

Attività di trattamento rifiuti in terreni successivamente inclusi in una zona vincolata destinata a parco

Cons. Stato, Sez. IV 26 luglio 2024, n. 6758 - Neri, pres.; Gambato Spisani, est. - Dupont Energetica S.p.A. (avv. Pasqualone) c. Comune di Canosa di Puglia (avv. Gadaleta) ed a.

Sanità pubblica - Attività di trattamento rifiuti - Terreni inclusi in una zona vincolata destinata a parco.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente in I grado Bleu S.r.l., impresa attiva nel settore del trattamento rifiuti, ha allegato di avere la “disponibilità” di alcune aree in località Tufarelle del Comune di Canosa di Puglia, distinte al relativo catasto al foglio 77; precisamente delle particelle 184, 185, 186, 188, 198, 232, 417, 418 e 432, classificate dallo strumento urbanistico previgente ai fatti di causa, approvato con d.G.R. Puglia 15 febbraio 2005 n.118 come “*discarica in attività*”; della particella 22, classificata da tale strumento come “*zona agricola E2*”, e della particella 12, classificata come “*cava in attività*” (fatti non contestati, ancorché il titolo di questa “disponibilità” non sia specificato: cfr. sentenza impugnata, § 1 del “fatto”; per gli estremi di approvazione del piano urbanistico previgente cfr. doc. 1 in I grado ricorso n. 804/2013 R.G. a p. 56 del file).

2. In questa sua qualità, ha impugnato in sequenza gli atti di cui meglio in epigrafe, con i quali il Comune ha in sintesi inteso includere i terreni in questione in una zona vincolata, denominata “*Parco Tufarelle*”, e quindi stabilire per essi un regime urbanistico ritenuto meno favorevole, con divieto di svolgervi attività estrattiva, di realizzarvi discariche e depositi di rifiuti e di ampliare le attività esistenti (fatto non contestato, cfr. appello, p. 8 in fine).

3. Per la precisione, il Comune ha dapprima impresso la disciplina urbanistica appena descritta con lo strumento di una variante, adottata e approvata con gli atti di cui in epigrafe, segnatamente con le delibere del Consiglio 9 ottobre 2006 n.58, 12 gennaio 2007 n.2, 30 luglio 2009 n.36 e 14 marzo 2013 n.8; la società ha impugnato queste delibere, e gli altri atti indicati in epigrafe, con il ricorso di I grado T.a.r. Puglia Bari n.804/2013 R.G. integrato da motivi aggiunti.

4. Successivamente, per la stessa variante, il Comune ha ottenuto l’approvazione regionale, con la delibera della Giunta 24 settembre 2013 n.1756; la società ha impugnato questa delibera, e gli altri atti indicati in epigrafe, con il ricorso di I grado T.a.r. Puglia Bari n.4/2014 R.G.

5. Infine, il Comune ha adottato e approvato un nuovo piano urbanistico generale – p.u.g., sostitutivo come tale del piano previgente e della suddetta variante.

5.1 In particolare il Comune con la deliberazione consiliare 20 dicembre 2011 n.42 (doc.4 in I grado ricorso n. 890/2014 R.G., a p.175 del file) ha adottato questo nuovo piano e con la deliberazione consiliare 18 aprile 2012 n.11 (doc. 5 in I grado ricorso n. 890/2014 R.G., a p.185 del file) ha esaminato le relative osservazioni; ha poi ottenuto l’attestazione di conformità alla pianificazione regionale, rilasciata con la delibera 20 gennaio 2014 n.10 della Giunta regionale (doc. 2 in I grado ricorso n. 890/2014 R.G., a p. 79 del file) ed ha proceduto alla definitiva approvazione con la deliberazione consiliare 18 marzo 2014 n.19 (doc.1 in I grado ricorso n. 890/2014 R.G., a p. 49 del file).

5.2 Il nuovo regime urbanistico previsto per le aree della ricorrente appellante è quello di “*Invarianti strutturali del Sistema Ecologico: Parchi naturali ed aree protette- 3. Parco Territoriale Tufarelle*”, così come risulta dalla campitura sulla tavola d.l.1/b “*Previsioni strutturali (PUG/S) Carta delle invarianti strutturali paesistico-ambientali*” (doc. 1 in I grado Regione, foliaro 18 marzo 2020 in ricorso n.890/2014 R.G.).

5.3 In dettaglio, il p.u.g. all’art. 14 delle norme tecniche di attuazione- NTA definisce “*invarianti strutturali*” gli “*elementi fisici maggiormente significativi del territorio comunale di Canosa di Puglia, per gli aspetti paesaggistici, ambientali, storici, culturali ed infrastrutturali*”; per le aree in questione poi all’art. 14.17, rubricato “*IS.E.p- Invariante strutturale del sistema ecologico: parchi naturali e aree protette*”, dispone in generale che “*Nei parchi e nelle aree protette, così come definite e/o individuate dal PUG negli elaborati grafici, quale direttiva generale di tutela è consentita esclusivamente la trasformazione dell’assetto attuale del sito quando compatibile con la qualificazione paesaggistica; tutti gli interventi di trasformazione fisica del territorio vanno resi compatibili con la conservazione degli elementi caratterizzanti il sistema botanico, vegetazionale e faunistico esistente. Non sono autorizzabili piani e/o progetti che comportino grave turbamento alla fauna selvatica e movimenti di terra che alterino significativamente la morfologia del sito*”.

5.4 Per il parco Tufarelle l’articolo prevede poi che “*All’interno dell’area dovranno essere realizzate opere di mitigazione dell’impatto ambientale per tutte le attività dismesse, il recupero delle cave per una loro riutilizzazione compatibile con le finalità del Parco e la bonifica dei siti inquinati. Le attività esistenti sono disciplinate dall’art. 21.3 delle presenti NTA*”.

5.5 A sua volta, l’art. 21.3 delle NTA dà atto che le aree per cui è causa “*sono occupate da impianti speciali (discariche), impianti di trattamento reflui, cave in attività e cave dismesse*”, consente in modo espresso “*l’esercizio degli impianti*



esistenti”, ne proibisce però l’ampliamento, come pure il rilascio di autorizzazioni per nuove cave e nuovi impianti.

5.6 Contro questi atti, e contro gli atti ulteriori indicati in epigrafe, la società ha proposto il ricorso di I grado T.a.r. Puglia Bari n.890/2014 R.G.

6. Con la sentenza meglio indicata in epigrafe, il T.a.r. ha riunito questi ricorsi; ha dichiarato improcedibili i ricorsi nn.804/2013 e 4/2014 R.G. per sopravvenuta carenza di interesse, stante l’approvazione del nuovo piano di cui si è detto; ha invece respinto nel merito il ricorso n.890/2014, ritenendo in sintesi corretta e congrua la scelta di pianificazione del Comune.

7. Parallelamente, il giorno 17 luglio 2020, la Bleu S.r.l. si è fusa per incorporazione nella Dupont Energetica S.p.a., (fatto non allegato agli atti in modo specifico, ma da ritenersi localmente notorio, dato che risulta dal sito web della società e sul fatto conseguente del subentro non vi sono contestazioni), la quale è così subentrata nei rapporti giuridici che facevano capo all’incorporata; in questa sua qualità, quest’ultima società ha quindi proposto impugnazione contro la sentenza di cui sopra, con appello in cui dichiara anzitutto in modo espresso di tralasciare *“tutte le questioni relative ai ricorsi R.G. 804/2013 ed R.G. 4/2014, attinenti al precedente strumento urbanistico ed alle sue varianti, tutte superate dal nuovo strumento urbanistico p.u.g. ... oggetto del giudizio R.G. n. 890/2014”* (appello, p. 9 dall’ottavo rigo) -e quindi presta acquiescenza al capo di sentenza che ne ha dichiarato l’improcedibilità; contro il capo restante, che ha respinto, come si è detto, il ricorso n.890/2014, deduce poi sei motivi, di riproposizione dei motivi di I grado e di critica alla sentenza impugnata per non averli accolti, motivi che si riassumono così come segue.

7.1 Con il primo di essi, alle pp. 9-14 dell’atto, deduce propriamente eccesso di potere per falso presupposto, e sostiene che la scelta del Comune di includere le proprie aree nel parco Tufarelle contrasterebbe con l’effettivo stato dei luoghi, nel senso che si tratterebbe di aree prive delle caratteristiche naturali e paesistico ambientali che ne giustificerebbero la tutela; sarebbe poi errata anche perché si tratterebbe di aree non incluse in alcun parco istituito con legge nazionale o regionale. La decisione del Giudice di I grado, che ha ritenuto questa scelta corretta, sarebbe quindi errata di conseguenza.

7.2 Con il secondo motivo, alle pp. 14-17 dell’atto, deduce propriamente violazione degli artt. 4 e 11 della l.r. Puglia 27 luglio 2001 n.20 e del Documento regionale di assetto generale – DRAG approvato in conformità a questa legge. Ai sensi del citato art. 4 della l.r. 20/2001, il DRAG, approvato dalla Giunta regionale, definisce *“le linee generali dell’assetto del territorio, nonché gli obiettivi da perseguire mediante livelli di pianificazione metropolitana, provinciale e comunale”*; in base poi all’art. 11 commi 7 e seguenti della stessa legge il p.u.g. è soggetto ad un controllo di conformità con il DRAG medesimo. A dire della parte appellante, questa conformità non vi sarebbe, perché le proprie aree non sarebbero classificabili in alcuna delle categorie che in base al DRAG possono costituire invarianti strutturali.

7.3 Con il terzo motivo, alle pp. 17-20 dell’atto, deduce violazione degli artt. 43 e 45 del d. lgs. 22 gennaio 2004 n.42, e sostiene che uno strumento urbanistico comunale non potrebbe imporre vincoli di natura paesaggistica o architettonica, ma soltanto rendere eventualmente più rigorosa la tutela di beni già vincolati nel piano paesaggistico regionale; di conseguenza, il Comune non avrebbe potuto vincolare le aree per cui è causa, non tutelate dal piano paesaggistico stesso né da alcun altro vincolo speciale.

7.4 Con il quarto motivo, alle pp. 20-23 dell’atto, deduce violazione dell’art. 208 del d.lgs. 3 aprile 2006 n.152. La parte appellante assume che le disposizioni di piano contestate conterrebbero un divieto di localizzazione di impianti di trattamento rifiuti e sostiene che al Comune non spetterebbe alcun potere in materia: ciò sarebbe comprovato dall’art. 208 in questione, per cui il provvedimento che autorizza alla realizzazione e gestione degli impianti di questo tipo vale anche deroga agli strumenti urbanistici comunali, deducendosene che il Comune non potrebbe in alcun modo interferire nella materia.

7.5 Con il quinto ed il sesto motivo, alle pp. 23-27 dell’atto, ripropone infine, in buona sostanza, gli argomenti già esposti nel primo motivo, e ribadisce che l’inclusione delle proprie aree nel parco sarebbe ingiustificata.

8. Hanno resistito la Regione, con memoria 2 dicembre 2021, e il Comune, con atto 13 dicembre 2021, ed hanno chiesto che l’appello sia respinto. In particolare, la Regione ha evidenziato che gli atti impugnati non impediscono affatto agli impianti esistenti di cui la società è titolare di proseguire l’attività così come hanno fatto sino ad oggi.

9. Con memoria 22 febbraio 2024, ottemperando al decreto del Presidente titolare della Sezione 1 febbraio 2024 n.312, l’appellante ha confermato il proprio interesse alla decisione.

10. Con memorie 10 maggio e 13 maggio 2024 rispettivamente per la Regione e per il Comune e con replica 23 maggio 2024 per la società, le parti hanno infine ribadito le rispettive asserite ragioni. In particolare, il Comune ha eccepito l’improcedibilità dell’appello in dipendenza da due fatti sopravvenuti, che renderebbero comunque impossibile l’ampliamento degli impianti della parte appellante. Il primo di questi fatti sarebbe rappresentato dalla propria delibera consiliare 31 gennaio 2023 n.2, di adeguamento del p.u.g. alle disposizioni del Piano paesistico territoriale regionale, che inserisce le aree in questione in un ulteriore ambito di tutela, denominato *“Ambito di Paesaggio: Ofanto con figura Territoriale Paesaggistica “Valle del Locone”*; il secondo di questi fatti sarebbe poi l’avvenuta approvazione, con deliberazione 11 maggio 2022 n. 673, del Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, che impedisce l’ampliamento degli impianti esistenti ove esso comporti ulteriore consumo di suolo.

11. Alla pubblica udienza del giorno 13 giugno 2024, la Sezione ha trattenuto la causa in decisione.

12. In base al noto principio, che come tale non richiede puntuali citazioni di giurisprudenza, della “ragione più liquida”

si prescinde dall'eccezione preliminare di improcedibilità dedotta dal Comune come sopra, perché l'appello è manifestamente infondato nel merito.

13. In ordine logico, va esaminato per primo il motivo rubricato come terzo, che a ben vedere deduce l'incompetenza del Comune ad imporre il vincolo per cui è causa, e come censura di incompetenza assume appunto priorità logica sulle altre. Il motivo in questione è infondato, in quanto il Comune, nell'esercizio della sua potestà di pianificazione del territorio, ben può prevedere per determinate zone del proprio territorio vincoli ulteriori e diversi rispetto a quelli previsti dalle leggi speciali. Come è stato affermato, infatti, la pianificazione territoriale si sviluppa per "cerchi concentrici", nel senso che le previsioni del piano territoriale di livello inferiore non possono porsi in contrasto con quelle del piano territoriale di livello superiore, ma non è precluso al Comune – dato che diversamente verrebbe nella sostanza negata la sua autonomia – di dotarsi di strumenti di pianificazione urbanistica con prescrizioni più dettagliate ovvero più rigorose rispetto a quelle degli atti di pianificazione di livello superiore, giustificate da aspetti particolari del proprio territorio, che ad esso spetta di disciplinare in accordo con il principio costituzionale di sussidiarietà verticale: così la costante giurisprudenza, per tutte C.d.S. sez. IV 31 agosto 2023 n.8091, da cui la citazione, e sez. II 14 novembre 2019 n.7839.

14. Sempre in ordine logico, va esaminato il quarto motivo, che propone sempre, se pure sotto un diverso aspetto, una questione di incompetenza del Comune, ed è a sua volta infondato.

14.1 Come risulta dal dato testuale, l'art. 208 comma 6 del d. lgs. 152/2006 prevede che l'autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti "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".

14.2 Non è però corretta l'interpretazione che la parte appellante propone di questa norma, che a suo avviso avrebbe spogliato il Comune da ogni competenza in materia. A parte l'evidente rilievo per cui una così marcata compressione dell'autonomia costituzionalmente garantita dell'ente locale dovrebbe risultare se mai da una norma espressa, e non da un'interpretazione, la giurisprudenza ha infatti chiarito che l'art. 208 comma 6 citato non preclude ai Comuni di individuare, nell'esercizio delle loro competenze in materia urbanistica, siti non compatibili con gli impianti di smaltimento rifiuti, perché se così fosse, per assurdo, non avrebbe senso la norma che ritiene superabili previsioni di questo tipo attraverso il valore di variante che assume il provvedimento autorizzatorio. L'atto comunale che incide in materia quindi non è nullo né illegittimo, soltanto è possibile che la conferenza di servizi, appunto imponendo una variante, motivatamente superi la pianificazione del Comune in tal senso: così in modo espresso C.d.S. sez. IV 10 agosto 2020 n.4991.

15. I restanti motivi, primo, secondo, quinto e sesto sono connessi, in quanto deducono sotto diverse angolazioni il medesimo vizio, ovvero un esercizio distorto da parte del Comune nell'esercizio della sua discrezionalità di pianificazione. Come tali, vanno esaminati congiuntamente e risultano tutti infondati.

15.1 In generale, è del tutto corretto il richiamo fatto dal Giudice di I grado al noto principio giurisprudenziale, che anche in questo caso è pacifico e non richiede puntuali citazioni, per cui in materia di pianificazione urbanistica il Comune è titolare di un'ampia discrezionalità, sindacabile dal Giudice amministrativo di legittimità nei soli casi di esiti abnormi o manifestamente illogici. Si deve poi escludere che esiti di questo tipo sussistano nel caso di specie, per le ragioni che seguono.

15.2 Secondo la giurisprudenza di questo Consiglio, infatti l'imposizione di un vincolo può avere anche il fine di recuperare un'area degradata, allo scopo di prevenire un degrado ulteriore, e quindi di "salvare il salvabile": sul punto specifico, C.d.S. sez. VII 23 marzo 2023 n.2959. E a ben vedere, contrariamente a quanto sostiene la parte appellante, si colloca sulla stessa linea anche il DRAG regionale sopra citato, che a p. 35 dell'elaborato prevede che gli invarianti strutturali possano anche corrispondere ad aree in stato di grave degrado.

15.3 Ciò porta a respingere anzitutto il secondo motivo di appello, centrato sul presunto contrasto con il DRAG; sono però da respingere anche i motivi ulteriori, dato che lo scopo evidente della pianificazione comunale impugnata è quello di recuperare appunto una zona degradata dalla presenza degli impianti di cui si tratta.

15.4 Va sul punto in particolare osservato che la soluzione scelta rispetta un canone di proporzionalità, dato che fa salve in modo espresso le attività esistenti, le quali quindi potranno continuare sino al naturale loro esaurimento. Va poi ulteriormente osservato che quanto deduce la parte, circa il presunto nessun pregio ambientale delle aree di sua disponibilità, si fonda su un punto di vista atomistico, che le considera in modo isolato, anziché, come dovrebbe essere, nell'ambito della complessiva zona occupata dal parco.

15.5 A quest'ultimo proposito, non risultano contestate le affermazioni del Comune (memoria 13 maggio 2024, p. 21 prime righe) per cui la zona delle Tufarelle conterrebbe "ambienti naturali caratterizzati da pseudo steppe, pareti sub-verticali colonizzate da vegetazione erbacea, basso arbustiva o talvolta in formazione di macchia mediterranea", il tutto entro un più ampio contesto di pregio rappresentato dalla valle del torrente Locone, che come si è detto è in corso di inclusione in un apposito ambito di tutela. È evidente quindi che non è illogico considerare il valore ambientale complessivo della zona, senza che a ciò osti la presenza di singole aree occupate da impianti come quelli per cui è causa.

16. L'appello va quindi respinto; le spese seguono la soccombenza e si liquidano così come in dispositivo, in misura comunque inferiore ai valori medi previsti dal D.M. 14 agosto 2022 n.147 per una causa di valore indeterminabile e di

complessità media.

(Omissis)

