

## **Gestione dei rifiuti – Impianto di frantumazione di inerti – Localizzazione in zona agricola – Stoccaggio di inerti – Consiglio di Stato, sentenza n. 4505 del 27 luglio 2011**

*La costruzione di un impianto di frantumazione di sfridi edilizi e stoccaggio di inerti non è ammissibile in relazione alla previsione di zona agricola impressa all'area dallo strumento urbanistico.*

*Le scelte urbanistiche come fissate dall'Amministrazione comunale nel Piano Regolatore costituiscono valutazioni connotate da amplissima discrezionalità, sottratte al sindacato di legittimità salvo che non siano inficiate da errori di fatto abnormi ovvero da manifesta irragionevolezza.*

*La scelta di classificare un'area come destinata ad uso agricolo risponde, inoltre, nell'ambito di una pianificazione omogenea del territorio comunale, da effettuarsi a mezzo di una razionale applicazione delle tipologie di zona previste dalla normativa urbanistica, all'esigenza di salvaguardare la vocazione agricola di specifici ambiti territoriali ai fini di conservazione delle aree stesse anche ai fini naturalistici.*

*La prevista destinazione agricola di un suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione (e quindi non essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del terreno) mentre siffatta destinazione risulta concretamente volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni, ma tali assunti interpretativi non valgono a far propendere per l'ammissibilità della realizzazione e dell'esercizio di un impianto di frantumazione di inerti in zona agricola.*

*Invero, si è in presenza di un'opera che, in ragione all'uso cui è preposta, reca necessariamente caratteristiche strutturali e tipologiche del tutto inconciliabili con la destinazione agricola, con riferimento non solo all'utilizzo concreto del suolo, ma anche alla naturale vocazione dei terreni, stante l'evidente compromissione a causa della presenza di un "opificio" delle finalità proprie di quella parte del territorio vocata e destinata a fini agricoli.*

*D'altra parte se si considera che uno degli scopi per cui non si ammette l'edificazione di tipo residenziale in aree agricole (se non in determinate eccezioni) è quello di evitare la cementificazione del territorio, a maggior ragione non si può consentire la realizzazione di un'opus che, quanto alle sue caratteristiche costruttive e di utilizzazione introduce un impatto negativo sul territorio ancor più marcato e devastante in ragione vuoi della tipologia edilizia vuoi dell'attività dell'opus vuoi dell'attività in esso esercitata.*

(Nella fattispecie, il Collegio ha sottolineato che il manufatto in questione – un impianto di frantumazione di sfridi edilizi e di stoccaggio di inerti – con le opere e le aree ad esso pertinenti, oggetto della chiesta sanatoria, era un vero e proprio opificio produttivo che, in quanto tale, poteva e deve essere realizzate in altre aree a ciò dedicate, quelle appunto destinazione industriale e/o produttive, in parti del territorio cioè specificatamente vocate ad ospitare tali tipologie di opere con i connessi usi).

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale  
(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2971 del 2004, proposto da:

Ditta La Porta Mario, rappresentato e difeso dagli avv. Andreina Degli Esposti, Riccardo Villata, con domicilio eletto presso Riccardo Villata in Roma, via L. Bissolati 76;  
contro

Comune di Nerviano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Viviani, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

sul ricorso numero di registro generale 2972 del 2004, proposto da:

Arianna Immobiliare S.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Andreina Degli Esposti, Riccardo Villata, con domicilio eletto presso Riccardo Villata in Roma, via L. Bissolati 76;

contro

Comune di Nerviano, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Mario Viviani, con domicilio eletto presso Gian Marco Grez in Roma, corso Vittorio Emanuele II, 18;

per la riforma

per entrambi i ricorsi in epigrafe (nn.. 2971 e 2972 del 2004):

della sentenza del T.A.R. Lombardia - Milano: Sezione I n. 04984/2003, resa tra le parti,  
concernente DINIEGO CONCESSIONE SANATORIA EDILIZIA PER COSTRUZIONE IMPIANTO  
GESTIONE RIFIUTI

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 aprile 2011 il Cons. Andrea Migliozi e uditi  
per le parti gli avvocati Monica Nardulli in sostituzione dell'avv. Riccardo Villata e Giovanni  
Monti in sostituzione dell'avv. Mario Viviani ;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

In un' area sita in Comune di Nerviano , alla via Campestre, località Villanova, classificata  
dalla normativa urbanistica del PRG dell'epoca a destinazione agricola, insiste un impianto  
di frantumazione di inerti di proprietà della Società Immobiliare Arianna, con attività di  
produzione, stoccaggio e smaltimento di tali rifiuti svolta dalla Ditta di cui è titolare il sig.  
La Porta Mario.

Successivamente all'avvenuta emanazione da parte del Comune di Nerviano di  
un'ordinanza, la n.40 del 12 aprile 2001, con cui si ingiungeva sia alla Società proprietaria  
sia alla Ditta esercente di demolire alcune opere abusivamente realizzate, tra cui un  
impianto di trattamento rifiuti inerti , la Società Arianna Immobiliare presentava al  
Comune un' istanza ( datata 27/6/2002 ) di rilascio di concessione in sanatoria ex art.13  
della legge n.47/85 relativamente all'impianto di frantumazione di rifiuti inerti di cui al  
provvedimento ripristinatorio summenzionato e alle aree di stoccaggio del materiale inerte.

Con provvedimento del responsabile del Servizio edilizia privata del 29 novembre 2002 il  
Comune respingeva la suindicata richiesta di sanatoria sul rilievo del sussistente contrasto  
dell'intervento con la normativa recata dal PRG e per una serie di altri motivi ravvisabili

nell'assenza di opere di urbanizzazione, nell'omessa richiesta di sanatoria per talune opere abusive, nella difformità di un tratto di recinzione rispetto alla relativa autorizzazione, nella mancanza di documentazione relativa al superamento delle barriere architettoniche , nell'omessa produzione del progetto ex art.4 d,P.R. n.44/91, nella omessa dichiarazione relativa agli impianti elettrici, nell'omissione di adempimenti previsti dal regolamento di tutela del verde.

La Società interessata impugnava innanzi al Tar per la Lombardia con ricorso n.197/03 tale provvedimento di diniego, denunciandone la illegittimità sotto vari profili.

Intanto, il Sig. La Porta Mario in data 22 ottobre 2002 presentava al Comune di Nerviano domanda intesa ad ottenere il nulla osta di cui all'art..3.1.9 del Regolamento Locale di Igiene per l'esercizio dell'attività di recupero di rifiuti inerti a mezzo dell'impianto di frantumazione e in relazione a ciò con atto del 16/12/2002 il Comandante della Polizia Municipale del predetto Comune diffidava il medesimo dall'esercitare qualsivoglia attività senza il prescritto nulla osta sindacale, con il richiamo alle ragioni di contrasto urbanistico poste a fondamento del diniego opposto in ordine alla chiesta sanatoria edilizia.

La Ditta La Porta Mario con ricorso rubricato al n. 198/2003 impugnava dal canto suo innanzi al Tar lombardo il suindicato atto di diffida e l'adito Tribunale Amministrativo Regionale, con sentenza n.4984/03, pronunciando sui due ricorsi riuniti, li rigettava, ritenendoli infondati.

Sono insorti avverso tale sentenza, ritenendola errata ed ingiusta sia l'Immobiliare Arianna, con il ricorso in appello n.2972/04 sia la Ditta La Porta con il gravame rubricato al n.2971/04.

Con la prima impugnativa, articolata su un unico motivo, nel dedursi la illegittimità dell'opposto diniego di sanatoria, viene sostenuta diffusamente la tesi della non incompatibilità dell'impianto di inerti con la destinazione agricola impressa all'area su cui tale struttura insiste.

In particolare, secondo Arianna Immobiliare, la destinazione agricola, in assenza di vincoli ambientali e paesaggistici, non impone un obbligo di utilizzazione in tal senso e per ciò stesso non impedisce l'insediamento di una struttura del genere di quella in rilievo che è sì incompatibile con una zona residenziale , ma ben può essere realizzata in aperta campagna.

Né costituisce ostacolo urbanistico alla concessione della sanatoria (come erroneamente statuito dal giudice di primo grado) la normativa recata dalla legge regionale n.93 del 1980 che ove correttamente interpretata è in realtà finalizzata esclusivamente a tutelare da interventi edificatori di tipo residenziale le aree agricole, le quali ben possono ospitare impianti simili a quello per cui è causa.

Parte appellante poi critica le restanti ragioni poste a sostegno del denegato rilascio di sanatoria, ritenendole erranee.

IL Comune di Nerviano si è costituito in giudizio con controricorso e a sua volta ha proposto appello incidentale avverso la sentenza.4984/03 limitatamente alla statuizione con cui è stata disposta la compensazione integrale delle spese del giudizio, posto che, secondo la difesa dell'Ente locale nella specie non vi sarebbero ragioni per derogare al principio generale per cui le spese seguono la soccombenza nella lite.

Con l'appello n.2971/04 poi la Ditta La Porta contesta la legittimità del provvedimento comunale di diffida ad esercitare l'attività relativa all'impianto di inerti, rivelandosi, a suo dire, non pertinente il richiamo fatto dal Comune alla supposta incompatibilità urbanistica di tale impianto. Al riguardo vengono, negli stessi termini in precedenza formulati, anche qui ribadite le critiche avverso le ragioni opposte dal Comune circa la pretesa non compatibilità della struttura di che trattasi con la destinazione agricola attribuita urbanisticamente alla zona in si colloca l'area ospitante l'impianto di inerti.

Anche per tale gravame si è costituito l'intimato Comune di Nerviano che del pari ha proposto appello incidentale onde contestare la statuizione contenuta nella gravata sentenza relativamente alla compensazione delle spese del giudizio.

All'udienza pubblica del 12 aprile 2011 la causa viene trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Preliminarmente va disposta la riunione degli appelli in epigrafe ai sensi dell'art.96 cod.proc. amm., avendo gli stessi a oggetto la medesima sentenza.

I proposti gravami sono infondati e come tali vanno respinti.

La vicenda processuale che ne occupa trae origine dall'avvenuta adozione dal parte del Comune di Nerviano di due provvedimenti, l'uno, con cui è stata denegata la concessione in sanatoria chiesta per la costruzione di un impianto di frantumazione di sfridi derivanti da lavorazioni edilizie nonché di deposito dei materiali prodotti, l'altro di diffida ad esercitare l'attività di trattamento di inerti.

La ragione fondamentale che ha indotto l'Amministrazione comunale ad assumere siffatte determinazioni (sulle quali si appuntano le critiche contenute in entrambe le impugnative) è rappresentata dal fatto che l'impianto di trattamento e stoccaggio di rifiuti inerti risulta posizionato in area, sita in via Campestre, località Villanova, identificata in catasto terreni al foglio 11 mapp.703,704,707 e 708, classificata in base al vigente Piano Regolatore Generale "all'esercizio dell'agricoltura".

La Sezione, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità o meno degli atti comunali oggetto di contenzioso, deve dirimere la questione centrale dell'intero contenzioso, che concerne la compatibilità o meno della struttura de qua con la destinazione agricola impressa urbanisticamente all'area sulla quale il manufatto insiste.

Il Collegio ritiene di dover fornire al predetto quesito interpretativo una risposta di contenuto negativo, nel senso che la costruzione di un impianto del genere di quello in discussione ( frantumazione di sfridi edilizi e stoccaggio di inerti ) non è ammissibile in relazione alla previsione di zona agricola impressa all'area dallo strumento urbanistico.

Vanno in primo luogo qui richiamati alcuni orientamenti giurisprudenziali più volte espressi da questo Consiglio di Stato secondo cui : a) le scelte urbanistiche come fissate dall'Amministrazione comunale nel Piano Regolatore costituiscono valutazioni connotate da amplissima discrezionalità , sottratte al sindacato di legittimità salvo che non siano inficiate da errori di fatto abnormi ovvero da manifesta irragionevolezza ( cfr Cons Stato Sezione IV 9/7/2002 n.3817; idem 6/2/2002 n.664) ; b) la scelta di classificare un 'area come destinata ad uso agricolo risponde, nell'ambito di una pianificazione omogenea del territorio comunale da effettuarsi a mezzo di una razionale applicazione delle tipologie di zona previste dalla normativa urbanistica, all'esigenza di salvaguardare la vocazione agricola di specifici ambiti territoriali ai fini di conservazione delle aree stesse anche ai fini naturalistici ( cfr questa Sezione 27/7/2010 n.4920).

Ciò precisato, sono ben noti al Collegio i principi più volte ribaditi sempre da questa Sezione ( ex multis, cfr decisione del 18/1/2011 n.352) secondo i quali la prevista destinazione agricola di un suolo non deve rispondere necessariamente all'esigenza di promuovere specifiche attività di coltivazione (e quindi non essere funzionale ad un uso strettamente agricolo del terreno) mentre siffatta destinazione risulta concretamente volta a sottrarre parti del territorio comunale a nuove edificazioni ( in tal senso, decisione

n.2166 del 2010), ma tali assunti interpretativi non valgono punto a far propendere (come invece propugnato da parte appellante ) per l'ammissibilità della realizzazione e dell'esercizio di un impianto di frantumazione di inerti in zona agricola.

Invero si è in presenza di un'opera che in ragione all'uso cui è preposta reca necessariamente caratteristiche strutturali e tipologiche del tutto inconciliabili con la destinazione agricola e tanto con riferimento non solo all'utilizzo concreto del suolo , ma alla naturale vocazione dei terreni, stante l'evidente compromissione a causa della presenza di un "opificio" delle finalità proprie di quella parte del territorio vocata e destinata a fini agricoli.

D'altra parte se considera che uno degli scopi per cui non si ammette l'edificazione di tipo residenziale in aree agricole ( se non in determinate eccezioni ) è quello di evitare la cementificazione del territorio, a maggior ragione non si può consentire la realizzazione di un'opus che, quanto alle sue caratteristiche costruttive e di utilizzazione introduce un impatto negativo sul territorio ancor più marcato e devastante in ragione vuoi della tipologia edilizia vuoi dell'attività dell'opus vuoi dell'attività in esso esercitata.

In realtà il manufatto, con le opere e le aree ad esso pertinenti, oggetto della richiesta sanatoria , è un vero e proprio opificio produttivo che, in quanto tale, può e deve essere realizzate in altre aree a ciò dedicate, quelle appunto destinazione industriale e/o produttive ( Zona D ), in parti del territorio cioè specificatamente vocate ad ospitare tali tipologie di opere con i connessi usi.

Un avallo inconfutabile a tale assunto interpretativo viene peraltro fornito ( ammesso che ce ne fosse stato bisogno ) dal dato di diritto positivo rappresentato dalla legge Regione Lombardia 7 giugno 1980 n.93 recante norme in materia di edificazione nelle zone agricole , lì dove all'art.2 è previsto che nelle aree destinate dallo strumento urbanistico generale a zona agricola sono ammesse esclusivamente opere realizzate in funzione della conduzione del fondo e destinate alla residenza dell'imprenditore agricolo e dei dipendenti, risultando ammesse anche strutture produttive come silos, serre, stalle, locali per la lavorazione di prodotti agricoli.

Ora al di là dell'elemento letterale recato dalla normativa all'uopo dettata dalla legge regionale summenzionata , la "ratio" di detta legge è certamente quella di ammettere in zona agricola opere edilizie che siano in qualche modo connesse funzionalmente con la coltivazione dei suoli ( e relativa attività produttiva ) ma anche con la vocazione naturalistica di aree agricole, connotazioni, queste, affatto presenti nella fattispecie di un



impianto di frantumazione e stoccaggio di inerti che, per sua stessa natura è distante anni luce dalla concezione di sfruttamento agricolo di un'area .

Così gli esempi di manufatti che parte appellante indica come ritenuti, per effetto di alcune sentenze del giudice amministrativo, come assentibili in area agricola riguardano sempre opere che hanno un minima "contiguità" con la natura agricola dei terreni ma tale condizione nella specie è del tutto insussistente, sicché alcuna omologazione ad altri casi può sul punto essere validamente invocata.

Sulla scorta di tali osservazioni e considerazioni, il diniego di sanatoria opposto dal Comune di Nerviano in ragione del rilevato contrasto urbanistico dell'impianto de quo con il regime giuridico di tipo urbanistico vigente per l'area in questione si appalesa corretto, senza che tale determinazione sia inficiata dai vizi di legittimità dedotti dalla parte appellante.

Per il vero, il diniego è giustificato anche con riferimento ad altre manchevolezze di carattere tecnico rilevate in ordine alla richiesta di sanatoria , addebiti che parte appellante si limita peraltro solo genericamente a contestare senza riuscire a smentire la fondatezza degli stessi.

In ogni caso, la determinazione negativamente assunta si regge validamente sul motivo del contrasto urbanistico e tanto è sufficiente a farla considerare legittima .

Passando al merito del secondo appello, quello proposto da La Porta Mario avverso il provvedimento con cui in relazione al chiesto nulla osta previsto dal regolamento comunale di igiene, si diffida la ditta dall'esercitare qualsivoglia attività ( in assenza di tale nulla osta), le osservazioni esposte a proposito del precedente gravame valgono ad evidenziare l'infondatezza di questa seconda impugnativa.

La diffida in questione si fonda sulla incompatibilità urbanistica dell'impianto già rilevata in sede di definizione della domanda di sanatoria e tali ragioni come richiamate dal Comandante della Polizia Municipale in sede di adozione dell'impugnato provvedimento valgono a giustificare legittimamente l'avvenuto esercizio da parte dell'Autorità comunale dello jus poenitendi, a mezzo dell'atto qui in discussione.

Andando, invero, ad esaminare più da vicino le ragioni dell'appello, le stesse ruotano intorno ad un presupposto che si appalesa errato, quello di ritenere che nella vicenda gli aspetti sanitari ed igienici. cui pure attiene il chiesto nulla osta. siano separati.

Ora da a un punto di vista concettuale non v'è dubbio che esistano autonomi regimi giuridici disciplinanti rispettivamente i requisiti di tipo urbanistico e quelli a contenuto igienico - sanitario, ma in relazione alla assentibilità e agibilità di un manufatto del genere di quello qui in rilievo è evidente che gli aspetti in questione interagiscono e in particolare



sono posti in rapporto di presupposizione per cui l'assenza di una preventiva compatibilità urbanistica impedisce di per sé la verifica del possesso dei requisiti riguardanti i connessi settori e relativi in particolare alla igienicità e sanità dei locali .

Anche tale appello va dunque respinto, in quanto infondato.

Rimane da esaminare i due appelli incidentali proposti in parte qua dal Comune di Nerviano in relazione ad entrambi gli appelli principali e riguardanti, in particolare la specifica statuizione del giudice di primo grado di compensare le spese del giudizio .

Tali impugnative sono prive di giuridico fondamento.

Al di là..infatti, dei pur non trascurabili dubbi in ordine all' ammissibilità di tale rimedio giurisdizionale, potendo la statuizione di prime cure essere oggetto di autonomo appello, è sufficiente a smentire la fondatezza del motivo d'impugnazione, comune ad entrambi gli appelli, richiamare il noto indirizzo giurisprudenziale prevalente e qui condiviso che consente legittimamente al giudice di valutare ogni elemento al fine di emettere, in deroga alla regola generale della soccombenza., una statuizione di compensazione delle spese del giudizio, senza peraltro dover indicare analiticamente le ragioni di detta compensazione ( cfr Cons Stato, Sez. IV, 6/11/2007 n.5739; idem 10/12/2007 n.6327 e 28/5/2009 n.3349).

In forza di quanto sopra esposto, vanno respinti in quanto infondati sia gli appelli principali, sia gli appelli incidentali.

Sussistono, peraltro giusti motivi, avuto riguardo alla specificità della vicenda e alla reciproca parziale soccombenza, per compensare tra le parti le spese e competenze del presente grado del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sugli appelli in epigrafe, li Riunisce e così dispone:

Rigetta gli appelli principali nn.2971/04 e 2972/04;

Rigetta gli appelli incidentali proposti dal Comune di Nerviano.

Compensa tra le parti le spese e competenze del presente grado del giudizio

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 aprile 2011 con l'intervento dei magistrati:

Gaetano Trotta, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Raffaele Greco, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere, Estensore

Fulvio Rocco, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 27/07/2011