

Destinazione agricola impressa ad un fondo sede di un impianto di trattamento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi

T.A.R. Veneto, Sez. IV 23 dicembre 2024, n. 3767 - Mezzanzanica S.p.A. (avv. Linzola) c. Comune di Parabiago (avv.ti Ferraris e Robaldo).

Edilizia e urbanistica - Variante generale del P.G.T. - Attribuzione di destinazione di “tessuto agricolo” - Riduzione del consumo del suolo - Destinazione agricola impressa ad un fondo sede di un impianto di trattamento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi - Legittimità.

(Omissis)

FATTO

Con ricorso notificato in data 24 febbraio 2021 e depositato il 25 febbraio successivo, la società ricorrente ha impugnato la deliberazione del Consiglio comunale di Parabiago n. 80 del 25 novembre 2020, recante controdeduzione alle osservazioni ed approvazione della Variante Generale del P.G.T., nella parte in cui è stata attribuita alle aree di sua proprietà la destinazione di “tessuto agricolo”, ricomprendendole altresì tra quelle che concorrono alla riduzione del consumo del suolo.

La ricorrente è proprietaria di un'area, estesa circa 56.500 mq e situata nel Comune di Parabiago (foglio 18, mappali 171, 174, 1389, 1460, 1461, 1464, 1687, 1691, 1700, 1701, 1702 e 1703, foglio 17, mappali 445, 447, 449 e 451, foglio 12, mappali 2315, 2317 e 2318), localizzata sulla strada vicinale dei Boschi di Ravello di Ponente a sud di Viale Lombardia (SP 109). In virtù di un provvedimento autorizzativo regionale del 24 febbraio 2000 sulla stessa è stato installato un impianto di trattamento e recupero di rifiuti speciali non pericolosi, oggetto di ampliamento nel 2004, con annessa costruzione di un fabbricato avente una superficie di 1.800 mq, giusta autorizzazione provinciale (n. 1891 del 12 luglio 2004). L'autorizzazione è stata rinnovata dalla Provincia sia nel 2005 che nel 2009. In data 10 luglio 2019, il Comune di Parabiago ha rilasciato alla ricorrente il permesso di costruire n. PAE-350-2013 finalizzato a consentire l'ampliamento del capannone situato sulle predette aree, per una superficie complessiva di 7.200 mq. Con provvedimento prot. n. 5320 del 27 maggio 2019, la Città Metropolitana di Milano ha autorizzato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 208 del D. Lgs. n. 152 del 2006, il rinnovo dell'autorizzazione all'esercizio in capo alla ricorrente dell'impianto di trattamento di rifiuti speciali non pericolosi fino al mese di febbraio 2029. Con la deliberazione consiliare n. 24 del 7 maggio 2020, il Comune di Parabiago ha adottato la Variante generale al P.G.T., attraverso la quale una parte del compendio interessata dallo svolgimento dell'attività produttiva – ossia un'area di circa 34.500 mq – è stata destinata a “tessuto agricolo”. La ricorrente, ritenendo lesiva della propria posizione la richiamata previsione urbanistica, ha presentato le proprie osservazioni chiedendo la classificazione dell'area a zona produttiva. Con la deliberazione consiliare n. 80 del 25 novembre 2020, l'Amministrazione comunale ha controdedotto alle osservazioni presentate dalla ricorrente, respingendole, e ha approvato la Variante generale al P.G.T.; in particolare è stata confermata la destinazione dell'area a “tessuto agricolo” impressa in sede di adozione della Variante, prevedendo altresì il suo concorso alla riduzione del consumo del suolo.

Assumendo l'illegittimità della scelta pianificatoria effettuata dal Comune, la ricorrente ne ha chiesto l'annullamento per violazione e falsa applicazione dell'art. 208, comma 6, del D. Lgs. n. 152 del 2006 e ss. mm., per falsa applicazione dell'art. 28 della N.T.A. del P.G.T., per difetto di istruttoria, per travisamento in via di fatto, per manifesta illogicità e per contraddittorietà.

Si è costituito in giudizio il Comune di Parabiago, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

In prossimità dell'udienza di merito, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa del Comune ha eccepito, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, mentre nel merito ne ha chiesto il rigetto; la difesa della ricorrente ha controdedotto all'eccezione formulata dalla difesa del Comune, deducendone l'infondatezza, e ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

All'udienza di smaltimento del 7 novembre 2024, svoltasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, il Collegio, preso atto delle istanze di passaggio in decisione della causa sugli scritti e senza discussione presentate dai difensori delle parti, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. Si può prescindere dallo scrutinio dell'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa del Comune – fondata sul presupposto che la disciplina pianificatoria comunale non impatterebbe sulla destinazione produttiva dell'area su cui è situato l'impianto gestito dalla ricorrente, nella vigenza dell'autorizzazione rilasciata dalla Città Metropolitana,



ovvero fino al mese di febbraio 2029, e comunque nemmeno sarebbe precluso in futuro l'ampliamento del medesimo sito produttivo, potendo utilizzare la ricorrente la procedura derogatoria di cui all'art. 208 del D. Lgs. n. 152 del 2006 –, in quanto il ricorso è infondato nel merito.

2. Con l'unica censura del ricorso si assume l'illegittimità della destinazione agricola impressa all'ambito di proprietà della ricorrente in sede di approvazione della Variante Generale al P.G.T. di Parabiago, poiché ciò sarebbe in contrasto con l'effettivo utilizzo dell'area, non avente affatto una vocazione agricola e, al contrario, caratterizzata dalla presenza di un impianto di trattamento di rifiuti, debitamente autorizzato dalla Città Metropolitana di Milano.

2.1. La doglianza è infondata.

In via di premessa va evidenziato che, in materia di pianificazione urbanistica, deve essere riconosciuta al Comune un'ampia discrezionalità, con la conseguenza che la posizione dei privati risulta recessiva rispetto alle determinazioni dell'Amministrazione, in quanto scelte di merito non sindacabili dal giudice amministrativo, salvo che non siano inficiate da arbitrarietà o irragionevolezza manifeste, ovvero da travisamento dei fatti in ordine alle esigenze che si intendono nel concreto soddisfare, potendosi derogare a tale regola solo in presenza di situazioni di affidamento qualificato dei privati a una specifica destinazione del suolo, nel caso non sussistenti (Consiglio di Stato, IV, 14 novembre 2023, n. 9758; IV, 21 agosto 2023, n. 7881; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 4 novembre 2024, n. 3010; IV, 3 maggio 2024, n. 1346; IV, 22 febbraio 2024, n. 492; IV, 11 luglio 2022, n. 1662; II, 25 gennaio 2022, n. 165; 12 marzo 2021, n. 653; 21 settembre 2018, n. 2121; 28 dicembre 2020, n. 2613; 19 luglio 2018, n. 1768; 27 febbraio 2017, n. 451).

In coerenza con quanto rilevato, nemmeno sussiste un divieto di reformatio in peius della precedente zonizzazione urbanistica, in quanto l'Amministrazione gode di un'ampia discrezionalità nell'effettuazione delle proprie scelte, che relega l'interesse dei privati alla conferma (o al miglioramento) della previgente disciplina ad interesse di mero fatto, non tutelabile in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, IV, 5 giugno 2023, n. 5464; IV, 20 aprile 2023, n. 4015; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 5 giugno 2024, n. 1699; IV, 22 febbraio 2024, n. 492; II, 14 dicembre 2020, n. 2492; II, 7 luglio 2020, n. 1291; II, 14 febbraio 2020, n. 309; II, 17 aprile 2019, n. 868; II, 27 febbraio 2018, n. 566; II, 15 dicembre 2017, n. 2393). Si deve poi sottolineare come la finalità connessa alla limitazione del consumo di suolo libero perseguita nella specie dal Comune resistente (cfr. Carta del consumo del suolo - PdR4: all. 10 al ricorso) appare certamente idonea a supportare le scrupolate scelte pianificatorie (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 25 gennaio 2022, n. 165).

Quanto alla legittimità dell'azonamento di un'area a verde agricolo, deve ritenersi ormai condiviso in giurisprudenza l'orientamento secondo il quale «... l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo. Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione “de futuro” sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio” (così, Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710, §. 6.). Sino al punto di ritenere legittima la scelta pianificatoria della c.d. “opzione zero” a seguito della quale lo strumento urbanistico non consente più, de futuro, l'ulteriore consumo di suolo» (Consiglio di Stato, IV, 24 gennaio 2023, n. 765; anche, IV, 30 ottobre 2024, n. 8670; IV, 14 settembre 2023, n. 8325; IV, 19 luglio 2023, n. 7070; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 28 dicembre 2020, n. 2613; II, 17 aprile 2019, n. 868).

Peraltro, può accadere che la destinazione di un'area a verde agricolo, con divieto di edificazione, non implichi necessariamente che si debbano soddisfare in modo diretto e immediato interessi agricoli, ma piuttosto può essere finalizzata al perseguimento di esigenze di ordinato governo del territorio, legate alla necessità di impedire ulteriori edificazioni, ovvero di garantire l'equilibrio delle condizioni di vivibilità, assicurando la quota di valori naturalistici e ambientali necessaria a preservare tale equilibrio, come accade nella fattispecie de qua (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, IV, 30 ottobre 2024, n. 8670; II, 31 luglio 2023, n. 7407; VI, 2 novembre 2021, n. 7308; IV, 12 febbraio 2013, n. 830; 16 novembre 2011, n. 6049; T.A.R. Lombardia, Milano, , IV, 4 novembre 2024, n. 3010; IV, 22 febbraio 2024, n. 492; IV, 19 febbraio 2024, n. 423; IV, 5 dicembre 2023, n. 2951).

2.2. In sede di controdeduzioni alle osservazioni della ricorrente, l'Amministrazione comunale, nel respingere sia la richiesta di ripristino della destinazione produttiva delle aree in cui è situato l'impianto di trattamento dei rifiuti, sia di nuova classificazione a zona produttiva delle aree contigue, da una parte ha rilevato che “la Variante PGT non modifica la disciplina impressa dai procedimenti provinciali approvati. La suddetta disciplina autorizzativa, rimandando ad un tempo determinato e a specifiche caratteristiche di attività svolta, sottende però ad un principio pianificatorio completamente diverso da quello del PGT che, viceversa, trasforma in via generale e temporalmente definitiva l'area. Ciò premesso la scelta della variante PGT è quella di collegare la specifica area al più ampio contesto rurale, dove l'insediamento in questione (e i contermini) rappresentano un elemento minoritario rispetto alla compattezza degli spazi

aperti e alla destinazione agricola prevalente”; dall’altra ha evidenziato che, per l’area contigua a quella oggetto di autorizzazione ex art. 208 del D. Lgs. n. 152 del 2006, “vale la disciplina impressa dai procedimenti approvati che non sono in alcun modo modificati dalla variante PGT. Ciò premesso si sottolinea come la Variante PGT abbia preso atto della procedura puntuale e straordinaria che ha condotto l’area alla disciplina urbanistica vigente classificandola in modo specifico. Tale disciplina, proprio per il carattere di unicità, non può essere equiparata alle restanti aree produttive” (all. 7 al ricorso).

Come risulta evidente, il Comune ha preso atto dell’attuale presenza sulle aree di un impianto di trattamento dei rifiuti, debitamente autorizzato dalla Città Metropolitana di Milano ai sensi dell’art. 208 del D. Lgs. n. 152 del 2006, cui consegue una automatica variante dello strumento urbanistico comunale e la correlata conformazione della destinazione delle aree fino alla cessazione degli effetti della predetta autorizzazione (Consiglio di Stato, IV, 18 luglio 2022, n. 6088); tuttavia, per quanto riguarda l’area non interessata dall’impianto, ha ritenuto di non mutarne la pregressa destinazione agricola in produttiva e, per la parte occupata dall’impianto, soggetta alla citata autorizzazione ex art. 208 del D. Lgs. n. 152 del 2006, ha ritenuto di classificarla come agricola in ragione del contesto rurale in cui è situata, prendendo tuttavia atto che la destinazione conferita dalla Variante comunale non pregiudica l’efficacia e la perdurante validità della richiamata autorizzazione rilasciata dalla Città Metropolitana (ossia fino al febbraio 2029: all. 22 al ricorso). Tale situazione è stata recepita anche a livello grafico nella Tavola “PdR 1 - Ambiti di applicazione della disciplina del piano delle regole” con un apposito simbolo attestante la presenza di una “Area con procedimento ex art. 208 del D.Lgs 152/2006” (all. 2 del Comune).

In tal senso, il Comune ha sottolineato il differente piano su cui operano l’autorizzazione produttiva, avente una portata puntuale e un’efficacia temporalmente determinata, e lo strumento pianificatorio generale che ha invece un effetto a tempo indeterminato e di portata generale: ciò risulta coerente con quanto affermato da questo Tribunale con riguardo al rapporto tra l’autorizzazione per l’attività produttiva e il Piano urbanistico comunale, poiché è fisiologico che le loro previsioni possano non coincidere, avendo già il legislatore stabilito l’automatica prevalenza della prima sul secondo, almeno per il periodo in cui è efficace l’autorizzazione allo svolgimento dell’attività produttiva. Difatti, *“la circostanza che il provvedimento di approvazione della realizzazione di impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti determini automaticamente una variazione allo strumento urbanistico comunale non può certo significare che tale variante abbia carattere definitivo e non sia piuttosto da considerare operante sino alla cessazione degli effetti dell’autorizzazione cui è collegata. Sul punto la normativa (...) non prende specifica posizione, limitandosi a stabilire che l’approvazione del progetto di un impianto di trattamento dei rifiuti costituisce variante allo strumento urbanistico comunale e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori. Tuttavia si rinviengono nel sistema una serie di indici che inducono a qualificare come temporanea e provvisoria la variazione dello strumento urbanistico, ancorandone la durata a quella del presupposto provvedimento autorizzatorio, alla cui scadenza deve ritenersi automaticamente ripristinata la previgente destinazione urbanistica dell’area con tutte le connesse conseguenze. Un primo aspetto di rilievo è costituito dalla stretta correlazione tra il rilascio dell’autorizzazione alla realizzazione e messa in funzione dell’impianto di smaltimento dei rifiuti e il connesso effetto di variante allo strumento urbanistico che ciò determina, necessariamente funzionale a rendere attuabile l’intervento. L’interesse (pubblico) all’introduzione, in deroga alla regola generale, di una destinazione d’uso funzionale allo svolgimento di una attività considerata di preminente rilievo generale sussiste nella misura in cui tale attività risulta da attuare oppure in essere, mentre laddove la stessa nel frattempo sia venuta meno non risulta più persistere alcuna ragione per derogare all’assetto urbanistico preesistente. Di conseguenza, l’eventuale riconoscimento di una ultrattività alla destinazione impressa in sede di approvazione del progetto relativo all’impianto di smaltimento si giustificerebbe soltanto in ragione di una preesistenza fattuale, non filtrata attraverso alcuna valutazione in ordine alla permanenza di un interesse pubblico a tale mantenimento. Ulteriormente, la richiamata ultrattività della destinazione altererebbe anche l’ordine legale delle competenze in materia di destinazione d’uso dei suoli, visto che il Comune verrebbe definitivamente spogliato, in assenza di una espressa previsione di legge, della sua potestà urbanistica, attribuendo una portata estensiva alla normativa derogatoria (ossia all’art. 208, comma 6, del D. Lgs. n. 152 del 2006), che invece deve essere interpretata in maniera molto puntuale, ammettendosi la deroga alla richiamata competenza comunale soltanto nella perduranza dei presupposti, anche temporali, individuati dal legislatore (sul riparto delle competenze in tale ambito, cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, II, 22 aprile 2021, n. 1031)”* (T.A.R. Lombardia, Milano, III, 24 gennaio 2022, n. 155; cfr. anche, Consiglio di Stato, IV, 17 luglio 2024, n. 6427).

2.3. Non valgono a smentire le richiamate conclusioni le pronunce di questo Tribunale attraverso le quali è stata ritenuta illegittima la classificazione ad Ambiti agricoli di interesse strategico (A.A.S.) impressa attraverso il P.T.C.P. (Piano territoriale di coordinamento provinciale) approvato nel 2014 alle aree di proprietà della ricorrente oggetto della presente controversia, poiché tale classificazione avrebbe richiesto la sussistenza dell’effettiva e reale vocazione agricola delle aree, che si rinviene esclusivamente in presenza dei presupposti individuati specificatamente dalla deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. VIII/8059 del 19 settembre 2008; nella specie, essendo stata esclusa la sussistenza in concreto di alcuno dei presupposti individuati dalla Regione Lombardia attraverso la richiamata deliberazione, è stato ritenuto illegittimo l’azionamento delle aree di proprietà della ricorrente ad Ambiti agricoli di interesse strategico, in sede di approvazione del P.T.C.P. (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 18 settembre 2018, n. 2105 e n. 2106).



Tuttavia, come già rilevato in precedenza, ciò non confligge con la scelta, in sede di approvazione dello strumento urbanistico comunale, di imporre alle predette aree la destinazione a verde agricolo, con divieto di edificazione, sebbene le stesse non siano destinate allo svolgimento dell'attività agricola, e nemmeno ne abbiano le caratteristiche, in quanto in tal modo si possono, legittimamente, perseguire esigenze di ordinato governo del territorio, legate alla necessità di impedire ulteriori edificazioni, ovvero di garantire l'equilibrio delle condizioni di vivibilità del contesto. La destinazione agricola impressa in sede di piano urbanistico comunale è qualitativamente differente rispetto a quella attribuita in sede di strumento pianificatorio provinciale (o metropolitano): nel primo caso si può legittimamente utilizzare il procedimento ex art. 208 del D. Lgs. n. 152 del 2006 per installare un impianto di trattamento rifiuti, mentre nel secondo caso la natura prescrittiva e prevalente della destinazione impressa da uno strumento pianificatorio sovracomunale rende non così scontata una tale possibilità (T.A.R. Lombardia, Milano, II, 12 marzo 2021, n. 653; II, 23 luglio 2020, n. 1433).

Neppure assumono rilievo le previsioni contenute nel nuovo Piano territoriale metropolitano, essendo stato approvato lo stesso successivamente all'approvazione del P.G.T. impugnato nella presente sede (cfr. all. 12 e 17 al ricorso).

2.4. Alla stregua di quanto sottolineato, risulta evidente che le contestazioni formulate dalla parte ricorrente afferiscono al merito delle scelte dell'Amministrazione, palesando un differente punto di vista rispetto a quest'ultima, assolutamente soggettivo, che non può trovare ingresso in questa sede (cfr. T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 3 maggio 2024, n. 1346; IV, 22 febbraio 2024, n. 492; anche, Consiglio di Stato, IV, 12 settembre 2023, n. 8275).

2.5. Ne discende l'infondatezza dell'esaminato motivo.

3. All'infondatezza della scrutinata doglianza, segue l'integrale rigetto del ricorso.

4. Avuto riguardo alle peculiarità della controversia e alla sua risulenza, le spese di giudizio possono essere compensate tra le parti.

(Omissis)

