RGA online
Rivista Giuridica dell' Ambiente

Numero 60 Gennaio 2025

LOCALIZZAZIONE DI IMPIANTI DI GESTIONE DEI RIFIUTI IN VARIANTE E DISSENSO DEL COMUNE

DI FABRIZIO DONEGANI

T.A.R. LOMBARDIA, Milano, Sez. IV, 26 novembre 2024, n. 3364

L'autorizzazione all'insediamento di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti può essere rilasciata e costituire variante allo strumento urbanistico comunale anche in presenza di una determinazione non favorevole del Comune interessato.

Proprio perché l'autorizzazione diventa atto di pianificazione particolare e contestualmente il Comune viene "privato" di una scelta pianificatoria, l'Amministrazione procedente si deve sostituire al Comune nelle valutazioni proprie di una variante urbanistica e deve illustrare, in modo adeguato, le ragioni per le quali il dissenso manifestato dal Comune è superabile.

Poiché gli impianti di gestione dei rifiuti costituiscono opere di pubblica utilità, non può negarsi in capo al Comune un onere di collaborazione in sede di conferenza di servizi per valutare quanto meno una diversa localizzazione.

La sentenza del 26 novembre 2024, n. 3364, resa dal T.A.R. Lombardia, Milano, offre spunti di riflessione significativi sul rapporto tra l'autorizzazione ambientale di un impianto di smaltimento e recupero dei rifiuti e il titolo edilizio che ne legittima la realizzazione.

La fattispecie è disciplinata dall'articolo 208 del Testo unico dell'ambiente, che prevede il rilascio di un'autorizzazione unica, la quale, oltre a sostituire ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, "*costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori*" (comma 6).

Il rilascio dell'autorizzazione è preceduto dalla convocazione di una conferenza di servizi, alla quale partecipano gli uffici regionali e l'autorità d'ambito competenti, nonché gli enti locali sul cui territorio ricadrà l'impianto. La conferenza di servizi si conclude con l'espressione di una decisione assunta a maggioranza, che dovrà fornire "*adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza*" (comma 3)[i].

La fattispecie

In questo quadro si colloca la vicenda decisa dal T.A.R. Milano, epilogo di un contenzioso iniziato nel 2021 che vede protagonisti un'impresa attiva nell'edilizia stradale, il Comune di Lecco e la Provincia di Lecco.

Nel 2020 l'impresa ottiene dalla Provincia l'autorizzazione ai sensi dell'art. 208 D.Lgs. 152/2006 per la realizzazione e la gestione di un impianto di stoccaggio e messa in riserva di rifiuti non pericolosi (materiali edili di risulta) in Comune di Lecco.

L'area individuata per la realizzazione dell'impianto, a livello urbanistico, ricade all'interno del tessuto urbano consolidato e fa parte di un Ambito di Trasformazione Urbana a vocazione residenziale, ragione per la quale il Comune, in sede di conferenza dei servizi, esprime parere negativo all'insediamento dell'impianto.

La decisione della conferenza dei servizi, assunta a maggioranza, conclude però per la fattibilità del progetto e la Provincia rilascia l'autorizzazione unica, nella quale si dà atto, ai sensi dell'art. 208, co. 6, D.Lgs. 152/2006, che l'approvazione del progetto comporta variante urbanistica, nonché dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

L'inesistenza di un "potere di veto" del Comune alla localizzazione dell'impianto

Il Comune impugna l'autorizzazione unica avanti il T.A.R. Milano, contestando l'illegittimità della variante urbanistica, che, secondo il Comune, sarebbe possibile solo con il suo parere favorevole, in quanto unico titolare del potere pianificatorio.

L'autorizzazione unica si limiterebbe a semplificare la procedura, inglobando anche l'eventuale variante urbanistica, ma non esclude la necessità del parere comunale favorevole alla variante[ii].

Il T.A.R. Milano, con sentenza del 22 aprile 2021, n. 1031, rigetta il motivo di ricorso relativo alla necessità del parere favorevole del Comune per potere dare luogo alla variante urbanistica, aderendo così all'orientamento giurisprudenziale prevalente, secondo il quale l'autorizzazione può essere rilasciata anche in presenza di una determinazione non favorevole del Comune interessato, diventando essa stessa strumento di pianificazione puntuale per l'insediamento dell'impianto[iii].

L'art. 208 D.Lgs. 152/2006 delinea pertanto un procedimento speciale, con caratteristiche proprie, che spiega effetti sostanziali sulle competenze amministrative, il cui atto finale inerisce a ogni aspetto autorizzatorio di localizzazione e realizzazione dell'impianto e trova il suo fondamento nei principi di sussidiarietà e adeguatezza, sanciti dall'articolo 118 della Costituzione, che devono ispirare il riparto delle competenze amministrative a livello locale.

Il Consiglio di Stato, adito dal Comune, conferma la decisione del T.A.R., sottolineando come l'art. 208 D.Lgs. 152/2006 preveda una deroga al normale quadro degli assetti procedimentali e sostanziali, senza che possa riconoscersi al Comune alcun "potere di veto" rispetto alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti (Consiglio di Stato, sentenza 28 giugno 2022, n. 5376).

L'adeguata motivazione rispetto al parere contrario del Comune

La sentenza del T.A.R. Milano n. 1031/2021 (confermata in appello) respinge la pretesa del Comune di esercitare un "potere di veto" alla localizzazione degli impianti, ma accoglie la doglianza circa l'insufficiente motivazione del provvedimento.

Il T.A.R. rileva infatti che la decisione finale adottata dalla conferenza dei servizi e il provvedimento autorizzatorio rilasciato non forniscono una motivazione adeguata rispetto alle ragioni per cui, nel bilanciamento degli opposti interessi e in presenza del parere negativo del Comune, si è ritenuto prevalente e preferibile l'insediamento dell'impianto, rispetto alle scelte pianificatorie comunali.

Proprio perché l'autorizzazione diventa atto di pianificazione particolare e contestualmente il Comune viene "privato" di una scelta pianificatoria, l'Amministrazione procedente si deve sostituire al Comune nelle valutazioni proprie di una variante urbanistica.

Tale statuizione non ha formato oggetto di impugnativa avanti al Consiglio di Stato e la Provincia, in dichiarata attuazione della sentenza di primo grado, adotta un nuovo provvedimento, che, confermando la precedente autorizzazione, ne integra la motivazione in merito agli aspetti urbanistici e alle ragioni di dissenso espresse dal Comune.

È tale nuova autorizzazione a formare oggetto del ricorso deciso con la sentenza in commento ed è nuovamente il Comune a promuovere il giudizio, contestando la motivazione del nuovo provvedimento, ritenendola insufficiente.

Il T.A.R. Milano, con sentenza 26 novembre 2024, n. 3364[iv], respinge il ricorso, ritenendo che la motivazione del nuovo provvedimento sia adeguata in ordine alle ragioni che consentono di autorizzare la variante urbanistica nonostante il dissenso espresso dal Comune.

In particolare, il T.A.R. ritiene adeguata la motivazione laddove sottolinea la reversibilità degli effetti dell'autorizzazione ambientale (e della connessa variante urbanistica), in quanto il provvedimento ha una durata non superiore a dieci anni, vincolata all'effettiva permanenza dell'attività produttiva. Non si tratta quindi di una irreversibile trasformazione della destinazione urbanistica, quanto di una "*sospensione temporanea delle previsioni di piano, che riprenderanno a produrre efficacia allorché l'autorizzazione cesserà i propri effetti*".

Il T.A.R. giudica adeguata la motivazione anche nella parte in cui osserva che l'area sulla quale sorgerà l'impianto fa parte di un Ambito di Trasformazione Urbana, la cui attuazione è subordinata all'approvazione di uno strumento di secondo livello. La (temporanea) variante prevista dall'autorizzazione unica, pertanto, andrebbe ad incidere su una previsione urbanistica ancora da sviluppare, sicché "*non appare sussistere alcun concreto ostacolo all'attuazione dell'ATU come prevista dal PGT*".

Infine, il T.A.R. riconosce la correttezza della motivazione del nuovo provvedimento laddove la Provincia giudica la localizzazione del nuovo impianto conforme alle previsioni del P.T.C.P., nonché alle previsioni della L.R. 31/2014 in materia di consumo di suolo.

Questi elementi (la temporaneità degli effetti della variante, la possibilità di dare attuazione all'A.T.U., la compatibilità dell'intervento con la normativa provinciale e regionale) portano il T.A.R. a ritenere adeguatamente motivato il provvedimento e legittimamente superato il parere contrario reso dal Comune in sede di conferenza dei servizi.

L'onere del Comune di indicare una diversa localizzazione dell'impianto

C'è un altro aspetto che merita di essere sottolineato. Il T.A.R. rileva infatti che il Comune, in sede di conferenza dei servizi, si è opposto alla localizzazione senza proporre soluzioni alternative, nonostante si tratti di un'opera di pubblica utilità.

Per tale ragione "*non può negarsi in capo al Comune un onere di collaborazione in sede di conferenza di servizi per valutare quanto meno una diversa localizzazione*".

La giurisprudenza in materia di autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti aveva già sottolineato che i rapporti tra gli enti, in sede di conferenza di servizi, debbano essere improntati alla leale collaborazione, pur nel rispetto delle reciproche prerogative, anche costituzionalmente tutelate[v].

La sentenza in commento declina concretamente tale principio, individuando uno specifico onere, in capo al Comune dissenziente, di indicare una soluzione alternativa alla localizzazione dell'impianto.

Ciò che si vuole evitare è il cosiddetto effetto NIMBY (*not in my back yard*, già censurato dalla sentenza del T.A.R. Milano n. 1031/2021 intervenuta sulla vicenda), ossia l'opposizione a priori alla realizzazione di opere di pubblica utilità, specie se tale opposizione (*sub specie* di una contrarietà alla variante urbanistica, non accompagnata dalla proposta di una diversa localizzazione) proviene da un'amministrazione invitata a partecipare alla conferenza dei servizi e costituzionalmente tenuta a cooperare lealmente per il conseguimento dell'interesse pubblico.

Lo sfavore del T.A.R. nei confronti di un siffatto contegno procedimentale ha un risvolto in sede di valutazione dell'adeguatezza della motivazione dell'autorizzazione unica rilasciata, che sarà parametrata all'adeguatezza del parere contrario, ossia alla capacità di quest'ultimo di esprimere le ragioni di merito che suggeriscono una diversa localizzazione dell'impianto, ulteriori rispetto al richiamo al mero rispetto delle previsioni urbanistiche.

[i] Sul calcolo delle maggioranze in seno alla conferenza di servizi convocata ai sensi dell'articolo 208, si segnala la recente pronuncia del Consiglio di Stato, sez. IV, 08/10/2024, n. 8086, in base alla quale "*il calcolo delle maggioranze in sede di conferenza di servizi va condotto in base al numero di Amministrazioni coinvolte: se, in base alle proprie competenze, una medesima Amministrazione esprime, attraverso i propri uffici od organi, più pareri all'interno del medesimo procedimento, basta anche un solo parere negativo per determinare in tal senso la volontà di quella Amministrazione in merito alla domanda in esame*".

[ii] Affermano tale principio T.A.R. Emilia-Romagna, Parma, sez. I, 24/06/2015, n. 196; T.A.R. Piemonte, Torino, sez. I, 13/04/2017

[iii] Consiglio di Stato, sez. IV, 18/07/2022, n. 6088; Consiglio di Stato, sez. IV, 10 agosto 2020, n. 4991; T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 25/10/2024, n. 847; T.A.R. Piemonte, Torino, sez. II, 15/12/2022, n.1119

[iv] Dopo che, con sentenza non definitiva dell'11 novembre 2021, n. 2511, il T.A.R. Milano aveva rigettato l'azione di ottemperanza promossa in via principale dal Comune, convertendo l'azione in ordinario giudizio impugnatorio sulla nuova determinazione provinciale.

[v] Consiglio di Stato, sez. IV, 28/06/2022, n. 5376, *cit,*; Consiglio di Stato, sez. IV, 10 agosto 2020, n. 4991, *cit.*