

PARERE LEGALE

Con riferimento al progetto di realizzazione di un nuovo impianto di recupero di rifiuti inerti nel Comune di Controguerra (TE) presentato dalla società Luigino Iampieri srl, è stato chiesto al sottoscritto avvocato un parere legale in merito alla natura ostativa o meno, all'approvazione del progetto da parte della Regione Abruzzo, dei seguenti pareri espressi nell'ambito della conferenza dei servizi convocata ai sensi dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/06:

- parere di non conformità al PTCP espresso dalla Provincia di Teramo – Area 3 “Pianificazione Territorio – Urbanistica – Piste Ciclo-pedonali” con Determinazione Dirigenziale n. 425 del 24.03.2023;
- parere di non compatibilità urbanistica espresso dalla Responsabile dell'Area Tecnica del Comune di Controguerra con nota prot. 2296 del 25.03.2023.

Sono stati offerti in visione i richiamati contributi istruttori nonché il verbale della conferenza dei servizi del 28.04.2023.

Si ritiene che i predetti pareri non siano preclusivi al rilascio dell'autorizzazione unica da parte della Regione in virtù delle ragioni di seguito illustrate.

Con Determinazione Dirigenziale n. 425 del 24.03.2023, la Provincia di Teramo ha ritenuto di esprimere, ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 267/2000¹, un parere di non conformità tra le previsioni insediative e normative del PTCP e quelle del progetto in variante al PRG, *“in quanto l'intervento contrasta con gli obiettivi generali dello strumento provinciale di contenimento del consumo di suolo e di nuove espansioni oltre che di creazione di episodi edilizi ed urbanistici isolati sul territorio, come si configurerebbe l'impianto a seguito dell'approvazione della variante. Infatti, per il vigente P.R.G. del Comune di Controguerra, l'area oggetto di variante non è prossima ad altre aree edificabili ma essa è localizzata in un vasto ambito privo di previsioni insediative e destinato alla produzione agricola ovvero recuperabile ad essa. Da ciò consegue che l'introduzione di una zona produttiva (industriale-artigianale) con destinazione urbanistica, indici e parametri non congrui al contesto, all'interno di un ambito completamente dedicato alla produzione agricola ed alla salvaguardia dei suoi valori, rappresenta un evidente contrasto con le indicazioni insediative dettate sia dal P.R.G. comunale che dal P.T.C.P. provinciale”*.

In particolare, come si evince dalle motivazioni dell'atto, la Provincia ha ritenuto che il progetto non fosse in linea con quanto previsto dall'art. 23 delle NTA del PTCP riguardante i “terreni agricoli periurbani”.

Con successiva nota prot. 2296 del 25.03.2023, il Comune di Controguerra, nel dare atto *“che la zona industriale richiesta risulta totalmente disomogenea rispetto all'attuale destinazione urbanistica sia dell'area oggetto di intervento sia dell'area limitrofa”*, ha ritenuto che la richiesta di autorizzazione non fosse compatibile con le attuali previsioni urbanistiche (zona agricola art. 21-A delle NTA del vigente PRE).

¹ L'art. 20, comma 5, del D.Lgs. 267/2000 stabilisce che, *“ai fini del coordinamento e dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale predisposti dai comuni, la provincia esercita le funzioni ad essa attribuite dalla regione ed ha, in ogni caso, il compito di accertare la compatibilità di detti strumenti con le previsioni del piano territoriale di coordinamento”*.

Ciò detto, occorre ricordare che, in materia di localizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, la parte quarta del D.Lgs. 152/06 contiene specifiche disposizioni in ordine ai poteri di pianificazione e di autorizzazione demandati agli enti territoriali.

In particolare, ai sensi dell'art. 196, comma 1, *“sono di competenza delle **regioni**, nel rispetto dei principi previsti dalla normativa vigente e dalla parte quarta del presente decreto, ivi compresi quelli di cui all'articolo 195: [...]*

*n) la definizione di **criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti**, nel rispetto dei criteri generali indicati nell'articolo 195, comma 1, lettera p);*

o) la definizione dei criteri per l'individuazione dei luoghi o impianti idonei allo smaltimento e la determinazione, nel rispetto delle norme tecniche di cui all'articolo 195, comma 2, lettera a), di disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare”.

Parallelamente, l'art. 199, comma 3, stabilisce che *“i piani regionali di gestione dei rifiuti prevedono inoltre: [...]*

g) il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti; [...]

*l) i **criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti**, nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti”.*

Coerentemente con i poteri demandati alla Regione, l'art. 197, comma 1, lett. d), stabilisce che *“in attuazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, alle province competono in linea generale le funzioni amministrative concernenti la programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale, da esercitarsi con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ed in particolare: [...]*

*d) l'**individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h)** [oggi lettere g) ed l), ndr], nonché sentiti l'Autorità d'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché **delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti**”.*

Infine, l'art. 208, nel disciplinare l'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio degli impianti di trattamento, stabilisce al comma 6:

- a) che la Regione approva il progetto *“valutando le risultanze”* della conferenza dei servizi cui 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”;*
- b) che l'autorizzazione unica *“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”.*

In ordine alla portata applicativa dell'art. 208 del D.Lgs. 152/06, la giurisprudenza amministrativa² ha chiarito che:

- ✓ la conferenza dei servizi ha natura istruttoria;
- ✓ pertanto gli enti locali che partecipano alla conferenza esprimono in quella sede un proprio contributo istruttorio e non godono di un potere di veto;
- ✓ il potere autorizzatorio è esclusivamente in capo alla Regione, la quale può motivatamente discostarsi dalle risultanze della conferenza;
- ✓ la variante consegue come effetto automatico del rilascio dell'autorizzazione unica e non presuppone il rispetto dei passaggi procedurali ordinariamente richiesti per l'adozione e l'approvazione di una variante urbanistica.

Pertanto il parere negativo espresso dal Comune di Controguerra non vincola la Regione al diniego dell'autorizzazione unica richiesta dalla società proponente, ben potendo l'Amministrazione procedente, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa, discostarsi da tale parere mediante adeguata motivazione che, anche alla luce degli altri contributi tecnici acquisiti nel corso del procedimento e degli esiti della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA, valuti e soppesi l'interesse conservativo dedotto dal Comune e l'interesse, parimenti connotato di risvolti pubblici, alla realizzazione dell'impianto di recupero.

Più articolato è il discorso rispetto al parere espresso dalla Provincia di Teramo.

In primo luogo, va sottolineato come, come sopra detto, la variante prevista dall'art. 208, comma 6, D.Lgs. 152/06 scaturisce automaticamente dall'approvazione del progetto secondo la procedura descritta nello stesso articolo, senza che sia necessaria la preventiva acquisizione della verifica di conformità al PTC di cui all'art. 20, comma 5, del D.Lgs. 267/2000.

Cionondimeno, occorre valutare se la non conformità del progetto rispetto a quanto previsto dall'art. 23 delle NTA del PTCP in ordine ai terreni agricoli periurbani (non conformità argomentata nel parere provinciale) possa precludere il rilascio dell'autorizzazione unica regionale.

A tale riguardo, si rileva che l'art. 1, comma 3, delle NTA del PTCP stabilisce:

“3. Le disposizioni delle presenti Norme e dei relativi allegati sono espresse in forma di indirizzi, direttive e prescrizioni:

- Norme di indirizzo e raccomandazioni dirette alle Pubbliche Amministrazioni, ai fini della formazione di piani e programmi di rispettiva competenza, riferite ad ambiti e perimetri entro cui le suddette Amministrazioni, in sede di recepimento, verificheranno la delimitazione geografica delle previsioni del P.T.C.P. e ne preciseranno i contenuti normativi, coerentemente con gli indirizzi. Tali norme dettano anche, relativamente a specifici sistemi e settori, le finalità che debbono essere perseguite dagli strumenti urbanistici comunali, nonché le modalità ed i comportamenti da seguire.

- Direttive e indicazioni aventi efficacia giuridica differita all'atto del loro recepimento negli strumenti urbanistici comunali, e di cui dovrà essere precisato, in sede di tale recepimento o di elaborazioni di nuovi strumenti urbanistici, l'esatto perimetro nel rispetto delle presenti norme.

- Prescrizioni aventi efficacia diretta ed immediata ai sensi dell'art. 8.11 L.U.R. 18/83”.

² Cfr. T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 19.09.2013, n. 929; T.A.R. Piemonte, Sez. I, 13.07.2012, n. 877; T.A.R. Liguria, Sez. I, 23.05.2012, n. 723; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. V, 17.12.2018, n. 7194; Cons. Stato, Sez. V, 09.05.2019, n. 3014; Cons. Stato, sez. V, 07.06.2022, n. 4632; Cons. Stato, Sez. IV, 28.06.2022, n. 5376.

L'art. 8, comma 11, della L.R. 12.04.1983 n. 18 (Norme per la conservazione, tutela, trasformazione del territorio della Regione Abruzzo), quindi, prevede:

“11. Le previsioni e le prescrizioni di cui al precedente art. 7, comma 3°, lettere a), d), e), f), g), comportano:

- l'applicazione obbligatoria delle misure di salvaguardia, dalla data di adozione del P.T.;*
- l'immediata efficacia, nei confronti di enti e privati, dalla data di approvazione del P.T. stesso;*
- l'automatico adeguamento degli strumenti urbanistici comunali”.*

L'art. 7, comma 3, della L.R. 18/1983, infine, prevede che *“il Piano Territoriale, tenendo conto degli ambiti fissati dal Q.R.R.:*

a) individua le zone da sottoporre a speciali misure di salvaguardia dei valori naturalistici, paesistici, archeologici, storici, di difesa del suolo, di protezione delle risorse idriche, di tutela del preminente interesse agricolo;

b) fornisce, in relazione alle vocazioni del territorio ed alla valorizzazione delle risorse, le fondamentali destinazioni e norme d'uso: per il suolo agricolo e forestale; per la ricettività turistica e gli insediamenti produttivi industriali ed artigianali; per l'utilizzazione delle acque; per la disciplina dell'attività estrattiva;

c) precisa ed articola, per singolo Comune, le previsioni demografiche ed occupazionali e le quantità relative alla consistenza degli insediamenti residenziali fornite dal Q.R.R. per l'intera provincia o per gli ambiti eventuali di cui all'art. 3, comma 2, lett. a);

d) indica il dimensionamento e la localizzazione, nell'ambito dei Comuni interessati, degli insediamenti produttivi, commerciali, amministrativi e direzionali, di livello sovracomunale;

e) fornisce il dimensionamento e la localizzazione, nell'ambito dei Comuni interessati, delle attrezzature di servizio pubblico e di uso pubblico di livello sovracomunale, con particolare riferimento ai parchi ed ai servizi per la sanità e l'istruzione sentiti, al riguardo, le U.L.S. ed i distretti scolastici competenti;

f) articola la capacità ricettiva turistica, con riferimento ai singoli territori comunali interessati, indicando attrezzature ed impianti per lo svolgimento degli sport invernali e per l'utilizzazione turistica della montagna, per le attività balneari e per gli approdi turistici e relativi servizi, individuandone le localizzazioni nonché le fondamentali tipologie ricettive, con particolare riguardo alle strutture per il turismo sociale, alle attrezzature a rotazione d'uso ed agli insediamenti turistico-residenziali;

g) individua il sistema della viabilità e di trasporto e la rete delle altre infrastrutture di interesse sovracomunale;

h) fissa le quantità massime di territorio che i singoli Comuni possono destinare, nel decennio, alle nuove previsioni residenziali e produttive;

i) precisa le percentuali minime del fabbisogno di alloggio per usi residenziali e turistici da soddisfare, da parte dei Comuni, mediante il recupero di edifici esistenti degradati”.

Pertanto, se ne deduce che, nell'ambito delle previsioni del PTCP, hanno immediata efficacia prescrittiva i contenuti di cui all'art. 7, comma 3, lettere a), d), e), f), g), della L.R. 18/1983, sopra indicati, mentre le restanti previsioni e, in particolare, quelle di cui alla lett. b) sono dirette alle Pubbliche Amministrazioni – *in primis* a quelle comunali – affinché siano declinate e recepite in successivi atti di pianificazione di loro competenza.

Le previsioni dell'art. 23 delle NTA del PTCP, come anche reso evidente dall'art. 17 delle stesse NTA (espressamente richiamato nel parere provinciale) non costituiscono disposizioni immediatamente prescrittive, bensì direttive per la redazione degli strumenti urbanistici comunali.

Ed infatti le NTA del PRE del Comune di Controguerra (variante generale approvata con DCC n. 15 del 28.09.2004), proprio in attuazione del richiamato art. 23, contemplano, all'art. 21-A.9, la "Zona agricola Periurbana (Agricola D)".

Da quanto detto consegue che, a ben vedere, l'autorizzazione unica richiesta dalla società proponente costituirebbe variante al solo strumento urbanistico comunale e non anche al PTCP, non contenendo l'art. 23 delle relative NTA previsioni direttamente prescrittive.

Pertanto, sebbene la prevalente giurisprudenza amministrativa ritenga che la variante prevista dall'art. 208 D.Lgs. 152/06 possa derogare unicamente allo strumento urbanistico comunale e non anche ai piani sovraordinati (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 11.12.2015, n. 5659), tuttavia la stessa giurisprudenza riconosce che non costituisce deroga al PTCP l'autorizzazione che non collimi con previsioni del PTCP che costituiscono meri indirizzi alla pianificazione comunale (cfr. TAR Lombardia Milano, Sez. II, 22.04.2021, n. 1031).

Con specifico riguardo agli impianti di trattamento dei rifiuti, poi, ad ulteriore conferma del fatto che le previsioni dell'art. 23 delle NTA del PTCP (e, più in generale, quelle concernenti il sistema insediativo di cui al titolo II – capo II) non costituiscano previsioni direttamente vincolanti, va sottolineato come, secondo il sopra citato art. 197 del D.Lgs. 152/06, il PTCP rappresenta la "base" per l'adozione da parte della Provincia dell'atto di individuazione delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti.

È dunque l'atto di zonizzazione di cui all'art. 197, comma 1, lett. d), D.Lgs. 152/06, e non il PTCP, ad avere efficacia prescrittiva e potenzialmente escludente in relazione alla localizzazione degli impianti di trattamento.

Il potere di zonizzazione di cui all'art. 197, comma 1, lett. d), D.Lgs. 152/06 viene demandato dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti approvato DCR 110/8 del 02.07. 2018 all'AGIR.

Non consta che, ad oggi, l'AGIR abbia adottato tale atto.

Resta da sottolineare che l'atto di zonizzazione di cui all'art. 197, comma 1, lett. d), D.Lgs. 152/06 deve essere adottato anche sulla base dei criteri localizzativi adottati dal PRGR ai sensi dell'art. 199, comma 3, lettere g) ed l).

Peraltro, il vigente PRGR (pag. 475 della relazione generale) stabilisce che *"per gli impianti di gestione dei rifiuti speciali, che non saranno oggetto di pianificazione da parte dell'AGIR, si applicano comunque i criteri localizzativi derivanti dal presente PRGR, che, infatti, individua criteri e tutele per tutti gli impianti sia che trattino rifiuti urbani che speciali"*.

Pertanto, per gli impianti di trattamento di rifiuti inerti i criteri localizzativi previsti dal PRGR assumono un'efficacia direttamente prescrittiva, per cui merita di essere verificato se detti criteri prevedano come fattore escludente, o di altro tipo, l'ubicazione dell'impianto in zona agricola periurbana.

Da un esame del paragrafo 18.6 dell'elaborato di Piano non si rinviene alcun riferimento alle zone agricole periurbane. Assumono infatti valore prescrittivo di tutela integrale solo le aree di pregio agricolo (D.Lgs. 228/2001; L.R. 36/2013).

Vale anche la pena sottolineare come, in base ai criteri del PRGR, per gli impianti di trattamento di rifiuti inerti che svolgono operazioni R5 (impianti identificati dal PRGR con la categoria D10) è prevista una distanza minima di 100 metri dai centri abitati e di 200 metri dalle funzioni sensibili, mentre per essi non vale il criterio di priorità localizzativa in aree destinate ad insediamenti produttivi ed aree miste; sicché per essi risulta quasi "naturale" la localizzazione in area agricola.

In conclusione, si ritiene che il parere di non conformità al PTCP espresso dalla Provincia con Determinazione Dirigenziale n. 425 del 24.03.2023 non solo costituisca espressione di un potere (quello previsto dall'art. 20, comma 5, D.Lgs. 267/2000) che, nel caso di specie, non poteva essere esercitato in ragione dell'applicazione della procedura speciale prevista dall'art. 208 D.Lgs. 152/06, ma non costituisca comunque impedimento assoluto al rilascio dell'autorizzazione unica, potendo invece la Regione valutarne discrezionalmente i contenuti nel contemperamento generale degli interessi in gioco.

In fede,

Avv. Leonardo Filippucci