

## Diniego dell'autorizzazione per un impianto di smaltimento e recupero rifiuti in prossimità dei nuclei abitati

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III 10 gennaio 2022, n. 37 - Redaelli Piergiorgio S.p.A. (avv. Tumbiolo) c. Comune di Molteno (avv.ti Degli Esposti e Villata) ed a.

**Ambiente - Nuovo impianto di smaltimento e recupero rifiuti - AIA - Diniego dell'autorizzazione per prossimità dei nuclei abitati.**

(Omissis)

### FATTO e DIRITTO

1. - Con ricorso depositato il 19.11.2015 la società ricorrente – attiva dal 1989 nel settore della raccolta e del trasporto di rifiuti urbani e speciali pericolosi e non pericolosi, facente capo allo stabilimento sito in Molteno, via Alcide De Gasperi n. 11, identificato al mappale n. 4437, foglio 9 – premesso di aver presentato istanza (08.02.2013) onde ottenere dalla Provincia di Lecco l'A.I.A. per un nuovo impianto di smaltimento e recupero rifiuti “rientrante nella categoria descritta al punto 5.1. dell'allegato VIII alla parte Seconda del d.lgs. n. 152 del 2006 [...], e 5.5. dell'allegato VIII alla parte Seconda del d.lgs. n. 152 del 2006”, da realizzarsi presso il medesimo impianto – impugnava gli atti in epigrafe, nella parte in cui, rigettando le osservazioni, avevano sostanzialmente precluso, nell'area di pertinenza dell'attività ed in “prossimità dei nuclei abitati”, la realizzazione di tale progetto.

1.1. – A sostegno del ricorso, due ordini di censure.

1.1.1. – Con un primo motivo (“violazione artt. 7 e ss. l. r. Lombardia n. 12 del 2005. Eccesso di potere sotto il profilo della illogicità, perplessità, difetto di istruttoria e motivazione, travisamento dei presupposti di fatto, sviamento. Violazione artt. 41 e 97 Costituzione. Violazione art. 3 l. n. 241 del 1990”) la ricorrente deduceva, in sintesi: a) il contrasto della nuova disciplina con la consolidata vocazione produttiva della zona, senza un adeguato supporto motivazionale; b) l'eccessiva ed ingiustificata limitazione della propria libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.); c) l'effetto “espulsivo” delle attività preesistenti (“la scelta pianificatoria fatta propria dal PGT di Molteno appare, in effetti, volta allo sradicamento di attività economiche consolidate nel territorio”); d) l'estraneità dello scopo perseguito all'interesse pubblico tutelato dall'ente locale che si sarebbe determinato nel senso contestato al solo fine di contrastare l'ottenimento dell'A.I.A. in sede provinciale (“Ed invero, dalla lettura della deliberazione n. 19 del 21 luglio 2014 (cfr. pag. 5, 6 e 7) e della deliberazione n. 1 del 24 marzo 2015 (cfr. pag. 11 e 12), traspare che l'accoglimento dell'osservazione dell'ufficio tecnico, volta a modificare la disciplina delle aree “ARP - AREE PRODUTTIVE” contenuta nelle norme tecniche di attuazione del piano delle regole, è collegato a questioni connesse al procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale presentata dalla società istante alla Provincia di Lecco, il che integra una figura sintomatica del vizio di sviamento di potere, cioè di utilizzo di una potestà amministrativa per finalità diverse (ancorché in ipotesi collegate ad altri interessi pubblici) e distinte da quelle in funzione delle quali il potere pubblico è stato attribuito dalla legge”).

2.2. – Con un secondo motivo (“Violazione artt. 7 e ss. l. e. n. 12 del 2005. Violazione e falsa applicazione dell'art.- 216 R.D. n. 1265 del 1934. Eccesso di potere sotto il profilo della illogicità, perplessità, irragionevolezza, difetto di motivazione. Violazione artt. 41 e 97 Costituzione. Violazione art. 3 legge n. 241 del 1990. Violazione dei principi comunitari della libera circolazione delle merci e servizi e delle libertà di stabilimento. Violazione d.lgs. n. 334 del 1999”) deduceva invece il

contrasto della scelta – importante, a suo dire, un divieto di insediamento assoluto e senza eccezioni - con l'art. 216 del R.D. 27 luglio 1934 n. 1265, il cui quinto comma espressamente prescrive che *“Una industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe può essere permessa nell’abitato, quante volte l’industriale che esercita provi che, per l’introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocimento alla salute del vicinato”*.

3. – Si costituiva in giudizio il Comune di Molteno (21.01.2016), resistendo alle doglianze e chiedendo il rigetto del ricorso.

3.1. – In vista dell’udienza di merito, la ricorrente ed il Comune depositavano memorie (30.09.2021 e 01.10.2021) e repliche (11.10.2021 e 12.10.2021).

3.2. – All’udienza del 02.11.2021, sentiti i difensori delle parti, la causa era trattenuta in decisione.

4. - Oggetto dell’odierno contendere è la preclusione contenuta all’art. 41, comma 3, prima parte del PGT delle norme tecniche di attuazione al Piano delle Regole del PGT del Comune di Molteno (delibera del Consiglio Comunale di Molteno n. 1 del 24 marzo 2015), rubricato *“insediamenti esclusi”*, per cui nelle *“ARP – Aree Produttive”*, *“in caso di dismissione ovvero di modifica delle attività produttive esistenti, come pure in caso di insediamento di nuove attività ubicate in prossimità dei nuclei abitati”* è fatto divieto, tra l’altro, di realizzare *“impianti o [...] attività, che per destinazioni o cause conseguenti e/o concernenti il processo produttivo, siano classificabili come industrie insalubri di prima classe, ai sensi del D. Ministero della Sanità del 5 settembre 1994.”*

4.1. – Per quanto qui rileva e pacifico in giudizio, la norma incide sul progetto della ricorrente di un nuovo impianto di smaltimento e recupero rifiuti da realizzarsi presso lo stabilimento sito in via Alcide De Gasperi n. 11 (mappale n. 4437, foglio 9) e dove, per effetto di un precedente piano di ricollocamento, questa svolge dal 2004 attività di raccolta e trasporto di rifiuti urbani e speciali pericolosi e non pericolosi (cfr., convenzione e delibera del il 24 maggio 2004, delibera n. 16 del 28 aprile 2006, visura CCIA e, in generale, all. 4-9 al ricorso).

4.1.1. – Sostiene anzitutto la ricorrente (a) il vizio motivazionale del provvedimento, non avendo l’Amministrazione spiegato le ragioni alla base del sacrificio della consolidata vocazione produttiva dell’area, i.e. le *“le ragioni di interesse pubblico preminenti ed attuali che rendano necessario vietare, nelle aree in considerazione, la messa in esercizio di nuovi impianti e/o attività riconducibili alle industrie insalubri di I° classe, anche se ciò interviene a seguito di una modifica delle attività produttive esistenti”*. E ciò in pregiudizio delle attività ubicate nell’ARP- Aree Produttive, la cui prosecuzione sarebbe irrimediabilmente compromessa: *“La messa in esercizio di detti impianti e/o attività è vietata non solo se collegata all’insediamento di nuove realtà produttive, ma anche se interviene a seguito di una mera modifica delle attività produttive esistenti. Il che significa introdurre forti limitazioni alla possibilità di riqualificazione, innovazione, ampliamento e ammodernamento delle stesse, pregiudicandone la stessa prosecuzione”*.

Il profilo di doglianza è infondato.

In proposito, va anzitutto chiarito che le scelte assunte in sede di approvazione di uno strumento urbanistico generale (come, nel caso di specie, il PGT) sono caratterizzate da un’amplissima potestà discrezionale; inoltre, in via generale e sul piano motivazionale, è sufficiente che vengano indicati i profili generali ed i criteri che le sorreggono, senza necessità di approfondimenti argomentativi puntuali e mirati, salvo che, per il caso di modifiche *in peius* dell’assetto territoriale, si incida su interessi privati connotati da legittimo affidamento, nel caso di specie insussistenti (cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, 24 marzo 2017, n. 1326, e ancora, vd., T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I Sent., 15 marzo 2017, n. 374; T.A.R. Toscana Firenze Sez. I, 27 giugno 2019, n. 971).

L’interesse della ricorrente alla conservazione della disciplina previgente – nei limiti in cui, in ipotesi, avesse consentito, presso lo stabilimento di via De Gasperi, l’installazione di un’attività produttiva insalubre di prima classe - non può infatti che qualificarsi come aspettativa di mero fatto, legata a future potenzialità espansive/modificative dell’attività industriale del tutto ipotetiche ed eventuali e non anche a situazioni precedentemente assentite e dotate di una qualche rilevante e risalente stabilità

(cfr., in proposito, T.A.R. Lombardia Milano Sez. II, Sent., (ud. 23/06/2020) 07-07-2020, n. 1291, per cui: “*l’interesse dei privati alla conferma (o al miglioramento) della previgente disciplina [è relegato] ad interesse di mero fatto, (Consiglio di Stato, IV, 24 marzo 2017, n. 1326; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 14 febbraio 2020, n. 309; II, 17 aprile 2019, n. 868; 27 febbraio 2018, n. 566; 15 dicembre 2017, n. 2393)*”.

Non poteva, per l’effetto, esigersi un onere motivazionale più gravoso di quello in concreto assolto. Ad ogni modo, le ragioni alla base della scelta in questa sede contestata – evidentemente sovrapponibili alle argomentazioni contenute nel parere negativo rilasciato dal Comune in sede di procedimento di rilascio AIA e più volte richiamato in sede di discussione prodromica all’approvazione definitiva della delibera consiliare (per come evincibile dalla lettura degli atti depositati) – sono più puntualmente e chiaramente riconducibili dalla volontà di preservare da pregiudizi aggiuntivi un contesto promiscuo produttivo/residenziale, non privo di criticità (assenza di infrastrutture, vicinanza ad un plesso scolastico, viabilità in sofferenza, presenza di un limitrofo corso d’acqua e di altre attività contigue ritenute insalubri) e già sensibilmente compromesso in punto di immissioni, acustiche ed odorigene (cfr., parere del Comune di Molteno del 26.06.2015, in atti). Ebbene, un siffatto quadro fattuale (peraltro non contestato dalla ricorrente), porta ulteriormente a ritenere – nei limiti della sindacabilità giurisdizionale dell’ampio potere discrezionale azionato – l’infondatezza del profilo di censura, che pertanto va respinto.

4.1.2. – Sostiene ancora la ricorrente e per effetto della nuova normativa: (b) l’illegittima compressione della propria libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e (c) l’illegittimo effetto di “*sradicamento*” delle attività produttive esistenti.

I profili di censura - che, per contiguità tematica, meritano trattazione congiunta - sono privi di apprezzabile consistenza.

In proposito va anzitutto rilevato che la disposizione impugnata non preclude lo svolgimento di attività produttive nell’ARP ma, soltanto, la modifica innovativa di quelle esistenti e/o l’insediamento di nuove, nel solo settore delle industrie insalubri di prima classe, normativamente individuate. Così infatti la disposizione, più volte riportata in stralcio: “*in caso di dismissione ovvero di modifica delle attività produttive esistenti, come pure in caso di insediamento di nuove attività [...] è fatto divieto di realizzazione di “impianti o [...] attività, che per destinazioni o cause conseguenti e/o concernenti il processo produttivo, siano classificabili come industrie insalubri di prima classe, ai sensi del D. Ministero della Sanità del 5 settembre 1994.”* Il tutto, peraltro, circoscritto alle aree in prossimità dei nuclei abitati.

La norma non ha, pertanto, effetti “*espulsivi*” nei confronti di insediamenti produttivi esistenti (incluso quello della ricorrente), né impone loro una “*delocalizzazione forzata ed indiscriminata*”, ma si limita a precludere, *pro futuro*, la realizzazione di impianti insalubri di prima classe, in prossimità di contigue realtà residenziali. (Di tali caratteristiche è del resto ben consapevole il ricorrente il quale agisce, all’evidenza, al solo scopo di evitare il pregiudizio alle capacità espansive della propria attività imprenditoriale, nel senso di cui all’istanza di A.I.A. dell’08.02.2013 e non anche per tutelare l’attività già in essere che, a quanto consta, non è minimamente incisa dagli atti impugnati).

L’impugnata disciplina non si pone, per l’effetto, in contrasto con i principi da tempo stabiliti dalla giurisprudenza amministrativa in materia (cfr., *ex multis*, T.A.R. Lombardia Brescia Sez. I, Sent., (ud. 04/12/2019) 30-12-2019, n. 1101), né pregiudica irrimediabilmente la libertà di iniziativa economica, per come adombrato e specificato in ricorso.

Quanto a quest’ultimo profilo va altresì rilevato che, per come evincibile dalla stessa delibera impugnata e precisato dal Comune di Molteno nelle proprie difese, l’insediamento delle attività insalubri di cui è causa non è precluso su tutto il territorio comunale, essendo consentito, seppur con alcune cautele (art. 40, comma 7 delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano delle Regole), nelle aree classificate come *Produttive Intensive*, per le quali non è prevista la medesima limitazione delle



Aree Produttive.

Sulla scorta di tali considerazioni, i profili di censura sin qui esaminati non meritano quindi accoglimento.

4.1.3. – Va altresì disattesa la censura di sviamento di potere, non rinvenendosi, in atti, indici univoci, precisi e concordanti (né il ricorrente, in proposito, ha addotto alcunché al di là della mera asserzione) di effettiva e comprovata divergenza tra l'atto impugnato e la sua funzione tipica. In assenza di ulteriori elementi, non possono infatti integrare tali estremi, né la mera contiguità temporale dell'ultimo segmento dell'*iter* procedurale che ha portato all'adozione del PGT impugnato (delibera consiglio comunale n. 40 del 30.12.2013) con l'avvio del procedimento di A.I.A. (08.02.2013), né l'acceso dibattito in sede consiliare in ordine alla complessiva vicenda della ricorrente, non essendo revocabile in dubbio la potenziale occasionalità di tali circostanze in un contesto più ampio di riorganizzazione dell'assetto territoriale comunale da tempo in corso.

4.1.4. - Il primo motivo di ricorso va pertanto complessivamente e conclusivamente respinto.

4.2. - Con il secondo ed ultimo motivo di censura, la ricorrente deduce il sostanziale contrasto della scelta adottata con l'art. 216 del R.D. 27 luglio 1934 n. 1265, il cui quinto comma espressamente prescrive che *“Una industria o manifattura la quale sia iscritta nella prima classe può essere permessa nell'abitato, quante volte l'industriale che esercita provi che, per l'introduzione di nuovi metodi o speciali cautele, il suo esercizio non reca nocumento alla salute del vicinato”*. Detto altrimenti - e posto che la norma ora citata consente l'esercizio di attività insalubri nell'ambito del centro abitato a condizione che l'“insalubrità” sia tale in astratto, ma non in concreto - la disciplina impugnata, che non consente tale deroga, sarebbe illegittima.

La censura, nei termini ora esposti, non tiene conto del fatto che, per come dianzi accennato, con la delibera impugnata l'Amministrazione non ha posto un indiscriminato ed indifferenziato divieto su tutto il territorio comunale, lasciando invero aperta la possibilità dell'insediamento di attività insalubri nelle aree classificate come Produttive Intensive (art. 40), per le quali non è prevista la medesima limitazione delle Aree Produttive.

Ebbene, una siffatta scelta, considerato che, in via generale, alle Amministrazioni locali è consentito in sede di adozione dei piani regolatori o delle loro varianti, che determinate strutture ad elevata rischiosità, fra cui le industrie classificate insalubri di prima classe, vengano allocate in certe zone del proprio territorio anziché in altre, è coerente con il disposto e la *ratio* di cui all'art. 216 del R.D. n. 1265/1934.

Quest'ultima norma, infatti, nella lettura da tempo consolidata data dalla giurisprudenza amministrativa, va infatti intesa nel (solo) senso dell'illegittimità di un divieto generalizzato all'insediamento di industrie insalubri su tutto il territorio comunale e/o di una collocazione in zone diverse dalle aree omogenee destinate ad impianti industriali (o ad essi assimilabili). Circostanze, quest'ultime, evidentemente non rinvenibili nel caso di specie, con conseguente legittimità, anche sotto questo profilo, degli atti impugnati.

Anche il secondo motivo di ricorso va quindi respinto.

4.3. – Conclusivamente il ricorso va rigettato.

4.4. – Le spese di lite – stante la mancata costituzione in giudizio della Provincia di Lecco - vanno in parte compensate, in parte seguono la soccombenza liquidandosi, come da dispositivo.

(*Omissis*)