

**Alla REGIONE TOSCANA**

**Direzione Ambiente ed Energia**

**Settore Energia**

*Per PEC: [regionetoscana@postacert.toscana.it](mailto:regionetoscana@postacert.toscana.it)*

**Oggetto:** istanza di autorizzazione unica, ai sensi del decreto legislativo n. 387/2003, articolo 12, e della legge regionale n. 39/2005, per la realizzazione e l'esercizio di un impianto per la produzione di biometano da realizzarsi in località San Pietro a Vico, comune di Lucca in provincia di Lucca - proponente Cartiere Modesto Cardella spa. **Invio osservazioni ai sensi dell'articolo 10bis della legge n. 241/1990.**

Il sottoscritto Mario Cardella c.f. CRDMRA39P11B648E, in qualità di legale rappresentante della **CARTIERE MODESTO CARDELLA S.P.A.**, con sede legale in Lucca, località San Pietro a Vico, Via Acquacalda n. 20 (C.F. e P. IVA: 00258770460),

**preMESSO che**

- con nota ricevuta per PEC in data 30 luglio 2021, la Regione Toscana ha inviato alla Società scrivente il rapporto di sintesi procedurale, comprensivo di tutti i pareri pervenuti nell'ambito della conferenza dei servizi, svoltasi in forma semplificata e in modalità asincrona in relazione al procedimento in oggetto;
- contestualmente all'invio di tale documentazione, nella medesima nota, la Regione ha altresì dato comunicazione ai sensi dell'art. 10 bis della l. n. 241/1990 dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, contenuti nei pareri del Comune di Lucca, del Consorzio di bonifica 1 Toscana nord e del Comando Vigili del Fuoco di Lucca espressi in termini di dissenso, comunicando altresì che *"Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della presente comunicazione, la società proponente può presentare per iscritto le proprie osservazioni, eventualmente corredate da documenti"*;
- in adempimento a tale invito, la Società scrivente presenta le seguenti

**OSSERVAZIONI**  
**AI SENSI DELL'ART. 10 BIS DELLA L. N. 241/1990**

**SUL PARERE DEL COMUNE DI LUCCA (DEL 15.07.2021, PROT. 293812, E DEL 14.07.2021, PROT. 99535)**

1. – Con parere espresso dal Comune di Lucca – *Settore Dipartimentale 5 Lavori pubblici, urbanistica e traffico, U.O. 5.4 Strumenti Urbanistici*, in data 15.07.2021, prot. 293812, l'Amministrazione, sulla scorta dell'art. 116 bis, comma 1, delle NTA del RU, ha ritenuto che “*per la realizzazione delle opere e apparecchiature previste dal progetto è necessaria l'approvazione di uno specifico Piano Unitario Concordato (PUC), ma che lo stesso ad oggi non è stato ancora approvato*” e ha rilevato quindi che “*in conformità con la disciplina di cui alle Norme Tecniche di Attuazione del RU, al fine di poter realizzare le opere e le apparecchiature previste dal progetto è necessario predisporre una specifica variante al Regolamento Urbanistico vigente*”.

Analogamente con parere reso dal Comune di Lucca – *Settore 3 Tutela e Pianificazione ambientale, Sviluppo Economico ed Edilizia Privata U.O. 3.4 Sportello Unico Edilizia Privata*, in data 14.07.2021, prot. 99535, l'Amministrazione ha ritenuto che “*per l'area di cui sopra non risulta ancora approvato il predetto PUC, pertanto la realizzazione delle opere di trasformazione previste non risulta supportata dalla necessaria disciplina attuativa. In tal senso, pertanto, l'intervento non è ad oggi coerente al quadro normativo in essere*”.

Con questo secondo parere, l'Amministrazione comunale ha altresì rilevato che “*l'area oggetto di intervento risulta:*

1) *posta, in parte, a distanza inferiore di 200 m dal muro di cinta del cimitero di S. Pietro a Vico; dovrà pertanto essere verificata l'ammissibilità delle opere insistenti all'interno di tale fascia di rispetto, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 7 dell'art. 338 del R.D. 1265/1934;*

2) *posta, in parte, in fascia di rispetto stradale, per cui dovrà essere acquisito il parere dell'U.O. 5.3 Strade, ed in ogni caso rispettato l'art. 26 del D.P.R. 495 del 16 dicembre 1992 (cfr. tavola “URB 5” della carta ricognitiva dei vincoli del R.U.);*

3) *interessata dalla fascia di rispetto di cui all'art. 3 del regolamento per la gestione dei canali demaniali trasferiti in proprietà al Comune di Lucca in applicazione della L.R. 16/2006 e della rete idrografica minore del territorio comunale approvato con D.C.C. n. 92 del 2011, per cui dovrà essere verificato il rispetto dell'art. 3 del predetto regolamento che sancisce la distanza minima di tre metri dal piede dell'argine, o in mancanza dal ciglio di sponda del fosso o canale.*

*Infine dovrà essere rispettata la distanza di dieci metri prescritta dall'art. 9 co. 2 del D.M. 1444/68, con particolare riferimento alla distanza intercorrente fra la barriera fonoassorbente posta lungo il confine sud e gli edifici antistanti, alla luce della particolare consistenza della barriera medesima (altezza 7 metri), tale da ricondurla a nuova costruzione”.*

2. – In primo luogo, si rileva come **i pareri resi dal Comune in relazione alla necessità di una specifica variante al Regolamento Urbanistico vigente non siano idonei a fondare una motivazione di rigetto dell'istanza** volta ad ottenere l'autorizzazione unica ex art. 12 del d.lgs. n. 387/2003.

Infatti, in maniera automatica, l'autorizzazione unica rilasciata dalla regione costituisce, ove occorra e quando risultino comunque rispettate le norme vigenti in materia dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, variante allo strumento urbanistico (cfr. art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387/2003).

La stessa previsione è contenuta anche al punto 15.3 delle linee guida di cui al Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 10.09.2010, che ribadisce che *“ove occorra, l'autorizzazione unica costituisce di per sé variante allo strumento urbanistico”*.

Non sussiste dunque alcun problema ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica nella necessità di una variante.

Analoga espressa previsione non è contenuta anche nella disciplina regionale di cui alla l.r. n. 39/2005, ma si deve ritenere comunque che la variante automatica prevista dalla suddetta disciplina sia implicitamente riconosciuta anche a livello regionale, in forza del rinvio che la legge regionale n. 39/2005 fa a quella statale nell'ambito della disciplina dell'autorizzazione per gli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. L'art. 13, comma 10, della l.r. n. 39 del 2005, infatti, richiama espressamente l'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003, disponendo che *“per quanto non disciplinato dal presente articolo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 12, nonché le disposizioni di cui al D.Lgs. 28/2011 e al D.M. sviluppo economico 10 settembre 2010 emanato in attuazione dell'articolo 12, comma 10, del D.Lgs. 387/2003”*.

Il comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 prevede, inoltre, che le regioni adeguino le rispettive discipline entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore delle linee guida per lo svolgimento del procedimento di cui all'art. 12, comma 3, e, in caso di mancato adeguamento entro il predetto termine, si applicano le linee guida nazionali (ovvero le linee guida di cui al D.M. sviluppo economico 10.09.2010).

Anche la giurisprudenza ha ritenuto che non si possa ravvisare un contrasto tra la disciplina statale e quella regionale e ha ritenuto che *“in base alla normativa regionale, richiamata e applicabile alla fattispecie, l'autorizzazione unica sostituisce tutte le autorizzazioni necessarie per la realizzazione e messa in esercizio dell'impianto, costituendo, ove occorra, anche variante urbanistica”* (Cons. Stato, sez. V, 24.05.2018, n. 3109, che ha precisato anche che *“anche a voler ritenere, ..., che fosse in concreto necessario il piano attuativo alla luce di quanto disposto dall'art. 23 delle norme generali del vigente Regolamento Urbanistico Comunale, non può revocarsi in dubbio che la presentazione di uno specifico piano attuativo possa essere superata da una variante allo strumento urbanistico: variante che, nel caso di specie, è costituita dall'autorizzazione unica rilasciata all'esito dello svolgimento della prescritta Conferenza di servizi”*).

Di qui, l'insussistenza di un motivo valido per il rigetto dell'istanza presentata dalla Società scrivente.

**3. – In secondo luogo e a prescindere dalla assorbente considerazione svolta nel paragrafo precedente, la realizzazione di opere e apparecchiature del tipo di quelle previste dal progetto presentato dalla Società non può essere istruita alla stregua di intervento edilizio da realizzare con modalità indiretta e non necessita della preliminare approvazione, da parte dell'Organo politico del Comune di Lucca, di uno specifico Progetto Unitario Convenzionato (PUC).**

Infatti, il progetto unitario convenzionato (PUC) per come è genericamente disciplinato dall'art. 121 della l.r. n. 65/2014 – al di là della sua natura e di ogni bisticcio nominalistico (se esso costituisca metodo di intervento *diretto* ovvero *indiretto*) – è comunque assimilabile ad un piano **esecutivo** di iniziativa privata convenzionata (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8.05.2014, n. 2369; TAR Lazio – Roma, sez. II quater, 24.02.2017, n. 2829); sulla scorta di convergenti indicazioni giurisprudenziali, oltre che della esperienza amministrativa dei comuni che vi fanno ricorso, il PUC costituisce un modulo di tipo essenzialmente *negoziale* che obiettivamente determina una modalità di realizzazione dell'intervento più gravosa dell'“intervento diretto”, ma resta comunque



ben distinto dagli atti per il “governo del territorio”, c.d. di secondo livello (ancorché “*comunque denominati*”), come quelli che in Toscana si trovano contemplati all’art. 10 della LR n. 65/14 [come peraltro si può inequivocabilmente ricavare anche dalla collocazione sistematica dell’art. 121, all’interno di un’apposita Sezione (IV), nel Capo II del Titolo V della LR n. 65/2014].

Rispetto ad un intervento diretto *tout court*, la maggior gravosità procedimentale del PUC non deriva dall’esigenza dell’Amministrazione comunale di garantire la corretta urbanizzazione e l’adeguato sviluppo edilizio del territorio, ma dalla reciproca esigenza (pubblica e privata) di coordinare interventi di particolare rilievo urbanistico, in modo che venga contrattualmente garantito il “rilascio” di benefici pubblici (es. opere pubbliche) di concreto valore economico-finanziario, in ragionevole proporzione alla portata (in termini di carico urbanistico) e al valore patrimoniale degli edifici privati che l’intervento edilizio va a realizzare, con la possibilità di armonizzare, mediante appropriato coordinamento progettuale pubblico-privato, i collegamenti tra le aree private, interessate dall’intervento, e le viabilità o aree pubbliche contigue..

Come risulta dalla relazione tecnica illustrativa edilizia<sup>1</sup> presentata dalla Cartiera, “*gli elementi componenti l’impianto, con l’eccezione della nuova tettoia e della sala controllo e cabina quadri elettrici, si configurano tutti come volumi tecnici nell’accezione del Regolamento 39/R della Regione Toscana*” e “*la realizzazione della nuova tettoia e della sala controllo e cabina quadri elettrici si configura come una ristrutturazione edilizia ricostruttiva con riduzione del volume*”.

Si tratta dunque di un intervento di essenziale ammodernamento della dotazione impiantistica della cartiera per il quale non avrebbe alcun senso, né alcuna utilità, l’esperimento di una procedura di preventiva approvazione di un PUC, se è vero che il Progetto Unitario costituisce un “*tertium genus*” da collocare tra il “permesso di costruire” e il “piano attuativo”.

L’art. 121 della l.r. n. 65/2014 prevede che: “*Nelle aree già dotate di opere di urbanizzazione primaria, le previsioni che, pur non presentando caratteri di complessità e rilevanza tali da richiedere la formazione di un piano attuativo, richiedono comunque un adeguato coordinamento della progettazione e la previa sottoscrizione di una convenzione finalizzata a disciplinare opere o benefici pubblici correlati all’intervento, sono assoggettate dal piano operativo a progetto unitario convenzionato*” (comma 1); “*Il progetto unitario convenzionato è corredato da: a) la relazione illustrativa che dà compiutamente conto della coerenza esterna ed interna delle scelte progettuali; b) l’individuazione progettuale di massima delle eventuali opere d’urbanizzazione integrative correlate all’intervento; c) l’assetto planivolumetrico complessivo dell’area di intervento, comprensivo dell’indicazione delle masse, delle altezze e dei prospetti delle costruzioni esistenti e di progetto; d) la localizzazione degli eventuali spazi riservati ad opere od impianti di interesse pubblico; e) la normativa tecnica di attuazione, ove necessaria; f) ogni altro elemento utile a definire adeguatamente gli interventi previsti ed il loro inserimento nel contesto di riferimento*” (comma 2); “*La convenzione specifica gli obblighi, funzionali al soddisfacimento di un interesse pubblico, che il soggetto attuatore si assume ai fini di poter conseguire il rilascio del titolo edilizio, il quale resta la fonte di regolamento degli interessi. Possono costituire, tra l’altro, oggetto della convenzione: a) la cessione di aree anche al fine dell’utilizzo di facoltà edificatorie; b) la realizzazione di opere di urbanizzazione fermo restando quanto previsto dalla normativa statale in materia di lavori pubblici; c) la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale*” (comma 3); “*La convenzione può prevedere modalità di attuazione per stralci funzionali, cui si collegano gli oneri e le opere di urbanizzazione da eseguire e le relative garanzie, purché l’attuazione parziale sia coerente con l’intera area oggetto d’intervento*” (comma 4); “*Il comune approva il progetto unitario convenzionato ed il relativo*

<sup>1</sup> Cfr. pagg. 4-7 della relazione tecnica.

*schema di convenzione mediante un unico atto” (comma 5); “Il termine di validità del progetto unitario convenzionato può essere modulato in relazione agli stralci funzionali previsti dalla convenzione” (comma 6).*

Nel caso di specie non entra in gioco alcuna nuova edificazione comportante carico urbanistico, né occorre alcun adeguato coordinamento - di interfaccia - tra la progettazione privata e quella della Pubblica amministrazione, né, tanto meno, la previa sottoscrizione di una convenzione finalizzata a disciplinare opere o correlati benefici pubblici ai quali la Pubblica Amministrazione possa condizionarne la fattibilità [l'intervento realizza il potenziamento di efficacia di un impianto di depurazione, già collocato su area edificata all'interno del sito industriale (piazzale della cartiera, già dotato di sottoservizi), per consentire il recupero energetico da reflui industriali di una cartiera che utilizza (trasforma) carta da riciclare; poiché il progetto di intervento ha già “attraversato” positivamente il procedimento di VIA, ogni esigenza di compensazione/mitigazione dei suoi impatti ambientali è stata esplorata e compiutamente definita nella relativa Conferenza dei Servizi conclusasi con riunione del 14.04.21 (Cfr. Verbale allegato alla Del. GRT n. 578/2021)].

Di qui, l'assoluta inutilità di un PUC che fornisca la preventiva approvazione, da parte di un Organo di indirizzo politico, di una scelta industriale (aggiungere un modulo “anaerobico” ad un impianto di depurazione che da 40 anni opera con sistema a “fanghi attivi”) di ragione squisitamente tecnica autonomamente spettante ai competenti organi di gestione di un'azienda che rispetta la specifica disciplina statale (D. Lgs. n. 152/06) e regionale (LR n. 10/10) di attuazione della Direttiva 2010/75/UE, operante in un contesto competitivo europeo ispirato ai generali principi di libertà di stabilimento (sancito dal Trattato istitutivo dell'Unione) e di libera iniziativa economica privata (art. 41 Cost.).

**3.1.** – Come ha avuto modo di chiarire l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, *“l'esigenza di un piano esecutivo (di lottizzazione o particolareggiato), quale presupposto per il rilascio della concessione di costruzione si pone allorché si tratti di asservire per la prima volta un'area non ancora urbanizzata ad un insediamento edilizio di carattere residenziale o produttivo, mediante la costruzione di uno o più fabbricati, che obiettivamente esigano per il loro armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo, la realizzazione o il potenziamento delle opere e dei servizi necessari a soddisfare taluni bisogni della collettività (strade, spazi di sosta, fognature, reti di distribuzione del gas, dell'acqua, dell'energia elettrica, scuole, ecc.), vale a dire la realizzazione o il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (cfr. già C.S., Ad. plen., 20 maggio 1980, n. 18 e, da ultimo, C.S., V, 16 giugno 1990, n. 538; 13 novembre 1990, n. 776; 6 aprile 1991, n. 446). In sviluppo di tale principio risulta illegittimo il diniego di concessione edilizia, fondato sulla rilevata carenza di un piano di lottizzazione (anche se richiesto dal Piano Regolatore) quando l'area sia urbanizzata e difetti una rigorosa valutazione del nuovo insediamento progettato in rapporto alla situazione generale del comprensorio. In particolare, quando non sia adeguatamente ponderato lo stato di urbanizzazione già presente nella zona interessata (...), né siano in modo congruo evidenziate le concrete, ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dalla nuova costruzione” (Cons. Stato, Ad. Plen. 6 ottobre 1992, n. 12).*

La giurisprudenza successiva ha ribadito che:

- *“è evidente che, ove si tratti di asservire per la prima volta ad insediamenti edilizi aree non ancora urbanizzate – che obiettivamente richiedano, per il loro armonico raccordo col preesistente aggregato abitativo, la realizzazione o il potenziamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria volte a soddisfare le esigenze della collettività – si rende necessario un piano esecutivo quale presupposto per il rilascio del*

permesso di costruire (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 22 maggio 2006 n. 3001; 4 dicembre 2007 n. 6171; T.A.R. Lazio, Latina, 27 ottobre 2006 n. 1375; T.A.R. Puglia, Lecce, 2 febbraio 2005 n. 4403; 15 marzo 2007 n. 1037)” (TAR Campania – Napoli, sez. VIII, **30.12.2020, n. 6529**; cfr. anche TAR Campania – Napoli, sez. VIII, 4 settembre 2017, n. 4240), ma tale necessità viene meno quando la pianificazione dell’urbanizzazione non conservi più alcuna utile funzione in aree già edificate (qual è appunto quella in esame);

- “Si aggiunga che il principio giurisprudenziale, secondo il quale nelle zone già urbanizzate è consentito derogare all’obbligo dello strumento attuativo può trovare applicazione solo nell’ipotesi, del tutto eccezionale, che si sia già realizzata una situazione di fatto che da quegli strumenti consenta con sicurezza di prescindere, in quanto risultano oggettivamente non più necessari, essendo stato pienamente raggiunto il risultato (come adeguata dotazione di infrastrutture, primarie e secondarie previste dal piano regolatore) cui sono finalizzati. Per l’applicazione del principio, insomma, è necessario che lo stato delle urbanizzazioni sia tale da rendere **assolutamente superflui gli strumenti attuativi**” (cfr. TAR Napoli, n. 6529/2020 cit.);

- “In presenza del lotto intercluso, poiché la completa e razionale edificazione e urbanizzazione del comprensorio interessato ha già creato una situazione di fatto corrispondente a quella che deriverebbe dall’attuazione del piano esecutivo (piano particolareggiato, piano di lottizzazione, etc.), lo strumento urbanistico esecutivo si ritiene superfluo (cfr., ex multis, Consiglio di Stato sez. IV, 10 gennaio 2012, n. 26). In casi del genere è illegittima la pretesa del Comune di subordinare il rilascio del titolo edilizio alla predisposizione di un piano di lottizzazione, pur astrattamente previsto dallo strumento generale” (Cons. Stato, sez. II, **3.12.2019, n. 8270**);

- “la giurisprudenza ha ritenuto che, quando sia ravvisabile una sostanziale, anche se non completa, urbanizzazione dell’intero comprensorio a cui appartiene l’area oggetto della richiesta edilizia (come, appunto, nel caso di specie), **la mancanza dello strumento attuativo, ex se, non possa essere invocata ad esclusivo fondamento del diniego di concessione edilizia: piuttosto incombendo sulla precedente Amministrazione l’onere di condurre adeguata verifica istruttoria, al fine di valutare lo stato di urbanizzazione già presente nella zona ed evidenziare le concrete ed ulteriori esigenze di urbanizzazione indotte dalla nuova costruzione. Solo il Comune, infatti, in quanto in possesso delle informazioni concernenti l’effettiva consistenza del suo territorio, delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, dei servizi pubblici, e delle edificazioni pubbliche e private già esistenti, può stabilire: - se, e in quale misura, un ulteriore eventuale carico edilizio possa armonicamente inserirsi nell’assetto del territorio già presente; - se, in relazione alla dimensione dell’intervento richiesto, allo stato dei luoghi, alla documentazione prodotta dall’interessato ed alle prescrizioni di zona del piano di fabbricazione, il Piano regolatore fornisca indicazioni esaustive sulle modalità edificatorie, nonché lo stato di urbanizzazione e di edificazione dell’area interessata in relazione all’adeguatezza e fruibilità delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria; e, di conseguenza, valutare se persista, o meno, la necessità di adozione del piano attuativo prima del rilascio del permesso di costruire**” (Cons. Stato, sez. II, **18.03.2020, n. 1926**; cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, 11 giugno 2002, n. 3253).

Ebbene, nel caso di specie, ricadiamo proprio all’interno di una ipotesi in cui per la realizzazione dell’impianto di cui si chiede l’autorizzazione, non sono necessarie opere di urbanizzazione, né è ravvisabile alcuna giustificata occasione per la Pubblica Amministrazione di assicurarsi aree a standard o altre utilità pianificatorie a spese del richiedente l’autorizzazione

(unica), trattandosi di un intervento impiantistico che si risolve all'interno di un'area privata già completamente urbanizzata e che, per la sua consistenza, come meglio si chiarirà anche più avanti, non comporta nessun impatto sull'assetto territoriale.

Del resto, il Comune, nei propri pareri, non ha evidenziato esigenze di urbanizzazione che rendano necessario il PUC: l'Amministrazione si è limitata ad affermare come il PUC sia previsto su una determinata area dall'art. 116 bis, ma non che sia effettivamente utile per qualche scopo urbanistico rilevante anche ai fini della realizzazione dell'impianto di produzione di biometano in esame.

L'intervento consiste nel posizionamento (su area interna allo stabilimento, già asfaltata e completa di sottoservizi) di due serbatoi metallici con copertura chiusa (rispettivamente di altezza 10 e 11 metri), n. 2 cabine quadri elettrici, n. 1 cabina e n. 1 container di insonorizzazione ed un gasometro per la compensazione delle fluttuazioni di pressione del biogas; pertanto, secondo la disposizione di cui al combinato disposto dell'art. 41 e dell'art. 63 del vigente DPGR n. 39/R/2018, la sua presenza e il suo funzionamento non producono alcun ulteriore fabbisogno di dotazioni territoriali della zona (c.d. "carico urbanistico").

In questo senso e per un'ipotesi analoga, si è espresso il Consiglio di Stato, che – con riguardo ad un impianto di raffreddamento dell'acqua (utilizzata nell'ambito del processo produttivo da reimmettere in circolo, funzionale alla riduzione del consumo idrico e della smaltimento delle acque reflue) – ha precisato che *"Date le caratteristiche descritte (...) del macchinario industriale (le cd. torrette di raffreddamento) e della struttura metallica che le supporta (colonne metalliche fissate su piastra in conglomerato cementizio, non fuoriuscente dal suolo, e piattaforma sulle colonne) appare difficilmente ravvisabile un carico urbanistico; così come appare difficilmente ravvisabile una trasformazione permanente del suolo inedificato, non essendo di certo sufficiente il semplice ancoraggio al suolo delle colonne metalliche. 11.3. Al contrario, la specificità della fattispecie emerge nella circostanza che la permanenza della struttura tecnica, proprio in ragione del collegamento funzionale con l'attività produttiva dell'opificio, è legata all'evoluzione della tecnologia del settore del raffreddamento dell'acqua e alla stessa possibilità che del raffreddamento, in ipotesi, non si abbia più bisogno per l'attività produttiva. Tutti elementi che vanno in direzione contraria a quella del carico urbanistico e della trasformazione permanente del suolo. 11.4. Sotto un diverso, ma complementare profilo, rileva ai fini dell'accoglimento l'erronea applicazione che il primo giudice ha fatto della giurisprudenza amministrativa in tema di "pertinenza" ai fini edilizi. Infatti, se è vero che, ai fini edilizi, il manufatto può essere considerato una pertinenza quando è non solo preordinato ad un'oggettiva esigenza dell'edificio principale ed è funzionalmente inserito al suo servizio, ma anche allorquando è sfornito di un autonomo valore di mercato e non comporta un cosiddetto "carico urbanistico" proprio in quanto esaurisce la sua finalità nel rapporto funzionale con l'edificio principale" (Cons. Stato sez. II, n. 5130 del 2019; n. 4586 del 2019); certamente, nella fattispecie – per quanto si è detto – non può configurarsi un carico urbanistico, né, tantomeno può ritenersi ragionevolmente che l'opera realizzata abbia un autonomo valore di mercato se considerato al di fuori dell'opificio cui è funzionale, diverso dal costo suscettibile di naturale deprezzamento per uso e obsolescenza tecnologica" (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 11 gennaio 2021, n. 351).*

3.2. – L'interpretazione dell'art. 116 bis delle NTA del RU, per la parte in cui venisse ritenuto necessario il PUC anche per interventi come quello in esame (cioè senza che venga consumato il dimensionamento inserito nel R.U.), sarebbe palesemente illegittima e ingiusta anche in relazione a quanto statuito dal TAR Toscana con sentenza n. 1243/2013, confermata dalla



sentenza del Consiglio di Stato n. 4703/2021, relativa proprio alla situazione urbanistica della cartiera di San Pietro a Vico.

Il Consiglio di Stato, in tale pronuncia, ha precisato che *“Se invece il calcolo delle superfici residue fosse stato effettuato come prospetta l'appellante incidentale, in base all'art. 10 della LR n. 1-2005, e come il TAR ha ben rilevato, a partire dal dimensionamento originario del P.S. (che nel caso della UTOE4 quantificava in 183.928 mq le superfici sostenibili per interventi produttivi), dopo la doverosa sottrazione delle quantità nel frattempo utilizzate (92.196 mq), e dopo lo "scorporo" di quantità che discrezionalmente il Comune sceglie di riservare ad una futura variante ripropositiva dei "decaduti" interventi già soggetti a piano attuativo (60% di 92.196 = 55.039 mq), la superficie fondiaria, che alla fine sarebbe rimasta (36.693 mq), sarebbe risultata comunque più che sufficiente a coprire le note esigenze di riordino del sito della società Cardella”*. La sentenza del TAR per la Toscana n. 1243/2013 – confermata in sede di appello – non ha ancora trovato ottemperanza da parte del Comune di Lucca, nonostante avesse annullato il sistema di calcolo del dimensionamento urbanistico (massimo sostenibile) per la funzione “produttiva” che residuava nel Marzo 2012 in tutte le UTOE del territorio del Comune di Lucca; come riconosciuto anche dal Consiglio di Stato, tale provvedimento si basava su un **illegittimo sistema di calcolo** che eliminò tutta la disponibilità di superficie fondiaria ancora disponibile nella UTOE4 (di appartenenza della cartiera), con l'effetto di impedire ogni possibilità di edificazione da parte dell'azienda, anche in quella specifica porzione del proprio sito industriale [nella quale si trova collocato l'impianto di depurazione oggetto di domanda di potenziamento] che, fino all'epoca di approvazione della variante al R.U. ex Del. CC n. 78/2019, restava ordinariamente disciplinata (art. 119 NTA) ad area produttiva ad “intervento diretto”.

3.3. – Occorre, ad ogni buon conto, dar atto che, nonostante alcune irrisolte incertezze interpretative dell'art. 116-bis delle NTA del R.U., in data odierna la Società sta presentando al Comune di Lucca, con nota a parte, un PUC finalizzato a rendere oggetto di convenzionamento alcuni rilevanti interventi di costruzione di nuovi edifici industriali i quali, per loro caratteristiche, di seguito riepilogate, paiono effettivamente corrispondenti allo spirito e alla lettera dell'art. 121 LR n. 65/14) e rendono quindi giustificata la “cessione” dei benefici pubblici indicati dalla variante al R.U. ex Del. CC n. 78/2019; a tale proposito, a conferma che l'azienda non ha intendimenti elusivi, si precisa che tale proposta di PUC include anche il progetto definitivo di una rotatoria da costruire all'intersezione tra Via dell'Acquacalda e Via per Marlia, oltre al progetto definitivo di ampliamento dell'attuale parcheggio pubblico a servizio del cimitero e della chiesa parrocchiale, entrambi redatti - a cura e spese dell'azienda - da una società di Ingegneria incaricata di seguire gli indirizzi progettuali impartiti dal Settore Lavori Pubblici del Comune di Lucca per la realizzazione e cessione di tali opere pubbliche, ai sensi e per gli effetti dell'art. 20 del D. Lgs. n. 50/2016.

**Gli elaborati che fanno parte della proposta di PUC riportano, per esigenza di completezza, la rappresentazione (stato attuale, stato modificato) dell'intervento impiantistico che già costituisce oggetto del presente procedimento di richiesta di Autorizzazione Unica alla Regione Toscana.**

Per il riordino funzionale del sito è attualmente prevista la realizzazione di sette nuove edificazioni che vengono qui di seguito brevemente descritte nelle loro funzionalità e nelle caratteristiche preliminari ad esse assegnate:

- 1) **AMPLIAMENTO FABBRICATI PM3 e PM4** – L'ampliamento di dieci metri verso nord del nucleo storico della cartiera è funzionale alla implementazione di un sistema di trasporto delle bobine verso il nuovo magazzino infatti dal piano primo di questo nuovo fabbricato partirà il sistema di nastri su cui viaggeranno le bobine. Il nuovo fabbricato



trasla in avanti quasi per intero il fronte nord del fabbricato esistente, solo la presenza del Condotto Pubblico sul lato ovest con le sue distanze di rispetto non permette un completo allungamento. Il fabbricato, realizzato con struttura in calcestruzzo armato, sarà organizzato quindi su due piani e avrà una copertura piana.

- 2) **TUNNEL AEREO TRASPORTO BOBINE** – Il tunnel aereo per il trasporto delle bobine collega i locali della produzione al nuovo magazzino bobine attraversando i piazzali della cartiera. Il tunnel, che avrà una lunghezza di circa cinquanta metri, sarà realizzato in carpenteria metallica con una sezione corrente rettangolare tamponata con pannelli microgrecati tipo sandwich. Al suo interno, oltre al nastro per il trasporto bobine, troverà spazio anche una passerella pedonale che, oltre a garantire la facilità delle operazioni di manutenzione all'impianto permetterà un collegamento sicuro tra gli spogliatoi, dislocati al primo piano della zona soppalcata del magazzino bobine e la zona di produzione; la presenza del tunnel consentirà inoltre il transito aereo di tubazioni e canaline elettriche per i collegamenti funzionali dei nuovi fabbricati. L'intradosso del tunnel sarà ad una altezza non inferiore ai cinque metri per permettere il sottostante transito in sicurezza dei mezzi impegnati nelle attività sui piazzali della cartiera.
- 3) **MAGAZZINO BOBINE** – Rappresenta la nuova edificazione più importante tra tutte quelle previste, è un fabbricato di forma pressoché rettangolare in pianta di dimensioni principali circa 102 x 61 metri ed altezza utile interna di 10,00 metri. Sarà realizzato con struttura in calcestruzzo prefabbricato e copertura con tegoli alari ed aperture a shed, i fronti sud ed est saranno caratterizzati da grandi aperture con portoni sezionali per il carico delle bobine. Circa 1000 metri quadrati della superficie complessiva avranno un solaio intermedio alla quota di intradosso di circa 6,00 metri. Al piano primo oltre alla zona di arrivo delle bobine dal tunnel aereo troveranno spazio i nuovi spogliatoi del personale con i servizi igienici e due uffici per agli addetti al magazzino, mentre al piano terra saranno ubicati la zona di carico dei muletti elettrici per la movimentazione delle bobine e il magazzino dei feltri e delle tele.
- 4) **AMPLIAMENTO PREPARAZIONE IMPASTI (PULPER)** – E' l'ampliamento che sarà realizzato in aderenza all'ultimo fabbricato realizzato alla fine del 2017 per permettere installare un nuovo spappolatore e migliorare così, con nuove tecnologie, la lavorazione della carta da macero. Il fabbricato esistente è nato con la predisposizione ad accogliere una nuova campata ed è questa che sarà realizzata andando a fissare le nuove capriate sulla pilastrata esistente e formando quindi un unico fabbricato a due navate di lunghezza circa 56,50 e larghezza circa 15,60 cadauna. Il tamponamento esterno sarà, in continuità con l'esistente, con alla base un pannello in calcestruzzo armato e sovrastante pannello coibentato in lamiera grecata tipo sandwich.
- 5) **TRATTAMENTO SCARTI** – Il fabbricato denominato "trattamento scarti" tiene conto di una esigenza che da alcuni mesi è divenuta pressante, anche in considerazione del processo di sostituzione degli imballaggi/vassoi per alimenti a base di plastica/polistirolo con prodotti a base di carta poliaccoppiata, con conseguente contaminazione (frazioni estranee) del flusso monomateriale di raccolta di carta e cartone differenziata su pubblica superficie: la necessità di trattare gli scarti (solidi) della lavorazione in loco per ridurre volumi e costi di smaltimento. E' tra i fabbricati indicati quello che potrebbe essere maggiormente modificato sia come posizione planimetrica sia come dimensioni geometriche essendo legato alla tecnologia di trattamento che sarà eventualmente scelta dall'azienda. Nell'ipotesi attuale è un fabbricato a pianta rettangolare di dimensioni 50 x

20 metri ed altezza utile interna 10 metri, ad un'unica campata con struttura in calcestruzzo prefabbricato e copertura con tegoli alari ed aperture a shed.

- 6) PUNTO ACCOGLIENZA CAMIONISTI – E' un piccolo locale di circa 45 metri quadrati che sarà realizzato ai margini dell'area destinata allo stazionamento dei mezzi pesanti che diventerà il primo punto di contatto degli autisti dei mezzi con l'azienda. In questo locale sarà infatti possibile ritirare il documento di accesso che regolerà l'ingresso sulla pesa e quindi l'accesso al carico o al scarico, le precedenza saranno evidenziate su un pannello luminoso. All'interno di questo locale saranno inoltre presenti i servizi igienici per gli autisti e una piccola area di sosta servita da macchinette distributrici di bevande e snack.
- 7) PORTINERIA – Il nuovo fabbricato portineria sarà ubicato nella zona nord est dello stabilimento di fronte alle due pesa, su cui dovranno transitare tutti i mezzi in ingresso ed in uscita dallo stabilimento. Si sviluppa su due piani su una superficie rettangolare di dimensioni 19,00 x 11,00 metri ed altezza utile interna dei singoli piani di 3,50 metri. Al piano terra troveranno spazio oltre che ai servizi di portineria (pesa e bollettazione), la sala di attesa per i visitatori e un ufficio mentre al piano superiore saranno ospitati gli uffici della logistica e una sala riunioni, ad entrambe i piani un nucleo servizi completa il fabbricato.

**3.4.** – Con questo vasto programma di investimento, se l'azienda dovesse attendere l'approvazione amministrativa del PUC prima di ottenere l'autorizzazione a realizzare l'intervento impiantistico in argomento - già sottoposto con esito favorevole a procedimento di VIA (cfr. Del. GRT n. 578/2021) - la tempistica (avviamento, collaudo, prove di interfaccia con SNAM, ecc.) diventerebbe probabilmente incompatibile con le procedure operative stabilite dal DM 02 marzo 2018 per l'ottenimento della “**qualifica di produttore di Biometano**” (Direttiva 2009/28/CE) , tenuto conto dei tempi ordinari di consegna e installazione degli impianti e delle diverse apparecchiature che ne consentono l'esercizio, con evidente pericolo di perdere gli incentivi accordati alle sole nuove immissioni nella rete SNAM, di biometano per autotrazione, effettivamente comprovabili entro il 31.12.2022, con ogni (già quantificabile) conseguenza in punto di danni patrimoniali per il venire meno di ricavi sui quali la Società fa conto da quando ha ottenuto la V.I.A. positiva.

\*

**4.** – Con riguardo agli ulteriori rilievi svolti nel parere reso dal Comune di Lucca – *Settore 3 Tutela e Pianificazione ambientale, Sviluppo Economico ed Edilizia Privata U.O. 3.4 Sportello Unico Edilizia Privata*, in data 14.07.2021, prot. 99535, si osserva quanto segue.

**4.1** – Sul fatto che “*l'area oggetto di intervento risulta: 1) posta, in parte, a distanza inferiore di 200 m dal muro di cinta del cimitero di S. Pietro a Vico; dovrà pertanto essere verificata l'ammissibilità delle opere insistenti all'interno di tale fascia di rispetto, ai sensi del combinato disposto dei commi 1 e 7 dell'art. 338 del R.D. 1265/1934*” occorre osservare che – benché una parte dell'ampliamento impiantistico progettato vada ad occupare una superficie (già edificata e regolarmente utilizzata come piazzale di stoccaggio all'aperto di prodotti chimici e parti di ricambio) distante meno di 200 m dal muro di cinta del cimitero di San Pietro a Vico – tuttavia siamo in presenza, come già precisato, di un **ampliamento impiantistico**, in parte consistente nel posizionamento di nuovi volumi tecnici (serbatoi, cabine elettriche e container), in parte eseguibile mediante sostituzione edilizia di volumi già esistenti in loco (spostamento tettoia).

Si tratta di un intervento, quindi, che non “*consuma volume*” e che non può farsi rientrare nella categoria dei “nuovi edifici” contemplata dall’art. 338, comma 1, del r.d. 27.07.1934, n. 1265: **nel caso di specie, l’intervento appare dunque ammissibile non potendo valere il divieto di costruire di cui al citato art. 338.**

**4.1.1** – L’intervento appare comunque ammissibile anche sotto un secondo profilo, dato che, nel caso particolare del Comune di Lucca, tale distanza legale non delimita effettivamente la fascia di rispetto cimiteriale, la quale, dal 2004, si trova disegnata negli elaborati del vigente R.U. e dal 2012 viene pubblicamente certificata (cfr. Tavola URB 5 ricognitiva dei vincoli<sup>2</sup>) in misura “ridotta” (circa 50 metri) e resta totalmente esterna all’area oggetto di intervento (ciò sulla scorta degli elaborati di uno specifico Piano Regolatore Cimiteriale - autonomamente approvato dal Comune di Lucca con Del. C.C. n. 69/2001, nell’esercizio di un potere di deroga che all’epoca il Regolamento di Polizia Mortuaria (D.P.R. n. 285/90) gli riconosceva - che, per quanto risulta, da allora non è mai stato revocato, né disapplicato dall’Ente e quindi va considerato pienamente valido ed efficace a tutti gli effetti giuridici).

Di fatto, quindi, intorno al cimitero di San Pietro a Vico esiste – sulla base degli strumenti urbanistici vigenti e del piano settoriale cimiteriale (2001) che essi doverosamente recepiscono – una fascia di rispetto cimiteriale di circa 50 metri e non di 200 metri.

**4.1.2** – In ogni caso, anche nell’ipotesi (non creduta) in cui il Comune di Lucca determinasse che l’efficacia dei suddetti piani e regolamenti è venuta meno e per il cimitero di San Pietro a Vico rileva attualmente una fascia legale di 200 metri, ferma e impregiudicata ogni riserva di valutazione ed eventuale impugnativa degli atti che manifestassero tale posizione, l’intervento in argomento sarebbe comunque consentito, previo ottenimento del necessario titolo abilitativo, ai sensi dell’art. 135.4 delle NTA del R.U., relativo alla possibilità di eseguire “*interventi funzionali all’utilizzo*” di edifici già “*rientranti nella fascia di rispetto*”, purché “*nella percentuale massima del 10%*”<sup>3</sup>.

Infatti, ammesso e non concesso che ci si dovesse avvalere di tale “franchigia” (10%), per la dimensione dei serbatoi e delle cabine, di cui consiste l’intervento in discorso, ci sarebbe senz’altro ampia capienza, visto il conteggio associato al Permesso di Costruire in sanatoria n. 51/2016, rilasciato in data 01/04/2016, che legittima tutti i volumi presenti alla data del 18/12/2018: a tale data era stato edificato un volume complessivo di 94.696,96 mc (ai quali potrebbe anche aggiungersi il volume dell’ampliamento del capannone per l’impianto di preparazione degli impasti, successivamente realizzato con la “legge casa” con SCIA n. 551/2017, cfr. protocollo n. 57950 del 17/5/2017).

Quindi, anche se la fascia di rispetto cimiteriale si estendesse fino a 200 metri di distanza dal muro di cinta del cimitero, al suo interno – facendo conto solo sul volume complessivo conteggiato in occasione della predetta pratica di sanatoria – la cartiera, quanto meno, potrebbe edificare *ex novo* 9.469,70 mc (10% x 94.696,96 = 9.469,70 mc), fermo restando che né l’art. 135.4 delle NTA del R.U., né il comma 7 dell’art. 338 del R.D. n. 1265/1934 precisano il parametro da utilizzare, in questi casi, per la valutazione della misura di “relativo” ampliamento.

<sup>2</sup> Reperibile al seguente indirizzo: [http://www.comune.lucca.it/Ricognitive\\_dei\\_vincoli](http://www.comune.lucca.it/Ricognitive_dei_vincoli)

<sup>3</sup> L’art. 135.4 delle NTA del RU prevede, infatti, che “*Per gli edifici circostanti l’attrezzatura cimiteriale e rientranti nella fascia di rispetto, così come individuata nelle tavole di Regolamento Urbanistico, ai sensi delle leggi e dei regolamenti vigenti, sono consentiti gli interventi di cui al precedente articolo 14, di recupero ovvero interventi funzionali all’utilizzo dell’edificio stesso, tra cui l’ampliamento nella percentuale massima del 10% e i cambi di destinazione d’uso*”.



**4.2** – Sul fatto che “l'area oggetto di intervento risulta: ... 2) posta, in parte, in fascia di rispetto stradale, per cui dovrà essere acquisito il parere dell'U.O. 5.3 Strade, ed in ogni caso rispettato l'art. 26 del D.P.R. 495 del 16 dicembre 1992 (cfr. tavola “URB 5” della carta ricognitiva dei vincoli del R.U.)”, si osserva quanto segue.

Il rilievo sembra già superato dal parere reso dal Comune di Lucca – Settore Dipartimentale 5 Lavori Pubblici, Urbanistica e Traffico U.O. 5.3 Strade – Progettazione da cui risultano già emessi:

- “nei riguardi di via comunale di Massagli di categoria F, **parere favorevole, in deroga all'art. 26 del DPR 495 del 16.12.92;**
- nei riguardi del canale comunale posto lungo il lato nord di via di Massagli, **parere favorevole, con necessità di ottenimento di concessione in caso di copertura o attraversamento”.**

**4.3** – Sul fatto che “l'area oggetto di intervento risulta: ... 3) interessata dalla fascia di rispetto di cui all'art. 3 del regolamento per la gestione dei canali demaniali trasferiti in proprietà al Comune di Lucca in applicazione della L.R. 16/2006 e della rete idrografica minore del territorio comunale approvato con D.C.C. n. 92 del 2011, per cui dovrà essere verificato il rispetto dell'art. 3 del predetto regolamento che sancisce la distanza minima di tre metri dal piede dell'argine, o in mancanza dal ciglio di sponda del fosso o canale”, si osserva quanto segue.

Nell'area oggetto di intervento non vi è attualmente presenza di canali demaniali trasferiti al Comune di Lucca. L'unico canale presente è il c.d. “canale del soccorso” che corre per un tratto lungo Via Massagli (all'interno della proprietà dell'Azienda), ma sul rispetto delle distanze da tale canale si è già espresso l'ente gestore (Consorzio di Bonifica, cfr. punto 5 seguente).

**4.4** – In ordine al fatto che “Infine dovrà essere rispettata la distanza di dieci metri prescritta dall'art. 9 co. 2 del D.M. 1444/68, con particolare riferimento alla distanza intercorrente fra la barriera fonoassorbente posta lungo il confine sud e gli edifici antistanti, alla luce della particolare consistenza della barriera medesima (altezza 7 metri), tale da ricondurla a nuova costruzione”, si osserva quanto segue.

La distanza del muro dai fabbricati posti sul lato sud di via Massagli **rispetta il limite di dieci metri prescritto dall'art. 9 co. 2 del D.M. 1444/68.**

\*

#### **SUL PARERE DEL CONSORZIO DI BONIFICA 1 TOSCANA NORD**

**5.** – Nel parere del 18.06.2021, prot. int. 936\_2021, reso dal Consorzio di Bonifica si “esprime **dissenso** alla realizzazione della barriera acustica così come riportato nella tavola “05 Stato Modificato Planimetria generale”. Al fine del superamento del diniego si richiede pertanto la modifica del tracciato del nuovo muro mediante una differente soluzione progettuale che tenga conto delle seguenti inderogabili condizioni:

- la struttura della barriera acustica dovrà essere spostata fuori dalla fascia del canale demaniale di irrigazione, pari a 2,36 metri;
- la deroga a tale distanza sarà ammessa solo nei tratti in corrispondenza delle vasche dei sedimentatori esistenti, dove non è possibile altra soluzione tecnica”.

In proposito si osserva quanto segue.

E' stata presentata in via informale al Consorzio di Bonifica una seconda soluzione progettuale che prevede l'arretramento del muro fonoassorbente per il tratto non occupato dai sedimentatori, in modo tale che in quel tratto venga rispettato la distanza prevista di 2,36 metri. Tale nuovo progetto, che dovrebbe risultare risolutivo, è in corso di elaborazione.

\*

#### **SUL PARERE DEL COMANDO VIGILI DEL FUOCO DI LUCCA**

6. – In relazione al parere reso dal Comando Vigili del Fuoco di Lucca, prot. 287651 del 9.07.2021, si osserva quanto segue.

Lo Studio di Ingegneria che assiste la cartiera per le pratiche antincendio è stato incaricato di predisporre tutti i chiarimenti tecnici e amministrativi richiesti, producendo tutta la documentazione progettuale nei formati di cui alla circolare DCRISLOG 7227 del 21/03/2011 ed elaborando la documentazione progettuale secondo il dettaglio richiesto.

\*\*\* \*\* \*\*\*

**Alla luce di quanto osservato, la Società chiede:**

- **di sospendere per un periodo di 30 giorni il procedimento al fine di consentire la produzione documentale necessaria a chiarire e superare i rilievi avanzati dal Consorzio di bonifica 1 Toscana nord e dal Comando Vigili del Fuoco di Lucca;**
- **che la Regione Toscana – decorso tale termine di 30 giorni – voglia convocare una nuova Conferenza di Servizi al fine di giungere a riconoscere che i pareri emessi dal Comune di Lucca, dal Consorzio di bonifica 1 Toscana nord e dal Comando Vigili del Fuoco di Lucca non sono in grado di fondare un giudizio negativo ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003;**
- **che la Regione Toscana - la quale, in forza dell'art. 53 LR n. 65/14 ha modo di collaborare con i comuni per la qualità tecnica degli strumenti urbanistici e per l'omogeneità dei relativi criteri metodologici, in funzione della migliore efficacia dell'azione amministrativa per il governo del territorio – proceda al rilascio dell'Autorizzazione Unica anche laddove si rendesse necessaria la variazione dell'art. 116 bis, comma 1, delle NTA del RU, dato che questa conseguirebbe in maniera automatica al rilascio dell'autorizzazione, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003. La variante potrà consistere, del resto, in una precisazione "normativa" in grado di rendere evidente che la preventiva approvazione di un PUC è necessaria soltanto per gli interventi di trasformazione di nuova edificazione che consumano il dimensionamento urbanistico attuato con il R.U. comunale.**

Distinti saluti.

CARTIERE MODESTO CARDELLA S.P.A

(MARIO CARDELLA)

FIRMATO DIGITALMENTE A NORMA DI LEGGE  
LUCCA, 09 AGOSTO 2021.