

di Avv. Rosa Bertuzzi

TAR PIEMONTE Sez. II n° 1125 del 17.10.2017

POTERE NORMATIVO IN MATERIA AMBIENTALE

Il potere normativo (di legge e regolamentare) in materia ambientale è condiviso da Stato e Regioni; gli enti locali non dispongono di autonomo potere normativo ma di potere di attuazione e gestione della funzione loro attribuita secondo il principio di sussidiarietà, nei limiti delle norme vigenti e fatta salva la facoltà di imporre prescrizioni nel caso concreto (anche ispirate al principio di precauzione), prescrizioni che tuttavia non si sostanziano in norme incoerenti con il sistema ma in giustificate garanzie richieste alla luce di esigenze del singolo impianto e la cui valutazione e modifica avviene nell'ambito della conferenza di servizi e nel rispetto delle garanzie procedurali.

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 1086 del 2016, proposto da:
..... in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati,,, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to Marina, C.....

contro

Comune di Vignole Borbera, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv.to, via, Provincia di Alessandria, non costituita in giudizio;
per l'annullamento

dell'atto 3 agosto 2016 prot. 4585 avente ad oggetto richiesta integrazioni con riferimento al Piano Esecutivo Convenzionato in località Fornaci, nella parte in cui dispone che il progetto delle opere di urbanizzazioni primarie riguardante lo smaltimento delle acque e/o il riutilizzo delle stesse dovrà essere conforme al

"Regolamento comunale per il controllo e la gestione delle acque" approvato con deliberazione del Consiglio comunale 11 luglio 2016;

nonché per l'annullamento, in parte qua, di tutti gli atti presupposti, preparatori, conseguenti e connessi, nessuno escluso ed in particolare, dell'art. 6, punto 2.1 e punto 3, del Regolamento approvato con deliberazione del Consiglio comunale di11 luglio 2016 n. 33, affissa all'albo pretorio per 15 giorni dal 25 luglio al 7 agosto, e della nota del Comune 5 ottobre 2016 prot. 5707

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Vignole Borbera;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 ottobre 2017 la dott.ssa Paola Malanetto e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

La ricorrente ha impugnato il provvedimento in data 3.8.2016 nella parte in cui il Comune di Vignole Borbera ha chiesto di integrare il PEC dalla medesima proposto per la realizzazione di una infrastruttura nell'ambito del proprio complesso produttivo, adeguandolo al "Regolamento comunale per il controllo e la gestione delle acque".

Ha dedotto parte ricorrente di essere proprietaria, dal 1989, di uno stabilimento produttivo sito in Vignole Borbera, nel quale svolge attività di recupero di rifiuti non pericolosi, in forza di autorizzazione unica ambientale rilasciata dalla Provincia di Alessandria in data 26.3.2014 ed avente scadenza nel 2022; l'autorizzazione disciplina anche gli scarichi delle acque di prima e seconda pioggia.

L'autorizzazione unica prevedeva, come prescrizione, che le acque di prima pioggia e le acque nere fossero convogliate in fognatura; la ricorrente si è attivata a tal fine per realizzare i lavori necessari, acquisendo anche l'accesso ad una porzione di tubature di proprietà privata di un vicino, accesso che, in definitiva, ha consentito di far confluire nella fognatura le acque di prima pioggia e le acque nere.

Nel frattempo la società ha maturato la necessità di installare, nel proprio stabilimento, una tensiostruttura con base in cemento della superficie di circa 300 mq, da destinare allo stoccaggio materiali, per il quale l'amministrazione ha richiesto la presentazione di un PEC.

L'approvazione di tale PEC è tuttavia stata bloccata a causa della necessità, individuata nel provvedimento impugnato, di adeguare lo stabilimento ad un regolamento comunale approvato con D.C.C. 11.7.2016 (quindi dopo l'autorizzazione unica ambientale), il quale ha imposto di recapitare anche le acque di seconda pioggia in fognatura e prescritto dimensioni specifiche per le vasche di laminazione.

L'autorizzazione unica ambientale di cui la società ricorrente è titolare contemplava, per contro, soluzioni tecniche diverse.

L'art. 6 punto 2.1 del nuovo regolamento per il controllo e la gestione delle acque prevede in specifico che, anche per gli ampliamenti di stabilimenti industriali esistenti, occorre garantire l'invarianza idraulica delle portate di piena al colmo, in particolare tramite il temporaneo accumulo delle acque meteoriche in idonee vasche di laminazione a scarico graduale la cui capacità deve essere "pari ad almeno 0,015 metri cubi per metro quadro di superficie coperta e/o pavimentata e/o destinata a stoccaggio di materiale polverulento".

Evidenzia parte ricorrente come le dimensioni prescritte per la vasca siano di tre volte superiori alla vigente normativa, che impone dimensioni di 0,005 metri cubi ogni metro quadro.

Ancora l'art. 6 punto 3 del regolamento prevede "in qualsiasi caso è vietata la dispersione delle acque meteoriche di dilavamento del suolo e/o di dilavamento dei materiali, provenienti da zone in cui si svolgono attività industriali di raccolta e trattamento rifiuti e/o stoccaggio e/o lavorazione di materiali di piccola granulometria, in applicazione del principio di precauzione declinato nelle direttive 2000/60/CE "Quadro per l'azione comunitaria in materia di acque 2016/18/CE protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento"; tali acque dovranno essere accumulate, opportunamente trattate e riutilizzate per usi ammissibili nei limiti definiti dell'art. 3 del D.M. Ambiente 12.6.2003, n 185".

Tanto comporterebbe l'obbligo di convogliare in fognatura tutte le acque piovane anche di seconda pioggia. Posto che la fognatura comunale a valle non sarebbe idonea a ricevere anche le acque di seconda pioggia la società si vedrebbe costretta a realizzare un oneroso sistema di pompaggio, che consenta di convogliare tali acque a monte, tramite un apposito pozzo di collegamento.

Lamenta parte ricorrente, tanto con riferimento alla richiesta di integrazione del PEC che con riferimento ai presupposti articoli 6 punto 2.1 e punto 3 del regolamento comunale, i seguenti vizi:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 L.R. Piemonte n. 61/2000 e dell'art. 6 D.P.G.R. 20 febbraio 2006 n. 1/R di approvazione del "regolamento regionale recante disciplina delle acque meteoriche di dilavamento e delle acque di lavaggio di aree esterne"; difetto di presupposto, istruttoria e motivazione. Lamenta parte ricorrente che l'attività beneficia allo stato di una valida autorizzazione ambientale ai sensi della quale ogni modifica inerente le immissioni per acque meteoriche deve essere comunicata alla Provincia; l'obbligo di richiedere una nuova autorizzazione sorgerebbe solo in caso di modifica sostanziale, non rinvenibile nel caso di specie; l'autorizzazione imporrebbe poi l'obbligo di adeguarsi alle sopravvenute disposizioni legislative e non ad eventuali regolamenti comunali. In ogni caso il progetto della ricorrente non potrebbe qualificarsi né nuovo sito né ampliamento di quello esistente.

2) In subordine si lamenta la violazione e falsa applicazione dell'art. 3 l.r. Piemonte n. 61/2000 e dell'art. 3 D.P.G.R. 2006 n. 1/R; violazione dell'art. 56 del d.lgs. n. 152/2006; violazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 41 Cost; carenza di potere, difetto di istruttoria e motivazione. Lamenta parte ricorrente che il Comune non potrebbe individuare limiti più stringenti di quelli normativi, in quanto trattasi di materia la cui disciplina non rientra nella competenza regolamentare di tale ente; il regolamento regionale in materia ammette l'immissione di acque meteoriche di seconda pioggia sul suolo o in acque superficiali consentendo al Comune unicamente di intervenire, sulla base di (inesistenti) specifiche direttive di Giunta Regionale, in tema di trattamento delle acque. In ogni caso la disciplina in materia deve garantire criteri e metodi standard.

3) In subordine si lamenta la violazione dell'art. 7 della l. n. 241/90 e 42 Cost., nonché la violazione degli artt. 56 e 66 del d.lgs. n. 152/2006; difetto di presupposto, istruttoria e motivazione; illogicità, contraddittorietà e sviamento. La norma censurata difetterebbe anche dei requisiti di generalità e astrattezza, di fatto riferendosi alla posizione della società ricorrente. La disciplina delle vasche di laminazione dovrebbe comunque rispettare esigenze di omogeneità.

Si è costituita l'amministrazione resistente deducendo di avere esercitato la propria potestà regolamentare, come prevista in materia dalla Costituzione e dall'art. 7 TUEL, e che l'intervento prospettato dalla ricorrente si qualifica come ampliamento.

Con ordinanza n. 467/2016 l'istanza cautelare veniva accolta.

All'udienza del 4.10.2017 la causa veniva discussa e decisa nel merito; la ricorrente dava atto che, in conseguenza del provvedimento cautelare, il procedimento inerente il PEC aveva ripreso il suo corso; insisteva in ogni caso per una definizione nel merito della vertenza, anche con riferimento alle presupposte norme regolamentari.

DIRITTO

Ritiene il collegio che permanga l'interesse della ricorrente alla definizione nel merito della vertenza anche perché, non avendo l'amministrazione più depositato memorie per il merito, non è dato comprendere se la ripresa dell'iter di approvazione del PEC sia stata transitorio effetto della misura cautelare o implichi una volontà dell'amministrazione di rivedere definitivamente la propria posizione.

Ritiene il collegio di confermare quanto già statuito in sede cautelare, anche con riferimento al presupposto regolamento.

E' pacifico che la ricorrente è titolare di una autorizzazione unica rilasciata dalla Provincia di Torino in data 26.3.2014; come si evince dai documenti in atti

L'autorizzazione è stata rilasciata in esito a conferenza di servizi cui ha partecipato anche il Comune di Vignole, esponendo parere favorevole con prescrizioni.

L'autorizzazione al punto E disciplina in specifico delle risorse idriche, ivi comprese le acque di prima e seconda pioggia e le vasche di stoccaggio; l'autorizzazione ha valore fino al 2022, fermo l'obbligo di adeguarsi alle nuove disposizioni normative in materia.

Con il provvedimento impugnato, in sostanza, il Comune, in attuazione dei un proprio regolamento in materia di acque ha richiesto alla società adempimenti (realizzazione di vasche di laminazione di capacità superiore e convogliamento in fognature di tutte le acque piovane, anche di seconda pioggia) maggiori rispetto a quanto previsto dalla vigente autorizzazione ambientale e dalla disciplina regionale.

Sostiene l'amministrazione di condividere il potere normativo in materia ambientale con i vari livelli di governo.

In questi termini la tesi non può essere accolta.

Deve premettersi che il Comune è certamente parte del sistema di attuazione della disciplina ambientale; il ruolo dell'amministrazione locale è tuttavia di attuazione rispetto alla legislazione statale e regionale.

I Comuni non hanno alcun potere legislativo; il potere regolamentare costituzionalmente previsto di loro pertinenza attiene "alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"; l'art. 7 del TUEL attribuisce ai Comuni un potere regolamentare di carattere normativo nei limiti delle competenze che sono loro proprie (organizzazione e funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, oltre che degli organi e uffici e per l'esercizio delle funzioni proprie).

Non sussiste indubbiamente un originario potere regolamentare del comune in materia ambientale.

In materia ambientale il potere legislativo appartiene allo Stato in concorrenza con le Regioni (art. 117 comma 2 Cost.), in quanto la materia appartiene al più ampio ambito del "governo del territorio".

Per pacifica giurisprudenza costituzionale spetta allo Stato dettare standards minimi di tutela che la legislazione regionale può ulteriormente migliorare; in specifico, per quanto concerne il regime degli scarichi vige il d.lgs. n. 152/2006, in attuazione della l. n. 308/2004 di delega.

Le legge delega poneva tra i criteri direttivi certamente il principio di precauzione e la garanzia della massima tutela ambientale ma anche quello di semplificazione procedimentale (di cui è strumento la conferenza di servizi, nel cui seno è stata approvata l'autorizzazione unica di cui beneficia la ricorrente) e la prevenzione di duplicazioni di competenze e persino, all'art. 1 lett. e), la "piena e coerente attuazione

delle direttive comunitarie, al fine di garantire elevati livelli di tutela dell'ambiente e di contribuire in tale modo alla competitività dei sistemi territoriali e delle imprese, evitando fenomeni di distorsione della concorrenza.”

E' quindi del tutto evidente che lo stesso codice dell'ambiente pone la tutela ambientale come valore prioritario e fattore di sviluppo ma ne presuppone una gestione ordinata, secondo sistemi di competenze non in conflitto o sovrapposizione tra loro, rispettosi anche delle esigenze di competitività del territorio certamente inficiate dal proliferar di standard tecnici differenti addirittura a livello di singoli comuni.

Il codice dell'ambiente detta una articolata disciplina degli scarichi (art. 100- 108 e relativi allegati).

L'art. 62 del d.lgs. n. 152/2006, nell'ambito della disciplina della tutela delle acque e gestione delle risorse pubbliche, stabilisce certamente che i comuni “partecipano all'esercizio delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo nei modi e nelle forme stabilite dalle regioni singolarmente o d'intesa tra loro, nell'ambito delle competenze del sistema delle autonomie locali”; si tratta all'evidenza di una compartecipazione all'esercizio di funzioni la cui disciplina spetta, nei limiti dei parametri minimi statali, alle Regioni.

L'art. 113 del d.lgs. n. 152/2006, infatti, stabilisce:

“1. Ai fini della prevenzione di rischi idraulici ed ambientali, le regioni, previo parere del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, disciplinano e attuano:

- a) le forme di controllo degli scarichi di acque meteoriche di dilavamento provenienti da reti fognarie separate;
- b) i casi in cui può essere richiesto che le immissioni delle acque meteoriche di dilavamento, effettuate tramite altre condotte separate, siano sottoposte a particolari prescrizioni, ivi compresa l'eventuale autorizzazione.

2. Le acque meteoriche non disciplinate ai sensi del comma 1 non sono soggette a vincoli o prescrizioni derivanti dalla parte terza del presente decreto.

3. Le regioni disciplinano altresì i casi in cui può essere richiesto che le acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne siano convogliate e opportunamente trattate in impianti di depurazione per particolari condizioni nelle quali, in relazione alle attività svolte, vi sia il rischio di dilavamento da superfici impermeabili scoperte di sostanze pericolose o di sostanze che creano pregiudizio per il raggiungimento degli obiettivi di qualità dei corpi idrici.

4. È comunque vietato lo scarico o l'immissione diretta di acque meteoriche nelle acque sotterranee.”

In sostanza la competenza comunale si esplica nei limiti della disciplina regionale cui compete il potere normativo in materia.

In Regione Piemonte è tuttora vigente in materia la l.r. Piemonte n. 61 del 2000 che, ancorchè adottata in attuazione del d.lgs. n. 152/1999, prevede all'articolo 3 l'emanazione di regolamenti regionali conformi alle legge nazionale e regionale nelle materie di cui all'allegato B, che include la materia delle immissioni di acque meteoriche di dilavamento nonché delle acque di prima pioggia e di lavaggio delle aree esterne.

In attuazione di tale disposizione è stato adottato il regolamento regionale 20 febbraio 2006. N. 1/R recante "disciplina delle acque meteoriche di dilavamento e delle acque di lavaggio di aree esterne".

La Regione ha quindi esercitato il proprio potere regolamentare di disciplina in una materia che non appartiene certo ab origine al comune né è stato, nel caso di specie, demandato allo stesso.

E' evidente che l'amministrazione comunale conserva un potere regolamentare che tuttavia è di carattere attuativo, integrativo della disciplina normativa (primaria e secondaria) che si intesta allo Stato e alla Regione nel riparto delle competenze; l'amministrazione comunale è poi chiamata ad esprimere (come fatto) il proprio assenso in sede di conferenza di servizi, potendo anche imporre delle prescrizioni.

In tal caso è evidente come misure di maggior cautela potranno sempre essere imposte in quella sede ma come frutto del concerto tra le amministrazioni interessate ed all'esito della valutazione del caso concreto, non certo come creazione di astratte disposizioni di maggior rigore che si sovrappongano alle fisiologiche competenze normative ed ottengono l'effetto di disarticolare la scelta di semplificazione amministrativa e di competenze che è comunque immanente al sistema.

D'altro canto l'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 prevede l'ipotesi della modifica delle prescrizioni dell'autorizzazione unica nei seguenti termini: "Le prescrizioni dell'autorizzazione possono essere modificate, prima del termine di scadenza e dopo almeno cinque anni dal rilascio, nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedurali di cui alla legge n. 241 del 1990."

In definitiva: il potere normativo (di legge e regolamentare) in materia è condiviso da Stato e Regioni; gli enti locali non dispongono di autonomo potere normativo ma di potere di attuazione e gestione della funzione loro attribuita secondo il principio di sussidiarietà, nei limiti delle norme vigenti e fatta salva la facoltà di imporre prescrizioni nel caso concreto (anche ispirate al principio di precauzione), prescrizioni che tuttavia non si sostanziano in norme incoerenti con il sistema ma in giustificate

garanzie richieste alla luce di esigenze del singolo impianto e la cui valutazione e modifica avviene nell'ambito della conferenza di servizi e nel rispetto delle garanzie procedurali.

Nel caso di specie l'amministrazione comunale, richiedendo l'adeguamento ad un sopravvenuto proprio regolamento che detta una più rigorosa disciplina dello scarico delle acque (la difesa dell'amministrazione non ha contestato di avere introdotto una disciplina più rigorosa di quella regionale, limitandosi a rivendicare una autonomia normativa e comunque un dovere di disapplicazione in materia), finisce per porre una condizione astratta e generale di esercizio dell'impianto più rigorosa, al di fuori del contesto della conferenza di servizi ove era chiamata ad esprimersi (anche con prescrizioni), ed in forza di un potere regolamentare normativo che non le compete. Né il potere/dovere di disapplicazione che incombe anche sulle pubbliche amministrazioni a fronte dell'esigenza di salvaguardia della normativa comunitaria può giustificare l'intervento comunale nei termini in cui esso si è esplicato; il potere di disapplicazione, infatti, nuovamente non è un potere normativo generale e astratto ma un potere di ignorare vigenti norme ritenute in contrasto con quelle eurounitarie limitatamente al caso di specie. Esso, in sostanza, potrebbe al limite essere invocato, come con le prescrizioni, per il caso concreto ma non comporta certo l'attribuzione di un inesistente potere normativo in contrasto con la disciplina vigente.

Da quanto sopra discende che: è illegittimo l'arresto procedimentale imposto in presunta applicazione di due prescrizioni regolamentari che a loro volta impongono astratti e generali requisiti tecnici più rigorosi rispetto a quelli nazionali e regionali (sul maggior rigore delle prescrizioni rispetto alla vigente normativa regionale non vi è discussione tra le parti, non avendola l'amministrazione posta in dubbio).

Il ricorso deve quindi trovare accoglimento con annullamento della nota 3.8.2016, prot. 4584 e dell'art. 6 punto 2.1 nella parte in cui prescrive che le vasche di laminazione debbano essere "pari ad almeno 0,015 metri cubi per metro quadro di superficie coperta e/o pavimentata e/o destinata a stoccaggio di materiale polverulento" e punto 3 del Regolamento approvato con deliberazione del consiglio comunale di Vignole Borbera 11 luglio 2016, n. 33

Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla:

l'atto 3 agosto 2016 prot. 4585;

annulla l'art. 6 punto 2.1 - nella parte in cui prescrive che le vasche di laminazione debbano essere "pari ad almeno 0,015 metri cubi per metro quadro di superficie coperta

e/o pavimentata e/o destinata a stoccaggio di materiale polverulento” - e punto 3 del Regolamento approvato con deliberazione del consiglio comunale di Vignole Borbera 11 luglio 2016, n. 33;

condanna il Comune di Vignole Borbera a rifondere a parte ricorrente le spese di lite, liquidate in € 3000,00 oltre IVA e CPA.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 4 ottobre 2017