

PIANIFICAZIONE URBANISTICA E AUTORIZZAZIONI AMBIENTALI: CORRELAZIONI E COMPETENZE

DI FEDERICO VANETTI ED ENRICA IPPOLITO

T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. II 22 aprile 2021, n. 1031 – Pres. Est. Caso - Comune di Lecco (avv. Boifava) c. Provincia di Lecco (avv. Gandino), P.V.S. S.r.l. (avv.ti Luca Prati, Elisabetta Scotti e Elena Capone), ATS Brianza, ARPA Lombardia, Ufficio d'Ambito di Lecco - Azienda Speciale, Regione Lombardia, Parco Adda Nord (n.c.)

L'autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 è idonea a produrre effetti novativi sulla pianificazione territoriale costituendo variante anche in contrasto con il parere del Comune, essendo un procedimento speciale con caratteristiche proprie il cui atto finale deve essere inteso come inerente a ogni aspetto autorizzatorio di localizzazione e realizzazione dell'impianto. Il pericolo di un giustificato sacrificio della competenza comunale non si ravvisa laddove le ragioni di interesse pubblico di cui si fa portatore il Comune siano valutate nella conferenza dei servizi

La sentenza in esame affronta la correlazione tra competenze di pianificazione del territorio e le autorizzazioni di carattere ambientale aventi ad oggetto progetti di interesse pubblico generale.

In particolare, partendo da due orientamenti giurisprudenziali contrastanti, il TAR Lombardia giunge a ritenere che il Comune non abbia un potere di veto sull'approvazione di un progetto di interesse pubblico generale sovraordinato anche qualora tale progetto comporti una variazione agli strumenti urbanistici comunali.

L'assunto di tale decisione è che il Comune possa esprimere il suo dissenso in seno alla conferenza di servizi nell'ambito della quale, tuttavia, gli altri enti coinvolti possono anche ravvisare un interesse sovracomunale che giustifichi il sacrificio di competenza del primo.

Un primo orientamento giurisprudenziale¹ riteneva che il rilascio dell'autorizzazione unica ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006 fosse necessariamente subordinato all'emissione di un parere favorevole del Comune in seno alla conferenza di servizi, laddove la stessa comportasse variazione allo strumento urbanistico.

Un secondo orientamentoⁱⁱ, a cui aderisce anche il TAR Lombardia, ritiene invece che l'autorizzazione possa essere rilasciata anche a fronte di un parere negativo dell'ente comunale, qualora la maggioranza degli enti partecipanti si esprima favorevolmente.

La decisione è interessante in quanto la normativa ambientale, in particolare il d.lgs. n. 152/2006, prevede il rilascio di diverse autorizzazioni da parte di enti diversi dal Comune che comportano effetti di variante urbanistica.

Innanzitutto, rileva l'autorizzazione per gli interventi di bonifica ai sensi dell'art. 242, comma 7, secondo cui questa sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente compresi, in particolare, quelli relativi alla valutazione di impatto ambientale e costituisce, altresì, variante urbanisticaⁱⁱⁱ.

Sebbene molte Regioni abbiano delegato ai Comuni il rilascio di tali autorizzazioni, è evidente che, laddove la competenza sia regionale o ministeriale l'approvazione del progetto di bonifica potrebbe anche comportare variazione allo strumento urbanistico in quanto espressamente previsto dalla legge e ciò anche in caso di dissenso del Comune.

Se in molti casi l'effetto di variante ha natura meramente temporanea per autorizzare l'esecuzione di interventi di bonifica, potrebbero anche verificarsi delle situazioni in cui la variazione degli strumenti urbanistici produca effetti duraturi, se non addirittura permanenti. Infatti, qualora l'autorizzazione avesse ad oggetto un progetto di messa in sicurezza permanente, gli effetti di variante urbanistica potrebbero sostanziarsi in una revisione e/o deroga degli indici di permeabilità normalmente previsti dagli strumenti urbanistici comunali, con il che l'autorizzazione potrebbe superare tali parametri urbanistici.

Altro esempio di autorizzazione espressamente prevista dal d.lgs. 152/2006 è poi quella dell'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) ai sensi dell'art. 208 di cui alla sentenza in esame, soprattutto per quanto riguarda impianti di rifiuti. Mentre una medesima previsione si ritrova anche con riferimento all'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) ai sensi dell'art. 29-quater richiesta ad alcune tipologie di aziende per autorizzare, a determinate condizioni, l'esercizio di un impianto o di parte di esso.

In tal caso l'effetto di variante potrebbe durare finché perdura l'autorizzazione, rilevando che l'approvazione di detti progetti riveste molto spesso carattere sovracomunale, con il che la relativa approvazione potrebbe intervenire anche se in conflitto con le scelte localizzative dell'amministrazione comunale.

La sentenza in esame, quindi, potrebbe anche assumere un importante rilievo a fronte dei futuri interventi governativi europei per il rilancio dell'economia attraverso il finanziamento di interventi strategici anche di interesse sovracomunale.

ⁱ Ex multis TAR Emilia-Romagna, Parma, 24 giugno 2015 n. 196;

ⁱⁱ Ex multis TAR Liguria, Sez. I, 23 maggio 2012 n. 723; TAR Campania, Napoli, Sez. V, 14 luglio 2020 n. 3086;

ⁱⁱⁱ L'art. 242, comma 7 del d.lgs. 152/2006 dispone che "Qualora gli esiti della procedura dell'analisi di rischio dimostrino che la concentrazione dei contaminanti presenti nel sito è superiore ai valori di concentrazione soglia di rischio (CSR), il soggetto responsabile sottopone alla regione, nei successivi sei mesi dall'approvazione del documento di analisi di rischio, il progetto operativo degli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le

ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale, al fine di minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito. [...] La regione, acquisito il parere del comune e della provincia interessati mediante apposita conferenza di servizi e sentito il soggetto responsabile, approva il progetto, con eventuali prescrizioni ed integrazioni entro sessanta giorni dal suo ricevimento. Tale termine può essere sospeso una sola volta, qualora la regione ravvisi la necessità di richiedere, mediante atto adeguatamente motivato, integrazioni documentali o approfondimenti al progetto, assegnando un congruo termine per l'adempimento. In questa ipotesi il termine per l'approvazione del progetto decorre dalla presentazione del progetto integrato. Ai soli fini della realizzazione e dell'esercizio degli impianti e delle attrezzature necessarie all'attuazione del progetto operativo e per il tempo strettamente necessario all'attuazione medesima, l'autorizzazione regionale di cui al presente comma sostituisce a tutti gli effetti le autorizzazioni, le concessioni, i concerti, le intese, i nulla osta, i pareri e gli assensi previsti dalla legislazione vigente compresi, in particolare, quelli relativi alla valutazione di impatto ambientale, ove necessaria, alla gestione delle terre e rocce da scavo all'interno dell'area oggetto dell'intervento ed allo scarico delle acque emunte dalle falde. L'autorizzazione costituisce, altresì, variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, di urgenza ed indifferibilità dei lavori.”