

Verifica di assoggettabilità a VIA di un progetto di impianto di selezione, recupero e messa in riserva di rifiuti speciali

Cons. stato, Sez. II 15 aprile 2024, n. 3392 - Caputo, pres. f.f.; Ravasio, est - (*Omissis*) S.r.l. (avv. Sticchi Damiani) c. Provincia di Lecce (avv. Capoccia) ed a.

Ambiente - Progetto di impianto di selezione, recupero e messa in riserva di rifiuti speciali - Assoggettabilità a VIA - Verifica.

(*Omissis*)

FATTO

1. Con istanza in data 21.12.2016 l'appellante chiedeva alla Provincia di Lecce la verifica di assoggettabilità a V.I.A. relativamente a un progetto di impianto di selezione, recupero e messa in riserva di rifiuti speciali da realizzare in località Cassino Arto del Comune di Ugento”.
2. Deduceva l'appellante che l'area interessata dal nuovo progetto era immediatamente prossima ad altra sulla quale era insediata una cava autorizzata alla -OMISSIS-S.n.c. di -OMISSIS- & C. S.n.c. cui, a seguito di provvedimento prot. n. 10344 del 21.10.2016 del Dirigente della Sezione ciclo rifiuti e bonifiche della Regione Puglia, la medesima appellante era subentrata.
3. La Provincia avviava una conferenza di servizi, che si concludeva con la determinazione n. 484 del 14.11.2017 del Dirigente del Servizio tutela e valorizzazione ambiente della Provincia di Lecce, che respingeva l'istanza sul presupposto che l'area interessata aveva una destinazione urbanistica incompatibile, perché rurale.
4. Tale determinazione veniva prontamente impugnata dalla Società avanti al Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia.
5. Il Dirigente, tuttavia, con determinazione n. 217 del 7.5.2018, integrava la precedente determinazione con la considerazione che l'area interessata è servita da un'unica strada carrabile interessata dal vincolo P.P.T.R. -strada a valenza paesaggistica, costituente “fattore escludente” in base al Piano di gestione dei rifiuti speciali della Regione Puglia.
6. Avverso tale determinazione, e gli atti presupposti, la Società proponeva motivi aggiunti.
Con la sentenza in epigrafe indicata il TAR respingeva il ricorso e i motivi aggiunti.
7. A motivo della decisione il TAR rilevava che:
 - l'atteggiamento tenuto dal Comune di Ugento in conferenza di servizi non integrava assenso incondizionato;
 - riteneva che la destinazione produttiva prevista dal piano regolatore era effettiva e non soggetta a cessazione al termine dell'attività produttiva, e quindi non era corretta la deduzione circa la destinazione agricola del sito;
 - ciò nonostante il ricorso doveva essere respinto perché, in ragione della presenza di una “*strada a valenza paesaggistica*” era operante una causa che, secondo il Piano di gestione dei rifiuti della Regione Puglia, precludeva a priori la realizzazione del nuovo impianto: il TAR, in particolare, riteneva che le previsioni contenute nel Piano dei rifiuti non potessero interpretarsi nel senso che il vincolo ambientale imponesse la verifica in concreto della compatibilità del progetto con il vincolo, essendo tale verifica in concreto possibile solo per il caso di rinnovo di autorizzazione di impianti esistenti, e non anche per il rilascio di nuove autorizzazioni;
 - in ogni caso la realizzazione del progetto in esame risultava preclusa dalle misure di salvaguardia previste dall'art. 88, comma 5, della NTA al PPTR, applicabili al caso di specie proprio in ragione della vicinanza della strada a valenza paesaggistica.
8. La Società ha proposto appello.
9. Il Comune di Ugento e la Provincia di Lecce si sono costituite in giudizio per resistere al gravame.
10. La causa è stata chiamata all'udienza straordinaria del 10 gennaio 2024, in occasione della quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

11. Con il primo motivo d'appello la Società appellante impugna il capo della appellata sentenza che ha ritenuto che il Silenzio mantenuto dal Comune di Ugento nella conferenza di servizi non abbia assunto il valore di consenso incondizionato.
 - 11.1. L'appellante rileva che l'Ente procedente, cioè la Provincia di Lecce, in data 6 luglio 2017, dopo aver convocato la conferenza di servizi ai sensi dell'art. 14 bis della L. n. 241/90, ed avendo ricevuto il parere negativo di vari Comuni, oltre che di due associazioni, preannunciava che avrebbe concluso la conferenza con un provvedimento di contenuto negativo. La Società, pertanto, il 14 luglio 2017 trasmetteva una nota di osservazioni, che la Provincia di Lecce



trasmetteva al Comune di Ugento, all'ARPA Puglia, alla ASL Lecce e alla Regione Puglia, invitando tali amministrazioni a far pervenire i propri rilievi. Non essendo pervenuta alcuna osservazione, da parte delle Amministrazioni, la Società ha chiesto alla Provincia di Lecce di concludere la conferenza di servizi con un provvedimento favorevole, ritenendo essersi formato un consenso tacito per il combinato disposto dei commi 2, 4 e 5 dell'art. 14 bis citato; il Dirigente, invece, concludeva la conferenza adottando un provvedimento di diniego.

11.2. Il TAR ha rilevato che il Comune di Ugento, non appena indetta la conferenza di servizi aveva fatto pervenire una nota nella quale esternava il dissenso al progetto, pertanto non poteva considerarsi l'esistenza di un consenso a distanza di appena pochi giorni dall'espressione del dissenso; il TAR, inoltre, ha rilevato che la seconda fase del procedimento, svoltasi dopo la comunicazione del preavviso di diniego da parte della Provincia di Lecce, non poteva avere rilievo in senso opposto, in particolare per la ragione che sulle osservazioni presentate dalla Società il 14 luglio 2017 non esisteva l'obbligo del Comune di replicarvi; secondo il TAR, insomma, il Comune aveva espresso il dissenso entro il termine di 45, e tanto valeva ad impedire la formazione di un assenso tacito.

11.3. L'appellante ritiene errata la decisione del TAR, in quanto l'art. 14 bis, comma 5, prevede che, nel caso in cui la parte istante produca osservazioni ai sensi dell'art. 10 bis della L. n. 241/90 "L'amministrazione procedente trasmette alle altre amministrazioni coinvolte le eventuali osservazioni presentate nel termine di cui al suddetto articolo e procede ai sensi del comma 2. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nell'ulteriore determinazione di conclusione della conferenza."

11.4. Ebbene, ad avviso del Collegio il comma 5, prevedendo che l'amministrazione procedente "*procede ai sensi del comma 2*" nel momento in cui riceve le osservazioni della parte istante sul preavviso di rigetto, intende semplicemente indicare il dovere dell'amministrazione procedente di trasmettere tali osservazioni alle altre amministrazioni, fissando alle stesse un termine non superiore a 45 giorni per la comunicazione delle rispettive determinazioni. Il comma 5, tuttavia, non richiama anche il comma 4, che è quello che stabilisce l'equivalenza tra la mancata comunicazione delle proprie determinazioni, da parte di una amministrazione, e l' "*assenso senza condizioni*": ciò costituisce un indice del fatto che il legislatore non ha inteso estendere tale "equivalenza" anche alle determinazioni aventi ad oggetto osservazioni presentate dalla parte ai sensi dell'art. 10 bis.

11.5. L'interpretazione della norma proposta dall'appellante, quindi, non risulta conforme alla lettera della norma, né, peraltro, rispecchia la *ratio* della previsione in esame, che è quella di assicurare che in un termine ragionevole l'amministrazione che indice una conferenza di servizi acquisisca una manifestazione di volontà da parte di tutte le amministrazioni coinvolte; conseguentemente, laddove la manifestazione di volontà - espressa o *per silentium* - sia già stata acquisita dall'autorità procedente, non v'è ragione per applicare, in un momento successivo, il silenzio-assenso contemplato dalla norma in esame; del resto, in presenza di una manifestazione di volontà già espressa, il silenzio mantenuto sulle osservazioni presentate a seguito di preavviso di rigetto fa presumere che esse non vengano ritenute idonee a mutare l'avviso già espresso: applicare il silenzio-assenso, ex art. 14 bis, comma 4, della L. n. 241/90, anche alle determinazioni che le amministrazioni sono invitate ad esprimere sulle osservazioni conseguenti a un preavviso di rigetto, equivarrebbe, allora, a un inutile, ma significativo, appesantimento del procedimento, poiché onerebbe tutte le amministrazioni che partecipano alla conferenza di servizi di trasmettere determinazioni scritte anche solo per confermare il precedente avviso, e correlativamente aprirebbe alla possibilità che quest'ultimo possa essere anche completamente capovolto con il mero silenzio.

11.6. La censura in esame, pertanto, va respinta.

12. Con il secondo motivo è impugnata la statuizione del primo giudice secondo cui "*la presenza della strada a valenza paesaggistica ... comportava la sussistenza di un ... fattore escludente ... il quale, precludendo in radice "la possibilità di realizzare nuovi impianti o la possibilità di realizzare modifiche sostanziali agli impianti esistenti" -così il piano di gestione dei rifiuti speciali della Regione Puglia ... - ... comportava ex se il rigetto dell'istanza*".

12.1. L'appellante ripropone l'interpretazione dell'art. 16.2. del Piano di gestione dei rifiuti della Regione Puglia, approvato con D.G.R. n. 819 del 23 aprile 2015, già prospettata in primo grado. La previsione, intitolata "*Criteri di localizzazione di nuovi impianti di trattamento, di recupero e smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non-pericolosi*", stabilisce che l'individuazione di vincoli alla realizzazione di nuovi impianti deve:

- "*prevedere che la localizzazione di tutti i nuovi impianti, eccetto le discariche, nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia urbanistica, avvenga in maniera privilegiata in aree industriali definite ai sensi del D.M. n. 1444/1968 come zone di tipo D, relative alle parti del territorio destinate a nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati....ovvero...anche in aree non industriali purché le attività siano connesse/asservite alle altre attività produttive già esistenti.....*";

- "*definire un quadro di sintesi che consenta l'abbinamento di ciascun vincolo/criterio ad un differente grado di prescrizione derivante dalle caratteristiche dell'area considerata e dell'attività che si intende effettuare, secondo la seguente classificazione: VINCOLANTE (V): costituisce un vincolo di localizzazione; ESCLUDENTE (E): esclude la possibilità di realizzare nuovi impianti o la possibilità di realizzare modifiche sostanziali agli impianti esistenti e quando l'impianto proposto sia in contrasto con i vincoli e gli strumenti di pianificazione vigenti sulla porzione di territorio considerata; PENALIZZANTE (PE).....PREFERENZIALE (PR).....Nel caso di impianti esistenti, che non rispettano*

il vincolo escludente, in fase di rinnovo di autorizzazione dovranno essere privilegiate iniziative volte alla delocalizzazione.....”.

La Società sostiene che l'unica interpretazione corretta di tale previsione sarebbe quella secondo cui la realizzazione di nuovi impianti o la modifica sostanziale di quelli esistenti deve essere “esclusa” nella sola ipotesi in cui possano arrecare pregiudizio ai beni che trovano definizione e censimento nel P.P.T.R., e che sono da esso tutelati: diversamente opinando il Piano di gestione dei rifiuti speciali della Regione Puglia si configurerebbe come uno strumento recante una soglia di tutela dei beni paesaggistici ben più elevata rispetto a quella recata dal medesimo P.P.T.R., senza che risulti esternata, con congrua motivazione, la ragione della imposizione di una tale soglia di tutela e malgrado il Piano di gestione dei rifiuti citato abbia come scopo quello di “minimizzare” l'impatto ambientale degli impianti in considerazione. Pertanto, secondo l'appellante, il criterio escludente opererebbe solo se sia effettuata una valutazione di incompatibilità in concreto, del progetto di nuovo impianto rispetto al vincolo e rispetto alla normativa urbanistica vigente.

12.2. La censura non è fondata.

12.2.1. Si deve premettere che il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale – PPTR, approvato con D.G.R. n. 176/2015, per quanto riguarda gli impianti di trattamento, smaltimento o recupero di rifiuti, individua le “*strade a valenza paesaggistica*” quale “*componente dei valori percettivi*” di tipo “*escludente*”; la mappa prodotta dal Comune di Ugento come doc. 10 evidenzia che l'area oggetto dell'intervento lambisce il tracciato di una strada, evidenziata quale “*strada a valenza paesaggistica*” ai sensi dell'art. 143, comma 1, lett. e) del D. L.vo 42/2004.

12.2.2. Il P.P.T.R., all'art. 85, comma 1, delle NTA – “*Definizione degli ulteriori contesti di cui alle componenti dei valori percettivi*”, definisce le “*strade a valenza paesaggistica*” come quei tracciati carrabili, rotabili, ciclo-pedonali e natabili “*dai quali è possibile cogliere la diversità, peculiarità e complessità dei paesaggi che attraversano paesaggi naturali o antropici di alta rilevanza paesaggistica, che attraversano elementi morfologici caratteristici (serre, costoni, lame, canali, coste di falesie o dune, ecc.) e dai quali è possibile percepire panorami, scorci ravvicinati di elevato valore paesaggistico, come individuati nelle tavole della sezione 6.3.2.*”. Il successivo art. 88 - “*Misure di salvaguardia e di utilizzazione per le componenti dei valori percettivi*”, al comma 4 stabilisce che “*Nei territori interessati dalla presenza di componenti dei valori percettivi come definiti all'art. 85, commi 1, 2 e 3, si applicano le misure di salvaguardia e di utilizzazione di cui al successivo comma 5*”. Quest'ultima previsione stabilisce, a sua volta, che “*In sede di accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 91, ai fini della salvaguardia e della corretta utilizzazione dei siti di cui al presente articolo, si considerano non ammissibili tutti i piani, progetti e interventi in contrasto con gli obiettivi di qualità e le normative d'uso di cui all'art. 37 e in particolare quelli che comportano: a1) la privatizzazione dei punti di vista “belvedere” accessibili al pubblico ubicati lungo le strade panoramiche o in luoghi panoramici; a2) segnaletica e cartellonistica stradale che comprometta l'intervisibilità e l'integrità percettiva delle visuali panoramiche; a3) ogni altro intervento che comprometta l'intervisibilità e l'integrità percettiva delle visuali panoramiche definite in sede di recepimento delle direttive di cui all'art. 87 nella fase di adeguamento e di formazione dei piani locali*”.

12.2.3. Ebbene, le norme contenute nel P.P.T.R., dianzi richiamate, e in particolare le misure di salvaguardia che debbono applicarsi nel caso in cui venga in considerazione un'area interessata da una “*strada a valenza paesaggistica*”, effettivamente non escludono a priori la possibilità di autorizzare costruzioni o progetti nelle vicinanze, demandando all'autorità competente per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica la valutazione se la nuova attività possa interferire con la percezione del paesaggio (infatti non è detto che dalla strada si intraveda la nuova attività).

12.2.4. Tuttavia le previsioni contenute nel P.P.T.R., hanno valenza generale, perché non si riferiscono a opere o progetti particolari; rispetto a tali previsioni sono speciali, e quindi si applicano prioritariamente, quelle contenute nel Piano di gestione dei rifiuti della Regione Puglia e, dipoi, le previsioni contenute nel Piano di gestione dei rifiuti della Provincia di Lecce, un estratto del quale è stato prodotto dal Comune di Ugento (come doc. 9): l'estratto mostra che le “*strade a valenza paesaggistica*” - oltre ad altri “*componenti dei valori paesaggistici*” (“*strade panoramiche*”, “*luoghi panoramici*” e “*coni visuali*”) - hanno valenza “*escludente*”, con specifico riferimento agli “*impianti per il trattamento, lo smaltimento o il recupero anche artt. 214-216 d.lgs. e DPR 59/2013*”.

12.2.5. E' dunque nella sede specifica della pianificazione provinciale delle attività di gestione dei rifiuti che è stata stabilita, a priori, la valenza “*escludente*” di alcuni elementi, tra i quali le “*strade a valenza paesaggistica*”.

12.2.6. Secondo l'appellante la definizione di “*vincolo escludente*” contenuta nell'art. 16.2. del Piano regionale di gestione dei rifiuti reca il sé la condizione che il nuovo impianto sia in contrasto con gli strumenti di pianificazione urbanistica, e dunque richiede comunque una valutazione in concreto: il vincolo, cioè, non sarebbe idoneo ad escludere a priori determinati impianti. Il Collegio deve convenire sul fatto che tale previsione è scritta con un linguaggio oscuro; tuttavia il relativo significato risulta più chiaro supponendo che essa intenda semplicemente descrivere la natura e gli effetti del vincolo a beneficio del pianificatore territoriale, che deve applicare i criteri enunciati dalla norma regionale: in altre parole, il senso dell'art. 16.2. cit. diventa più chiaro se si assuma che esso fornisca l'indicazione che il vincolo “*escludente*” (ove previsto) comporta l'impossibilità di realizzare: a) nuovi impianti o modifiche sostanziali agli impianti già esistenti; b) qualsiasi altro intervento, diverso da quelli menzionati, quando non sia riscontrabile la conformità urbanistica. Pertanto, la presenza di una “*strada a valenza paesaggistica*” implica – secondo le indicazioni del Piano regionale – che mentre la realizzazione di un impianto nuovo, o una modifica sostanziale a un impianto già esistente, è preclusa a priori, nonostante

la conformità agli strumenti urbanistici, la realizzazione di interventi minori su impianti esistenti, non qualificabili in termini di modifica sostanziale, deve ritenersi ammessa, dal punto di vista paesaggistico, purché vi sia anche la conformità alle previsioni urbanistiche.

12.2.7. Va rilevato che l'appellante non ha impugnato né l'art. 16.2. del Piano regionale di gestione dei rifiuti, né la ricordata previsione contenuta nel Piano provinciale di gestione dei rifiuti; pertanto, il fatto che le scelte compiute in tali piani possano non essere sorrette da una adeguata motivazione risulta irrilevante, poiché simile censura avrebbe dovuto essere fatta valere in sede di impugnazione di quei Piani. Non è inutile, peraltro, rammentare che gli strumenti di pianificazione non sono tenuti a motivare in maniera puntuale e specifica le scelte effettuate.

12.2.8. Occorre sottolineare, peraltro, che la *ratio* di tale scelta pianificatoria è abbastanza evidente: l'esistenza di una "*strada a valenza paesaggistica*", come sopra definita, sottende l'interesse paesaggistico del paesaggio circostante, di cui si vuole mantenere la visibilità e godibilità dalla strada: in effetti, non è la strada, in quanto tale, di interesse paesaggistico, poiché essa è tutelata in quanto strumento che consente di fruire del paesaggio circostante. Ciò premesso, e rammentato che (in base all'art. 88 delle NTA al PTPR) le "*strade a valenza paesaggistica*" fanno scattare le misure di salvaguardia previste all'art. 85 comma 5, il quale, a sua volta, stabilisce che "*In sede di accertamento di compatibilità paesaggistica di cui all'art. 91, ai fini della salvaguardia e della corretta utilizzazione dei siti di cui al presente articolo, si considerano non ammissibili tutti i piani, progetti e interventi in contrasto con gli obiettivi di qualità e le normative d'uso di cui all'art. 37 ...*" (oltre agli specifici interventi indicati dalla norma medesima); tutto ciò ricordato pare evidente al Collegio che le misure di salvaguardia in questione, proprio al fine di conseguire gli obiettivi indicati all'art. 37, in pratica si estrinsecano anche in un vincolo "indiretto" gravante sul territorio circostante la strada, nella misura in cui il territorio sia visibile dalla strada medesima.

12.2.9. Appare chiara, allora, la ragione per cui la Provincia ha ritenuto di escludere a priori la possibilità di realizzare nuovi impianti, o di effettuare in impianti esistenti modifiche "sostanziali", venendo in considerazione un contesto paesaggistico che viene ritenuto degno di essere fruito, e quindi mantenuto possibilmente integro.

12.2.10. Come accennato, la *ratio* della previsione in esame evidenzia che la valenza escludente del vincolo derivante dalla presenza di una "*strada a valenza paesaggistica*" può riguardare solo quelle porzioni del paesaggio circostante che siano effettivamente visibili dalla strada stessa. Nel caso di specie non è stato chiaramente dedotto dall'appellante che l'area sulla quale dovrebbe sorgere il nuovo impianto non sarebbe visibile dalla strada in questione; la mappa prodotta dal Comune come doc. 10 mostra chiaramente la vicinanza di tale area al sedime della strada. Non v'è quindi ragione, allo stato degli atti, di ritenere che il progetto dell'appellante, pur non intersecando direttamente il sedime della strada, non sia da questo visibile.

12.2.10. L'art. 16.2. del Piano regionale di gestione dei rifiuti, come sopra interpretato, unitamente alle previsioni del Piano per la gestione dei rifiuti della Provincia di Lecce, implica che una valutazione in concreto è possibile solo per gli interventi - riguardanti gli impianti di trattamento dei rifiuti - che non si compendiano nella realizzazione di un nuovo impianto o nella modifica sostanziale di un impianto esistente. Poiché nel caso di specie si versa proprio in tale situazione, la presenza della "*strada a valenza paesaggistica*" risulta avere, come indicato nella Determina dirigenziale del 7 maggio 2018, un ruolo da solo determinante la inammissibilità del progetto, non essendovi ragione per credere che l'area interessata dal progetto non ricada nell'orizzonte visibile dalla strada.

12.3. Le considerazioni che precedono conducono al respingimento del secondo motivo d'appello.

13. Per l'effetto, può essere assorbito il terzo, e ultimo, motivo d'appello, con il quale si censura il capo della sentenza in cui il TAR afferma che "*ove pure ... si pervenisse all'idea di reputare "superabile" il vincolo escludente...l'intervento sarebbe allo stato precluso dalla normativa*": l'esame di questa censura è superfluo essendosi riconosciuto l'effetto "escludente" del vincolo derivante dalla presenza della "*strada a valenza paesaggistica*", che da solo sostiene la determinazione di diniego del 7 maggio 2018.

14. In conclusione l'appello va respinto.

15. La peculiarità delle questioni giuridiche trattate giustifica, tuttavia, la compensazione delle spese relative al presente grado di giudizio.

(*Omissis*)