

Autorizzazione unica per la realizzazione e la gestione di un impianto di stoccaggio/messa in riserva (R13) di rifiuti non pericolosi in area con destinazione d'uso residenziale

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 22 aprile 2021, n. 1031 - Caso, pres.; De Vita, est. - Comune di Lecco (avv. Boifava) c. Provincia di Lecco (avv. Gandino) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica per la realizzazione e la gestione di un impianto di stoccaggio/messa in riserva (R13) di rifiuti non pericolosi in area con destinazione d'uso residenziale.

(Omissis)

FATTO

In data 29 ottobre 2018 l'impresa Pozzi Virginio Strade S.r.l., titolare di un'attività di gestione e trattamento dei rifiuti, presentava domanda alla Provincia di Lecco (quale ente delegato dalla Regione) per ottenere l'autorizzazione unica ambientale (AUA), ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, per realizzare e gestire un nuovo impianto di trattamento/recupero/stoccaggio di rifiuti non pericolosi (messa in riserva - R13) in via ai Molini n. 5 nel Comune di Lecco.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione comunale ricorrente, l'area interessata è classificata dal PGT vigente nel Tessuto Urbano Consolidato (TUC) e ricompresa nell'Ambito di Trasformazione Urbana ATU 01 (Chiuso - area ex cava) con destinazione d'uso residenziale. Inoltre l'Ambito di trasformazione ha una superficie di 20.259 mq, destinata parte all'edificazione ("SC") e parte a "verde ecologico territoriale" ("VET"), con finalità di recupero ambientale, attraverso interventi di ingegneria naturalistica di rimodellamento e rinverdimento.

Presentata la domanda, veniva indetta dalla Provincia di Lecco la conferenza dei servizi (nota prot. n. 64641 del 30 novembre 2018).

Nella prima seduta il rappresentante del Comune di Lecco non era presente, ma veniva trasmessa una nota (prot. n. 69154 del 21 dicembre 2018) pervenuta solo dopo la chiusura dei lavori, in cui il Comune si riservava di esprimere successivo parere.

Il Comune di Lecco, in vista della seconda seduta della conferenza (convocata con nota prot. n. 17589 del 27 marzo 2019), esaminati i diversi profili di competenza, chiedeva documentazione integrativa alla Società Pozzi, in vista della decisione del Consiglio comunale.

Con deliberazione consiliare n. 6 del 24.02.2020 il Comune esprimeva "... *parere non favorevole, ai contenuti di variante al PGT inerenti l'insediamento del nuovo impianto di recupero rifiuti non pericolosi in Via ai Molini 5 Lecco, ai fini della procedura attivata dalla Provincia di Lecco a seguito di domanda di autorizzazione unica ai sensi art.208 D.Lgs. 152/2006 in variante al PGT*".

Si teneva in data 19 marzo 2020 la terza seduta della conferenza di servizi, nel corso della quale venivano recepiti i pareri e i contributi degli Enti coinvolti nel procedimento. In particolare, il rappresentante del Comune di Lecco esprimeva parere non favorevole, richiamando la deliberazione consiliare n. 6/2020.

Durante l'istruttoria la Società Pozzi, recependo le indicazioni di ATS Brianza, rideterminava il perimetro dell'impianto, al fine di assicurare una fascia di rispetto di 40 m dagli edifici residenziali limitrofi, riduceva la superficie occupata dall'impianto e diminuiva i quantitativi di rifiuti in stoccaggio.

Seguiva un'ulteriore seduta, il 18 maggio 2020, nel corso della quale il rappresentante del Comune di Lecco ribadiva il parere negativo dal punto di vista urbanistico, richiamando la deliberazione consiliare n. 6/2020, e illustrava, inoltre, il parere edilizio - ambientale non favorevole, che depositava contestualmente (nota prot. n. 37893 del 14 maggio 2020) che era così espresso nelle conclusioni: "*Seppur temporanea, l'autorizzazione richiesta avrebbe comunque una durata notevole (10 anni ex art. 208 del D. Lgs. 152/2006) e caratteristiche tali – vista l'attività in oggetto – da compromettere la qualità globale dell'ambiente a livello locale, sotto i profili sopra descritti per i quali non è valutabile a priori l'entità dell'impatto generato, né dalle singole componenti né dalla sommatoria delle stesse, in un ambito in cui la sovrapposizione degli effetti deve essere comunque considerata ai fini della tutela della funzione residenziale*".

La seduta del 18 maggio 2020 si concludeva registrando "... n. 2 pareri favorevoli resi rispettivamente dall'Azienda speciale Ufficio d'Ambito di Lecco e dalla Provincia di Lecco oltre alla valutazione non ostativa di ATS Brianza e di ARPA ..." e "... n. 1 parere non favorevole espresso dal Comune di Lecco ...". Quanto al parere edilizio - ambientale non favorevole espresso dal Comune di Lecco, nel verbale è riportato come il Presidente della Conferenza rilevi che "... *alcuni aspetti evidenziati riguardano porzioni di area esterne al perimetro dell'impianto di gestione rifiuti oggetto di esame o aspetti non pertinenti e, pertanto, non risultano attinenti e ostativi alla realizzazione del progetto, ad esempio*

in merito alla struttura edilizia non completata, alla presenza di amianto e all'interferenza con il reticolo minore. Riguardo agli altri aspetti a supporto del parere non favorevole, il Presidente rileva come gli stessi siano costituiti da valutazioni soggettive o non tecnicamente motivate e pertanto non possano costituire motivi per il diniego dell'istanza; gli stessi inoltre non risulterebbero comunque ostativi all'approvazione del progetto in quanto superabili mediante apposite prescrizioni quali ad esempio bagnatura cumuli, monitoraggio post operam, barriera verde, anche alla luce dei contributi tecnici forniti da ARPA e ATS Brianza ..."; quanto, invece, al parere non favorevole del Comune in materia urbanistica, viene affermato che "... ai sensi dell'art. 208, comma 6, del D.Lgs. 152/2006 l'approvazione del progetto da parte dell'Autorità competente sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori. A tale proposito la Provincia, ritiene che, a seguito del recepimento delle prescrizioni richieste da ATS Brianza, l'attività in esame, considerata di pubblica utilità dalla vigente normativa, possa essere assentita, non ravvisando motivi ostativi dal punto di vista ambientale e tenuto conto che la stessa è costituita da semplice messa in riserva (stoccaggio) di materiale inerte non pericoloso e risulta strettamente connessa all'attività produttiva della medesima Azienda già insediata nell'area da lungo tempo e logisticamente collegata ad essa dal momento che la ditta svolge attività di escavazioni, costruzioni edili, costruzione di strade e loro asfaltatura, fognature, acquedotti etc. A tale riguardo, comunque, la durata dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 208, comma 12, del D.lgs. 152/2006 (che in ogni caso non potrà superare i 10 anni) verrà vincolata alla permanenza dell'attività della ditta Pozzi Virginio Strade srl. ...".

A conclusione dell'istruttoria, veniva emesso il provvedimento dirigenziale provinciale prot. n. 29961/2020 del 1° giugno 2020, recante l'autorizzazione unica per la realizzazione e gestione dell'impianto ubicato in Lecco alla via ai Molini n. 5 e per l'esercizio delle inerenti operazioni di messa in riserva (R13) di rifiuti non pericolosi alle condizioni e con le prescrizioni dei relativi Allegati tecnici A - Rifiuti, B - Scarichi idrici. Nell'autorizzazione si dà atto "... che, ai sensi dell'art. 208, comma 6, del D. Lgs. 152/2006, l'approvazione del progetto costituisce variante automatica temporanea, per il solo periodo di esistenza dell'impianto autorizzato, dello strumento urbanistico comunale e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori".

Il Comune di Lecco ha impugnato l'autorizzazione e gli atti indicati in epigrafe, articolando le seguenti censure:

1) Illegittimità degli atti gravati per violazione di legge ed eccesso di potere, per la mancata partecipazione procedimentale dell'ente Parco Adda Nord.

L'area interessata dall'impianto è in parte posta a diretto confine (Nord-Est) con una porzione del territorio del Parco Naturale dell'Adda Nord, con destinazione a "Zona di interesse naturalistico-paesistico" ex art. 21 NTA del PTC del parco medesimo, e in altra parte, sul lato ovest, è in stretta prossimità dal nucleo storico di Chiuso (rione più meridionale della città di Lecco, posto al confine con Vercurago e con affaccio sul lago di Garlate), ambito anch'esso ricompreso nel Parco Naturale dell'Adda Nord in quanto classificato fra i "Nuclei di antica formazione" di cui all'art. 23 NTA. Pertanto, a fronte della specifica disciplina di tutela e conservazione storico-naturalistica contenuta nel PTC del parco (l'art. 5, co. 1 e 2, delle NTA si occupa degli "indirizzi per le aree esterne") e attesa la particolare topografia dell'area di intervento, l'ente Parco Adda nord avrebbe dovuto essere invitato a partecipare alla conferenza di servizi, in quanto incluso tra i soggetti destinatari degli effetti del provvedimento finale e comunque soggetto a cui il provvedimento finale potrebbe arrecare un pregiudizio. La circostanza che sia stato pretermesso ha in tal modo comportato la violazione dell'art. 14, comma 5, della legge n. 241/1990, ma ha dato luogo anche all'inosservanza dell'art. 208, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, che prevede la partecipazione alla "conferenza dei servizi" dei responsabili degli uffici regionali competenti e dei rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto.

2) Violazione di legge ed eccesso di potere, per l'incompatibilità dell'impianto di trattamento rifiuti autorizzato con le previsioni di tutela del territorio del PTC provinciale e del PTC del Parco Adda Nord.

A - Nel PTCP l'area di intervento ricade nelle c.d. "Zone tampone" facenti parte integrante della "Rete Ecologica Provinciale": la rete ecologica è un sistema interconnesso e polivalente di ecosistemi, nel quale le Zone tampone sono "aree di protezione mirate a ridurre i fattori di minaccia agli ambiti della rete ecologica, il cui scopo è la riduzione dei disturbi reciproci tra aree per la conservazione della natura e aree a pressione antropica". L'art. 61, comma 11, in particolare, detta per le Zone tampone gli indirizzi di tutela e valorizzazione, prevedendo – tra l'altro – che "sono da evitare le nuove edificazioni ad alto consumo di suolo (urbanizzazione diffusa) e di alto impatto (impianti industriali inquinanti e legati a un elevato carico trasportistico)" e che "sono consigliate le attività economiche primarie della filiera del legno, agricoltura non intensiva, attività agrituristiche, centri di didattica ambientale ed attività ricreative e per il tempo libero a limitato impatto", sicché si è in presenza di una specifica e cogente disciplina che delinea un assetto del territorio tutelato assolutamente incompatibile con quanto nella fattispecie autorizzato. Ne scaturiscono due profili di illegittimità: l'effetto di variante urbanistica non può riguardare le previsioni del PTCP, che è strumento sovraordinato al PGT; inoltre, sotto altro profilo, l'autorizzazione è viziata per eccesso di potere, difetto di istruttoria e/o di motivazione, in quanto è stata omessa una valutazione di compatibilità dell'impianto rispetto alla disciplina del PTCP, vizio ancora più grave, stante la coincidenza tra l'ente che ha rilasciato l'autorizzazione e quello che ha approvato il piano territoriale disatteso.

B - L'autorizzazione è stata rilasciata anche in violazione dell'art. 5 NTA del PTC del Parco Adda Nord, essendo mancata una minima valutazione di compatibilità dell'impianto con le aree esterne di confine del Parco.

3) Violazione di legge ed eccesso di potere del provvedimento nella parte in cui costituisce variante al PGT, in difetto dell'assenso comunale e in presenza di una industria insalubre di 1^a classe.

A - Il Comune di Lecco ha espresso parere contrario con la deliberazione consiliare n. 6/2020. Nell'autorizzazione impugnata si dà atto che, ai sensi dell'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006, l'approvazione del progetto da parte dell'Autorità competente costituisce variante allo strumento urbanistico comunale e che *“in merito alla valutazione non favorevole del Comune di Lecco, la conferenza richiama le motivazioni sopra esposte ed esprime, a maggioranza, parere favorevole all'approvazione del progetto e all'autorizzazione alla realizzazione e alla gestione dell'impianto della ditta Pozzi Virginio Strade srl, nel rispetto delle prescrizioni che saranno declinate nel relativo provvedimento”*. Ma l'effetto di variante urbanistica presuppone il parere favorevole del Comune, in quanto esclusivo titolare del relativo potere pianificatorio, e quindi nel procedimento ex art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 l'autorizzazione può essere rilasciata se il progetto è valutato positivamente e, inoltre, essa può costituire variante allo strumento urbanistico solo in presenza di una determinazione positiva del Comune. La norma non ha sottratto a quest'ultimo la competenza in materia urbanistica, ma ha solo semplificato la procedura evitando, in caso di parere positivo del Comune, l'avvio dell'ulteriore procedura di “variante”. Pertanto il dissenso del Comune interessato non può essere superato, in quanto vi sarebbe una ingiustificata e inammissibile ingerenza nelle funzioni di governo del territorio che sono assegnate dalla normativa sia statale che regionale ai comuni, nel pieno rispetto dell'art. 114, comma 2, Cost.

B - Emerge anche un ulteriore profilo di illegittimità, in quanto l'effetto di variante urbanistica in tal modo realizzatosi si pone in contrasto con l'art. 19 delle “Norme Tecniche di Attuazione Comuni” del PGT, secondo cui, da un lato, le industrie insalubri di I classe devono essere collocate solo in zone a destinazione industriale, e dall'altro, risulta vietato in tutto il territorio comunale l'insediamento di “impianti di trattamento di rifiuti a carattere industriale”. Inoltre, lo stesso art. 216 T.U.L.S. impone le industrie insalubri in locali destinati ad attività industriali.

4) Ulteriore illegittimità degli atti gravati per violazione di legge ed eccesso di potere sotto il profilo della motivazione sviata, incongrua, insufficiente, illogica e del difetto di istruttoria.

A - La motivazione con cui viene “superato” il parere negativo del Comune è incongrua, apparente e tautologica, fondata sul mero richiamo alla normativa applicabile e sulla mera enunciazione di generiche “superiori ragioni di interesse pubblico” non meglio specificate. L'art. 208, comma 3, ultimo periodo, del d.lgs. n. 152/2006 impone, nel caso di decisione della conferenza dei servizi assunta a maggioranza, “una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza”; ma, né dai verbali della conferenza di servizi istruttoria né dalla stessa autorizzazione provinciale conclusiva del procedimento *de quo*, emerge tale “adeguata motivazione” rispetto al parere urbanistico contrario espresso dal Comune. Peraltro una adeguata motivazione sulle ragioni di interesse pubblico prevalenti sarebbe stata necessaria anche per il fatto che la variante *de qua* non si sostanzia soltanto nella localizzazione dell'impianto in contrasto con la destinazione residenziale e a verde di recupero ambientale, ma ha anche una diretta incidenza sull'impostazione stessa generale dello strumento urbanistico comunale, attesi i divieti generali di insediamento (di attività insalubri di I classe e soprattutto di impianti industriali di trattamento rifiuti) previsti nell'art. 19 delle “Norme Tecniche di Attuazione Comuni” del PGT.

B - Sotto altro profilo, gli atti impugnati sono illegittimi nella parte in cui non sono stati valutati gli abusi edilizi presenti sull'area di ubicazione dell'impianto e sulle aree confinanti, ritenendoli aspetti non pertinenti, o comunque non attinenti e ostativi alla realizzazione del progetto. Vi è uno stretto nesso di funzionalità tra l'attività da autorizzare e quella già in essere *in loco*, per cui, in violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, si consente la realizzazione dell'impianto *de quo* su area di fatto già occupata (e manomessa) da manufatti abusivi dei quali non si prevede la rimozione.

C - Non è stato valutato il profilo dell'incremento di traffico veicolare pesante sulla viabilità di accesso derivante dalla nuova attività da insediare, profilo che era stato evidenziato nella nota dirigenziale del 14 maggio 2020 da parte del Comune di Lecco. Infatti nessuna delle numerose prescrizioni dell'autorizzazione provinciale si riferisce al traffico veicolare che ne consegue e soprattutto ai problemi nascenti dalla insufficiente viabilità comunale di accesso all'impianto. In ragione di tutto ciò il Comune di Lecco invoca l'annullamento degli atti impugnati.

Si è costituita in giudizio la Provincia di Lecco, chiedendo il rigetto del ricorso.

Si è altresì costituita in giudizio la società Pozzi Virginio Strade S.r.l., insistendo per l'infondatezza del ricorso.

Con ordinanza n. 1104 del 9 settembre 2020 veniva fissata l'udienza di trattazione del merito della causa, ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod.proc.amm.

All'udienza del 2 marzo 2021 il ricorso è stato trattenuto in decisione dal Collegio.

DIRITTO

1) Oggetto della controversia è il provvedimento rilasciato ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 per realizzare e gestire un nuovo impianto di trattamento/recupero/stoccaggio di rifiuti non pericolosi (messa in riserva - R13), con

effetto di “... variante automatica temporanea, per il solo periodo di esistenza dell’impianto autorizzato, dello strumento urbanistico comunale ...” di Lecco.

Il Comune di Lecco ha impugnato il provvedimento e in parte qua gli atti del procedimento, dopo aver espresso parere negativo in sede di conferenza dei servizi.

2) Con il primo capo di doglianze il Comune ricorrente ha lamentato il mancato invito dell’ente Parco Adda Nord a partecipare alla conferenza dei servizi. Ne assume la legittimazione a partecipare alla conferenza in quanto l’area interessata sarebbe “prossima e/o adiacente al perimetro dell’area protetta regionale del Parco Naturale dell’Adda Nord” e come tale rientrerebbe nella sfera della disciplina dettata dal PTC del parco o comunque la sua nuova destinazione ne pregiudicherebbe i valori naturali e paesistici istituzionalmente tutelati.

La censura non è fondata.

Va preliminarmente definito l’ambito territoriale interessato dall’impianto.

Dalla documentazione prodotta si deduce che l’impianto insiste sull’area identificata al catasto al fg. 2 mapp. n. 1389 (parte), 1390 (parte), 1002 (parte), 222 (parte), e occupa una superficie di mq 625, a fronte di mq 1824 previsti nel progetto originario. Inoltre, nell’all. A dell’autorizzazione si precisa che “l’area dell’impianto è esterna ai confini del Parco regionale dell’Adda Nord (Piano Territoriale di Coordinamento approvato con dgr n. VII/2869 del 22.12.2000), come si evince dalla Tavola 02 del marzo 2020”; in particolare, solo i mappali n. 1390 e 1002 rientrano parzialmente nella perimetrazione del Parco Regionale dell’Adda Nord, ma l’area occupata dall’impianto è comunque esterna ai confini del Parco, secondo quanto del resto riconosciuto dal ricorrente.

Si deve altresì considerare che nel progetto dell’impianto, come rielaborato dalla Società Pozzi e presentato all’esame della quarta riunione della conferenza dei servizi, è stata ridotta l’area di occupazione, e – come esposto dalle controparti e non contestato dal Comune di Lecco – sono state previste opere ricadenti interamente al di fuori delle aree esterne di particolare valore storico, naturale e paesistico. Inoltre l’area non è interessata né dal vincolo di bosco di cui all’art. 42 della legge reg. n. 31/2008 e all’art. 3 del d.lgs. n. 34/2018, né dal vincolo idrogeologico di cui all’art. 44 della legge reg. n. 31/2008 e all’art. 1 del r.d. n. 3267/1923.

L’area occupata dall’impianto non è inclusa nel perimetro del Parco, per cui l’ente Parco Adda Nord, secondo il Collegio, non era tra gli enti che dovevano partecipare alla conferenza dei servizi.

In base all’art. 208, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006, sono chiamati a partecipare “... i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d’ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l’impianto, nonché il richiedente l’autorizzazione o un suo rappresentante ...”. La giurisprudenza ha avuto modo di rilevare che la disciplina speciale della conferenza di servizi istruttoria per l’autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti prevale sulla generale normativa in materia, sicché sono esclusi dall’obbligo di invito gli enti locali il cui territorio non è direttamente coinvolto nella realizzazione dell’impianto, pur potendo gli stessi presentare proprie osservazioni, partecipando spontaneamente al procedimento, qualora portatori di un interesse specifico adeguatamente rappresentato (v. TAR Lazio, Sez. I, 12 febbraio 2021 n. 1751). E ciò in linea con l’orientamento secondo cui la partecipazione al procedimento ed alla conferenza di servizi per il rilascio dell’autorizzazione unica è prevista esclusivamente nei confronti dei soggetti direttamente interessati al provvedimento da emanare, mentre gli altri soggetti, istituzionali o meno, che non hanno un interesse diretto nel procedimento in corso, possono essere facoltativamente invitati (v. Cons. Stato, Sez. II, 8 luglio 2019 n. 4734). Pertanto, soggetti “direttamente interessati” sono tutti quegli enti che devono esprimere pareri o rilasciare autorizzazioni e concessioni, o che sono comunque istituzionalmente preposti alla cura di interessi meritevoli di tutela; mentre, al di fuori dei soggetti direttamente interessati, tutti gli altri, pur potendo intervenire nel procedimento con proprie osservazioni, non sono qualificabili come “amministrazione interessata” da coinvolgere obbligatoriamente nel procedimento.

L’ente Parco Adda Nord, in conclusione, non rientrava tra i soggetti cui andava doverosamente rivolto l’invito a partecipare alla conferenza dei servizi in questione. Né in senso opposto rileva l’invocata circostanza che le NTA del PTC del parco rechino “indirizzi” per la pianificazione comunale nelle aree esterne al perimetro del parco medesimo, giacché proprio il trattarsi di norme di indirizzo e quindi di fissazione di obiettivi da raggiungere attraverso previsioni pianificatorie di spettanza dell’autorità locale preposta alla disciplina del territorio fa sì che l’interesse da tutelare, nella sue concrete modalità di attuazione, resti rimesso alla concreta cura dell’ente territoriale, il quale è investito della sua salvaguardia anche nella conferenza di servizi deputata all’esame dell’istanza di autorizzazione unica per un nuovo impianto di smaltimento e di recupero dei rifiuti, mentre l’ente Parco Adda Nord è solo indirettamente interessato e come tale resta estraneo alla fase istruttoria di cui all’art. 208, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006.

3) Con il secondo capo di doglianze il Comune ricorrente lamenta l’incompatibilità dell’impianto di trattamento rifiuti autorizzato con le previsioni di tutela del territorio del PTCP di Lecco e del PTC del Parco Adda Nord.

Per quanto attiene al PTCP, secondo parte ricorrente sarebbe stata omessa la valutazione di conformità dell’impianto alla relativa disciplina, che inserisce l’area nelle c.d. “Zone tampone” facenti parte integrante della “Rete Ecologica Provinciale”: in base alle disposizioni provinciali l’impianto non avrebbe potuto essere collocato in quell’ambito territoriale e l’effetto di variante non può operare nei confronti di un piano sovraordinato quale il PTCP. In ogni caso,

anche ad escludere un automatico effetto escludente, sarebbe stato necessario apprezzare puntualmente lo stato dei luoghi e motivare l'ammissibilità dell'attività autorizzata.

La censura è infondata.

In base alla DGR n. 8/8515 del 26 novembre 2008, recante "Modalità per l'attuazione della Rete Ecologica Regionale in raccordo con la programmazione territoriale degli enti locali", le Reti Ecologiche Provinciali sono strumenti di indirizzo e coordinamento delle Reti Ecologiche di livello locale.

In coerenza con ciò, le disposizioni contenute nel PTCP in tema di "Rete Ecologica Provinciale" (art. 61 delle norme di attuazione) non hanno efficacia prescrittiva e prevalente sul PGT, e ciò per espressa volontà del piano provinciale. In effetti, indipendentemente da quanto previsto dall'art. 18, comma 2, della legge reg. n. 12 del 2005, è decisiva in tal senso la circostanza che l'art. 4 delle norme di attuazione del piano precisino che "*Le norme con valore dispositivo del PTCP, in relazione a quanto disposto dalla L.R. 12/2005 si articolano in: a) Indirizzi aventi funzione di previsioni orientative; b) Prescrizioni aventi carattere di previsioni prevalenti ai sensi dell'art. 18 della L.R. 12/2005. I contenuti normativi aventi carattere di Prescrizione sono individuati nelle presenti norme con l'indicazione del simbolo (P) apposto a fianco del titolo dell'articolo che ne presenta la natura*" e che il successivo art. 61 non reca il simbolo «(P)», presente – ad es. – in corrispondenza del precedente art. 60 in tema di "Ambiti a prevalente valenza paesistica". Quindi, le disposizioni dell'art. 61 delle norme di attuazione del PTCP di Lecco sono state deliberatamente adottate per fornire "indirizzi aventi funzione di previsioni orientative", il che priva di fondamento l'assunto per cui l'autorizzazione oggetto della controversia sarebbe stata rilasciata in diretto contrasto con le previsioni del PTCP, strumento sovraordinato al PGT e quindi non derogabile.

Tra l'altro l'inclusione dell'area interessata tra le c.d. "zone tampone" non è stata recepita dal Piano comunale, che non contiene nessuna indicazione in merito alle "unità/zone tampone", né – come evidenzia la difesa provinciale – prevede un vincolo o prescrizioni specifiche con riguardo all'area in questione. Il che giustifica la carenza di una motivazione specifica sul punto, viste le scelte compiute dallo stesso Comune ricorrente in sede di pianificazione dell'area.

Viene poi sollevato un ulteriore profilo di illegittimità, per violazione dell'art. 5 NTA del PTC del Parco Adda Nord, essendo mancata anche solo una minima valutazione di compatibilità dell'impianto con le aree esterne di confine, alla luce delle superiori previsioni di tutela del territorio ivi contenute.

Come già esposto al punto 2), l'impianto occupa un'area totalmente esterna rispetto al territorio del parco, e le previsioni asseritamente ignorate recano meri "indirizzi" per la pianificazione comunale, per cui spettava all'Amministrazione comunale far valere in sede di conferenza dei servizi quelle esigenze, evidenziandone l'eventuale carattere ostativo alla localizzazione dell'impianto e in tal modo obbligando ad una motivazione sul punto. Ma ciò non risulta avvenuto.

Pertanto anche questa censura è priva di fondamento.

4) Il terzo capo di doglianze si incentra sull'effetto preclusivo del rilascio dell'autorizzazione con effetto di variante urbanistica che deriverebbe dal parere contrario del Comune di Lecco, dissenso che si assume non superabile in quanto vi sarebbe altrimenti una ingiustificata e inammissibile ingerenza nelle funzioni di pianificazione territoriale assegnate dalla legge ai comuni.

4.1 Il Comune ha espresso la propria opposizione, ritenendo che l'impianto non potesse essere realizzato sull'area prescelta. Nella delibera consiliare n. 6/2020 si legge infatti che il Consiglio comunale esprime parere non favorevole alla "variante urbanistica".

In sede di conferenza dei servizi, quanto al profilo urbanistico, si giunge a diverse conclusioni nell'assunto che "*... ai sensi dell'art. 208, comma 6, del D.Lgs. 152/2006 l'approvazione del progetto da parte dell'Autorità competente sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori. A tale proposito la Provincia, ritiene che, a seguito del recepimento delle prescrizioni richieste da ATS Brianza, l'attività in esame, considerata di pubblica utilità dalla vigente normativa, possa essere assentita, non ravvisando motivi ostativi dal punto di vista ambientale e tenuto conto che la stessa è costituita da semplice messa in riserva (stoccaggio) di materiale inerte non pericoloso e risulta strettamente connessa all'attività produttiva della medesima Azienda già insediata nell'area da lungo tempo e logisticamente collegata ad essa dal momento che la ditta svolge attività di escavazioni, costruzioni edili, costruzione di strade e loro asfaltatura, fognature, acquedotti etc. A tale riguardo, comunque, la durata dell'autorizzazione ai sensi dell'art. 208, comma 12, del D.Lgs. 152/2006 (che in ogni caso non potrà superare i 10 anni) verrà vincolata alla permanenza dell'attività della ditta Pozzi Virginio Strade srl. (...)*".

4.2 Sulla questione della rilevanza che assume il dissenso del Comune, quando il rilascio dell'autorizzazione ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 dia luogo ad una variante allo strumento urbanistico, si sono formati due orientamenti giurisprudenziali.

Secondo il primo, richiamato dal Comune di Lecco, il provvedimento autorizzatorio può costituire variante urbanistica unicamente nel caso in cui l'Amministrazione comunale si sia espressa favorevolmente in sede di conferenza dei servizi (in tal senso, tra le altre, TAR Emilia-Romagna, Parma, 24 giugno 2015 n. 196), in quanto l'assenso del Comune salvaguarda le funzioni che sono di sua esclusiva pertinenza. La norma non potrebbe infatti sottrarre porzioni di

competenza al Comune interessato, il quale vanterebbe una “riserva” di attribuzioni in ordine alla pianificazione territoriale, da doversi preservare dall’invasione degli altri enti.

In tal senso è stato affermato che “... *nel procedimento ex art. 208 del Codice dell’Ambiente, l’autorizzazione unica può essere rilasciata se, tenuto conto di tutte le risultanze della conferenza di servizi, il progetto è valutato positivamente e in tanto può costituire variante allo strumento urbanistico in quanto la determinazione positiva del Comune sia acquisita in sede di conferenza di servizi, sebbene sia necessaria la modifica dello strumento urbanistico. In altri termini la norma in discorso, dettando il modulo procedimentale della Conferenza di servizi, non ha certamente sottratto al Comune la competenza, riservatagli in via esclusiva, ad esprimersi in ordine alle questioni di tipo urbanistico, ma ha inteso semplificare la procedura evitando, in caso di parere positivo del Comune, l’avvio dell’ulteriore procedura di variante urbanistica*” (così TAR Emilia-Romagna, Parma, n. 196/2015 cit.).

Secondo questo orientamento la conferenza dei servizi, nel procedimento disciplinato dall’art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, rappresenta uno strumento di mera emersione e comparazione di tutti gli interessi coinvolti ed è prevista da una norma connotata da indubbi caratteri di specialità rispetto al modello di cui agli artt. 14 e segg. della legge n. 241 del 1990 (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 19 settembre 2013, n. 929). Ne discende che, laddove il Comune esprima il proprio dissenso, la Regione (o l’ente a ciò delegato) non può rilasciare la richiesta autorizzazione con effetto di variante allo strumento urbanistico.

L’altro orientamento (TAR Liguria, Sez. I, 23 maggio 2012 n. 723; TAR Campania, Napoli, Sez. V, 14 luglio 2020 n. 3086; Cons. Stato, Sez. V, 24 maggio 2018 n. 3109, e Sez. IV, 10 agosto 2020 n. 4991), valorizzando la circostanza che la norma in questione attribuisca espressamente alla Regione (o ente delegato) la decisione finale in ordine al rilascio dell’autorizzazione, accompagnata dalla previsione di una conferenza dei servizi per raccogliere i pareri degli altri enti interessati, e in tal modo spieghi effetti sostanziali sulle competenze amministrative, giunge alla conclusione che l’autorizzazione possa essere rilasciata e costituire variante allo strumento urbanistico comunale anche in presenza di una determinazione non favorevole del Comune interessato. Si tratta, insomma, di un procedimento speciale, con caratteristiche proprie, il cui atto finale deve essere inteso come inerente a ogni aspetto autorizzatorio di localizzazione e realizzazione dell’impianto, cui il Comune comunque concorre ogni qual volta venga garantita la sua partecipazione alla conferenza dei servizi e in tale sede abbia la possibilità di esprimere il proprio avviso. Ciò anche in considerazione del fatto che la possibilità di rilasciare l’autorizzazione, pur in mancanza del consenso del Comune, trova un fondamento nei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ormai sanciti a livello costituzionale nell’art. 118, che devono ispirare il riparto delle competenze amministrative a livello locale (v. TAR Veneto, Sez. III, 1° giugno 2017 n. 549).

In tal modo l’autorizzazione ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 è idonea a produrre effetti innovativi sulla pianificazione territoriale, costituendo variante, anche in contrasto con il parere del Comune, ente competente in via ordinaria in materia pianificatoria. Pertanto, non solo l’incompatibilità urbanistica non è di ostacolo all’accoglimento della domanda, ma anche la volontà dell’Amministrazione comunale in senso contrario può essere superata, perché il provvedimento autorizzatorio prevale sulla pianificazione generale, divenendo esso stesso strumento di pianificazione particolare.

4.3 Il Collegio ritiene di aderire a quest’ultimo orientamento, con conseguente infondatezza della censura formulata.

Il giudice d’appello, invero, lo ha chiaramente fatto proprio, evidenziando che il Comune non dispone di un potere di veto al riguardo e che gli eventuali dissensi devono trovare composizione nell’ambito della conferenza dei servizi, avente proprio tale precipua funzione di risoluzione dei contrasti in materia di pianificazione territoriale, e rilevando che, in ogni caso, la mancanza del consenso del Comune non è di per sé decisivo in senso ostativo, in considerazione dell’effetto - previsto direttamente dalla legge - di variante urbanistica prodotto dalla conferenza e dall’autorizzazione unica, sì da residuare in capo al Comune un mero obbligo di recepimento (v. Cons. Stato, Sez. V, n. 3109/2018 cit.).

Il legislatore ha in effetti la facoltà, come nel caso di specie, di ridefinire le competenze in materia di pianificazione urbanistica, nel rispetto del principio autonomistico previsto dagli artt. 5 e 128 della Costituzione, atteso che, come ha ricordato la stessa Corte costituzionale, una simile garanzia può dirsi rispettata attraverso la sostanziale partecipazione e il “coinvolgimento” procedimentale degli enti territoriali interessati, nelle forme rimesse alla discrezionalità del legislatore stesso (v. Corte cost. n. 357/1998). Quindi la competenza naturale del Comune in materia di pianificazione urbanistica non postula un’esclusività nelle scelte regolatorie, ben potendo essere coordinata con altre esigenze pubbliche e realizzarsi con la semplice partecipazione ad un procedimento plurilaterale (v. TAR Veneto, sez. III, n. 549/2017 cit., che precisa che “quello che appare essenziale è che il Comune non sia completamente pretermesso dalle scelte pianificatorie direttamente incidenti sul suo territorio”).

Il pericolo di un ingiustificato sacrificio della competenza comunale non si ravvisa laddove le ragioni di interesse pubblico di cui si fa portatore il Comune siano valutate nella conferenza dei servizi. L’art. 208 in esame è espressione della volontà del legislatore di coordinare in modo armonico l’esercizio dei concorrenti poteri di pianificazione spettanti ai diversi livelli di governo del territorio, dovendo il tutto esercitarsi in ossequio al consolidato indirizzo ermeneutico seguito dalla giurisprudenza costituzionale sulla doverosa leale collaborazione degli enti territoriali nel rispetto delle reciproche prerogative, anche costituzionalmente tutelate (v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4991/2020 cit.).

Va da ultimo considerata l’ulteriore finalità della conferenza dei servizi in materia di localizzazione di impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, individuata dalla giurisprudenza (v. TAR Lazio, sez. II, 27 ottobre 2020 n. 10981)

nell'esigenza di allocare le scelte definitive relative alla individuazione dei siti da destinare all'insediamento di tali tipologie di impianto a un livello di governo diverso e superiore rispetto a quello dell'ente comunale nel cui territorio dovrebbe essere collocato l'impianto sottoposto ad autorizzazione, per sottrarle al noto effetto c.d. "NIMBY" ("Not in my back yard").

In conclusione, non costituisce motivo di illegittimità dell'atto impugnato l'aver esso prodotto la "... *variante automatica temporanea, per il solo periodo di esistenza dell'impianto autorizzato, dello strumento urbanistico comunale* ..." nonostante il dissenso espresso dal Comune di Lecco. Resta la questione della "motivazione", ma di questa ci si occuperà nell'esaminare successivamente la relativa censura.

4.4 Quanto, infine, all'addotta inosservanza dell'art. 19 delle "Norme Tecniche di Attuazione Comuni" del PGT – per essersi in tal modo autorizzato l'insediamento di una industria insalubre di I classe in una zona che non è a destinazione industriale e per essersi assentito un impianto che, in quanto ascrivibile a quelli di trattamento di rifiuti di carattere industriale, è vietato su tutto il territorio comunale –, il Collegio osserva che l'autorizzazione di che trattasi determina di per sé, ove occorra, una variante allo strumento urbanistico, indipendentemente dalla tipologia di previsione cui bisogna derogare, ponendosi semmai un problema di motivazione, che sarà oggetto di successiva analisi.

Circa, poi, l'art. 216 T.U.L.S. e l'addotta necessità che le industrie insalubri siano comunque svolte in locali destinati ad attività industriali, si presenta decisiva la circostanza che gli aspetti igienico-sanitari siano stati vagliati dall'Agenzia di Tutela della Salute (ATS) Brianza e che ciò abbia dato luogo ad una correzione del progetto, con l'introduzione di una fascia di separazione di 40 metri dagli edifici residenziali e con il contenimento delle polveri derivanti dallo stoccaggio dei rifiuti, così da salvaguardare il rispetto della norma che impone che l'esercizio dell'attività industriale non rechi nocimento alla salute del vicinato. Si tratta, del resto, di apprezzamenti tecnici, la cui attendibilità non è stata puntualmente censurata dal ricorrente e che pertanto si sottraggono al sindacato di questo giudice.

5) Le restanti censure riguardano essenzialmente il profilo della "motivazione" della decisione finale adottata in difformità dalla posizione dissenziente del Comune di Lecco.

L'Amministrazione precedente può superare il dissenso del Comune imperniato su ragioni di pianificazione urbanistica e quindi l'autorizzazione ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 può costituire variante dello strumento urbanistico, ma a condizione che sia articolato un iter logico-argomentativo in grado di esplicitare, puntualmente e in modo esauriente, le motivazioni a fondamento di scelte in contrasto con il parere comunale, da cui emergano cioè le ragioni giustificatrici che, a seguito di un bilanciamento degli opposti interessi, hanno portato a far prevalere le esigenze legate all'insediamento dell'impianto.

L'onere di motivazione esaustiva si ricava dalle stesse regole generali del modulo procedimentale della conferenza dei servizi, che prevedono il superamento dei dissensi attraverso una "adeguata" motivazione. La norma di legge infatti ancora ad un preciso e predeterminato parametro di giudizio il contenuto dello sforzo di motivazione, pretendendo che la stessa sia adeguata (v. Cons. Stato, Sez. IV, n. 4991/2020 cit.).

5.1 Nel caso all'esame, gli atti impugnati sono carenti in punto di motivazione, perché hanno mancato di illustrare, in modo adeguato, le ragioni per le quali il dissenso manifestato dal Comune di Lecco sotto l'aspetto urbanistico fosse superabile.

La Provincia si è prima richiamata alla stereotipa formula che l'approvazione del progetto costituisce variante allo strumento urbanistico e sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, per poi evidenziare che, ferma l'assenza di pregiudizi dal punto di vista ambientale, l'attività da autorizzare è considerata di pubblica utilità dalla vigente normativa ed è costituita dalla semplice messa in riserva di materiale inerte non pericoloso, oltre ad essere strettamente connessa all'attività produttiva già in essere da lungo tempo in quell'ambito territoriale. In tal modo, però, sono state solo indicate le esigenze sottese all'insediamento dell'impianto e la circostanza che l'attività non ha un significativo impatto sul territorio – ma il profilo ambientale evidentemente non esaurisce le esigenze sottese all'assetto pianificatorio variato –, con uno schema di motivazione invero utilizzabile per un numero indeterminati di casi, e cioè ogniquale volta si debba autorizzare un impianto della tipologia di quello oggetto della presente controversia e il privato già svolga *in loco* un'attività produttiva; il che, come è evidente, non può soddisfare la regola che vuole una motivazione "adeguata", ovvero frutto di una effettiva comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento.

Proprio perché l'autorizzazione diventa atto di pianificazione particolare e contestualmente il Comune viene "privato" di una scelta pianificatoria, ritrovandosi una parte del territorio con una destinazione urbanistica imposta, l'Amministrazione precedente si deve sostituire al Comune nelle valutazioni proprie di una variante urbanistica. In sostanza si ottiene in tal modo una "variante semplificata", che modifica *in parte qua* le previsioni di piano senza seguire l'iter previsto in via ordinaria, e ciò quindi presuppone che l'Autorità precedente (in questo caso la Provincia), alla luce degli elementi di conoscenza acquisiti in sede istruttoria dalla conferenza dei servizi, effettui quelle valutazioni proprie di ogni variante specifica per l'insediamento di impianti produttivi, muovendo dalla situazione di fatto dei luoghi e dal regime urbanistico che ne è proprio (in questo caso si tratta di area destinata preminentemente ad uso residenziale e in parte limitata a "verde ecologico territoriale" con finalità di recupero ambientale) e, in ragione anche della sussistenza o meno di valide soluzioni alternative (nella fattispecie da considerare alla luce delle previsioni di cui all'art. 19 delle "Norme Tecniche di Attuazione

Comuni” del PGT in tema di industrie insalubri di I classe e di impianti di trattamento di rifiuti di carattere industriale), vagliando in modo puntuale i vari interessi che vengono rilievo nel singolo caso, per poi dare puntuale conto delle ragioni per le quali, a fronte del dissenso manifestato dal Comune, deve comunque prevalere la scelta pianificatoria rifiutata da quest’ultimo.

L’esistenza di tali presupposti deve essere accertata in seno alla conferenza dei servizi e le risultanze dell’istruttoria devono essere riportate nella motivazione finale, non essendo sufficienti generiche formule, quali quelle riportate nell’autorizzazione impugnata, per “superare” il dissenso del Comune.

Ritiene quindi il Collegio che nella fattispecie la Provincia avrebbe dovuto effettuare una valutazione che non potesse prescindere dalle prescrizioni urbanistiche generali e da quelle della pianificazione di zona, in modo che la realizzazione dell’impianto – seppur con effetti temporali limitati – non ignori il territorio di riferimento, o quanto meno ne rechi un’alterazione – rispetto alle scelte programmatiche a suo tempo compiute – che solo significative, e da esplicitare, ragioni di pubblico interesse rendano necessaria nel caso esaminato, escludendosi soluzioni alternative.

5.2 Quanto, invece, agli abusi edilizi che contraddistinguerebbero l’attività della ditta e che il Comune di Lecco aveva evidenziato con il parere del 14 maggio 2020, la motivazione che accompagna la decisione finale appare idonea perché evidenzia che si tratta di manufatti che non interferiscono con l’esercizio dell’impianto e che in sé non sono significativi ai fini dell’avvio dell’attività, osservando peraltro il Collegio che resta del tutto indimostrato come gli stessi possano mettere a rischio l’attività produttiva collegata e che dunque rilevino in questa sede.

Quanto, infine, al profilo dell’incremento di traffico veicolare pesante in conseguenza dell’attività autorizzata, la difesa provinciale evidenzia *a)* come della questione si sia in realtà tenuto conto in sede di autorizzazione con la prescrizione n. 2.5, ovvero stabilendo che “i rifiuti conferiti all’impianto devono provenire esclusivamente da attività svolte dalla ditta presso i propri cantieri e devono essere trasportati con i mezzi in dotazione”, *b)* come nell’ambito dell’*iter* istruttorio il proponente avesse stimato in 10 viaggi/giorno l’impatto derivante dall’attività di gestione rifiuti, *c)* come la ditta si fosse resa disponibile ad allargare la strada in corrispondenza dell’ingresso all’impianto, senza però ricevere l’assenso del Comune di Lecco. Non ne evince, dunque, il Collegio un difetto di istruttoria o di motivazione alla luce di quanto in tal modo emerge, e comunque la prescrizione n. 2.5 rivela che della questione si è tenuto conto anche nelle determinazioni conclusive.

5.3 L’autorizzazione impugnata va quindi annullata per carenza di motivazione – limitatamente al profilo urbanistico –, con conseguente obbligo di rideterminazione sul punto.

6) Il ricorso, in conclusione va accolto nei termini sopra indicati, salve le ulteriori determinazioni dell’Amministrazione. Le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti, in considerazione della complessità delle questioni esaminate e della presenza di orientamenti giurisprudenziali contrastanti circa alcuni aspetti della controversia, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore Comune di Lecco e a carico della Provincia di Lecco.

(Omissis)