

Autorizzazione unica ambientale per la realizzazione e gestione di un impianto di trattamento/recupero/stoccaggio di rifiuti non pericolosi (messa in riserva-R13)

Cons. Stato, Sez. IV 28 giugno 2022, n. 5376 - Lamberti, pres. f.f.; Pizzi, est. - Comune di Lecco (avv. Boifava) c. Provincia di Lecco (avv. Gandino) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Istanza di rilascio dell'autorizzazione unica ambientale per la realizzazione e gestione di un impianto di trattamento/recupero/stoccaggio di rifiuti non pericolosi (messa in riserva-R13) - Procedimento amministrativo finalizzato all'adozione di misure interdittive all'utilizzo della struttura.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Lombardia, notificato il 21 luglio 2020 e depositato il 23 luglio 2020, il Comune di Lecco espose:

- che in data 29 ottobre 2018 la società Pozzi Virginio Strade s.r.l. aveva presentato alla Provincia di Lecco – quale Ente delegato dalla Regione Lombardia – un'istanza di rilascio dell'autorizzazione unica ambientale, ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006, per la realizzazione e gestione di un impianto di trattamento/recupero/stoccaggio di rifiuti non pericolosi (messa in riserva-R13) nel Comune di Lecco, via ai Molini, n. 5, su porzione di area scoscesa (pareti rocciose di cava dismessa) situata all'interno del t.u.c. (tessuto urbanistico consolidato) e ricompresa nell'ambito di trasformazione urbana ATU 01 (Chiuso – area ex cava), con destinazione d'uso residenziale dal vigente p.g.t. comunale;

- che nell'area in questione, a seguito di sopralluogo congiunto eseguito in data 4 febbraio 2020, erano emersi manufatti abusivi, di cui era stata ordinata la demolizione con ordinanza comunale n. 16/2020, ed era stato altresì avviato il procedimento amministrativo finalizzato all'adozione di misure interdittive all'utilizzo della struttura;

- che la Provincia di Lecco, dopo quattro riunioni della conferenza di servizi e nonostante il parere urbanistico contrario espresso dal Comune di Lecco, aveva rilasciato la richiesta autorizzazione unica ambientale in data 1° giugno 2020.

1.1. Il Comune di Lecco, pertanto, impugnava, unitamente al presupposto verbale della conferenza di servizi del 18 maggio 2020, il provvedimento dirigenziale della Provincia di Lecco prot. n. 29961 del 1° giugno 2020, di rilascio dell'autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006, in favore della Pozzi Virginio Strade s.r.l., per la realizzazione e la gestione di un impianto di messa in riserva (R13) di rifiuti non pericolosi nel Comune di Lecco, in via Molini, n. 5.

2. Il ricorso di primo grado era articolato nei seguenti quattro motivi:

i) mancata partecipazione procedimentale dell'Ente Parco Adda Nord, eccesso di potere, violazione dell'art. 14, comma 5, della legge n. 241/1990, dell'art. 208, comma 3, del d.lgs. n. 152/2006, in quanto anche l'ente Parco Adda Nord *“avrebbe dovuto essere invitato a partecipare alla conferenza di servizi (istruttoria) dalla quale è scaturita la qui gravata autorizzazione ambientale”* (pag. del ricorso), considerato che *“il sedime di ubicazione dell'impianto de quo è costituito da un'area, in territorio del comune di Lecco, prossima e/o adiacente al perimetro dell'area protetta regionale del Parco naturale dell'Adda Nord [...]; in particolare, l'area d'intervento è posta sia a diretto confine (Nord-Est) con porzione del territorio del parco regionale [...], sia in stretta prossimità [...] del nucleo storico di Chiuso [...] ambito anch'esso ricompreso nel parco [...]”* (pag. 5 del ricorso);

ii) incompatibilità dell'impianto di trattamento rifiuti autorizzati con le (non valutate) previsioni di tutela del territorio sia del p.t.c. provinciale che del p.t.c. del Parco Adda Nord; eccesso di potere, in quanto l'area di intervento ricade fra le c.d. *“zone tampone”* facenti parte integrante della *“Rete Ecologica Provinciale”*, disciplinata dall'art. 61 delle n.t.a. del p.t.c.p. provinciale, ove si prevede che sono da evitare le nuove edificazioni ad alto consumo di suolo e di alto impatto ambientale, come anche previsto dall'art. 27 delle n.t.a. del suddetto p.t.c.p. e dall'art. 5 delle n.t.a. del p.t.c. del Parco Adda Nord, considerato comunque che il valore di variante allo strumento urbanistico, ai sensi del comma 6 dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, non può comunque derogare alla pianificazione sovracomunale;

iii) non consentito effetto di variante al p.g.t. in difetto dell'assenza comunale ed in presenza di una industria insalubre di prima classe; eccesso di potere, in quanto, nonostante il Comune di Lecco avesse espresso parere contrario con d.c.c. n. 6 del 24 febbraio 2020, la Provincia di Lecco, sulla base della maggioranza espressa in sede di conferenza di servizi, ha rilasciato l'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, senza considerare che *“l'effetto di variante urbanistica di cui al citato comma 6 [dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006, n.d.e.] non possa configurarsi in assenza di una valutazione positiva del comune [...]”* (pag. 14 del ricorso), e senza valutare che: *“in presenza, come nel presente caso, di una destinazione urbanistica dello strumento urbanistico comunale (nella specie PGT) che non consente affatto*



l'insediamento dell'impianto di trattamento rifiuti da autorizzare ex art. 208 cit., l'effetto di variante può intervenire solo se l'ente locale ha dato il suo assenso alla variante urbanistica nell'ambito della conferenza di servizi [...]" (pag. 16 del ricorso), visto che altrimenti significherebbe *"consentire, mediante l'utilizzo di tale modulo procedimentale, una ingiustificata ed inammissibile ingerenza nelle funzioni di pianificazione territoriale (ovvero di governo del territorio) che, in pieno rispetto dell'art. 114, comma 2, Cost., la normativa sia statale che regionale assegna ai Comuni"*, che sarebbero *"titolar[i] pressoché esclusiv[i] del proprio territorio"* (pag. 17 del ricorso); inoltre l'autorizzazione provinciale comporterebbe la deroga all'art. 19 delle norme tecniche di attuazione del p.g.t. in materia di insediamento delle industrie insalubri di prima classe;

iv) difetto di motivazione, motivazione sviata, incongrua, insufficiente, illogica, difetto di istruttoria, sotto tre differenti profili:

iv.a) per aver la Provincia di Lecco, con motivazione tautologica, superato il dissenso espresso dal Comune di Lecco in materia urbanistica;

iv.b) per omessa considerazione degli abusi edilizi presenti sia sull'area di ubicazione dell'impianto, sia sulle aree a dislivello confinanti, come emerso in sede di sopralluogo congiunto, all'esito del quale il Comune di Lecco aveva adottato l'ordinanza di demolizione n. 16 del 14 febbraio 2020;

iv.c) per omessa valutazione del profilo *"inerente all'incremento di traffico veicolare pesante sulla viabilità di accesso derivante dalla nuova attività da insediare, a fronte di un progetto che, su tale aspetto, non prevede nulla di nuovo rispetto alla situazione preesistente in loco"* (pag. 23 del ricorso).

3. Nel giudizio di primo grado si erano costituiti la Provincia di Lecco e la Pozzi Virginio Strade s.r.l., chiedendo il rigetto del ricorso.

4. Il T.a.r. per la Lombardia, accolta la domanda cautelare ai soli fini della sollecita definizione del giudizio di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., con la gravata sentenza n. 1031 del 2021:

a) ha accolto il solo motivo di ricorso relativo al difetto di istruttoria, limitatamente al profilo urbanistico (motivo sopra indicato al punto iv.a) del § 2), salve le ulteriori determinazioni dell'amministrazione provinciale;

b) ha respinto tutti i restanti motivi di ricorso;

c) ha compensato le spese di lite, salva la rifusione del contributo unificato in favore del Comune di Lecco.

5. Con ricorso in appello notificato il 26 luglio 2021 e depositato il 28 luglio 2021, il Comune di Lecco ha impugnato la predetta sentenza del T.a.r. per la Lombardia n. 1031 del 2021, criticando la decisione del primo giudice laddove ha respinto il primo, il secondo, il terzo e parte del quarto motivo del ricorso di primo grado.

6. La Provincia di Lecco e la società Pozzi Virginio Strade s.r.l. si sono costituiti nel presente giudizio, rispettivamente con atti di costituzione del 5 agosto e del 18 ottobre 2021, chiedendo entrambi il rigetto dell'appello.

7. Entrambi gli intimati, in data 24 gennaio 2022, hanno depositato articolate memorie, con le quali hanno illustrato compiutamente le proprie difese, eccependo in via preliminare:

a) l'inammissibilità dell'appello per violazione dell'art. 101, comma 1, c.p.a., avendo l'appellante meramente riproposto i motivi di primo grado *"senza alcuna confutazione puntuale ed effettiva della sentenza del Tar"* (pag. 13 della memoria della Provincia di Lecco);

b) l'improcedibilità dell'appello *"in quanto alla sentenza appellata ha fatto seguito la rideterminazione della Provincia con l'adozione del provvedimento dirigenziale provinciale prot. n. 32181 del 7 giugno 2021 [...], con il quale è stata nuovamente accolta l'Autorizzazione Unica richiesta dalla Pozzi Virginio Strade"* (pag. 5 della memoria della Pozzi Virginio Strade s.r.l.).

8. Il Comune di Lecco ha depositato memoria di replica in data 3 febbraio 2022, insistendo per l'accoglimento del gravame.

9. All'udienza pubblica del 24 febbraio 2022 l'appellante ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 208, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006, con riguardo all'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione. Le controparti hanno chiesto un rinvio della trattazione per poter controdedurre in merito.

10. Alla medesima udienza pubblica la causa è stata trattenuta in decisione.

11. In via preliminare, in mancanza di appello incidentale da parte della Provincia di Lecco, si deve dare atto del parziale passaggio in giudicato della sentenza del T.a.r., laddove il primo giudice ha accolto uno dei motivi di ricorso dedotti dal Comune di Lecco (sopra riportato alla lettera a) del § 4).

12. Ancora in via preliminare, occorre esaminare le eccezioni in rito di inammissibilità e di improcedibilità dell'appello, sollevate dalle parti intimato.

12.1. Le suddette eccezioni sono infondate e devono essere respinte in quanto:

a) l'appello del Comune di Lecco riporta le specifiche censure alla sentenza impugnata, non limitandosi ad una pedissequa riproposizione dei motivi del ricorso di primo grado, in ossequio all'art. 101, comma 1, c.p.a.;

b) il provvedimento provinciale prot. n. 32181 del 7 giugno 2021, adottato dalla Provincia di Lecco in dichiarata ottemperanza della sentenza del T.a.r. per la Lombardia n. 1031 del 2021, non ha fatto venire meno l'interesse alla coltivazione del presente giudizio, in quanto il menzionato provvedimento, lungi dal sostituire la precedente autorizzazione unica prot. n. 29961 del 1° giugno 2021, ha solo provveduto ad integrare la motivazione di quest'ultimo

provvedimento, “con articolazione di un iter logico-argomentativo volto ad esplicitare, puntualmente e in modo esauriente, le motivazioni a fondamento di scelte in contrasto con il parere comunale, da cui emergano le ragioni giustificatrici che, a seguito di un bilanciamento degli opposti interessi, hanno portato e portano a far prevalere le esigenze legate all’insediamento dell’impianto” (pag. 3 del provvedimento provinciale prot. n. 32181 del 7 giugno 2021), con la precisazione che fuoriesce dal perimetro del presente giudizio ogni questione relativa ad asseriti profili di illegittimità di quest’ultimo provvedimento (già impugnato dal Comune di Lecco con separato ricorso innanzi al T.a.r. per la Lombardia).

13. Ancora in via preliminare, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 208, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 in relazione all’art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione, considerato che “*le funzioni fondamentali dei Comuni*”, nell’ambito dello speciale procedimento autorizzatorio previsto dal menzionato articolo 208, sono appunto quelle (e solo quelle) previste dalla disciplina statale in materia di autorizzazione unica per la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti.

13.1. Ne consegue che non vi è luogo a disporre una rimessione sul ruolo.

14. Si può ora passare all’esame dei motivi di gravame e, al riguardo, il Collegio, per ragioni di economia dei mezzi processuali e per semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, prende direttamente in esame gli originari motivi posti a sostegno del ricorso del giudizio di prime cure e riproposti in appello, stante l’inammissibilità di qualunque ampliamento del *thema decidendum* ai sensi dell’art. 104 c.p.a. (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 1290 del 2022; n. 234 del 2022; n. 1137 del 2020).

15. Il primo motivo di ricorso è infondato e deve essere quindi respinto, non essendo necessario che, nel presente caso, l’Ente Parco dell’Adda Nord prendesse obbligatoriamente parte al procedimento amministrativo per il rilascio dell’autorizzazione unica di cui all’art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006, considerato che:

a) ai sensi del comma 3 del citato articolo 208, alla conferenza di servizi devono necessariamente partecipare - oltre al soggetto richiedente ed ai responsabili degli uffici competenti ad istruire il procedimento – soltanto “*i rappresentanti delle autorità d’ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l’impianto*”;

b) nella gravata autorizzazione unica si è evidenziato (al punto 1.2 dell’allegato A) 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 n. 02 del marzo 2020*”;

c) la non inclusione dell’area dell’impianto all’interno del perimetro del menzionato Parco è confermata anche da quanto affermato dal Comune ricorrente, che ha dedotto solo la prossimità e l’adiacenza dell’area di sedime rispetto ai confini del Parco regionale (pagine 5 e 6 del ricorso di primo grado).

15.1. Oltretutto, non consta che l’area sia gravata da vincolo boschivo o da vincolo idrogeologico.

16. Infondato e da respingere è anche il secondo motivo, poiché:

a) sia l’art. 61, comma 11 (relativo alle “*zone tampone*” delle aree ricomprese nella Rete ecologica provinciale), delle n.t.a. del p.t.c. provinciale, sia l’art. 5, comma 2 (relativo agli indirizzi per le aree esterne), delle n.t.a. del Parco regionale dell’Adda Nord, contemplano solo indirizzi di massima nei confronti dei Comuni per la tutela e la valorizzazione del territorio, senza imporre affatto puntuali prescrizioni, come emerge chiaramente non solo dalla piana lettura delle previsioni contenute nei suddetti articoli, ma anche dal fatto che:

- l’articolo 60 del p.t.c.p. non riporta la dicitura “(P)”, idonea a distinguere le vere e proprie prescrizioni dai meri indirizzi aventi funzione di previsioni orientative, ai sensi dell’art. 4 dello stesso p.t.c.p.;

- la natura di meri “*indirizzi*” delle previsioni ivi contenute è più volte espressamente ribadita dall’art. 5 delle n.t.c. del Parco regionale dell’Adda Nord;

b) tali indirizzi di massima, idonei a fornire dei parametri di orientamento in favore dei Comuni nella loro attività di governo del territorio, non valgono di per sé ad impedire alla Regione (o alla Provincia delegata dalla Regione) di autorizzare, ai sensi dell’art. 208 del decreto legislativo n. 152/2006, all’esito della decisione della conferenza di servizi “*assunta a maggioranza*”, la realizzazione di un impianto di gestione dei rifiuti, stante la specialità del relativo procedimento e la natura dell’autorizzazione unica, che “*sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali*” e che “*costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico [...]*”.

17. Manifestamente infondato e da respingere è poi il terzo motivo di ricorso.

17.1. Premesso quanto sopra esposto (cfr. § 13) circa l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’articolo 208, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006, il Collegio ritiene sufficiente rilevare al riguardo che - a prescindere dai profili circa la corretta e congrua motivazione che deve sorreggere ogni provvedimento amministrativo - l’autorizzazione unica *de qua* può essere rilasciata dalla Regione (o dall’Ente delegato) qualora la conferenza di servizi, con decisione “*assunta a maggioranza*”, abbia espresso parere favorevole (come appunto avvenuto nel presente caso), senza che possa riconoscersi al Comune alcun “*potere di veto*”, come invece erroneamente preteso dal Comune di Lecco: un siffatto potere di veto, infatti, non è previsto da alcuna disposizione normativa, né è in alcun modo desumibile dalla *ratio* del citato articolo 208, che ha invece introdotto uno speciale procedimento in deroga al normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 5659 del 2015); siffatta disposizione, del resto, “*è significativa della volontà del legislatore*

di coordinare in modo armonico l'esercizio dei concorrenti poteri di pianificazione spettanti ai diversi livelli di governo del territorio e, secondo il consolidato indirizzo ermeneutico seguito dalla giurisprudenza costituzionale, appare anzi doverosa la leale collaborazione degli enti territoriali nel rispetto delle reciproche prerogative, anche costituzionalmente tutelate" (Cons. Stato, sez. IV, sent. n. 4991 del 2020).

18. Infondato e da respingere è infine l'ultimo motivo di ricorso (nella parte ancora rilevante in questa sede, avendo il Tar accolto parzialmente il quarto motivo di ricorso, con statuizione passata in giudicato).

18.1. Infatti:

a) per quanto riguarda gli abusi edilizi insistenti nell'area di realizzazione dell'impianto (indicati nell'ordinanza comunale di demolizione n. 16/2020), a prescindere da ogni altra considerazione, si rileva che il Comune di Lecco, oltre ad affermare che tali abusi insistono nell'area in questione, non ha dedotto alcuna attinenza tra questi ultimi ed il futuro impianto di gestione dei rifiuti, trattandosi quindi di due procedimenti del tutto autonomi (quello di demolizione dei manufatti abusivi e quello di autorizzazione unica);

b) per quanto concerne il traffico veicolare, a differenza di quanto affermato dal Comune, nella gravata autorizzazione (punto 2.5 delle prescrizioni) la Provincia di Lecco ha puntualmente preso in esame il suddetto aspetto, imponendo alla ditta di trasportare i rifiuti *"con i mezzi in dotazione"*, in tal modo evitando un incremento del traffico veicolare dei mezzi pesanti.

19. In definitiva l'appello deve essere respinto.

20. Le spese di lite del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello n.r.g. 7018/2021, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese di lite del presente giudizio, liquidate in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre IVA, CPA e rimborso spese generali al 15% in favore della Provincia di Lecco, ed in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre IVA, CPA e rimborso spese generali al 15% in favore della Pozzi Virginio Strade s.r.l.

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

(Omissis)