



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 9059 del 2022, proposto da -OMISSIS- s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Salvino Brancaccio, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

***contro***

lo Sportello unico per le attività produttive di Lomazzo, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Aldo Russo e Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

della Provincia di Como, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenica Condello, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

del Comune di Vertemate con Minoprio, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Aldo Russo, Giovanni Corbyons, con domicilio digitale come da registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Giovanni Corbyons in Roma, via Cicerone n. 44;

del Parco delle Groane, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Paola Brambilla, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

del signor -OMISSIS- - Comitato Pastura da Vivere, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Ettore Ribolzi, con domicilio digitale come da registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sede di Milano, sezione terza, n. -OMISSIS-.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dello Sportello unico per le attività produttive di Lomazzo, della Provincia di Como, del Comune di Vertemate con Minoprio, del Parco delle Groane e del signor -OMISSIS- quale rappresentante del Comitato “Pastura da vivere”;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 4 luglio 2024 il Consigliere Emanuela Loria;

Viste le conclusioni delle parti come da verbale, anche quanto al passaggio in decisione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dal provvedimento del 15 novembre 2021 prot. n. 2357, emesso dallo Sportello unico delle attività produttive (Suap) del Comune di Lomazzo, recante il rigetto dell'istanza di autorizzazione unica presentata dall'appellante per la realizzazione di varianti sostanziali relative all'impianto di gestione dei rifiuti attraverso il compostaggio e il recupero, sito nel Comune di Vertemate con Minoprio – località Pastura, via Prà Siria, in Provincia di Como.

1.1. Il provvedimento di rigetto ha fatto seguito al parere sfavorevole della Conferenza dei servizi indetta per la valutazione dell'istanza di cui al verbale del 7 settembre 2021, nonché ai pareri del Comune di Vertemate con Minoprio prot. 7257 del 6.9.2021 (prot. Suap 1824), del Parco delle Groane prot. 1407 del 6 luglio 2021 (prot. Suap 1415), di A.T.S. Insubria prot. 98163 del 3 settembre 2021 (prot. Suap 1817), come integrato con parere prot. 98799 del 7 settembre 2021 (prot. Suap 1827), atti tutti impugnati unitamente alla comunicazione di chiusura del procedimento emessa dalla Provincia di Como prot. 37086 del 21 settembre 2021 e ai preavvisi di diniego.

1.2. Il provvedimento di rigetto, conclusivo del procedimento, consta di plurime motivazioni che concernono i seguenti profili:

- a) incompatibilità dell'intervento rispetto alla destinazione urbanistica dell'area sulla quale lo stesso andrebbe realizzato;
- b) incompatibilità dell'intervento rispetto alle prescrizioni di cui all'art. 206 *bis* della l.r. n. 16 del 2007;
- c) incompatibilità con le norme in materia di consumo di suolo, e in particolare con l'art. 2, comma 1, lett. c) della l.r. n. 31 del 2014;
- d) incompatibilità dell'intervento con le finalità di conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale e dei valori paesaggistici del territorio, salvaguardia del paesaggio e delle biodiversità;
- e) erroneità ed inattendibilità dei dati di partenza utilizzati dalla ricorrente per il calcolo dell'impatto odorigeno.

2. Con il ricorso r.g. n. -OMISSIS- proposto dinanzi al T.a.r. per la Lombardia, sede di Milano, la ditta la -OMISSIS- s.r.l. ha impugnato il provvedimento sopra indicato e gli ulteriori atti deducendo sia motivi relativi alla illegittimità procedimentale - quali l'incompetenza del Suap e

la violazione del contraddittorio procedimentale - sia motivi di illegittimità relativi al merito del diniego, vale a dire alle motivazioni che hanno supportato la decisione di non autorizzare la variante impiantistica, che avrebbe comportato un aumento della quantità dei rifiuti trattati presso l'impianto, con corrispondente aumento della superficie di platea impermeabilizzata tramite l'utilizzo di parte della superficie interna all'impianto (allo stato non pavimentata).

2.1. Con la sentenza n. -OMISSIS-/2022 il ricorso in primo grado è stato dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse in considerazione dell'intervenuta adozione della variante al Piano territoriale del Parco e quindi per l'applicabilità delle misure di salvaguardia di cui all'art. 18, comma 6, della l.r. n. 86/1983, così come modificato dalla l.r. n. 11/2000, secondo cui dalla data di pubblicazione della proposta di variante e sino alla data di pubblicazione della deliberazione della Giunta Regionale di approvazione del piano, e comunque per il termine massimo, non prorogabile, di 18 mesi, è vietato ogni intervento in contrasto con la proposta di variante adottata: pertanto, l'attuale vigenza delle misure di salvaguardia derivanti della variante nelle more adottata impedirebbe in ogni caso un positivo esito del procedimento autorizzatorio avviato.

Il primo giudice ha compensato le spese del giudizio.

3. Con l'appello in esame la ditta -OMISSIS- s.r.l. ha riproposto tutti i seguenti motivi già dedotti in primo grado:

*I. Illegittimità: incompetenza assoluta per materia. violazione dell'art. 196 c. 1 lett. d) T.U. ambiente, dell'art. 16 c. 1 lett. b) della L.R. 26/2003 e violazione del d.P.R. 160/2010. Eccesso di potere: contraddittorietà.*

Il Suap sarebbe incompetente in materia di autorizzazioni ambientali ai sensi dell'art. 208 T.U. Ambiente. Neanche il d.P.R. n. 160 del 2010 e la l.r. n. 6/2003 prevederebbero la competenza del Suap al rilascio della tipologia di autorizzazioni sopra indicate.

*II. Violazione art. 208 tua: errato calcolo delle maggioranze nell'ambito della conferenza.*

Il provvedimento impugnato avrebbe erroneamente affermato che la "conferenza dei Servizi si è conclusa con parere non favorevole" ma, invero, la conferenza di servizi avrebbe acquisito una netta maggioranza di pareri favorevoli all'accoglimento dell'istanza.

In particolare, il silenzio della Soprintendenza avrebbe il valore di un assenso ai sensi dell'art. 2 let. g) legge delega n. 124 del 2015 e art. 14 ter e 17 bis c. ter l. 241 della 1990.

Inoltre, il Parco delle Groane si sarebbe espresso favorevolmente, affermando che "il progetto prefigurato possa ritenersi compatibile con le vigenti norme di cui all'art. 206 bis della Legge Regionale n. 16 del 2007", mentre si sarebbe espresso in maniera non favorevole per quanto concerne il profilo della tutela ambientale, ma non per l'aspetto urbanistico.

Sotto ulteriore profilo l'appellante osserva di aver dato riscontro al preavviso di diniego, con controdeduzioni del 8 ottobre 2021, replicando e fornendo ulteriori chiarimenti ai pareri negativi del Comune, del Parco e di Ats, che sono indicati per relationem quali motivi ostativi

all'autorizzazione. Tuttavia, il Suap, con nota del 13 ottobre 2021, chiedeva agli Enti di far pervenire entro il 18 ottobre 2021 eventuali considerazioni su tali controdeduzioni al fine di poter poi procedere con la conclusione del procedimento, ma nessuno di tali enti ha inviato osservazioni o forniva riscontro. Le controdeduzioni inviate dalla ricorrente dovrebbero, quindi, intendersi, per gli Enti partecipanti alla Conferenza di Servizi, esaustive e chiarificatrici rispetto alle criticità evidenziate dagli Enti stessi nei suddetti pareri.

*III. Violazione dell'art. 10bis l. 241/1990: mancata indicazione dei motivi.*

Il Suap ha trasmesso due preavvisi di diniego che sarebbero entrambi privi di motivazione.

La motivazione *per relationem* utilizzata non sarebbe rispettosa del dettato dell'art. 10 bis della l. 241/1990 in quanto, rimandando ad una molteplicità di pareri contenenti innumerevoli questioni, non sarebbe dato capire quali di dette questioni siano state ritenute ostative dall'amministrazione procedente.

*IV. Eccesso di potere, contraddittorietà rispetto a precedente provvedimento: autorizzazione 371/2020.*

Dopo la chiusura della verifica di assoggettabilità a Via e della sentenza del T.a.r. per la Lombardia, la Provincia di Como ha emesso l'autorizzazione 371/2020, che ha escluso nel procedimento in questione la fase di VIA e contiene una serie di prescrizioni volte a definire i seguenti punti del procedimento: *“Misure relative alla viabilità, misure atte al contenimento degli odori e delle emissioni acustiche, misure atte al contenimento della capacità produttiva, piano di monitoraggio ambientale (Pma)”*.

In modo che all'appellante appare inspiegabile il Suap, anziché seguire le indicazioni della Provincia contenute in tale provvedimento, ha rimesso in discussione aspetti già definiti quali, ad esempio, l'impatto odorigeno e l'aspetto della biodiversità.

*V. Violazione di legge in relazione all'art. 208 TUA. Eccesso di potere: carenza e illogicità di motivazione - travisamento, errata valutazione di elementi e presupposti di fatto. Contraddittorietà.*

In punto di conformità urbanistica del progetto l'appellante sostiene che la motivazione del provvedimento sarebbe carente ed illogica: secondo la tesi del Suap, infatti, l'autorizzazione già concessa alla ricorrente *ex art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006* non avrebbe comportato un cambio di destinazione di tutta l'area dell'impianto, ma solo dell'area interessata da una parte degli interventi edilizi (sembrerebbe che solo l'area del capannone e/o l'area pavimentata abbia cambiato destinazione).

La restante area, invece, pur essendo area interna all'impianto e rientrante nella superficie autorizzata, non avrebbe cambiato destinazione e, quindi, sarebbe ancora oggi da considerarsi agricola.

La tesi dell'Amministrazione contrasterebbe con il contenuto espresso dell'art. 208 c. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 laddove si prevede che l'autorizzazione *“costituisce, ove occorra, variante allo*

*strumento urbanistico*”, sicché la disposizione avrebbe un effetto legale automatico poiché l’articolo menzionato costituirebbe norma speciale “a carattere eccezionale che deroga, per superiori esigenze pubbliche, al normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti” (Cons. Stato, sent. n. 5659/2015).

Inoltre, l’autorizzazione ai sensi dell’art. 208 potrebbe essere concessa anche in deroga allo *strumento urbanistico* (comma 6 dell’art. 208) e conseguentemente, allo stato, non rileverebbe un’eventuale difformità.

Il provvedimento presenterebbe una contraddittorietà anche con il precedente provvedimento con cui era stata autorizzata la realizzazione di parte dell’impianto (di “*sistemi depurativi (fossa Imhoff e trincee di sub irrigazione)*”) nell’area da considerarsi ora agricola.

*VI. Violazione dell’art. 206 bis l.r. 16/2007. eccesso di potere: carenza e illogicità di motivazione - travisamento, errata valutazione di elementi e presupposti di fatto.*

Con il provvedimento impugnato il Suap ha respinto le controdeduzioni della ricorrente e ha confermato, facendole proprie, le considerazioni del Comune di Vertemate in merito alla presunta incompatibilità del progetto di variante con le norme di salvaguardia del Parco e in particolare con l’art. 206 bis l.r. 16 del 2007: all’interno del territorio del Parco delle Groane non sarebbe assentibile alcun intervento edilizio e sarebbe da equiparare la costruzione di una platea in cemento alla costruzione di un edificio.

L’appellante sostiene che ai sensi dell’art. 206 bis comma 5 della l.r. 16/2007 (norma di salvaguardia) l’intervento non sarebbe incompatibile con la norma di salvaguardia: il divieto, infatti, riguarderebbe esclusivamente la costruzione di nuovi edifici ma non riguarderebbe la generica categoria dei manufatti né nella disposizione si farebbe riferimento al generico concetto di costruzione di cui alla l. 380 del 2001.

*VII. Violazione dell’art. 2 c.1 l.r. 31/2014 – D.G.R. 7860/2018. Eccesso di potere: carenza e illogicità di motivazione - travisamento, errata valutazione di elementi e presupposti di fatto.*

Il provvedimento impugnato afferma che “*l’ampliamento incide sulle norme in materia di consumo di suolo*” ex art. 2 c. 1 lett. c) l.r. n. 31 del 2014.

Invero tale disposizione non sarebbe di diretta applicazione ma si tratterebbe di una norma di programma volta a indirizzare l’attività di normazione degli enti locali. In ogni caso la norma richiamata (art. 2) smentisce quanto sostenuto dal Suap perché definisce il consumo di suolo come “*la trasformazione per la prima volta, di una superficie agricola*”. La norma sul consumo di suolo è ispirata a tutelare aree che sono destinate all’agricoltura per sottrarle alla trasformazione.

Non vi sarebbe il consumo di suolo ove l’intervento fosse autorizzato poiché nel caso in esame non vi è alcun terreno destinato all’agricoltura ma le aree che si intende pavimentare si trovano già incluse in un impianto industriale.

*VIII. Eccesso di potere: carenza di motivazione, motivazione apparente, errata valutazione di elementi e presupposti di fatto, contraddittorietà.*

Il richiamato parere del Parco sarebbe immotivato anche perché la compatibilità ambientale è stata anche confermata dalla Provincia di Como nell'ambito del provvedimento di autorizzazione paesaggistica rilasciata in data 12 luglio 2021 e nel provvedimento della Provincia di Como 371/2020.

Del resto, la viabilità di accesso all'impianto sarebbe esterna al Parco sicché i mezzi diretti all'impianto non attraverserebbero il Parco stesso.

Inoltre, anche le sentenze del T.a.r. per la Lombardia n. -OMISSIS- del 2020 e del Consiglio di Stato n. -OMISSIS- del 2021 avrebbero confermato che il progetto non comporta impatti significativi sul traffico.

*IX. Eccesso di potere: carenza di istruttoria, travisamento, errata valutazione di elementi e presupposti di fatto.*

Con il nono motivo l'appellante si duole per il fatto che il provvedimento amministrativo impugnato ha richiamato il parere negativo di ATS Insubria prot. 98163 del 3 settembre 2021 (prot. Suap 1817), come integrato con parere prot. 98799 del 7 settembre 2021 (prot. Suap 1827) sotto il profilo dell'impatto odorigeno.

Invero, l'errore in cui sarebbe incorsa l'impresa per calcolare l'impatto odorigeno (confusione tra dato di flusso e dato di concentrazione) è meramente materiale e ciò sarebbe stato facilmente verificabile. Del resto l'impresa ha chiarito tale aspetto nelle sue controdeduzioni dell'8 ottobre 2021 per cui tale elemento non avrebbe dovuto inficiare la legittimità dell'istanza presentata dall'impresa interessata all'autorizzazione.

4. Lo Sportello unico per le attività produttive, la Provincia di Como, il Parco delle Groane, il Signor -OMISSIS-, in proprio e in qualità di Presidente e legale rappresentante *pro tempore* del Comitato "Pastura da vivere", si sono costituiti in giudizio.

4.1. In particolare la difesa del Parco ha fatto presente che, successivamente rispetto alla notificazione del ricorso, si è verificato il sequestro penale dell'impianto a seguito di sopralluogo in data 7 novembre 2022 dei Carabinieri forestali e la Provincia di Como con determina 778/2022 ha diffidato la società al ripristino della situazione di legalità dell'impianto.

4.2. Con ordinanza n. -OMISSIS-/2022 il Collegio ha respinto la domanda cautelare.

4.3. L'appellante ha depositato istanza di revoca dell'ordinanza cautelare ai sensi degli artt. 58 e 98 c.p.a. poiché nelle more del giudizio, in data 2 marzo 2023, è stato emesso il decreto di dissequestro da parte del Pubblico Ministero subordinato all'adempimento delle prescrizioni ex art. 318 *ter* d.lgs. 152 del 2006 impartite dai Carabinieri del Nucleo Operativo ecologico di Milano e asseverate dall'Arpa Lombardia, oltre che al pagamento della sanzione irrogata.

Inoltre, sarebbe decaduta per superamento dei termini massimi previsti ai sensi dell'art. 12, comma 3, d.P.R. n. 380 del 2001, la disciplina di salvaguardia, ritenuta applicabile, da parte del

T.a.r. per la Lombardia, nelle more dell'approvazione definitiva della variante.

4.4. Con ordinanza n. -OMISSIS- il Collegio ha preso atto della rinuncia resa, con dichiarazione a verbale, alla domanda cautelare.

4.5. Le parti appellate hanno depositato memorie, in vista della pubblica udienza, con le quali hanno rappresentato che, nelle more del giudizio, è stata definitivamente approvata la variante generale di PGT 2023 con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 28 febbraio 2024 (pubblicata all'albo pretorio del sito istituzionale del Comune il giorno 22 marzo 2024 per 15 giorni consecutivi).

La variante 2023, per quanto concerne l'area oggetto del contenzioso in esame, ha peraltro confermato la conformazione e la tutela della destinazione agricola propria del paesaggio agrario in cui si inserisce e caratterizza l'ambito in questione.

4.6. Le parti intime hanno inoltre eccepito l'improcedibilità per difetto di interesse dell'appello poiché sarebbe stato necessario impugnare l'approvazione degli atti di pianificazione in variante (pende invero ricorso dinanzi al T.a.r. sulla delibera di adozione n.rg -OMISSIS-/2023, con fissazione udienza al 19 dicembre 2024).

4.7. Nella memoria di replica depositata il 13 giugno 2024 l'appellante:

- ha eccepito la tardività della memoria depositata *ex art.* 73 c.p.a. dal Comune il 3 giugno 2024 alle ore 12,00 per violazione degli artt. 73 c. 1 c.p.a. e 4 disp. att. c.p.a.;
- ha rilevato l'infondatezza degli argomenti difensivi sia del Comune sia della Provincia di Como;
- in relazione alla memoria ai sensi dell'art. 73 c.p.a del Comitato "*Pastura da vivere*" ha posto in rilievo di avere impugnato in primo grado, con ricorso r.g. n. -OMISSIS-/2023, anche l'atto di approvazione definitiva della variante e in ogni caso di avere ancora interesse alla decisione del presente giudizio giacché tale evenienza non osterebbe all'accoglimento della domanda e il rilascio dell'autorizzazione richiesta *ex art.* 208 TUA potrebbe avvenire in deroga allo strumento urbanistico vigente.

4.8. Con la memoria di replica depositata il 13 giugno 2024 il Signor -OMISSIS- e il Comitato hanno chiesto, in via subordinata rispetto al rigetto dell'appello, che venga disposta la sospensione del giudizio ai sensi degli artt. 79 c.p.a. e 295 c.p.a., essendo pregiudiziale la decisione del T.a.r. sul citato ricorso r.g. n. -OMISSIS-/2023 avverso la Variante del PGT.

5. Alla pubblica udienza del 4 luglio 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Preliminarmente il Collegio rappresenta che, per ragioni di economia decisionale e motivazionale, si può prescindere dallo scrutinio di tutte le eccezioni e, in particolare, di quella sollevata dall'appellante in relazione alla dedotta tardività della memoria depositata dal Comune ai sensi dell'art. 73 c.p.a., di quella sollevata dalle appellate in relazione alla eccepita sopravvenuta carenza di interesse alla decisione, e anche di quella sollevata in via gradata dal signor -OMISSIS- e dal Comitato in relazione alla sospensione del giudizio ai sensi degli artt. 79 c.p.a. e 295 c.p.a., stante la complessiva infondatezza nel merito dell'appello, avuto riguardo alla

complessiva riproposizione delle censure di prime cure, indipendentemente da ogni altro giudizio o procedura pendente in altra sede (non si ravvisano, in ogni caso, gli estremi per disporre ai sensi di legge la sospensione del giudizio).

7. I primi due motivi attengono alla regolarità del procedimento seguito: con il primo viene sollevata la questione della incompetenza del Suap ad emettere le autorizzazioni ambientali ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. 152/2006. che invece competerebbero alle Regioni oppure alle Province, come nella Regione Lombardia, per delega della Regione. Inoltre, vi sarebbe una contraddittorietà interna del provvedimento che da un lato ha affermato la competenza del SUAP dall'altro ha integralmente richiamato il parere provinciale.

7.1. Il primo motivo è infondato.

Il decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, contiene il Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico

per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008.

L'art. 38 citato, rubricato "Impresa in un giorno" semplifica e riordina la disciplina dello sportello unico per le attività produttive

In particolare, ai sensi dell'art. 2 d.P.R. n. 160 del 2010, "... è individuato il SUAP quale unico soggetto pubblico di riferimento territoriale per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi, e quelli relativi alle azioni di localizzazione, realizzazione, trasformazione, ristrutturazione o riconversione, ampliamento o trasferimento, nonché cessazione o riattivazione delle suddette attività, ivi compresi quelli di cui al decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. (...)"

4. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli impianti e le infrastrutture energetiche, le attività connesse all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e di materie radioattive, gli impianti nucleari e di smaltimento di rifiuti radioattivi, le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, nonché le infrastrutture strategiche e gli insediamenti produttivi di cui agli articoli 161 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163".

Pertanto, lo sportello unico costituisce l'unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva e fornisce, altresì, una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento, ivi comprese quelle di cui all'art.14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241; laddove esso non sia sostituito o affiancato nell'attività di istruttoria da soggetti privati accreditati («Agenzie per le imprese»).

La citata disposizione non prevede in alcun modo un'esclusione del ruolo del Suap per le autorizzazioni ai sensi dell'art. 208 d.lgs. 152/2006, per cui – ad eccezione degli ambiti espressamente esclusi dalla disposizione regolamentare - il SUAP svolge il ruolo di autorità

precedente del procedimento principale e, come previsto dal citato art. 2, provvede *“all’inoltro telematico della documentazione alle altre amministrazioni che intervengono nel procedimento, le quali adottano modalità telematiche di ricevimento e di trasmissione”*.

Tali disposizioni relative al Suap non hanno modificato l’attribuzione delle competenze in capo alle diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento, ma hanno reso il Suap l’organo (comunale) che emette il provvedimento finale dopo aver raccolto gli atti di tutte le amministrazioni e gli enti coinvolti, come è avvenuto nel caso di specie.

Invero, il comma II dell’art. 4 d.P.R. n. 160 del 2010, dispone che *“Le comunicazioni al richiedente sono trasmesse esclusivamente dal SUAP; gli altri uffici comunali e le amministrazioni pubbliche diverse dal comune, che sono interessati al procedimento, non possono trasmettere al richiedente atti autorizzatori, nulla osta, pareri o atti di consenso, anche a contenuto negativo, comunque denominati e sono tenute a trasmettere immediatamente al SUAP tutte le denunce, le 12 domande, gli atti e la documentazione ad esse eventualmente presentati, dandone comunicazione al richiedente”*.

Ciò significa che il Suap funge da unico canale informativo sia verso le Amministrazioni che verso i soggetti istanti ed emette il provvedimento finale sulla base dei pareri delle Amministrazioni competenti sui vari aspetti, senza che ciò alteri il sistema delle competenze.

Pertanto, in tale logica ordinamentale, la contraddittorietà dedotta dall’appellante per essere stato espressamente citato il parere della Provincia non è ravvisabile, considerato che il provvedimento è stato adottato dal Suap (autorità precedente) sulla base del provvedimento di chiusura del procedimento, pervenuto dalla Provincia.

8. Con il secondo motivo di ricorso si ipotizza la violazione dell’art. 208 d.lgs. n. 152 del 2006 in quanto, a parere della ricorrente, sarebbero state calcolate in modo errato le maggioranze, non considerando ad esempio i pareri favorevoli dei funzionari appartenenti alle stesse Amministrazioni ma a distinti uffici e il silenzio assenso della Soprintendenza.

#### 8.1. Il motivo è infondato.

Giova richiamare l’art. 208, comma 3, d.lgs. n. 152 del 2006 che stabilisce che *“Alla conferenza dei servizi partecipano (...) i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d’ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l’impianto, nonché il richiedente l’autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti”*.

Inoltre, *“la decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza”*.

Da tali disposizioni si desume che 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.

Nel caso in esame non vi è dubbio sul fatto che si sono espressi in senso sfavorevole sia il Comune sia il Parco sia ATS sicché sarebbe stato comunque indispensabile superare motivatamente tali posizioni nettamente contrarie.

Destituita di fondamento è anche la tesi per cui, a fronte della trasmissione da parte del SUAP agli Enti contrari all'autorizzazione delle proprie controdeduzioni in data 8 ottobre 2021, poiché gli enti contrari non hanno presentato ulteriori osservazioni, tali osservazioni andrebbero intese come esaustive rispetto alle criticità evidenziate che quindi sarebbero superate. La tesi prova troppo giacché il Comune, ATS e il Parco si erano già formalmente dichiarati contrari all'autorizzazione sicché il loro silenzio dopo le controdeduzioni non può essere considerato come superamento della motivata posizione contraria formalmente espressa in sede di Conferenza di servizi.

9. Con il terzo motivo di ricorso, l'appellante sostiene che il Suap avrebbe trasmesso due preavvisi di diniego entrambi privi di motivazione e ciò non avrebbe consentito di esercitare efficacemente il diritto alla partecipazione procedimentale mediante la presentazione delle osservazioni ai sensi dell'art. 10 *bis* l. n. 241 del 1990 s.m.i.

9.1. Il motivo è infondato.

In primo luogo giova rilevare che l'appellante ha partecipato alla conferenza di servizi del 7 settembre 2021, che si è conclusa con il rilievo dei pareri non favorevoli espressi da parte del Parco delle Groane, dell'A.T.S. Insubria e dall'Amministrazione Comunale del Comune di Vertemate con Minoprio e dunque con la decisione della conferenza di servizi contraria alla variante proposta.

Successivamente, prima con atto prot. n. 1951 del 24 settembre 2021, richiamato il citato verbale della Conferenza di servizi del 7 settembre 2021 e preso atto della comunicazione di chiusura del procedimento della Provincia, il SUAP inviava, ai sensi dell'art. 10 *bis* della l. 241/1990, la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza in questione.

Inoltre, su sollecitazione della ricorrente il Suap, con nota prot. 1976 del 28 settembre 2021, specificava ulteriormente le ragioni ostative all'accoglimento dell'istanza, allegando altresì i pareri negativi di Comune, Parco e ATS. La ricorrente ha presentato le proprie controdeduzioni l'8 ottobre 2021

Conseguentemente non può dirsi che non le fossero chiare le motivazioni dell'atto finale contrario alla variante sostanziale.

10. Con il quarto motivo la ricorrente ipotizza un'ipotetica contraddittorietà del provvedimento impugnato con la nota n. 371 del 2020 della Provincia giacché dopo questo provvedimento il SUAP avrebbe inspiegabilmente rimesso in discussione aspetti già definiti, quali ad esempio l'impatto odorigeno.

10.1. Il motivo è infondato.

Invero, con la nota n. 371/2020, la Provincia non ha rilasciato alcuna autorizzazione, ma ha solo stabilito di escludere dalla procedura di valutazione ambientale il progetto per modifiche sostanziali dei quantitativi trattati nell'impianto di gestione rifiuti speciali non pericolosi, peraltro dettando una serie di prescrizioni e demandando a una successiva istruttoria per l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto, che infatti si è conclusa in senso sfavorevole alla luce dei pareri negativi rilasciati da Parco e Comune.

Conseguentemente, non è dato registrare alcuna contraddittorietà nel comportamento delle Amministrazioni partecipanti alla Conferenza di servizi.

11. Il quinto motivo è inammissibile giacché la destinazione agricola dell'area in questione è indicata nel previgente P.R.G. e confermata sia dal P.G.T. del 2010 sia dalla successiva variante del 2018, atti che la appellante non ha mai impugnato *in parte qua*.

Più nel dettaglio, si rileva che con l'art. 43 delle N.T.A. del P.G.T. (al comma 5, poi confermato con la Variante del 2018 al comma 2 della medesima norma), è stato stabilito in modo chiaro che una destinazione d'uso conforme all'attività di compostaggio è esclusivamente limitata all'edificio esistente e a titolo temporaneo così come previsto dall'autorizzazione iniziale del 1996 e dalle sue successive modifiche sostanziali, rinnovi etc...

11.1. E' destituita di fondamento la tesi per cui il cambio di destinazione sarebbe un effetto automatico dell'autorizzazione già esistente poiché si tratterebbe di una disposizione di carattere eccezionale che, per superiori esigenze pubbliche, derogherebbe al normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti e avrebbe efficacia a prescindere da ogni ulteriore atto di recepimento da parte dello strumento urbanistico.

Infatti, da un lato, la variante di cui si tratta richiede una trasformazione edilizia rilevante quale è l'ampliamento della platea esterna già esistente, da realizzarsi attraverso la costruzione di una più estesa pavimentazione, il che implica una trasformazione permanente del suolo inedificato; dall'altro lato, alla luce delle previsioni degli strumenti urbanistici susseguitisi nel tempo e rimasti inoppugnati, la variante non può essere automatica.

In altri termini, la compatibilità urbanistica dell'impianto è collegata, nel vigente PGT, al mantenimento dell'impianto esistente, eccezionalmente ammesso (pur in contrasto con la destinazione d'uso dell'ambito interessato) sulla base dello stato di fatto attuale e non dell'ampliamento richiesto.

12. Con il sesto motivo la ricorrente contesta la motivazione del diniego nella parte in cui si nega all'interno del Parco la possibilità di eseguire interventi edilizi e si equipara la costruzione di una platea in cemento alla costruzione di un edificio.

L'appellante lamenta altresì l'erroneità della motivazione in quanto non si spiegherebbe per quale motivo l'autorizzazione *ex art. 208 d.lgs. 152/2006* non possa essere concessa in deroga allo

strumento urbanistico.

Secondo l'appellante, l'intervento non sarebbe incompatibile con la norma di salvaguardia (ossia il comma 5 dell'art. 206 *bis* della l.r. n. 16 del 2007): il divieto riguarderebbe solo la costruzione di nuovi edifici e non in generale dei manufatti.

12.1. Il motivo è infondato sia per le ragioni già espresse con riguardo al quinto motivo sia perché fino all'approvazione del Piano del Parco, è scattata la misura di salvaguardia di cui al comma 5 dell'art. 206 bis l.r. n. 16 del 2007 e dunque vige il divieto di nuova costruzione inteso come qualsiasi modifica permanente dello stato del suolo proprio allo scopo di salvaguardare quanto verrà disciplinato più nel dettaglio dal citato Piano.

13. Con il settimo motivo l'appellante lamenta che il Suap si sarebbe limitato ad invocare l'art. 2, c. 1, lett. c) l.r. n. 31 del 2014 sostenendo che l'ampliamento incide sulle norme in materia di consumo di suolo, senza però spiegare nel dettaglio per quale motivo l'intervento che comporterebbe consumo di suolo dovrebbe intendersi vietato né indicare la norma che vieterebbe, nel caso specifico, il consumo di suolo.

Da un lato, la l.r. n. 31 del 2014 non vieterebbe il consumo di suolo, ma si limiterebbe a definire dei criteri programmatici che i Comuni dovranno recepire all'interno dei loro strumenti urbanistici. Si tratterebbe, dunque, di una norma di programma e non di diretta applicazione; dall'altro ove l'intervento fosse autorizzato, non comporterebbe comunque, in concreto, il consumo di suolo.

13.1. Il motivo è infondato.

In primo luogo, pur annettendo valenza programmatica e soprattutto di indirizzo nei confronti dei Comuni delle disposizioni della l.r. citata, non può ragionevolmente assumersi che il raddoppio della esistente platea in cls (che sarebbe portata ad una superficie da 4.000 ad oltre 8.000 mq.) non determinerebbe un consumo di suolo.

In ogni caso non può non ricordarsi anche in questa sede che il provvedimento impugnato reiettivo dell'istanza è un atto plurimotivato e quindi sostenuto da più motivi, ognuno autonomo rispetto all'altro, sicché la ragioni già esaminate (esenti da vizi di legittimità) sono già singolarmente sufficienti e autonomamente idonee a darne giustificazione e a sostenerlo.

14. Con l'ottavo motivo l'appellante sostiene che il richiamato parere del Parco e il provvedimento del Suap sarebbero immotivati anche perché la compatibilità ambientale è stata anche confermata dalla Provincia di Como nell'ambito del provvedimento di autorizzazione paesaggistica rilasciata in data 12 luglio 2021 e nel provvedimento della Provincia di Como 371/2020.

Invero, l'incidenza del traffico veicolare sarebbe stata oggetto di valutazione nell'ambito della procedura di verifica di VIA e anche le sentenze del T.a.r. per la Lombardia n. -OMISSIS- del 2020 e del Consiglio di Stato n. -OMISSIS- del 2021 avrebbero confermato che il progetto non comporta impatti significativi sul traffico.

14. Il motivo è infondato.

Preliminarmente si rileva che il riferimento al contenzioso definito è inconferente dato che gli atti in quella sede controversi avevano altro oggetto, ossia l'esclusione o meno dalla VIA della istanza in oggetto.

In secondo luogo, dal parere del Parco si desumono tutti i profili che hanno condotto al parere sfavorevole, trattandosi di un contesto il cui valore naturalistico e paesaggistico ha già condotto all'ampliamento del perimetro del Parco stesso.

15. Con il nono motivo, infine, si censura quanto affermato nei pareri negativi di ATS Insubria e ripresi dal Suap nel provvedimento impugnato, che conterrebbero errori di valutazione dei fatti e carenze motivazionali in particolare per quanto attiene alla metodologia con la quale è stato calcolato l'impatto odorigeno dell'ampliamento.

15.1. Il motivo è infondato.

Preliminarmente si rileva che valgono per tale censura le considerazioni già svolte con riferimento al fatto che ci si trova dinanzi ad un atto plurimotivato.

Vale comunque porre in evidenza che l'aspetto dell'impatto odorigeno è stato oggetto del contraddittorio procedimentale avvenuto tra l'ATS Insubria e l'appellante: in particolare, la tesi dell'errore materiale sostenuta dall'istante anche nelle controdeduzioni dell'8 ottobre 2021 non è stata considerata condivisibile e ATS ha ribadito le sue motivazioni di segno contrario in sede di Conferenza di servizi.

Vale rilevare, altresì, con riferimento alla valutazione tecnico discrezionale dell'aspetto qui censurato, che nel provvedimento vengono analizzati i dati e si spiega perché, alla luce dei calcoli svolti, non appare condivisibile la tesi del semplice refuso sostenuta dall'appellante con le ricordate controdeduzioni.

16. Conclusivamente, per le suindicate motivazioni, l'appello deve essere respinto.

17. Le spese del giudizio sono da porre a carico della parte soccombente e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'appellante a rifondere, in parti uguali, le spese del giudizio nei confronti delle altre parti costituite nella misura di euro 10.000,00 (diecimila/00) complessivi, oltre gli accessori come per legge e le altre spese se dovute.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 luglio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Gerardo Mastrandrea, Presidente

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Michele Conforti, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere, Estensore

Paolo Marotta, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Emanuela Loria**

**IL PRESIDENTE**  
**Gerardo Mastrandrea**

**IL SEGRETARIO**