

Autorizzazione unica per l'edificazione e la gestione di un impianto di recupero di rifiuti speciali non pericolosi

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. IV 14 agosto 2023, n. 2039 - Nunziata, pres.; Papi, est. - Comune di Dubino (avv. Brigandi) c. Provincia di Sondrio (avv.ti Degli Esposti e Tarabini) ed a.

Ambiente - Autorizzazione unica per l'edificazione e la gestione di un impianto di recupero di rifiuti speciali non pericolosi - Diniego.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il 2 luglio 2018 la società Sestri S.r.l. presentava alla Provincia di Sondrio, al Comune di Dubino e all'A.R.P.A. domanda di autorizzazione ex art. 208 D. Lgs. 152/2006 per l'edificazione e la gestione di un impianto di recupero di rifiuti speciali non pericolosi, da realizzare in località Fornace in Comune di Dubino.

2. Con determinazione n. 1284 del 18 dicembre 2018 la Provincia indiceva per il giorno 29 gennaio 2019 la conferenza di servizi ex art. 14 L. 241/1990, cui partecipavano anche il Comune di Dubino e la Riserva Naturale del Pian di Spagna e del Lago di Mezzola (coinvolta in quanto l'impianto in progetto era situato ad una distanza inferiore a 1 km dal SIC IT2040042), oltre alla società istante.

La conferenza si chiudeva con il parere negativo del Comune di Dubino e dell'ARPA, con la comunicazione con prescrizioni dell'ATS della Montagna, nonché con l'individuazione di misure compensative da attivare secondo la Riserva.

Il responsabile del procedimento, preso atto dei dissensi espressi dal Comune e da Arpa Lombardia ex art. 14-*quater* L. 241/1990, comunicava a Sestri s.r.l. i motivi ostativi all'accoglimento della domanda di autorizzazione unica. In particolare, gli argomenti negativi individuati dalle Amministrazioni contrarie al progetto erano i seguenti: «1. L'attività di frantumazione di materiale inerte di cui trattasi, risulta non compatibile con la vigente classificazione acustica del Comune di Dubino. Come desumibile dal Piano di Zonizzazione acustica del territorio comunale approvato dal Comune di Dubino con delibera del Consiglio comunale n. 17 del 20.3.1998, si rileva che l'area interessata dal nuovo insediamento è collocata in classe acustica II "aree prevalentemente residenziali". Per definizione della classe II riportata alla tabella A del DPCM 14.11.1997 e per quanto indicato nella DGR n. 7/9776 del 12.7.2002, punto 5 dell'allegato "Criteri tecnici per la predisposizione della classificazione acustica del territorio comunale" rientrano in classe acustica II "le aree urbane interessate prevalentemente da traffico veicolare locale, con bassa densità di popolazione, con limitata presenza di attività commerciale ed assenza di attività industriali ed artigianali"; 2. L'ambito oggetto dell'istanza ricade all'interno di un ambito di trasformazione previsto dal PGT di Dubino e precisamente dell'ATR 1, la cui attuazione è subordinata al rispetto dei criteri definiti nell'elaborato DN.01 – Prescrizioni, Criteri e Indirizzi del Documento di Piano. La conformazione dell'area deve pertanto essere successiva all'approvazione ed al convenzionamento di un piano attuativo. La previsione di tale strumento unitario discende dalla necessità di realizzare e potenziare urbanizzazioni dell'area, di definire un assetto urbanistico coerente con gli obiettivi del PGT, di conformarsi alle esigenze di tutti i privati coinvolti».

Sestri S.r.l. presentava osservazioni.

Con determinazione n. 240 del 13 marzo 2019, il dirigente del Settore Agricoltura, Ambiente, Caccia e Pesca della Provincia di Sondrio, richiamate le osservazioni di Sestri S.r.l., stabiliva: «1. Ai sensi dell'art. 208 del D. Lgs. 152/06 e s.m.i., di autorizzare, occorrendo con valore di variante al vigente PGT del Comune di Dubino, la Soc. Sestri S.r.l. [...] a realizzare e gestire l'impianto per il Recupero (R5) e la Messa in Riserva (R13) di rifiuti speciali non pericolosi in località "Fornace" nel Comune di Dubino (So) così come da elaborati progettuali allegati all'istanza in data 2.7.2018 e successivamente integrati e/o modificati in data 14.11.2018, da adeguarsi prima dell'inizio di qualsivoglia attività alle misure compensative e alle prescrizioni contenute nella Valutazione di Incidenza della Riserva Naturale Pian di Spagna Lago di Novate Mezzola datata 4.2.2019, che testualmente recita: "a) L'area di deposito dei cumuli sia delimitata da barriere di altezza adeguata a contenere le polveri e i rumori; b) L'attività di frantumazione sia svolta all'interno di uno spazio confinato adeguatamente insonorizzato"; 2. l'efficacia del presente provvedimento è da intendersi sospesa sino ad avvenuta presentazione e positiva valutazione da parte dell'Ente Gestore del SIC in ordine alla conformità degli adeguamenti progettuali alle misure compensative sopra indicate; 3. L'efficacia del presente provvedimento è altresì condizionata agli esiti della comunicazione di cui all'art. 84 c. 2 D. Lgs. 159/2011; 4. di stabilire [...] il termine massimo di un anno dalla data in cui il presente provvedimento produrrà effetti per l'inizio dei lavori di realizzazione dell'impianto ed un termine massimo di tre anni dalla stessa data per l'ultimazione dei lavori stessi; il mancato rispetto di tali termini



comporta la decadenza dell'autorizzazione; [...] 6. Ai sensi dell'art. 208 comma 12 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i. la durata dell'autorizzazione è stabilita in anni dieci dalla data in cui il presente provvedimento produrrà i propri effetti [...]».

Con riferimento al superamento delle posizioni contrarie espresse da ARPA e dal Comune, la Provincia motivava nei seguenti termini: «Considerato che, nel caso di specie, l'autorizzazione unica può essere legittimamente rilasciata con gli effetti derogatori e, occorrendo per quanto si dirà, di variante per i seguenti motivi: 1) quanto ai profili urbanistici (ivi compresi quelli relativi alla classificazione acustica) l'impianto è destinato ad essere allocato all'interno dell'ATR 01 "Fornaci", in una zona cioè alla quale il Documento di Piano imprime la destinazione Produttiva – Artigianale e, a pagina 34, nella parte dedicata all'"Inquadramento e obiettivi generali di sviluppo" così testualmente si esprime: "Si tratta di un ambito già sottoposto a pianificazione attuativa del previgente PRG, approvato dal consiglio comunale con DCC n. 38 del 14.11.2002 ma mai attuato. Attualmente l'area è compromessa da degrado derivante da depositi di materiali. Trovandosi in posizione defilata rispetto a destinazioni residenziali, la scelta più razionale appare quella di riconfermarlo come ambito a destinazione produttiva, in continuità con gli insediamenti già presenti. L'obiettivo è quello di reperire aree produttive che consentano l'insediamento e, soprattutto, il trasferimento di attività artigiane attualmente site in ambiti a destinazione mista o residenziale. L'area artigianale di Via Spluga risulta, infatti, in larga parte esaurita e molti dei lotti produttivi previsti dal previgente PRG sono stati riconvertiti a destinazioni compatibili con la residenza, riducendo significativamente l'offerta presente sul territorio comunale. L'area si presta anche alle eventuali esigenze di ampliamento di strutture produttive limitrofe" per poi precisare ulteriormente nelle "Disposizioni inerenti all'inserimento paesaggistico" che "L'ambito si presenta attualmente come degradato, essendo in prevalenza utilizzato come deposito di materiali. Primo obiettivo dell'ATR dovrà dunque essere quello di eliminare la situazione in incuria anche 'ricucendo' l'area interna all'ATR con il contesto agricolo circostante". Sotto questo profilo, se si esclude la condizione secondo la quale l'edificabilità è subordinata all'approvazione di piano attuativo, non può quindi affermarsi che l'impianto, siccome destinato all'esercizio di un'attività produttiva – artigianale, contrasti con le previsioni dello strumento urbanistico avuto riguardo alla destinazione di zona, siccome espressamente vocata al "trasferimento di attività artigiane attualmente site in ambiti a destinazione mista o residenziale, di talché l'autorizzazione ex art. 208 T.U. dell'Ambiente non comporta una variazione dell'atto pianificatorio, se non avuto esclusivo riguardo alle modalità di attuazione dell'intervento"; 2) quanto alla asserita compatibilità con la vigente classificazione acustica, [...] [avuto riguardo al] Piano di Classificazione acustica approvato con successiva deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 in data 7 novembre 2016 costituente parte integrante del vigente PGT, i) la destinazione di zona impressa all'ATS Fornaci dal Documento di Piano, che si trova per di più "in posizione defilata rispetto alle destinazioni residenziali", esclude in radice che l'area sia collocabile in classe acustica II non compatibile con l'attività, mentre la classe III è più consona ad una siffatta destinazione ed allocazione dell'ambito; ii) e, in ogni caso, la Relazione Tecnica al citato Piano di Classificazione Acustica a pagina 45 prevede espressamente che si debba adeguare la classificazione acustica all'atto dell'attuazione dello ATR e "procedere al suo aggiornamento con specifica variante" (previsione ribadita anche alla pagina 46). Anche con riferimento al tema della compatibilità acustica, un'autorizzazione alla realizzazione dell'impianto non si pone pertanto in contrasto con gli obiettivi e le previsioni del PGT e, segnatamente, del Piano di Classificazione Acustica».

3. Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, il Comune di Dubino impugnava la suddetta deliberazione, chiedendone l'annullamento per il seguente motivo: «Violazione e falsa applicazione dell'articolo 208 del d.lgs. 152/2006 violazione e falsa applicazione dell'articolo 14 della legge 241/1990 eccesso di potere per difetto di istruttoria» con cui si rilevava che la Provincia non avrebbe motivato la scelta posta in essere in dissenso rispetto al parere comunale, con riferimento ad alcuni dei profili ostativi evidenziati dal Comune in sede di Conferenza di Servizi, ovvero la necessità della preventiva pianificazione attuativa, e l'incompatibilità con la classificazione acustica comunale.

4. Si costituivano in giudizio la Provincia di Sondrio e la società proponente controinteressata, Sestri S.r.l., instando per la reiezione del ricorso, del quale deducevano l'infondatezza nel merito e, in sede preliminare, ne contestavano l'inammissibilità per carenza di interesse attuale all'impugnazione.

5. Nel contempo Sestri S.r.l., nel gennaio 2020, in ossequio alle prescrizioni condizionanti indicate ai punti 1 e 2 dell'autorizzazione, presentava il progetto di schermatura dell'impianto di Recupero e Messa in Riserva come prescritto alla lettera a) della determinazione gravata. L'Ente Gestore del SIC esprimeva parere favorevole in data 20 gennaio 2020.

6. Nel dicembre del 2020 l'autorizzazione unica n. 240/2019 era volturata in favore della S.r.l. Ecofornace, succeduta a Sestri S.r.l. nella gestione dell'azienda.

7. Con domanda in data 5 maggio 2022 indirizzata alla Riserva, alla Provincia di Sondrio e al Comune di Dubino, Ecofornace chiedeva che venisse valutata la rispondenza, alle misure compensative imposte dall'autorizzazione, delle soluzioni progettuali volte a confinare in un ambito insonorizzato le attività di recupero e messa in riserva dei rifiuti speciali.

In conseguenza della suddetta istanza la Provincia di Sondrio, con comunicazione in data 7 giugno 2022 n. 504 indirizzata ad Ecofornace, al Comune di Dubino, ad ARPA, ad ATS Montagna e alla Riserva, convocava una conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona. Il 13 luglio 2022 la Riserva esprimeva il proprio parere favorevole sulle soluzioni progettuali proposte dalla ricorrente in ordine alle misure compensative imposte alla lettera b)



dell'autorizzazione unica, mentre il Comune di Dubino faceva pervenire il proprio parere finale tardivamente. Con determinazione n. 675 in data 1° agosto 2022, la Provincia di Sondrio concludeva infine positivamente l'iter procedimentale di approvazione delle opere compensative prescritte dall'Ente gestore del SIC, dando al contempo atto dell'avveramento della condizione sospensiva alla quale era stata subordinata l'efficacia dell'autorizzazione unica del 2019.

8. Nella memoria depositata in vista dell'udienza di discussione, la Provincia e Sestri S.r.l., oltre ad insistere per la fondatezza delle rispettive tesi difensive, sollevavano eccezione di improcedibilità del ricorso, per non avere il Comune impugnato il provvedimento di approvazione delle misure compensative, adottato dalla Provincia nel 2022.

9. All'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del 5 luglio 2023 la causa era trattenuta in decisione.

10. Il Collegio ritiene di poter prescindere dalla disamina delle eccezioni preliminari sollevate dalle parti resistenti, stante la palese infondatezza nel merito del ricorso, per le ragioni di seguito indicate.

10.1. La dedotta incompatibilità dell'autorizzazione rilasciata dalla Provincia di Sondrio con il PGT del Comune di Dubino non costituisce in alcun modo un elemento viziante dell'atto gravato, in quanto è lo stesso art. 208 D. Lgs. 152/2006 a stabilire che tale atto autorizzatorio viene rilasciato, ove necessario, anche in variante allo strumento urbanistico comunale, circostanza peraltro ribadita nel dispositivo provvedimento, testualmente riportato («*Osservato che, per effetto del regime particolare e derogatorio introdotto dalla norma di che trattasi [art. 208 cit. n.d.r.], la localizzazione dell'impianto può essere assentita anche su un'area incompatibile secondo le previsioni dello strumento urbanistico che, in tal caso, resta automaticamente variato in senso conforme alla destinazione dell'impianto autorizzato, senza dunque che sia necessario attivare la complessa procedura di variazione dello strumento urbanistico prevista dalla normativa di settore (TAR Campania, Napoli, Sez. V, 1 aprile 2015 n. 1883; TAR Piemonte, Torino, Sez. I, 13 luglio 2012 n. 877; TAR Campania, Napoli, Sez. I, 17 giugno 2011 n. 3243) [...] determina l. Ai sensi dell'art. 208 del D. Lgs. 152/2006 e s.m.i., di autorizzare, occorrendo con valore di variante al vigente PGT del Comune di Dubino, la soc. Sestri S.r.l. [...] a realizzare e gestire l'impianto*», estratto dall'atto impugnato).

10.2. Inoltre la Provincia appare aver preso compiutamente in esame, legittimamente disattendendole, le valutazioni comunali afferenti al profilo acustico, all'aspetto urbanistico e alla dedotta necessità della preventiva approvazione del piano attuativo. Sotto il profilo urbanistico, nel considerato n. 1 dell'autorizzazione si dà atto, in termini generali ma esaustivi, che la destinazione produttiva – artigianale già prevista dal PGT è pienamente idonea a ricomprendere la realizzazione dell'impianto della Sestri S.r.l., di talché l'intervento non si pone in contrasto con lo strumento urbanistico e con le finalità in esso espresse. Quanto all'aspetto acustico, il considerato n. 2 dell'autorizzazione evidenzia invece come la classificazione coerente con la destinazione urbanistica prevista dal PGT (auspicabile trasferimento di attività artigianali – produttive) sia la III, pienamente compatibile con l'installazione e l'operatività dell'impianto, e della quale lo stesso Piano di Classificazione Acustica comunale prevede la possibilità di recepimento in sede attuativa dell'ATR.

10.3 L'unico elemento di discordanza viene espressamente individuato dall'Amministrazione nella necessità, prevista dal PGT, della preventiva adozione di un piano attuativo. Orbene, rispetto a tale argomento di non allineamento viene in soccorso il considerato n. 1, ove la Provincia dichiara apertamente che l'autorizzazione unica può essere rilasciata «*con gli effetti derogatori e, occorrendo [...] di variante*» rispetto allo strumento urbanistico, oltre che il dispositivo dell'autorizzazione stessa, ove l'ente provinciale stabilisce «*di autorizzare, occorrendo con valore di variante al vigente PGT del Comune di Dubino*» l'intervento originariamente richiesto da Sestri. La previsione è dunque superata dall'autorizzazione, ai sensi dell'art. 208 D. Lgs. 152/2006.

La motivazione, tenuto conto dell'approfondita valutazione dell'intervento posta in essere nell'ambito del procedimento, appare nel complesso sufficiente, anche con riferimento a quanto dedotto al considerato n. 1, nel quale si dà atto che la previsione in esame afferisce alle modalità realizzative, non ai contenuti del progetto.

Il tutto, con legittima applicazione dello schema procedimentale della conferenza di servizi istruttoria previsto per il rilascio dell'autorizzazione ex art. 208 D. Lgs. 152/2006, nella quale l'ente procedente può determinarsi in dissenso rispetto ai pareri acquisiti presso le altre amministrazioni coinvolte nel procedimento, motivando la diversa decisione adottata.

11. In virtù delle considerazioni che precedono il ricorso, siccome infondato, va respinto.

12. Le spese del giudizio vengono compensate tra le parti, in ragione della complessità della fattispecie oggetto di causa.

(*Omissis*)