

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, sent. n. 1890 del 5 agosto 2022 (ud. del 6 luglio 2022)

Pres. Nunziata, Est. Papi

Rifiuti. Natura dell'Autorizzazione unica regionale. Art. 208 d. lgs. n. 152/2006.

L'autorizzazione unica regionale disciplinata dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 costituisce anche titolo abilitativo edilizio alla realizzazione dell'impianto di smaltimento o recupero di rifiuti, posto che le autonome e specifiche attribuzioni in materia spettanti all'amministrazione comunale rifluiscono nella prevista Conferenza di servizi, in cui si vede coinvolta la stessa Amministrazione comunale e che rappresenta il luogo procedimentale deputato alla complessiva valutazione del progetto presentato. Nel provvedimento autorizzatorio in esame sono state, cioè, riunite e concentrate dal legislatore tutte le competenze amministrative di verifica e controllo di compatibilità con le varie prescrizioni urbanistiche, di pianificazione settoriale, nonché l'accertamento dell'osservanza di ogni possibile vincolo afferente alla realizzazione dell'impianto in armonia col territorio di riferimento, dal momento che l'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006, assegna al provvedimento regionale conclusivo del procedimento una funzione sostitutiva di tutti gli atti e provvedimenti ordinariamente di competenza di altre autorità territoriali, ivi compresa l'eventuale variante urbanistica.

T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, sent. n. 1890 del 5 agosto 2022 (ud. del 6 luglio 2022)

N. 01890/2022 REG.PROV.COLL.

N. 02769/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2769 del 2015, proposto dal Comune di Tavazzano con Villavesco, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Pietro Ferraris ed Enzo Robaldo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio 'fisico' presso lo studio dell'avvocato Enzo Robaldo in Milano, Piazza Eleonora Duse, 4;
contro

Provincia di Lodi, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Bezzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
nei confronti

OMISSIS S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Orizio e Antonio Ditto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio 'fisico' presso lo studio dell'avvocato Antonio Ditto in Milano, Corso di Porta Vittoria, 28;

per l'annullamento

previa sospensione cautelare dell'efficacia:

- della determinazione dirigenziale n. REGDE/743/2015 del 23 settembre 2015, con cui il dirigente dell'area 3 della Provincia di Lodi ha rilasciato alla OMISSIS S.r.l. l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) di cui agli artt. 29-quater e 29-sexies del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 per la realizzazione e gestione, nel Comune di Tavazzano con Villavesco, di un impianto di trattamento di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi;
- dei verbali delle conferenze di servizi del 5 novembre 2014, del 26 febbraio 2015, del 31 marzo 2015, del 16 aprile 2015 e del 15 luglio 2015;
- nonché di tutti gli atti connessi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Lodi e di OMISSIS S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Data per letta nell'udienza pubblica straordinaria del giorno 6 luglio 2022, celebrata nelle forme di cui all'art. 17 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80 convertito in Legge 6 agosto 2021, n.113 ed al Decreto Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021, la relazione della dott.ssa Katuscia Papi e uditi per le parti i difensori, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società OMISSIS S.r.l. in data 5 marzo 2014 proponeva domanda di verifica di assoggettabilità alla procedura di VIA e contestuale istanza di AIA per la realizzazione, in Comune di Tavazzano con Villavesco, Località Lodivecchio n. 10, di un impianto di recupero di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi.

L'area era destinata dal PGT approvato nel 2009 in ambito TCP1 "Tessuto consolidato produttivo". L'art. 29 comma 7 delle NTA del Piano delle Regole vi vietava l'insediamento di alcune industrie insalubri, tra cui quelle che trattano rifiuti.

La Provincia di Lodi avviava la conferenza di servizi, nell'ambito della quale il Comune di Tavazzano con Villavesco esprimeva dapprima parere favorevole (Deliberazione di C.C. n. 15 del 15 aprile 2015) all'insediamento dell'impianto Bio Line *“subordinatamente all'espressione di pareri non ostativi di tutti gli enti preposti, al fine di garantire la sicurezza e l'assenza di rischi sanitari per la collettività di Tavazzano con Villavesco”*; e successivamente (Deliberazione di C.C. n. 26 del 6 luglio 2015), parere negativo in ragione del contrasto con la sopra richiamata previsione di PGT.

La Provincia riteneva che il pronunciamento dell'Amministrazione comunale fosse superabile, in quanto: *«il parere negativo espresso dal Comune di Tavazzano con Villavesco è superato dall'art. 208 comma 6 del D. Lgs. 152/2006 che prevede la variante automatica al PGT e pertanto non viene accolto»*.

Con Determinazione del Dirigente dell'Area 3 della Provincia di Lodi n. 743 del 23 settembre 2015 veniva pertanto rilasciata alla OMISSIS Autorizzazione Integrata Ambientale ex artt. 29 *quater* e 29 *sexies* D. Lgs. 152/2006, come richiesto dalla società.

2. Con il ricorso introduttivo della presente causa il Comune di Tavazzano con Villavesco impugnava gli atti indicati in epigrafe chiedendone l'annullamento, previa sospensione cautelare dell'efficacia, per i seguenti motivi:

I) *«Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Violazione degli artt. 29 quater, 29 sexies e 208 D. Lgs. 152/2006. Eccesso di potere per difetto di motivazione, per difetto di istruttoria, per mancata valutazione dei presupposti, per travisamento, per contraddittorietà e per illogicità manifesta»*, ove il Comune deduceva la carenza motivazionale del provvedimento con riferimento all'art. 208 comma 6 D. Lgs. 152/2006 circa la variante automatica al PGT, non avendo la Provincia dato conto delle ragioni per le quali le esigenze legate al rilascio dell'AIA erano prevalenti rispetto a quelle dello strumento urbanistico;

II) *«Violazione degli artt. 242 e ss. D. Lgs. 152/2006. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, per omessa valutazione dei presupposti, per travisamento dei fatti e difetto di motivazione. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990»* con cui si faceva rilevare come la porzione di terreno interessata dall'AIA era risultata inquinata, dunque la Provincia avrebbe dovuto posticipare l'avvio dell'attività oggetto di AIA al completamento della procedura di bonifica e al rilascio della relativa certificazione, e comunque al collaudo degli interventi di decontaminazione dell'area, ai sensi degli artt. 242 e ss. D. Lgs. 152/2006, e come richiesto dal Comune in sede di conferenza di servizi;

III) *«Violazione degli artt. 29 bis e seguenti del D. Lgs. 152/2006. Violazione dell'art. 24 D. Lgs. 105/2015. Violazione dell'art. 23 D. Lgs. 334/1999. Violazione dell'art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere per difetto di motivazione, per difetto di istruttoria e per omessa valutazione dei presupposti,*

per travisamento dei fatti», per omesso svolgimento della consultazione popolare prevista dal citato art. 23 D. Lgs. 334/1999 e dall'art. 24 D. Lgs. 105/2015.

Si costituivano in giudizio la Provincia di Lodi e la OMISSIS, resistendo al ricorso.

3. La domanda cautelare, trattata alla camera di consiglio del 17 dicembre 2015, era respinta con ordinanza n. 1693/2015, recante la seguente motivazione: *«nel bilanciamento dei contrapposti interessi, deve ritenersi recessivo quello del Comune ricorrente, considerato che non emergono, dalla documentazione versata agli atti del giudizio, profili di nocività per la salute pubblica, e che i motivi dedotti attengono a profili procedurali e formali»*.

A seguito dell'udienza pubblica di smaltimento del 28 novembre 2021 il Collegio, con ordinanza n. 197/2022, disponeva adempimenti istruttori a carico della Provincia in quanto: *«come emerge dagli atti di causa (v. documenti nn. 7-11 della produzione della difesa provinciale), l'AIA detenuta originariamente dalla ditta controinteressata, nelle more del giudizio, è stata volturata ad altra impresa (OMISSIS S.r.l.), nei cui confronti la Provincia di Lodi ha avviato procedimento di riesame dell'AIA ai sensi dell'art. 29-octies, comma 3, lett. a), del d.lgs. n. 152/2006; Considerato che l'esito di tale procedimento potrebbe essere rilevante ai fini della presente decisione; Ritenuto pertanto necessario, al fine del decidere, acquisire dalla Provincia una relazione nella quale venga chiarito se il procedimento di riesame dell'AIA originariamente impugnata si è concluso e, in caso affermativo, con quale esito»*.

La Provincia, che in relazione al procedimento pendente per il riesame dell'AIA aveva eccepito la sopravvenuta carenza di interesse in capo al Comune, depositava la propria relazione istruttoria il 19 maggio 2022, dalla quale emerge che la procedura *ex art. 29 octies* comma 3 lettera 'a' D. Lgs. 152/2006 volta al riesame dell'AIA impugnata (già volturata da OMISSIS alla società OMISSIS S.r.l.), non è conclusa.

4. All'udienza pubblica di smaltimento del 6 luglio 2022 la causa veniva trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Si prende in esame l'eccezione preliminare di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse alla decisione della causa, sollevata dalla Provincia.

L'eccezione è destituita di fondamento. Dalla relazione istruttoria depositata dall'Amministrazione resistente emerge invero che il procedimento di riesame dell'AIA non è ancora concluso.

Il ricorso può dunque essere scrutinato nel merito.

2. Si considerano le censure proposte dalla parte ricorrente.

2.1. Il primo motivo di gravame, afferente al difetto di motivazione relativamente alla prevalenza dell'AIA sullo strumento urbanistico generale del Comune di Tavazzano con Villavesco, non è fondato.

L'art. 208 comma 6 D. Lgs. 152/2006 stabilisce invero che: «6. Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. L'approvazione sostituisce 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».

Dalla disamina del dato testuale della disposizione, è evidente che l'Autorizzazione integrata costituisce *ex se* variante al Piano di Governo del Territorio ove ciò si renda necessario, e cioè in tutti i casi nei quali l'impianto oggetto di AIA non sia conforme al P.G.T.

Non è richiesta alcuna motivazione sul punto, in quanto lo strumento della conferenza di servizi, individuato dal legislatore per l'emissione dell'AIA, implica il necessario confronto tra tutti i soggetti portatori di interessi coinvolti, e la conseguente ponderazione e valutazione degli interessi stessi, fino alla sintesi derivante dall'accoglimento o meno dell'istanza.

In tal senso è consolidata la posizione della giurisprudenza: «L'autorizzazione unica regionale disciplinata dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 costituisce anche titolo abilitativo edilizio alla realizzazione dell'impianto di smaltimento o recupero di rifiuti, posto che le autonome e specifiche attribuzioni in materia spettanti all'amministrazione comunale rifluiscono nella prevista Conferenza di servizi, in cui si vede coinvolta la stessa Amministrazione comunale e che rappresenta il luogo procedimentale deputato alla complessiva valutazione del progetto presentato. Nel provvedimento autorizzatorio in esame sono state, cioè, riunite e concentrate dal legislatore tutte le competenze amministrative di verifica e controllo di compatibilità con le varie prescrizioni urbanistiche, di pianificazione settoriale, nonché l'accertamento dell'osservanza di ogni possibile vincolo afferente alla realizzazione dell'impianto in armonia col territorio di riferimento, dal momento che l'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006, assegna al provvedimento regionale conclusivo del procedimento una funzione sostitutiva di tutti gli atti e provvedimenti ordinariamente di competenza di altre autorità territoriali, ivi compresa l'eventuale variante urbanistica» (TAR Lazio, Roma, II, 27 ottobre 2020, n. 10981; cfr.: TAR Piemonte, 18 febbraio 2015, n. 318; Tar Veneto, III, 5 novembre 2010, n. 5981).

2.2. Con il secondo motivo di ricorso il Comune lamentava l'omessa posticipazione dell'avvio dell'attività oggetto di AIA al completamento della procedura di bonifica dei luoghi, e al collaudo della decontaminazione dell'area, coerentemente con la richiesta formulata dal Comune in sede di conferenza di servizi.

Anche tale censura è destituita di fondamento. Invero, la subordinazione dell'efficacia dell'AIA al completamento della bonifica costituiva unicamente oggetto di una richiesta formulata dal Comune

contestualmente al parere negativo espresso nella conferenza. Tuttavia, le istanze e le condizioni apposte dalle P.A. partecipanti, ai pareri negativi rilasciati, non vengono trasfuse nel provvedimento finale e non ne vincolano il destinatario.

Né l'apposizione di una condizione sospensiva o di un termine iniziale veniva imposta dagli artt. 242 e ss. D. Lgs. 152/2006, che nulla dispongono in ordine agli effetti dell'autorizzazione integrata ambientale.

2.3. Parimenti infondato risulta il terzo motivo, afferente alla dedotta pretermissione della consultazione popolare di cui all'art. 23 D. Lgs. 334/1999, e 24 D. Lgs. 105/2015.

Il citato D. Lgs. 334/1999 veniva infatti abrogato, nel corso del procedimento qui in esame, dall'art. 33 comma 2 della Legge n.105 del 26 giugno 2015, vigente al tempo del rilascio dell'AIA, e dunque applicabile alla fattispecie secondo il principio del *tempus regit actum*. In tal senso: *«Il principio del 'tempus regit actum' deve essere coniugato con le problematiche connesse allo 'ius superveniens' e, di conseguenza, attraverso una interpretazione orientata a questi principi, il procedimento amministrativo, qualora non si esaurisca con l'immediata pronuncia conclusiva, debba essere definito in conformità alla disciplina vigente al momento della adozione del provvedimento finale»* (Consiglio di Stato, VII, 2 febbraio 2022 n. 741).

L'art. 24 del D. Lgs. 105/2015 stabilisce al comma 1 che: *«1. Il pubblico interessato deve essere tempestivamente messo in grado di esprimere il proprio parere sui singoli progetti specifici nei seguenti casi: a) elaborazione dei progetti relativi a nuovi stabilimenti di cui all'articolo 22 del presente decreto; b) modifiche di stabilimenti di cui all'articolo 18, qualora tali modifiche siano soggette alle disposizioni in materia di pianificazione del territorio di cui all'articolo 22; c) creazione di nuovi insediamenti o infrastrutture attorno agli stabilimenti qualora l'ubicazione o gli insediamenti o le infrastrutture possano aggravare il rischio o le conseguenze di un incidente rilevante secondo quanto stabilito dalle disposizioni in materia di controllo dell'urbanizzazione di cui all'articolo 22»*.

Nel caso di specie, nessuna delle ipotesi indicate dalla norma è ravvisabile.

Non si è invero in presenza di un'attività di progettazione (lettera a), né vi erano modifiche ai sensi della lettera 'b' (che in virtù del combinato disposto tra la medesima lettera 'b' art. 24 e gli artt. 18 e 22 D. Lgs. 105/2015 richiedono l'incremento del rischio o delle conseguenze di incidenti rilevanti), né qualificabili nelle fattispecie ricomprese nella lettera 'c' (che presuppongono anch'esse un aggravamento del rischio e delle conseguenze di incidenti rilevanti).

Invero, dalla documentazione acquisita agli atti del procedimento (e versata nel fascicolo di causa), risulta dimostrata l'assenza, con riferimento allo stabilimento Bioline, di detto aggravamento, in quanto la società SIC Società Italiana del Cloro S.r.l., che aveva affittato all'odierna controinteressata una parte dei terreni su cui sorge il suo stabilimento industriale, aveva attestato (doc. 3 del fascicolo

Bioline) che l'insediamento oggetto di AIA non avrebbe potuto aggravare il rischio già presente, in quanto non avrebbe introdotto nuove sostanze pericolose, non avrebbe comportato aumenti significativi dei quantitativi delle sostanze pericolose trattate, né il cambio di destinazione dei serbatoi, non avrebbe introdotto nuove tipologie o modalità di accadimento di scenari incidentali ipotizzabili, e non avrebbe determinato lo smantellamento o la riduzione della funzionalità dei sistemi ausiliari di sicurezza installati. La circostanza in tal modo dichiarata (assenza di incremento del rischio), del resto, mai veniva contestata dalla parte ricorrente.

Non sussistendo i presupposti per il necessario espletamento della consultazione popolare, deve ritenersi che la doglianza in esame sia destituita di fondamento.

3. In virtù delle considerazioni che precedono, ritiene il Collegio che il ricorso, siccome infondato, debba essere respinto.

4. Le spese del giudizio vengono compensate tra le parti, in ragione della peculiarità della fattispecie.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge per le ragioni indicate in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 6 luglio 2022, tenutasi con collegamento da remoto in videoconferenza tramite Microsoft Teams ai sensi dell'art. 17 del D.L. 9 giugno 2021, n.80 convertito in Legge 6 agosto 2021, n.113 e del Decreto Presidente del Consiglio di Stato del 28 luglio 2021, con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Alberto Di Mario, Consigliere

Katiuscia Papi, Primo Referendario, Estensore