

di Avv. Rosa Bertuzzi

Consiglio di Stato Sez. IV n° 4535 del 28.09.2017

**AREE VULNERABILI AI NITRATI E AREE SI SALVAGUARDIA
DELLE ACQUE**

In applicazione della disciplina dettata dal d.lgs. n. 152 del 2006, le aree vulnerabili ai nitrati e le aree di salvaguardia delle acque sono individuate in base a criteri e per esigenze di tutela in parte diverse: nulla esclude che una stessa zona sia tutelabile per la prima finalità con una misura più tenue (area a raccomandazione) e in misura più intensa per la seconda finalità (area di salvaguardia), con la conseguenza che il venir meno per qualsiasi ragione del secondo regime di tutela farebbe riespandere il primo (al momento assorbito e superato dal secondo).

SENTENZA

sul ricorso in appello numero di registro generale 7967 del 2016, proposto da: Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati,, e, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato, via

contro

....., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati e, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, corso

per la riforma della sentenza del T.a.r. per il Veneto, sede di Venezia, sezione terza, n. 682 del 27 giugno 2016, resa tra le parti, concernente l'annullamento del Piano Regionale di Gestione Rifiuti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 giugno 2017 il consigliere e uditi, per la regione Veneto, gli avvocati e, per la società, gli avvocati

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La società gestisce un impianto di smaltimento di rifiuti situato in nel comune di, prima classificato in discarica per rifiuti non pericolosi e successivamente in discarica per rifiuti inorganici a basso contenuto organico o biodegradabile.

2. La stessa società ha quindi impugnato dinanzi al T.a.r. per il Veneto il nuovo Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti Urbani e Speciali approvato dalla regione Veneto il 29 aprile 2015 ed in particolare il divieto in esso contenuto di realizzare discariche per rifiuti pericolosi e non pericolosi o di ampliare quelle esistenti nelle zone di “alta pianura-zona di ricarica degli acquiferi individuate con DCR n. 62 del 17.05.2006..., sia nel caso delle deroghe previste dal comma 2, sia nel caso di varianti al presente piano”, nonché “per le discariche di rifiuti non pericolosi in esercizio all'entrata in vigore della presente regolamentazione che risultano essere ubicate nelle aree designate vulnerabili ai sensi della DCR n. 62 del 17.05.2006 è vietata la riclassificazione in sottocategorie di discarica per rifiuti non pericolosi ai sensi dell'ars. 7 del DM 27.09.2010 o la concessione di deroghe ai criteri di ammissibilità dei rifiuti ai sensi dell'art. 10 del medesimo decreto” (cfr. art.15, commi 4 e 5, dell'Elaborato A "Normativa di Piano" ed Elaborato D “Programmi e Linee Guida”, contenuti nell'allegato A del Piano).

3. In sostanza, le previsioni del nuovo Piano Gestione Rifiuti precluderebbero alla, la cui discarica si trova in "zona di ricarica degli acquiferi", la possibilità di ottenere dalla regione Veneto l'autorizzazione a potenziali ampliamenti dell'impianto.

4. Il T.a.r. per il Veneto, sede di Venezia, con la sentenza indicata in epigrafe, ha accolto il ricorso, ritenendo fondata la censura mossa dalla società in ordine alla circostanza che il Consiglio Regionale del Veneto, al momento dell'approvazione del nuovo Piano, risultava essere in regime di prorogato per scadenza dei cinque anni di mandato e dunque avrebbe potuto adottare solo atti indifferibili e necessari e non un atto di pianificazione.

5. Contro la stessa sentenza la regione Veneto ha quindi proposto appello, prospettando i seguenti motivi di censura.

5.1. Violazione dell'art. 35, comma 2, dello Statuto della Regione Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1); erroneità della motivazione.

5.1.1. L'art. 5 della legge n. 165 del 2004 prevede che “Gli organi elettivi delle regioni durano in carica per cinque anni, fatta salva, nei casi previsti, l'eventualità dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Il quinquennio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione e le elezioni dei nuovi Consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori”. La società appellata nel quinto motivo del ricorso di primo

grado ha quindi sostenuto che il Consiglio Regionale, trovandosi in regime di prorogatio, non avrebbe avuto il potere di approvare il Piano per la Gestione dei Rifiuti. Il T.a.r ha poi condiviso la stessa tesi, pur considerando l'approvazione del Piano dovuta e non rientrante nell'ordinaria amministrazione. In sostanza, ha erroneamente interpretato l'art. 35, comma 2, dello Statuto per cui: "Fino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti sono prorogati i poteri del precedente Consiglio".

5.1.2. Secondo la Regione appellante, tuttavia, il Piano poteva essere approvato anche alla luce della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 64 del 2015) che ha affermato la possibilità di adottare in regime di prorogatio un atto dovuto "tale da non poter essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente". La doverosità della sua approvazione risulterebbe infatti evidente alla luce della nota della Commissione europea del 23 ottobre 2015 con la quale l'Italia è stata messa in mora per la violazione della direttiva 2008/98/CE sull'approvazione da parte delle Regioni del Piano di gestione Rifiuti (cfr. artt. 28 e 30, paragrafo 1, della direttiva).

5.2. Sotto altro aspetto, violazione dell'art. 35, comma 2, dello Statuto della Regione Veneto (legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1); carenza della motivazione.

5.2.1. La regione Veneto evidenzia che il giudice di primo grado ha preso a riferimento la giurisprudenza costituzionale relativa all'esercizio dei poteri legislativi da parte dei consigli regionali durante il periodo di proroga senza considerare la peculiarità del caso relativo invece all'esercizio di una funzione diversa da quella legislativa (l'adozione di un atto amministrativo con efficacia generale).

5.3. In ordine agli altri quattro motivi del ricorso introduttivo, assorbiti dal T.a.r, parte appellante nell'atto di appello ne rileva comunque l'infondatezza:

- la Regione non ha infatti sconfinato, come dedotto nel primo motivo, la propria competenza individuando un'area non idonea in assenza di indicazioni da parte dello Stato e invadendo anche una competenza della Provincia;
- non sarebbe incorsa in una contraddizione, come evidenziato nel secondo motivo, nel vietare in modo assoluto la localizzazione degli impianti di discarica nelle zone di ricarica degli acquiferi e dall'altra permettendola previa raccomandazione;
- non avrebbe violato, come rilevato nel terzo motivo, i principi di precauzione e di prossimità con le zone di raccolta, vietando, in corrispondenza della fascia di ricarica degli acquiferi, la realizzazione di nuove discariche (o ampliamenti di quelle già autorizzate), nonché la possibilità di ottenere la riclassificazione in sottocategorie ex art. 7, comma 1, DM 27.09.2010;
- non avrebbe illegittimamente adottato modifiche in sede di approvazione finale del Piano, in particolare sull'impugnato art. 15, potendo invece intervenire sul Piano adottato alla luce del procedimento disciplinato dall'art. 13, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2000.

6. La società si è costituita in giudizio il 15 novembre 2016, chiedendo il rigetto del ricorso, ed ha depositato ulteriori scritti difensivi, per ultimo il 12 maggio 2017.

7. Anche la regione Veneto ha depositato ulteriori documenti e memorie, per ultimo il 25 maggio 2017.

8. Questa Sezione, con ordinanza cautelare n. 5382 del 2 febbraio 2016, ha accolto l'istanza di sospensione degli effetti della sentenza impugnata presentata contestualmente al ricorso.

9. La causa è stata trattenuta in decisione all'udienza pubblica del 15 giugno 2016.

10. L'appello è fondato.

11. Va preliminarmente rilevato che la regione Veneto non ha ribadito le eccezioni di inammissibilità del ricorso di primo grado su cui, con ampia motivazione, si è espresso in senso negativo il T.a.r. per il Veneto.

12. La Regione ha invece censurato la sentenza dello stesso Tribunale innanzitutto sul tema decisivo per l'accoglimento del ricorso della relativo ai limiti dei poteri del Consiglio Regionale in regime di prorogatio. Da tale spetto il Collegio inizia dunque l'esame dei diversi motivi di appello.

13. Come sopra evidenziato, l'atto impugnato è stato approvato dal Consiglio Regionale durante il regime di prorogatio. Sul tema dei poteri dello stesso Consiglio in tale condizione le parti sono giunte a conclusioni diverse, richiamando la giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia. Il T.a.r ha quindi aderito alle prospettazioni della circa l'impossibilità del Consiglio Regionale del Veneto di approvare il Piano in regime di proroga.

14. Le considerazioni del giudice di primo grado non sono tuttavia condivisibili.

15. E' innanzitutto necessario evidenziare che:

- i principi a più riprese affermati dalla Corte Costituzionale in diverse decisioni in materia di esercizio dei poteri dei Consigli Regionali in prorogatio (tra le tante: Corte Costituzionale, 15 luglio 2015, n. 158, Corte Costituzionale, 31 marzo 2015 n. 55, Corte Costituzionale, 17 aprile 2015, n. 64, Corte Costituzionale, 15 maggio 2015, n. 81, e per ultimo Corte Costituzionale 22 novembre 2016, n. 243) appaiono applicabili al caso in esame;

- la Corte Costituzionale si è pronunciata in ordine all'esercizio di poteri legislativi, mentre nel caso di specie si controverte in ordine alla latitudine del potere di adozione di atti amministrativi, seppur di portata generale (quale è il Piano rifiuti impugnato).

16. Ciò premesso, nella regione Veneto fino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti sono per norma statutaria prorogati i poteri del precedente Consiglio (cfr. art. 35, comma 2, dello Statuto). Tali poteri devono intendersi riferiti non solo a quelli legislativi, ma anche a quelli afferenti l'attività amministrativa.

17. Quanto invece alla limitazione all'esercizio degli stessi poteri durante la fase di prorogatio, essa deve ravvisarsi in primo luogo, come ha rilevato la Corte Costituzionale, nell'esigenza di "comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori" (sentenza Corte Costituzionale n. 68 del 2010).

18. Nell'ambito di questo limite va dunque esaminata la questione di cui è causa, rilevando che è stato a più riprese affermato che in fase di prorogatio i Consigli regionali "dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza" (sentenza della Corte Costituzionale n. 468 del 1991). Pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, tali poteri devono limitarsi al "solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili", evitando comunque, come detto, intromissioni nella competizione elettorale (cfr. anche sentenza della Corte costituzionale n. 55 del 2015 e n. 243 del 2016).

19. D'altra parte, la stessa Corte Costituzionale (sentenza n. 68 del 2010) ha rilevato come "il quadro normativo e applicativo sia notevolmente mutato a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni). Questa ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.), e ha demandato, nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, "che stabilisce anche la durata degli organi elettivi". Cosicché, anche sulla base di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione) è stato affermato che "una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale" e che, nel disciplinare questo profilo, gli statuti "dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003; anche sentenza n. 304 del 2002)" (sentenza della Corte Costituzionale n. 64 del 2015);

20. In sostanza, è stato valutato che il limite discendente dalla situazione di prorogatio può non operare, laddove il Consiglio Regionale proceda all'adozione di "un atto che costituisce adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o che è caratterizzato da urgenza e necessità".

21. Ciò detto, va quindi esaminata la questione se l'adozione del Piano in adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea sia comunque consentita al Consiglio Regionale durante il regime di prorogatio.

22. In proposito, non possono essere condivise le obiezioni di parte appellata secondo cui tale situazione non ricorrerebbe in concreto (si sostiene da parte della società appellata che l'Unione Europea non aveva iniziato alcuna procedura sanzionatoria nei confronti dell'Italia per l'inadempimento delle Regioni a tale obbligo e, che comunque, di converso l'atto adottato e contestato non avrebbe esonerato l'avvio di tale procedimento sanzionatorio, visto che la Regione neppure si è curata di inoltrare il Piano all'Unione Europea).

23. Se è vero che l'art. 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, prevedeva il 12 dicembre 2013 quale termine ultimo per approvare il Piano di Gestione dei Rifiuti da parte delle Regioni ed il termine è rimasto inosservato nel Veneto, tale prolungata inerzia non può determinare l'illegittimità della tardiva adozione dell'atto in quanto una simile conclusione finirebbe con il rendere sempre e comunque illegittimo qualsiasi atto adottato dall'amministrazione durante il regime di prorogatio e, per l'effetto, condurrebbe ad una interpretatio abrogans dei richiamati principi contenuti nelle plurime decisioni della Corte Costituzionale, che hanno enucleato una serie di atti che non risentono della preclusione nascente dal regime di prorogatio, tra i quali quelli rientranti nel novero dell'adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 2305 del 15 maggio 2017).

24. Quanto poi alla circostanza evidenziata dal T.a.r. secondo cui la procedura EU-Pilot, per le caratteristiche sue proprie, non comportava obblighi e non sanciva il venire in essere di un inadempimento da parte di uno Stato membro, in quanto diretta (unicamente) a integrare una forma di dialogo "strutturato" tra la Commissione EU e lo stesso Stato, al fine di risolvere preventivamente una "possibile" violazione del diritto dell'UE e, quindi, di evitare di ricorrere a procedimenti formali d'infrazione ex art. 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, la stessa non può ritenersi dirimente, in quanto la inosservanza di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea può essere inverata anche laddove non sia immediatamente attivato un intervento repressivo/sanzionatorio da parte di quest'ultima.

25. E' invece evidente che il sistema EU Pilot, lanciato nel 2008 dalla Comunicazione della Commissione "Un'Europa dei risultati – Applicazione del diritto comunitario" (COM (2007)502), è un meccanismo istituito tra Commissione europea e Stati membri

per lo scambio di informazioni e la risoluzione di problemi in tema di applicazione del diritto dell'Unione europea o di conformità della legislazione nazionale alla normativa UE, concepito per la fase antecedente all'apertura formale della procedura di infrazione ex art. 258 TFUE. La Commissione utilizza l'EU Pilot per comunicare con gli Stati membri su questioni di conformità della legislazione nazionale al diritto dell'UE o di corretta applicazione del diritto dell'UE. Il sistema EU Pilot ha sostituito la pratica precedente, per cui la Commissione, prima di avviare una procedura di infrazione, inviava lettere di carattere amministrativo alle autorità nazionali per confrontarsi con loro sui profili del diritto interno che potevano sollevare dubbi di conformità a quello europeo. Nel sistema EU Pilot, lo scambio di comunicazioni avviene direttamente, tramite un sistema informatico, tra la Commissione e l'amministrazione nazionale (per l'Italia, il Dipartimento per le Politiche europee, il quale si occupa a sua volta di coinvolgere le amministrazioni regionali o locali eventualmente interessate): è fissato un termine generale di 20 settimane (10 per gli Stati membri e 10 per la Commissione) per lo scambio di comunicazioni.

26. Infine, la Commissione europea, come ricordato, ha inviato una lettera di messa in mora al Governo Italiano il 23 ottobre 2015 cui ha fatto seguito un parere motivato che ha aperto formalmente una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia il 15 febbraio 2017 per elusione della direttiva 2008/98/CE nella parte relativa ai piani di gestione rifiuti. In tale parere è stata esclusa, tra le Autorità inadempienti, la regione Veneto che nel frattempo ha adottato e comunicato il Piano di cui è causa.

27. Per le considerazioni sopra esposte, si deve dunque ritenere che una lettura corretta dei principi affermati dalla Corte Costituzionale imponga di considerare anche l'adozione dell'atto costituente adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea come legittima pur durante il regime di prorogatio.

28. Relativamente poi alle censure di primo grado assorbite dal T.a.r nella sentenza impugnata si può osservare quanto segue.

29.1. Non può essere condivisa la tesi della che contestata la disposizione di cui al citato art. 15 dell'Elaborato A del Piano, che stabilisce che non sarebbero ammissibili nuove volumetrie di discarica, in quanto la Regione avrebbe esercitato una potestà non "propria". Infatti, come ancora di recente ha rilevato questa Sezione (sentenza del 16 dicembre 2016, n. 5340 e sentenza del 23 luglio 2015, n. 180), la Corte Costituzionale ha avuto modo di precisare che la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Pertanto, la

disciplina statale “costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, 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, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino -sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007” (sentenza della Corte Costituzionale n. 58 del 2015). D'altra parte, la norma impugnata non introduce una “soglia inferiore di tutela” ma, semmai, persegue “livelli di tutela più elevati” e detta prescrizione si lega ad una materia a competenza concorrente (quella della tutela della salute ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione- si veda in proposito, tra le altre Corte Costituzionale decisione n. 248 del 24 luglio 2009 considerando n. 2.1.), e la significativa affermazione secondo cui l'eventuale esigenza di temperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa in senso sistematico, complessivo e non frazionato, è stata a più riprese ribadita dal Giudice delle leggi (si vedano le sentenze della Corte Costituzionale nn. 85/2013 e 264/2012).

Anche la prospettata lesione della sfera di attribuzioni delle Province non risulta ravvisabile nella fattispecie in esame, in quanto, pur essendo competenza delle Province l'individuazione delle zone non idonee, ben può la Regione, in sede di fissazione dei criteri di individuazione di tali aree, stabilire regole generali di divieto di localizzazione per categorie di aree astrattamente individuate per le loro caratteristiche generali, come appunto le “zone di ricarica”.

29.2. La regione Veneto inoltre non sarebbe incorsa in una contraddizione, come evidenziato dalla società appellata, nel vietare in modo assoluto la localizzazione degli impianti di discarica nelle zone di ricarica degli acquiferi, consentendole invece in aree soggette a raccomandazione (cfr. art. 13 dell'Elaborato A). Va infatti rilevato che il divieto non è contraddittorio posto che il citato art. 13 comunque esclude la realizzazione di discariche in aree sottoposte a vincolo assoluto e definisce le aree a raccomandazione quelle che possono essere idonee alla realizzazione di discariche pur in presenza di vincoli (es. zone di alta pianura vulnerabili ai nitrati o, per la loro natura geologica, vulnerabili ad altre tipologie di inquinanti), escludendo comunque le aree di ricarica degli acquiferi.

In particolare, in applicazione della disciplina dettata dal d.lgs. n. 152 del 2006, le aree vulnerabili ai nitrati e le aree di salvaguardia delle acque sono individuate in base a criteri e per esigenze di tutela in parte diverse: nulla esclude che una stessa zona sia tutelabile per la prima finalità con una misura più tenue (area a raccomandazione) e in misura più intensa per la seconda finalità (area di salvaguardia), con la conseguenza che il venir meno per qualsiasi ragione del secondo regime di tutela farebbe riesperire il primo (al momento assorbito e superato dal secondo).

29.3. La stessa Regione non sembra poi aver violato i principi di precauzione e di prossimità con le zone di raccolta, vietando, in corrispondenza della fascia di ricarica degli acquiferi, la realizzazione di nuove discariche (o ampliamenti di quelle già

autorizzate), nonché la possibilità di ottenere la riclassificazione in sottocategorie ex art. 7, comma 1, DM 27.09.2010. Innanzitutto, va rilevato che il divieto appare ragionevolmente dettato dalla evidente esigenza di evitare ogni possibile contaminazione delle falde sotterranee che sono destinate a fornire acqua potabile (cfr. sul punto anche l'art. 94 del d.lgs. n. 152 del 2006), in ragione della possibilità di inquinamento delle falde anche come conseguenza di eventi eccezionali. In sostanza, la Regione non sembra aver fatto cattiva applicazione del prevalente principio di precauzione e comunque la scelta operata appare manifestazione di discrezionalità tecnica del pianificatore regionale, e tutte le censure volte ad enfatizzare i supposti effetti distorsivi cui essa condurrebbe mirano in realtà a sostituire proprie valutazioni tecniche a quelle svolte dall'Autorità competente (e neppure sono supportate da alcun dato scientifico).

29.4. Il Consiglio Regionale, infine, non ha illegittimamente adottato talune modifiche in sede di approvazione finale del Piano, in particolare sull'impugnato art. 15. Tale circostanza, peraltro circoscritta alla stessa disposizione, è stata la conseguenza della corretta applicazione della disposizione procedimentale che disciplina la fase di approvazione finale (art. 13, comma 4, della legge regionale n. 3 del 2000).

30. Conclusivamente, l'appello va accolto, mentre vanno respinti i motivi del ricorso di primo grado rimasti assorbiti e riproposti in sede di gravame. Di conseguenza la sentenza di primo grado va riformata, pronunciando, per l'effetto, il rigetto del ricorso di primo grado.

31. Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, tra le tante, per le affermazioni più risalenti, Cassazione civile, sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cassazione civile, sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati pertanto dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

32. Quanto alle spese processuali del doppio grado, esse devono essere integralmente compensate, stante la reciproca, parziale soccombenza, e soprattutto in ragione della novità e complessità della controversia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, rigettando, invece, i motivi di ricorso di primo grado rimasti assorbiti e riproposti in sede di gravame; di conseguenza, riforma la sentenza appellata e pronuncia, per l'effetto, il rigetto del ricorso di primo grado.

Spese del doppio grado compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2017