

N. 00952/2011REG.PROV.COLL.

N. 08566/2010 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 8566 del 2010, proposto da ME.CA. S.r.l. e NEC New Ecology s.r.l., rappresentate e difese dagli avv.ti Antonio Sartori, Mario Ettore Verino, con domicilio eletto presso l'avv. Mario Ettore Verino in Roma, via Lima, 15;

***contro***

Regione Veneto, rappresentata e difesa dagli avv. Antonella Cusin, Andrea Manzi, Ezio Zanon, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Manzi in Roma, via Confalonieri N. 5;

***nei confronti di***

Comune di Roverchiara, rappresentato e difeso dagli avv. Elisa Fichera, Lorenzo Prosperi Mangili, con domicilio eletto presso Lorenzo Prosperi Mangili in Roma, via Giambattista Vico N.1; Commissione Regionale Via;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. VENETO - VENEZIA :SEZIONE III n. 02944/2010, resa tra le parti, concernente SILENZIO SU APPROVAZIONE PROGETTO DI DISCARICA PER RIFIUTI NON PERICOLOSI

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Veneto e di Comune di Roverchiara;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2011 il Cons. Marzio Branca e uditi per le parti gli avvocati Verino, Manzi e Prospero Mangili;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con la sentenza in epigrafe è stato respinto il ricorso proposto dalle odierne appellanti per l'accertamento dell'obbligo della Regione Veneto di provvedere in merito all'istanza volta all'approvazione di un progetto di discarica per rifiuti non pericolosi nel territorio del Comune di Roverchiara (VR).

Il TAR ha ritenuto che non fosse ravvisabile inerzia illegittima dell'Amministrazione, posto che le censure di illegittimità costituzionale formulate avverso l'art. 74 della legge regionale 16 febbraio 2010 n. 11, disponente la sospensione dei procedimenti autorizzatori riguardanti l'area interessata, risultavano privi del requisito della rilevanza, e ciò in quanto altra disposizione della stessa legge regionale, l'art. 16, non oggetto di censure, ha vietato, comunque, di rilasciare provvedimenti di autorizzazione per gli impianti del tipo in questione in assenza del compimento di una determinata sequenza procedimentale rimessa al consiglio provinciale.

Le società interessate hanno proposto appello chiedendo la riforma della sentenza.

La Regione Veneto e il Comune di Roverchiara si sono costituiti in giudizio per resistere al gravame.

Alla camera di consiglio del 18 gennaio 2011 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Le società appellanti contestano, in primo luogo, le proposizioni con le quali la sentenza impugnata ha affermato che le censure di illegittimità costituzionale formulate avverso l'art. 74 della legge regionale 16 febbraio 2010 n. 11, disponente la sospensione dei procedimenti autorizzatori di discarica di rifiuti nell'area interessata dalla domanda, risultavano privi del requisito della rilevanza, e ciò in quanto altra disposizione della stessa legge regionale, l'art. 16, non oggetto di censure, ha vietato, comunque, di rilasciare provvedimenti di autorizzazione per gli impianti del tipo in questione in assenza del compimento di una determinata sequenza procedimentale rimessa al consiglio provinciale.

Si fa osservare nell'appello che il citato art. 16, pur introducendo un aggravamento del procedimento autorizzatorio, non ne impedisce lo svolgimento, e l'assunto viene avvalorato con richiamo alla deliberazione della Giunta Regionale n. 1210 del 23 marzo 2010, che ha dettato disposizioni applicative della norma in questione.

La lesione dell'interesse alla conclusione del procedimento, pertanto, non sarebbe riconducibile al detto art. 16, bensì all'impugnato art. 74, che, con norma puntualmente riferita all'area naturale dell'ex cava di argilla di via Fossa in Roverchiara, dove le appellanti aspirano ad aprire una discarica di rifiuti non pericolosi, impone la sospensione di ogni procedura autorizzatoria fino alla conclusione dello studio idrogeologico, con censimento del patrimonio faunistico e botanico, di cui al comma 1 dello stesso art. 74, da compiersi entro il 31 dicembre del 2011.

La tesi delle appellanti deve essere condivisa..

Mentre l'art. 16 non provoca alcun blocco delle procedure autorizzatorie in corso, ma le subordina tutte a nuovi adempimenti, tra cui una determinazione del consiglio provinciale, solo quella che interessa l'area di Roverchiara non potrà proseguire il proprio iter per effetto della disposizione soprassessoria di cui all'art. 74, comma 3.

Ne consegue che l'eventuale annullamento della norma per effetto del richiesto giudizio di legittimità costituzionale, considerato anche il decorso del termine fisiologico per la definizione del procedimento, inciderebbe favorevolmente sul giudizio volto all'accertamento dell'obbligo di provvedere, positivamente o negativamente, sulla domanda delle ricorrenti.

Il difetto di rilevanza ritenuto dal TAR, pertanto, non può essere condiviso e la sentenza, sul punto, merita di essere riformata.

2.1. L'appello, tuttavia, non può essere accolto perché il Collegio non perviene ad una valutazione di non manifesta infondatezza delle censure proposte.

L'articolato complesso delle doglianze, prospettate con riferimento agli artt. 3, 97 e 117 Cost., può essere così riassunto:

- 1) la norma, imponendo la dilatazione del termine del provvedere di oltre quattro volte quello previsto dalla legislazione statale in materia, risulterebbe palesemente irrazionale, arbitraria e contrastante con la normativa statale emanata in materia di competenza esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s);
- 2) la disposizione impugnata impedisce di garantire ai privati interessati i livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), tra i quali rientrano i termini per la conclusione del procedimento a norma dell'art. 29 della legge n. 241 del 1990, come modificato dall'art. 10 della legge n. 69 del 2009;
- 3) è ravvisabile la violazione dei principi del diritto comunitario, quali l'affidamento e la proporzionalità, imposti anche alle Regioni dall'art. 117 comma 1, Cost., posto

che la norma impugnata altera l'ordinario procedimento finalizzato al conseguimento dell'autorizzazione prevedendo l'intervento di organi diversi da quelli competenti alla verifica dell'impatto ambientale, non comprendendosi le ragioni per cui lo studio debba essere svolto dal Comune che non ha competenze in materia ambientale, né che questi debba riferire alla competente commissione consiliare, cui non si impone alcuno specifico adempimento susseguente. Si denuncia la evidente strumentalità delle indagini disposte, per occultare il sostanziale dissenso sull'iniziativa in questione;

4) le posizioni soggettive private sono pregiudicate anche sotto il profilo dell'impedimento creato all'esercizio delle azioni risarcitorie;

5) la normativa in esame, non recando alcuna disposizione di diritto intertemporale applicabile ai procedimenti già in corso, contrasta con l'orientamento della giurisprudenza comunitaria che giudica contrastante con la certezza del diritto l'assoggettamento dei procedimenti in corso ad una normativa sopravvenuta;

6) l'adozione con legge regionale di una determinazione puntuale in materia che dovrebbe essere gestita per legge da appositi procedimenti amministrativi realizza illegittimamente l'elusione di una procedura che è sottoposta a controlli anche giurisdizionali, così privando gli interessati degli ordinari strumenti di tutela avverso le violazioni della legge.

2.2. In relazione alle suddette censure, nei limiti di una motivazione in forma semplificata imposti dalla natura del procedimento avverso il silenzio (art. 117 c.p.a.), è da osservare che la normativa contestata si compone di diverse disposizioni: a) la concessione di un finanziamento al Comune di Roverchiara per l'effettuazione di uno studio idrogeologico dell'area naturale della ex cava di argilla di via Fossa e provvedere al censimento del patrimonio faunistico e botanico; b) la indicazione di un termine per il compimento dello studio nella data del 31 dicembre 2011; c) l'obbligo di inviare lo studio alla competente commissione del

Consiglio regionale; d) la sospensione *–medio tempore* - delle procedure autorizzatorie per l'utilizzo dell'area come discarica o deposito di rifiuti.

Il giudicante, pertanto, non può esimersi dal valutare la norma che dispone la sospensione della procedura autorizzatoria, contro cui, prevalentemente, si appuntano le censure dedotte, nel quadro contestuale in cui il precetto è inserito, e ciò impone, nella specie, di ritenere, in primo luogo, che lo stanziamento di risorse a favore di un comune per la valorizzazione e la protezione di un'area rientrante nel relativo territorio, costituisce scelta politica, certamente opinabile, e tuttavia immune da vizi di costituzionalità sotto il profilo del rispetto della ripartizione costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Con una sentenza non lontana (4 dicembre 2009 n. 314) la Corte costituzionale, premesso che la disciplina statale dei rifiuti, collocandosi nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" - di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), cost. - costituisce un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, ha affermato che resta ferma la competenza delle regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. A tali interessi è riferibile, perché attinente alla materia "governo del territorio", la localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti sul territorio, nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali, e pertanto non è illegittima la norma regionale che si propone di disciplinare la localizzazione degli impianti di recupero dei rifiuti, rispondendo ad esigenze di coordinamento territoriale senza dettare una disciplina dei rifiuti di minor rigore rispetto a quella statale (nello stesso senso le sentenze n. 103 del 2006, 378 del 2007, 62 del 2008, 249 del 2009).

Appare corretto ritenere, quindi, che l'art. 74 della legge regionale n. 11 del 2010, essenzialmente, costituisca esercizio della potestà legislativa concorrente di cui la

Regione dispone in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali di propria pertinenza.

In tale quadro debbono essere valutati i profili di censura cui le appellanti ricollegano la lesione di livelli essenziali di prestazione ex art. 117, comma 2, lett. m) Cost., specificamente attraverso la elusione dell'obbligo di concludere il procedimento entro il termine fissato dalla legge statale.

Osservano inoltre, come detto, che le domande già presentate avrebbero dovuto essere esaminate secondo la normativa anteriore, anche in ossequio ad indirizzi di diritto comunitario, e che in ogni caso il termine concesso per l'esecuzione dello studio risulta di ampiezza sproporzionata e tale da imporre una compressione ingiustificata degli interessi legittimi delle parti private.

Tali considerazioni non sono idonee a suffragare una valutazione di non manifesta infondatezza.

Va tenuto presente che la Regione non ha dettato una diversa disciplina del procedimento di autorizzazione in materia di discariche di rifiuti, e neppure ha inteso inserire, illegittimamente, il Comune nel detto procedimento.

Ne deriva che, per un verso un problema di salvaguardia della disciplina anteriore non si pone neppure, e, per altro verso, la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia non risulta violata.

Per la stessa ragione non appare illegittimo che lo studio progettato debba essere consegnato al Consiglio regionale, che è l'organo cui risale la determinazione di svolgere l'indagine.

La sospensione delle istruttorie in corso, d'altra parte, costituisce un evento consequenziale inevitabile della determinazione, non illegittima, di compiere un monitoraggio completo dell'area naturale considerata. Va osservato che, quand'anche non fosse stato espresso il precetto di cui al comma 3 dell'art. 74, in esame, ben difficilmente avrebbe potuto affermarsi, nel rispetto del principio del

buon andamento, che impone logicità e coerenza all'azione amministrativa, l'obbligo della Regione di pronunciarsi sulla domanda di attivare una discarica in pendenza del termine per il compimento dell'indagine.

Ad avviso delle appellanti il termine assegnato per il compimento dello studio, con conseguente blocco della procedura, è da ritenere sproporzionatamente lungo e tale da ledere il diritto ai livelli essenziali delle prestazioni in materia di conclusione del procedimento amministrativo.

A tale riguardo è da osservare che la disposizione non impone di consegnare lo studio non prima del 31 dicembre 2011, bensì entro tale termine, e pertanto era lecito immaginare, al momento di adozione della norma, che l'adempimento si potesse concludere anche in tempi ragionevolmente contenuti. Né è da escludere che ciò accada, posto che l'incarico per lo svolgimento dell'indagine risulta già conferito come da deliberazione della Giunta comunale di Roverchiara n. 102 del 15 settembre 2010.

In linea più generale è da ribadire che la norma contestata non ha inteso dettare una autonoma disciplina dei termini per la conclusione del procedimento, riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma ha esplicitato il prodursi di una conseguenza indiretta sul corso del procedimento, derivante dall'esercizio legittimo di una potestà legislativa regionale in area di propria competenza.

In conclusione, le questioni proposte risultano manifestamente infondate.

L'appello, pertanto, deve essere respinto, ma sussistono ragioni per disporre la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta; compensa integralmente le spese; ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 gennaio 2011 con l'intervento dei magistrati:

Calogero Piscitello, Presidente

Marzio Branca, Consigliere, Estensore

Aldo Scola, Consigliere

Francesco Caringella, Consigliere

Roberto Chieppa, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/02/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)