano attuativo di iniziativa pubblica possa inferirsi, di necessità e per ciò solo, il diritto del privato ad ottenere l'applicazione di una disciplina (e cioè quella dell'art. 9 cit.) specificamente dettata per il caso in cui manchi, in toto, la programmazione urbanistica.

9.4. Infine, va esclusa anche l'applicazione del comma 2, dell'art. 9, cit., specificamente riguardante le *“aree nelle quali non siano stati approvati gli strumenti urbanistici attuativi previsti dagli strumenti urbanistici generali come presupposto per l'edificazione”*.

Malgrado la fattispecie astratta in oggetto appaia più confacente alla fattispecie all'esame, perché in effetti a mancare – come già detto – è la strumentazione di piano attuativo, in concreto la disciplina legislativa riguarda gli interventi indicati all'art. 3, comma 1, lettera a) e quelli di cui alla lettera d) del Testo unico edilizia, qui non ricorrenti.

10. L'accoglimento del primo motivo di appello comporta, per le ragioni già esposte al punto 8 della motivazione, l'inammissibilità per difetto di interesse dell'eccezione preliminare di inammissibilità del gravame sollevata dalla società appellata, nonché l'assorbimento di tutte le ulteriori censure articolate coi residui motivi di appello e avversate dalla società appellata, reggendosi – l'atto impugnato – sull'autonoma motivazione secondo cui, ai fini dell'esecuzione dell'intervento edilizio programmato, è comunque sia necessario ottenere, in relazione all'area considerata e alla luce dell'art. 72 delle N.T.A. allegate al P.R.G., la previa adozione del piano attuativo.

11. In definitiva, per le considerazioni esposte, l'appello va accolto e, in riforma dell'impugnata sentenza, va respinto il ricorso di primo grado.

12. Le spese del doppio grado sono liquidate come in dispositivo secondo i parametri di cui al regolamento n. 55 del 2014 e s.m.i., mentre il pagamento del contributo unificato del doppio grado va posto a carico, in via definitiva, dell'originaria società ricorrente.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello n. 2212/2017, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, in riforma della sentenza di primo grado, respinge il ricorso introduttivo del giudizio.

Condanna la società appellata a rifondere al Comune appellante le spese del doppio grado liquidate in complessivi euro 3.000,00 oltre spese generali, I.V.A. e C.P.A. se dovute come per legge.

Pone a carico dell'originaria società ricorrente il pagamento, in via definitiva, del contributo unificato del doppio grado.

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

(Omissis)