



Milano, 28/03/06
Prot. n. 716/2006/CT

Sentenza Consiglio di Stato 20 febbraio 2006: Comune legittimato a tutelare, in sede giurisdizionale, il proprio territorio per il corretto insediamento di impianti potenzialmente pericolosi.

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 695 del 20 febbraio 2006 ha stabilito la legittimità, da parte di un Comune, ad intervenire, in sede giurisdizionale, ai fini del corretto insediamento nel proprio territorio di impianti potenzialmente pericolosi. Con sentenza precedente del T.A.R. della Puglia, era stato accolto il ricorso di un Comune contro la deliberazione della Giunta della Provincia di Bari di approvazione del progetto di una società e conseguente autorizzazione all'esercizio di un centro di stoccaggio provvisorio di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi. Il Consiglio di Stato, confermando tale decisione, ha evidenziato come, il Comune in questione, *“sia per la sua veste di ente preposto al governo del territorio di pertinenza, sia in quanto ente esponenziale della relativa comunità, abbia un interesse qualificato ad un corretto insediamento di impianti, quale quello oggetto del provvedimento impugnato nel presente giudizio, potenzialmente pericolosi, e che quindi debba ritenersi legittimato a ricorrere alla tutela giurisdizionale contro gli atti che assume come lesivi di tale interesse.”*

Inoltre, la partecipazione del Comune alle conferenze di servizi che hanno preceduto la deliberazione impugnata, non delegittima l'Ente stesso ad impugnare il provvedimento terminale del procedimento adottato anche con tale partecipazione. Infatti, *“la conferenza dei servizi prevista dall'art. 27 del D.Lgs. n. 22 del 1997, ha solo compiti istruttori e non decisori, come emerge dal 3 comma della norma ora citata per il quale la conferenza, operata la valutazione dei progetti e acquisiti tutti gli elementi di valutazione del progetto con le esigenze ambientali e territoriali, compresa la valutazione di compatibilità ambientale, “trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla giunta regionale (nella specie alla Giunta provinciale)”, per l'approvazione dei progetti stessi.”*; perciò, *“è del tutto irrilevante la circostanza che il Comune di P. avesse in un primo momento assentito la localizzazione dell'impianto di stoccaggio nell'immobile già destinato alla produzione dei cartoni da imballaggio e che solo in un secondo momento avesse revocato il suo assenso. Le ragioni di tale ripensamento sono quelle rappresentate dal Sindaco di P. nelle conferenze dei servizi che non risulta siano state adeguatamente prese in considerazione e confutate al momento dell'adozione della deliberazione della Giunta provinciale oggetto della presente controversia.”*

Cristian Tolettini
Settore Ambiente
Segreteria Politica Federale
ctolettini@leganord.org

Consiglio di Stato, Sezione Quinta - Sentenza 20 febbraio 2006, n. 695

Repubblica italiana

In nome del popolo italiano

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione ha pronunciato la seguente

Decisione

sul ricorso in appello n. 3419/2003 proposto dalla Società (...), s.r.l., in persona dell'amministratore unico, Sig.ra Anna Lattarulo, rappresentata e difesa dall'Avv. Aldo Loiodice, con il quale è elettivamente domiciliata in Roma, Via Ombrone, n. 12, Pal. B);

contro

il Comune di P., in persona del Sindaco p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Fulvio Amato, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, Via L. Mantegazza, presso Luigi Gardin;

e nei confronti

del W.W.F. Italia Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature, in persona del Presidente p.t., non costituito;

la Provincia di Bari, in persona del Presidente della Giunta provinciale p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Sabatino Minucci e dall'Avv. Sabatino Minucci e dell'Avv. Rosa Di Pierro, elettivamente domiciliata in Roma alla Via dei Prefetti n. 17 presso l'Avv. Carlo Pandiscia;

la Conferenza provinciale ex L. 241/1990-D. Lgs. N. 22/97, in persona del legale rappresentante p.t., non costituita, per la riforma della sentenza del T.A.R. della Puglia, Sede di Bari, I Sezione del 17.1.2003, n. 234;

Visto il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'appello incidentale proposto dal Comune di P.;

Viste le decisioni della Sezione del 2.9.2004, n. 5741, e del 1.3.2005, n. 777;

Visti gli atti tutti di causa;

Relatore, alla pubblica udienza del 24.5.2005, il Consigliere Claudio Marchitello;

Uditi gli Avvocati E. Follieri per delega dell'Avv. A. Loiodice, dell'Avv. S. Micucci e dell'Avv. R. Di Pierro, e l'Avv. Petrocelli per delega dell'Avv. F. Amato, come da verbale d'udienza;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

fatto

Con il ricorso n. 2739/1999, il Comune di P., ha impugnato la deliberazione della Giunta provinciale del 4.10.1999, n. 572, con la quale la Provincia di Bari ha autorizzato la (...), S.p.A., all'esercizio di un centro di stoccaggio provvisorio di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi e ha approvato il relativo progetto.

Il Comune, con lo stesso ricorso, ha impugnato anche il parere reso in data 21.6.1999 dalla Conferenza dei servizi convocata ai sensi della legge n. 241 del 1990 e del D.Lgs. n. 22 del 1997, nonché i verbali di detta Conferenza relativi alle sedute del 30.12.1998, del 3.6.1999, del 15.6.1999 e del 21.6.1999, i pareri espressi dal Comitato Tecnico Provinciale il 22.10.1998 e il 26.4.1999, i pareri resi dal prof. Tortorici del 26.4.1999 e del 21.6.1999.

Con il ricorso n. 446/2000, il Comune di P. ha impugnato la deliberazione della Giunta provinciale del 29.12.1999, n. 786, che ha confermato la validità e l'efficacia della precedente deliberazione del 4.10.1999, n. 572.

La Provincia di Bari e la Società (...) si sono costituite nei due giudizi opponendosi all'accoglimento dei ricorsi.

Sono intervenuti ad adiuvandum nel giudizio contrassegnato con il n. 2739/1999 il Codacons O.n.l.u.s. e il W.W.F. Italia.

Il Codacons ha spiegato intervento ad adiuvandum anche nel giudizio originato dal ricorso n. 446/2000.

Il T.A.R. della Puglia, Bari, I Sezione, con la sentenza del 17.1.2003, n. 234, riuniti i due ricorsi, ha dichiarato inammissibili gli interventi del Codacons e del W.W.F. Italia, ha accolto il ricorso n. 2739/1999, salvo gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione, e ha dichiarato improcedibile il ricorso n. 446/2000.

La Società (...) ha appellato la sentenza deducendone la erroneità e domandandone la riforma.

Il Comune di P., a sua volta, ha proposto appello incidentale chiedendo la conferma della sentenza appellata.

La Provincia di Bari si è costituita in giudizio opponendosi all'accoglimento dell'appello incidentale del Comune di P..

La Sezione, con la decisione del 2.9.2004, n. 5741, ha disposto incumbenti istruttori.

La Provincia di Bari ha depositato in data 21.10.2004 gli atti richiesti.

Con ulteriore decisione del 1.3.2005, n. 777, la Sezione ha chiesto alla Provincia di Bari di depositare copia della deliberazione della Giunta provinciale del 26.1.2004, di conferma della validità e della efficacia della autorizzazione rilasciata alla Società (...) con la precedente deliberazione n. 572 del 1999.

La deliberazione richiesta è stata depositata dalla Provincia di Bari in data 14.4.2005.

La Società (...), fondandosi sulla deliberazione ora citata ha chiesto che venga dichiarata la improcedibilità dell'appello, atteso che di tale deliberazione, pur impugnata dal Comune di P. davanti al T.A.R. della Puglia, non è stata chiesta la sospensione dell'efficacia.

All'udienza del 24.5.2005, il ricorso in appello è stato ritenuto per la decisione.

diritto

1.- Con la sentenza del 17.1.2003, n. 234, la 1^a Sezione di Bari del T.A.R. della Puglia, riuniti i ricorsi n. 2739/1999 e n. 446/2000 proposti dal Comune di P., ha accolto il primo dei due ricorsi e ha annullato la deliberazione della Giunta della Provincia di Bari del 4.10.1999, n. 572, di approvazione del progetto della (...), S.p.A., e di autorizzazione a detta Società all'esercizio di un centro di stoccaggio provvisorio di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi.

Il T.A.R., con la stessa pronuncia, ha dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto d'interesse il ricorso n. 446/2000, diretto dal Comune di P. all'annullamento della deliberazione della Giunta provinciale del 29.12.1999, n. 786, di conferma della precedente deliberazione n. 572.

La Società (...) ha appellato la sentenza deducendone la erroneità e domandandone la riforma.

Il Comune di P., a sua volta, ha impugnato la sentenza con appello incidentale.

2. - La Società (...), con la memoria depositata in data 2.12.2004, ha fatto presente che la Provincia di Bari, con la deliberazione della Giunta del 26.1.2004, n. 8, ha disposto "di dare atto che l'autorizzazione rilasciata in favore della Ditta (...) per l'esercizio del centro di trattamento e stoccaggio mediante deposito preliminare e messa in riserva dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi sito in agro di P." conserva "piena validità ed efficacia a tutti gli effetti di legge".

La deliberazione, impugnata davanti al T.A.R. della Puglia, non è stata sospesa, avendo la Società (...) rinunciato alla domanda cautelare.

Ciò stante, la Società appellante ha concluso che è venuto meno l'interesse alla decisione del Comune di P. e che, di conseguenza, la Sezione dovrebbe dichiarare la sopravvenuta carenza d'interesse all'appello.

La Sezione non è di questo avviso.

La deliberazione n. 8, acquisita agli atti della controversia con la decisione interlocutoria del 1.3.2005, n. 777, non contiene determinazioni innovative rispetto a quelle già contenute nella deliberazione della Giunta provinciale del 4.10.1999, n. 572, ma si limita ad esporre, in aggiunta ai motivi già espressi con la precedente deliberazione, le tesi difensive propugnate dalla difesa della Provincia di Bari nel precedente grado del presente giudizio. E' quindi da accertare se tale deliberazione non sia meramente confermativa dell'atto autorizzativo oggetto della presente controversia.

Nella memoria del Comune di P. del 3.12.2004, inoltre, si afferma, senza contestazioni della controparte, che la deliberazione n. 8 non è stata preceduta da alcuna nuova attività istruttoria.

Va tenuto conto, poi, che la deliberazione oggetto del presente giudizio non si limita ad autorizzare l'attività di stoccaggio dei rifiuti ma approva anche "il progetto di opificio destinato a deposito tecnico" disponendone la localizzazione con la utilizzazione di un opificio già esistente nel 15° comparto del Piano degli insediamenti produttivi del Comune di P..

L'accertamento della effettiva natura della nuova deliberazione e della sua incidenza a disciplinare in modo innovativo la fattispecie oggetto della presente controversia, pertanto, non può che essere effettuato nel giudizio già instaurato presso il T.A.R.

Nella memoria datata 19.5.2005, inoltre, il Comune di P. preannuncia azioni di natura risarcitoria, qualificando come illecita l'attività svolta in base ad una autorizzazione assentita contra legem.

Non è venuto meno, quindi, per tutte le considerazioni che precedono, l'interesse del Comune di P. alla definizione della presente controversia.

3.- Sempre in via preliminare, la Sezione deve rilevare che anche le eccezioni di inammissibilità del ricorso originario, sollevate dalla Società appellante, sono infondate.

Non è dubitabile, invero, che il Comune di P., sia per la sua veste di ente preposto al governo del territorio di pertinenza, sia in quanto ente esponenziale della relativa comunità, abbia un interesse qualificato ad un corretto insediamento di impianti, quale quello oggetto del provvedimento impugnato nel presente giudizio, potenzialmente pericolosi, e che quindi debba ritenersi legittimato a ricorrere alla tutela giurisdizionale contro gli atti che assume come lesivi di tale interesse.

La eccezione di difetto d'interesse ad impugnare la deliberazione della Giunta provinciale del 4.10.1999, n. 2739, è quindi infondata.

E' da respingere anche l'eccezione di difetto d'interesse fondata sul rilievo che l'annullamento dell'autorizzazione non potrebbe soddisfare l'interesse azionato dal Comune di P. quale è emerso nel procedimento conclusosi con l'atto impugnato, ravvisabile nella opposizione alla determinazione con la quale la Giunta provinciale ha autorizzato l'esercizio dello stoccaggio provvisorio.

L'annullamento di tale provvedimento, secondo la Società appellante, non la priverebbe del suo diritto a svolgere l'attività di cui trattasi essendone autorizzata per il solo fatto di essere iscritta nell'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi di smaltimento dei rifiuti, di cui all'art. 30 del D.Lgs. 5.2.1997, n. 22.

L'eccezione non è chiara. Si deve far presente, comunque, che l'impugnativa del Comune di P. è diretta anche contro la localizzazione dell'impianto di trattamento e di stoccaggio dei rifiuti nel piano degli insediamenti produttivi.

L'interesse azionato dal Comune di P. è principalmente quello di opporsi a tale localizzazione.

Da respingere è anche il rilievo secondo cui, con la partecipazione del sindaco di P. alle conferenze di servizi che hanno preceduto la deliberazione impugnata, il Comune non sarebbe più legittimato ad impugnare il provvedimento terminale del procedimento stesso adottato anche con tale partecipazione.

Deve osservarsi, infatti, che la conferenza dei servizi prevista dall'art. 27 del D.Lgs. n. 22 del 1997, ha solo compiti istruttori e non decisori, come emerge dal 3 comma della norma ora citata per il quale la conferenza, operata la valutazione dei progetti e acquisiti tutti gli elementi di valutazione del progetto con le esigenze ambientali e territoriali, compresa la valutazione di compatibilità ambientale, "trasmette le proprie conclusioni con i relativi atti alla giunta regionale (nella specie alla Giunta provinciale)", per l'approvazione dei progetti stessi.

Si deve convenire, in ogni caso, con l'argomento opposto dal Comune di P., secondo il quale, sulla scorta della giurisprudenza amministrativa in materia, il soggetto dissenziente alla conferenza dei servizi trova nel ricorso giurisdizionale lo strumento per la tutela degli interessi che assume lesi dal provvedimento emanato in base alle risultanze della conferenza.

E' da respingere, infine, anche l'ultimo rilievo preliminare, prospettato con la memoria datata 10.5.2005, secondo cui, essendo intervenuta la determinazione regionale di V.I.A. in data 22.2.2005, l'attività della società appellante non avrebbe più impedimenti in ordine alla sua collocazione territoriale.

La determinazione regionale di V.I.A., infatti, intervenuta successivamente all'atto impugnato nel presente giudizio, non sostituisce né si sovrappone ad esso, avendo la natura di parere, da valere eventualmente in un nuovo procedimento autorizzatorio, di competenza della Provincia di Bari.

3.- Nel merito, tutte le deduzioni della società appellante si rivelano infondate.

La Società (...) contesta che, per l'attività di stoccaggio dei rifiuti, non possa essere utilizzato l'immobile individuato nell'ambito del Piano degli insediamenti produttivi del Comune di P..

L'immobile, secondo la società appellante, era già stato destinato dallo stesso Comune di P. ad ospitare un'industria insalubre, quale quella concernente la produzione di contenitori e cartoni per l'imballaggio. Lo stoccaggio dei rifiuti, oltretutto, che non è qualificabile neppure come attività di gestione dei rifiuti, non figura neppure tra le attività insalubri elencate nel D.M. 5.9.1994.

Sarebbero, inoltre, non veritiere le affermazioni, contenute nella sentenza appellata, relative alla vicinanza al centro abitato dell'immobile da utilizzare per lo stoccaggio, in quanto l'edificio in questione risulta essere uno dei più distanti dall'abitato, circondato da altre 32 industrie, alcune delle quali adibite a produzioni insalubri. Non vi sarebbe contiguità con strutture ospedaliere ed industrie agroalimentari.

L'approvazione del progetto da parte della Provincia di Bari, infine, vale come variante urbanistica e, pertanto, verrebbe meno la incompatibilità con la normativa urbanistica di zona.

I rilievi sono privi di fondamento.

Cominciando dall'ultimo, è evidente la trasposizione dei concetti insita nel rilievo.

La deliberazione della Giunta provinciale di approvazione del progetto dell'impianto in tanto determina un mutamento di regime urbanistico dell'area interessata in quanto è conforme a legge, ed è proprio tale conformità a legge che nel presente giudizio è oggetto di accertamento.

Quanto poi alla osservazione secondo cui il trattamento dei rifiuti "pericolosi" sarebbe equiparabile all'attività svolta dalle industrie insalubri - in particolare, all'attività di produzione di contenitori e cartoni per l'imballaggio - e al rilievo che l'attività di stoccaggio dei rifiuti non è inclusa negli elenchi di cui al D.M. 5.9.1994, non occorre una particolare confutazione.

E' sufficiente rilevare che gli imballaggi sono presi in particolare considerazione dalla disciplina contenuta nel Titolo II, artt. 34 e ss. del D.Lgs. n. 22 del 1997 essenzialmente per ridurre l'impatto ambientale degli stessi e dei relativi rifiuti, per evitare la loro dispersione nell'ambiente. La produzione dei cartoni per l'imballaggio genera rifiuti, al pari delle altre attività produttive. Nulla da vedere, quindi, con il trattamento e il deposito dei rifiuti "pericolosi".

Va poi precisato che mentre i rifiuti appaiono nell'elenco delle sostanze insalubri del D.M. 5.9.1994 (Alleg. A, punto B), nn. 100 e 101), la produzione di cartoni ed imballaggi non figura in tale decreto (se non per i cartoni destinati alla realizzazione di valigie).

Deve solo aggiungersi che lo "stoccaggio", contrariamente a quanto sostiene la società appellante è "attività di gestione" dei rifiuti.

Per "gestione" dei rifiuti il D.Lgs. n. 22 del 1997 indica tutte le attività concernenti i rifiuti, dalla raccolta allo smaltimento.

Tutte tali attività, compresa quella di trattamento e di stoccaggio, quindi, sono soggette ad autorizzazione.

Anche le ulteriori deduzioni proposte dalla società appellante, dirette a contestare i rilievi del T.A.R., che ha evidenziato l'assenza di un'adeguata istruttoria dalla quale risultasse la compatibilità dell'impianto con le industrie circostanti, con l'abitato e con le strutture ospedaliere che, secondo il Comune, sarebbero ubicate a breve distanza, non sono idonee ad inficiare la pronuncia appellata.

Ed invero, solo in questa sede la società appellante ha negato l'esistenza di tali elementi ostativi alla localizzazione dell'impianto di stoccaggio già opposti dal Sindaco di P. nell'ambito della conferenza dei servizi del 21.6.1999.

Nel provvedimento impugnato non è espresso alcun accenno a tali rilievi.

Correttamente, quindi, il T.A.R. ha rilevato che la deliberazione impugnata è affetta, oltre che da carenza di istruttoria, anche da mancanza di motivazione che, certamente, secondo principi costituenti ormai ius receptum, quanto meno con

riferimento al periodo, che interessa nella specie, anteriore all'entrata in vigore della l. 11 febbraio 2005 n. 15, non può essere integrata nel corso del giudizio che ha ad oggetto l'atto privo di motivazione o lacunosamente motivato.

V'è ancora da aggiungere, a confutazione di un'ulteriore censura mossa dalla società appellante, che è del tutto irrilevante la circostanza che il Comune di P. avesse in un primo momento assentito la localizzazione dell'impianto di stoccaggio nell'immobile già destinato alla produzione dei cartoni da imballaggio e che solo in un secondo momento avesse revocato il suo assenso.

Le ragioni di tale ripensamento sono quelle rappresentate dal Sindaco di P. nelle conferenze dei servizi che non risulta siano state adeguatamente prese in considerazione e confutate al momento dell'adozione della deliberazione della Giunta provinciale oggetto della presente controversia.

La Sezione, infine, non prende in esame tutte le altre contestazioni mosse dalla società appellante alle censure dedotte in primo grado dal Comune di P. in quanto su di esse il T.A.R. non si è pronunciato.

La sentenza appellata, stante la inconsistenza di tutte le censure formulate dalla società appellante, in conclusione, deve essere confermata, anche nel profilo in cui, stante le ragioni dell'accoglimento del ricorso originario, fa salvi gli ulteriori provvedimenti dell'amministrazione.

5. - Dalla conferma della pronuncia appellata consegue la improcedibilità dell'appello incidentale proposto dal Comune di P..

6. - Le spese del secondo grado del giudizio sono poste a carico della soccombente Società (...) e in favore del Comune di P. nella misura liquidata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Quinta Sezione, respinge l'appello.

Condanna la società (...) al pagamento in favore del Comune di P. delle spese del secondo grado del giudizio che liquida in complessivi Euro 3.000,00 (tremila/00).

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

Così deciso, in Roma, in Camera di Consiglio, il 24.5.2005, con l'intervento dei signori:
(*omissis*)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20 febbraio 2006