

Incompatibilità urbanistica di un impianto di smaltimento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi

T.A.R. Veneto, Sez. II 5 maggio 2021, n. 598 - Pasi, pres.; Rinaldi, est. - Futura Recuperi S.r.l. (avv.ti Bandarin Troi, Degli Agostini) c. Comune di Paese (avv. Signor) ed a.

Sanità pubblica - Autorizzazione nuovo impianto di smaltimento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi - Incompatibilità urbanistica dell'impianto.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La vicenda controversa ha per oggetto gli atti con cui la Provincia di Treviso, nonostante il dissenso manifestato in sede di Conferenza dei Servizi dal Comune di Paese in ragione dell'incompatibilità urbanistica dell'impianto, ha autorizzato con effetto di variante urbanistica ex art. 208 del D.Lgs. 152/06 la ditta Futura Recuperi S.r.l alla realizzazione e all'esercizio di un impianto di recupero di rifiuti non pericolosi nella zona industriale del Comune di Paese, in località Padernello.

I rifiuti conferibili in detto impianto sono rifiuti di carta-cartone, vetro, tessili, da costruzione e demolizione, rifiuti da apparecchiature elettriche elettroniche - RAEE, metalli, plastica, legno.

Le operazioni di trattamento sono svolte all'interno di un capannone, mentre esternamente vengono eseguite operazioni di messa in riserva e di stoccaggio dei rifiuti in lavorazione o già trattati.

Con un primo ricorso (RG n. 1009 del 2018) la società Futura Recuperi ha impugnato la settima variante al secondo Piano degli Interventi, approvata dal Comune di Paese successivamente alla verifica dell'assoggettabilità a VIA (screening) dell'impianto di cui trattasi, nella parte in cui (art 61 bis NTA) vieta in modo assoluto e incondizionato la realizzazione di nuovi impianti di recupero di rifiuti sull'intero territorio comunale.

Con un'iniziativa processuale speculare, il Comune di Paese ha contestato gli atti con cui la Provincia di Treviso ha autorizzato la Futura Recuperi a realizzare e gestire l'impianto di recupero di rifiuti per cui è causa, impugnando dapprima, con ricorso RG n. 1450 del 2019, la comunicazione della determinazione del 19.09.2019 assunta dalla Conferenza dei Servizi e, con successivi motivi aggiunti, il decreto con cui il Presidente della Provincia di Treviso, nonostante il dissenso manifestato dall'Ente Civico in sede di Conferenza dei Servizi, ha rilasciato alla controinteressata l'autorizzazione unica ex art. 208 del D.Lgs. 152/06 con l'effetto di apportare una variante allo strumento urbanistico comunale e, segnatamente, una deroga all'art. 61 bis NTA del P.I.

All'udienza pubblica in epigrafe indicata le cause sono state trattenute in decisione.

Il Collegio, visto l'art. 70 c.p.a., dispone, preliminarmente, la riunione dei ricorsi in epigrafe indicati, attesa l'unitarietà della vicenda scrutinata e la connessione esistente tra i provvedimenti impugnati.

Ciò posto, il Collegio reputa di dover accogliere il ricorso proposto da Futura Recuperi S.r.l e di dover, invece, respingere le impugnazioni interposte dal Comune di Paese.

Il ricorso RG n. 1009 del 2018 proposto dalla società Futura Recuperi è fondato.

La norma tecnica comunale impugnata da Futura Recuperi dispone che *"Nel territorio del Comune di Paese, ivi compresi tessuti ed ambiti produttivi, viene fatto divieto di insediare nuove attività di stoccaggio, trattamento, recupero e smaltimento rifiuti prodotti da terzi da parte di imprese a ciò dedicate ed ascrivibili all'elenco delle industrie insalubri di prima e seconda classe, di cui all'art. 216 del TU delle leggi sanitarie"* (art. 61 bis delle NTA. al P.I.).

Tale previsione è illegittima poiché, sotto le mentite spoglie di una norma urbanistica volta ad assicurare una corretta gestione nello sviluppo del territorio comunale, finisce surrettiziamente per invadere (e svuotare di contenuto) le competenze pianificatorie che il Codice dell'ambiente riserva a Regione e Provincia in materia di individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

E, invero, ai sensi dell'art. 196, comma 1, lett. n), del D.Lgs. 152/06 è di competenza della Regione *"la definizione di criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti"*. Tale competenza è esercitata mediante l'adozione del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti" (cfr. art. 199, comma 3, lett. l), del D.Lgs. 152/06).

Spetta poi alle Province l'individuazione delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti (cfr. art. 197, comma 1, lett. d), D.Lgs. 152/06).

Nella Regione Veneto i criteri per la definizione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti sono stati espressamente definiti nel paragrafo 1 dell'Elaborato D del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato con Deliberazione di Consiglio Regionale n. 30 del 29.04.2015.



Orbene, l'impugnata variante n. 7 al secondo Piano degli Interventi approvata dal Comune di Paese con D.C.C. n. 18 del 25.06.2018, nel porre un veto assoluto alla realizzazione di qualsivoglia impianto di recupero di rifiuti sull'intero territorio comunale, ivi compresi tessuti ed ambiti produttivi, costituisce violazione delle surriferite norme nonché invasione delle competenze pianificatorie che il Codice dell'ambiente riserva a Regione e Provincia in materia di localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti; l'art. 61 bis delle NTA, al P.I. del Comune di Paese deve essere, pertanto, annullato.

Il ricorso e i motivi aggiunti proposti dal Comune di Paese (RG n. 1450 del 2019) contro gli atti con i quali la Provincia di Treviso ha autorizzato la ditta Futura Recupero S.r.l alla realizzazione e all'esercizio di un impianto di recupero di rifiuti nella zona industriale del Comune di Paese, in località Padernello, non meritano accoglimento per le ragioni, di rito e di merito, di seguito sinteticamente esposte.

Il ricorso introduttivo del giudizio, proposto dall'Ente Civico "in via prudenziale" contro la determinazione assunta dalla Conferenza dei Servizi nell'ambito del procedimento ex art. 208 del D.Lgs. 152/06 e la comunicazione del verbale conclusivo della Conferenza dei Servizi del 19.09.2019, deve essere dichiarato inammissibile per originaria carenza d'interesse in quanto rivolto contro atti endoprocedimentali, privi di immediata e autonoma efficacia lesiva (Cons. St. 3109/2018; T.A.R. Lazio, Roma, n.10981/2020; TAR Campania, Napoli n. 7194/2018 del 17 dicembre 2018).

Inammissibile è anche il primo motivo aggiunto con cui il Comune ricorrente, mediante il semplice richiamo al ricorso introduttivo, fa valere l'illegittimità derivata dell'Autorizzazione Unica dagli atti della Conferenza dei Servizi impugnati in via principale, onerando le parti resistenti, la controinteressata e lo stesso Collegio giudicante del compito di "tradurre ed adattare" i motivi di impugnazione (inammissibilmente) proposti avverso la nota del 9/10/2019 in doglianze incentrate sul Decreto del Presidente della Provincia di Treviso di Autorizzazione Unica.

Tale tecnica di formulazione del motivo, incentrata sul mero ed ellittico richiamo delle censure svolte in altro e diverso ricorso, deve ritenersi inammissibile poiché contrastante con il principio di autosufficienza del ricorso (*"Per il principio di autosufficienza del processo amministrativo, l'atto introduttivo, nonché gli eventuali motivi aggiunti, devono contenere l'esposizione dei motivi su cui il gravame si fonda, per cui sono inammissibili i motivi di impugnazione dedotti per relationem, e cioè mediante il semplice richiamo alle censure dedotte in altro e diverso atto"*; T.A.R. Catania, sez. I, 21/02/2019, n.305 ; T.A.R. L'Aquila, (Abruzzo) sez. I, 12/04/2018, n.131; T.A.R. Cagliari, sez. II, 14/07/2007, n.1637); e ciò a fortiori nel caso di specie in cui l'atto richiamato dal primo motivo aggiunto risulta essere, a sua volta, inammissibile.

Inammissibili - poiché proposte per la prima volta solo avverso gli atti conclusivi del procedimento di autorizzazione unica ex art. 208 TUA. - sono, altresì, tutte le doglianze proposte nei motivi aggiunti avverso la localizzazione dell'impianto e le valutazioni effettuate in sede di screening.

L'impianto di recupero di rifiuti per cui è causa aveva già formato oggetto di positivo screening, che aveva specificamente considerato anche la sua localizzazione, malgrado ciò contrastasse con la pianificazione urbanistica comunale e, in particolare, con l'art. 61 bis delle NTA, che in forza delle misure di salvaguardia applicabili a seguito dell'adozione della Variante era già vigente prima della conclusione del procedimento ambientale.

Il decreto di screening era stato notificato dalla Provincia di Treviso al Comune di Paese con comunicazione del 4.06.2018.

Le censure relative alla localizzazione dell'impianto avrebbero, pertanto, dovuto essere sollevate dal Comune già a seguito dell'approvazione del decreto di screening del 4.06.2018 che prevedeva la localizzazione dell'impianto della società Futura Recupero nella collocazione attuale, malgrado la vigenza dell'art. 61 bis delle N.T.A. al P.I., facendo emergere sin da allora la lesione lamentata dal Comune di Paese che, oggi, per la prima volta, evidenzia il contrasto di tale localizzazione con la disciplina urbanistica comunale.

A conferma di tale circostanza giova rimarcare che in sede di screening deve essere valutata anche la compatibilità urbanistica dell'impianto, come infatti è avvenuto nel caso di specie laddove nel parere del Comitato Tecnico Provinciale viene presa posizione proprio in merito alla verifica urbanistica della localizzazione ritenendo la localizzazione compatibile. Già allora il Comune, atteso l'interesse sotteso al ricorso oggetto del presente giudizio, avrebbe dovuto contestare tale conclusione.

Analoga considerazione vale con riferimento alle ulteriori censure con cui si contestano valutazioni già effettuate nel procedimento di screening.

Ci si riferisce in particolare alla contestazione sulle tipologie di trattamenti (quinto motivo aggiunto); violazione sulle distanze dai recettori sensibili (sesto motivo aggiunto); violazione dell'impatto cumulato (settimo motivo aggiunto) e asserita mancata indicazione delle BAT (nono motivo aggiunto). Trattasi, invero, di profili già tutti emergenti nella fase procedimentale di screening.

Ed invero con riferimento alla tipologia di trattamenti, la circostanza che vi sarebbe stato anche il trattamento (peraltro eventuale e marginale) di una parte di rifiuti pericolosi provenienti dalla stessa attività di recupero, già veniva evidenziata nel verbale della commissione tecnica provinciale. Del pari il riferimento alla distanza rispetto all'abitazione più vicina già veniva evidenziata nel predetto verbale. Anche il cumulo degli impatti veniva valutato in tale sede. Infine – per quanto

riguarda le BAT – trattasi di un rilievo strettamente ambientale che, quindi, avrebbe dovuto essere sollevato in sede di verifica ambientale.

Tutte le censure rivolte dal Comune di Paese contro la localizzazione dell'impianto e la procedura di screening sono, dunque, inammissibili in quanto, secondo condivisibile giurisprudenza, *“le procedure di V.I.A. e di verifica di assoggettabilità a V.I.A. (“screening”) sono dotate di autonomia, in quanto destinate a tutelare un interesse specifico (quello alla tutela dell'ambiente) e ad esprimere al riguardo una valutazione definitiva, di per sé potenzialmente lesiva dei valori ambientali, con conseguente immediata impugnabilità degli atti conclusivi, soggetti a pubblicazione, da parte dei soggetti interessati alla protezione di quei valori; l'art. 20, d.lg. n. 152 del 2006, infatti, configura la stessa procedura di verifica di assoggettabilità a V.I.A. (“screening”) come vero e proprio subprocedimento autonomo, caratterizzato da partecipazione dei soggetti interessati e destinato a concludersi con un atto avente natura provvedimentoale; da ciò consegue l'inammissibilità dei motivi di impugnazione avverso l'autorizzazione alla realizzazione di un impianto, volti a contestarne la legittimità sotto il profilo della mancata sottoposizione alla procedura di V.I.A.”* (T.A.R. Sardegna, sez. I di Cagliari, 11/07/2014, n.599; T.A.R. Lombardia, sez. IV di Milano, 15/03/2013, n.713; T.A.R. Puglia, sez. I di Bari, 26/09/2012, n.1686) [TAR Sicilia – Catania, 29/04/2019 n. 956; Tar Veneto, Sez. III, 5 febbraio 2013, n. 137 e 4 marzo 2013 n. 327, id. 16 febbraio 2012, n. 265; Consiglio di Stato, Sez. IV, 3 marzo 2009, n. 1213).

Quand'anche ritenute ammissibili, le censure del Comune di Paese fondate sull'incompatibilità urbanistica dell'impianto, assentito dalla Provincia in contrasto con la pianificazione urbanistica comunale (art. 61 bis NTA), devono, comunque, ritenersi infondate nel merito poiché l'art. 61 bis NTA (ovvero la norma sulla quale il Comune fonda la propria impugnativa) è stato ritenuto illegittimo e, conseguentemente, annullato da questo TAR in accoglimento del ricorso RG n. 1009 del 2018, proposto da Futura Recuperi.

L'autorizzazione unica rilasciata dalla Provincia è, comunque, immune dalle censure dedotte in punto di difetto d'istruttoria e di motivazione.

L'unico fattore di contrarietà rappresentato dal Comune nella Conferenza di Servizi del 19/09/2019, è, infatti, costituito dalla previsione di cui all'art. 61 bis delle NTO del P.I. (*“per noi si tratta di un intervento non ammissibile perché in contrasto con l'art. 61 bis dell'NTO del piano d'interventi”*), norma che vieta in modo assoluto e incondizionato la realizzazione di nuovi impianti di recupero di rifiuti sull'intero territorio comunale, approvata dal Comune dopo che la Ditta Futura aveva già da alcuni mesi presentato istanza di screening e a seguito della quale la Provincia aveva avviato il relativo procedimento.

Tale posizione espressa dal Comune non poteva, tuttavia, precludere la realizzazione dell'impianto in quanto:

a) il sedime individuato per il progetto (situato in zona industriale) risultava idoneo sotto il profilo dei criteri di localizzazione previsti dal Piano regionale dei rifiuti, che privilegiano, appunto, l'ubicazione di detti impianti in zona industriale;

b) il Comune ricorrente, nel manifestare il proprio dissenso al nuovo insediamento, non si è espresso negativamente con riguardo allo specifico contesto oggetto dell'intervento progettato dalla Futura Recuperi, ma ha fatto riferimento ad una previsione generale e astratta, introdotta successivamente allo screening VIA, che bandisce in via assoluta e incondizionata tutte le tipologie di impianti (di smaltimento o di recupero di rifiuti) dall'intero territorio comunale.

Nell'opporsi alla realizzazione dell'impianto il Comune non ha prospettato alcuna soluzione alternativa, opponendo un vincolo assoluto esteso all'intero territorio municipale (la Provincia ha richiesto in sede di Conferenza di Servizi se e come si poteva superare l'incompatibilità urbanistica, senonché il Comune ha ribadito la sua posizione di aprioristica contrarietà pur non avendo alcuna obiezione rispetto all'impianto in sé: cfr. dichiarazione del Comune a verbale: *“non entriamo nel merito del tecnico, non discutiamo sulla bontà dell'impianto”*), manifestando, in tal modo, un vero e proprio veto alla realizzazione dell'impianto, che correttamente è stato superato dalla Provincia, sulla base del criterio delle *“posizioni prevalenti”*.

Il Comune, infatti, non può opporre un veto insuperabile alla realizzazione dell'impianto, come chiarito da Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 aprile 2020 n. 2733 secondo cui *“l'autorizzazione unica ambientale costituisce il provvedimento finale di un procedimento, nel quale convergono tutti gli atti di autorizzazione, di valutazione e di assenso afferenti i campi dell'ambiente, dell'urbanistica, dell'edilizia, delle attività produttive. L'autorizzazione integrata ambientale non costituisce quindi la mera “sommatoria” dei provvedimenti di competenza degli enti chiamati a partecipare alla Conferenza di Servizi, ma è un titolo autonomo caratterizzato da una disciplina specifica che, per quanto qui interessa, consente la costruzione e la gestione dell'impianto alla stregua delle prescrizioni e delle condizioni imposte dall'autorizzazione medesima (cfr., in tal senso, il cit. art. 208, che, al comma 11, individua il contenuto “minimo” di tali prescrizioni tra cui “[...] d) la localizzazione dell'impianto autorizzato [...]; g) le garanzie finanziarie richieste, che devono essere prestate solo al momento dell'avvio effettivo dell'esercizio dell'impianto[...]; h) la data di scadenza dell'autorizzazione, in conformità con quanto previsto al comma 12; [...]” [...] 16. Quanto poi alla prevalenza del parere contrario del Comune, va rilevato che la conferenza di servizi è retta da un criterio maggioritario e, comunque, non conosce poteri di veto in capo alle singole Amministrazioni partecipanti”*.

Negli stessi termini si è espresso anche Consiglio di Stato, Sezione V, 24/05/2018 n. 3109, ove si precisa che *“eventuali dissensi sono da ritenersi superati e hanno trovato composizione nell'ambito della Conferenza di servizi, avente proprio*



tale precipua funzione di risoluzione dei contrasti in materia di pianificazione territoriale. L'eventuale mancanza del consenso del Comune non avrebbe rappresentato di per sé in ogni caso un valore e decisivo in senso ostativo, in considerazione dell'effetto - previsto direttamente dalla legge - di variante prodotto dalla Conferenza e dall'autorizzazione unica, residuando in capo al Comune un mero obbligo di recepimento. [...]. Quanto alla dedotta circostanza che il procedimento debba ispirarsi alla ricerca di una soluzione concordata, non può non rilevarsi che ciò costituisce un obiettivo tendenziale da realizzare "ove possibile", dovendo la Conferenza tener conto di eventuali dissensi manifestati dalle amministrazioni partecipanti al procedimento, purché si tratti di dissenso "c.d. costruttivo", ovvero sia congruamente motivato, non si riferisca a questioni connesse che non costituiscono oggetto della conferenza medesima e rechi le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso".

Nel caso di specie l'approvazione da parte della Provincia del progetto di Futura Recupero, con effetto di variante allo strumento urbanistico del Comune di Paese ex art. 208, co. 6, TUA, era l'unico modo per superare il veto assoluto opposto dal Comune.

Affermare che la Provincia non potesse superare il dissenso opposto dal Comune di Paese e rilasciare l'autorizzazione unica richiesta dalla controinteressata, con effetto di variante urbanistica, significherebbe consentire ad ogni Comune di sottrarre il proprio territorio dagli ambiti in cui è consentito realizzare discariche o impianti di recupero di rifiuti, precludendo di fatto la realizzazione di tali impianti (di pubblica utilità) e pregiudicando l'attuazione della rete integrata degli impianti di gestione dei rifiuti prevista dalla programmazione regionale.

Non meritano accoglimento neanche le doglianze contenute nei motivi aggiunti con cui il Comune di Paese lamenta la mancata valutazione da parte della Provincia delle osservazioni formulate in sede procedimentale da parte di comitati di cittadini.

E, invero, in disparte ogni considerazione in ordine alla legittimazione del Comune a far valere la mancata considerazione di osservazioni formulate da terzi soggetti, la Provincia risulta aver valutato dette osservazioni, richiamando per relationem le controdeduzioni svolte da Futura Recupero e facendole proprie; pertanto le ragioni del mancato accoglimento delle predette osservazioni devono rinvenirsi nelle motivazioni così formulate de relato, rispetto alle quali il Comune di Paese non ha svolto alcuna specifica contestazione per contestarne la correttezza o l'attendibilità.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla parte ricorrente, la Provincia ha valutato il Piano di ripristino ambientale presentato dalla ditta controinteressata (che prevede lo sgombero delle strutture con il ritorno dell'area alla destinazione d'uso produttiva), ritenendolo sufficiente, senza necessità di disporre ulteriori prescrizioni.

Infondate sono, infine, le doglianze con cui si contesta la sintesi operata in sede di verbalizzazione della riunione della Conferenza dei servizi, non essendo necessaria una verbalizzazione analitica e minuziosa che documenti ogni tipo di attività svolta nel corso della seduta, essendo per contro sufficiente una descrizione sintetica, che dia atto dell'attività svolta e delle posizioni assunte dai partecipanti.

Per tutto quanto sin qui esposto, il ricorso principale e i motivi aggiunti proposti dal Comune di Paese devono essere dichiarati in parte inammissibili e in parte infondati.

Le spese delle cause riunite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

(Omissis)