



Gestione Ecologica del
Territorio e dell'Ambiente

SEDE LEGALE C.so A. Spalazzi, 7 - 64010 - Ancarano (TE)
SEDE OPERATIVA: Loc. Alta Valle del Bretta (AP)
Tel: 0736 26 81 84 - 0736 25 50 13 - Fax: 0736 34 27 19
P.I. 00724670674 Capitale sociale 90.000,00 euro
Pec: geta.srl@pec.it - certificata@pec.getasrl.it



**Provincia di Ascoli Piceno -
Settore II Tutela e Valorizzazione Ambientale**

Pec: ambiente.provincia.ascoli@emarche.it

Via della Repubblica, 34
63100 Ascoli Piceno

OGGETTO: Ditta G.E.T.A. S.R.L. Art. 27-bis D.Lgs. 152/06. Procedimento autorizzatorio unico. Nuova discarica per rifiuti non pericolosi in località Alta Valle del Bretta nel Comune di Ascoli Piceno. Osservazioni in merito all'iter procedurale variante urbanistica

A seguito di un consulto con i nostri Consulenti a riguardo della variante urbanistica necessaria per la realizzazione del progetto presentato di cui in oggetto, si riporta di seguito le osservazioni dedotte dalla normativa nazionale e regionale vigente e dalla giurisprudenza in materia.

In relazione alla questione della variante urbanistica, trattata al paragrafo 4 del verbale della conferenza dei servizi del 18.04.2024, la società proponente ha già prodotto, in data 27/05/2024, la documentazione richiesta sotto il profilo tecnico.

Nella presente sede, si intende formulare alcune osservazioni in merito all'iter procedurale della stessa variante.

Come noto e come correttamente illustrato in sede di conferenza dei servizi dal Dott. Giantomassi, l'Autorizzazione Integrata Ambientale relativa ad un impianto di smaltimento dei rifiuti produce automaticamente un effetto di variante dello strumento urbanistico comunale.

Infatti:

- ai sensi dell'art. 29-quater, comma 11, D.Lgs. 152/06, "le autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ai sensi del presente decreto, sostituiscono **ad ogni effetto** le autorizzazioni riportate nell'elenco dell'Allegato IX alla Parte Seconda del presente decreto", tra le quali figura l'autorizzazione unica di cui all'art. 208 dello stesso Codice dell'Ambiente;
- ai sensi dell'art. 6, comma 14, del D.Lgs. 152/06, "per le attività di smaltimento o di recupero di rifiuti svolte nelle installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, anche qualora costituiscano solo una parte delle attività svolte nell'installazione, **l'autorizzazione integrata ambientale, ai sensi di quanto disposto dall'articolo 29-quater, comma 11, costituisce anche autorizzazione alla realizzazione o alla modifica, come disciplinato dall'articolo 208**";
- l'art. 208 D.Lgs. 152/06 ribadisce che "per le installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, l'autorizzazione integrata ambientale sostituisce l'autorizzazione di cui al presente articolo"



G.E.T.A.

Gestione Ecologica del
Territorio e dell'Ambiente

SEDE LEGALE C.so A. Spalazzi, 7 - 64010 - Ancarani (TE)
SEDE OPERATIVA: Loc. Alta Valle del Bretta (AP)
Tel: 0736 26 81 84 - 0736 25 50 13 - Fax: 0736 34 27 19
P.I. 00724670674 Capitale sociale 90.000,00 euro
Pec: geta.srl@pec.it - certificata@pec.getasrl.it



(comma 2) e stabilisce che "l'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, **costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico** e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori" (comma 6).

La giurisprudenza amministrativa ha oramai pacificamente chiarito che l'effetto di variante previsto dall'art. 208, comma 6, D.Lgs. 152/06 consegue automaticamente all'approvazione del progetto da parte della Regione o dell'ente delegato (cfr. *ex plurimis* Cons. Stato, sentenza n. 5376 del 28 giugno 2022).

Nel caso in cui l'AIA sia richiesta nell'ambito di un Provvedimento Autorizzatorio Unico di cui all'art. 27-bis D.Lgs. 152/06, le "Linee Guida per la definizione dell'organizzazione e delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative relative ai procedimenti disciplinati dalla Legge Regionale 9 maggio 2019, n. 11" recentemente approvate dalla Regione Marche con D.G.R. n. 36 del 22.01.2024 prevedono, al paragrafo 7.14, due distinte ipotesi:

- a) il caso in cui il rilascio di uno o più atti di assenso compresi nel PAU comporti, ove necessario, variante allo strumento urbanistico: in questa ipotesi, disciplinata al comma 2 del richiamato paragrafo 7.14, il PAU deve dare atto dell'effetto di variante, come previsto anche dall'art. 27-bis, comma 7-ter, D.Lgs. 152/06 e dall'art. 7, comma 1, della L.R. 11/2019;
- b) il caso in cui all'interno del PAU non sia compreso un atto di assenso che comporta, ove necessario, variante allo strumento urbanistico: in questa ipotesi il proponente, qualora ne sussistano i presupposti, ha l'onere di attivare il procedimento di variante di cui all'art. 8 del DPR 160/2010, il quale si coordina con il procedimento di PAU secondo le modalità stabilite al comma 3 del paragrafo 7.14 le quali coniugano il disposto dell'art. 27-bis, comma 3, secondo periodo, D.Lgs. 152/06, il disposto dell'art. 7, commi 3, 4 e 5 della L.R. 11/2019 e le indicazioni fornite della Corte Costituzionale nella sentenza n. 9/2019.

Qualora il precedente Settore Tutela e Valorizzazione Ambientale della Provincia di Ascoli Piceno dovesse nutrire dubbi sulla portata delle richiamate Linee Guida, lo stesso Settore può chiedere lumi al competente Settore Valutazioni e Autorizzazioni Ambientali della Regione.

Nel nostro caso, poiché il PAU comprende anche l'AIA e poiché quest'ultima, come sopra detto, produce un effetto automatico di variante, trova applicazione il comma 2 del paragrafo 7.14, senza necessità di coinvolgimento del Consiglio Comunale o di altri organi di indirizzo politico del Comune.

Vanno prese in esame, infine, le affermazioni contenute nella nota del Settore IV Pianificazione Territoriale prot. 6166 del 22.03.2024, secondo cui "a seguito dell'entrata in vigore della L.R. n. 19/2023 "Norme della pianificazione per il governo del territorio" le varianti allo strumento urbanistico generale diverse da quelle di cui agli articoli 15, comma 5, 26 bis, 26 ter e 26 quater della L.R. n.34/92, come nel caso di specie, sono approvate dal Consiglio Comunale, previo parere della conferenza di CeVi, con le procedure previste dall'art.15 "Procedimento di approvazione del PUG" della sopraccitata LR n.19/2023"



G.E.T.A.

Gestione Ecologica del
Territorio e dell'Ambiente

SEDE LEGALE C.so A. Spalazzi, 7 - 64010 - Ancarani (TE)
SEDE OPERATIVA: Loc. Alta Valle del Bretta (AP)
Tel: 0736 26 81 84 - 0736 25 50 13 - Fax: 0736 34 27 19
P.I. 00724670674 Capitale sociale 90.000,00 euro
Pec: geta.srl@pec.it - certificata@pec.getasrl.it



La richiamata nota del Settore IV Pianificazione Territoriale costituisce un'errata applicazione dell'art. 33, comma 12, della L.R. 19/2023.

La norma da ultimo richiamata, infatti, dispone:

"12. Fatta salva l'applicazione della normativa statale vigente, nonché la possibilità di varianti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) con le procedure di cui alla l.r. 34/1992, fino all'adozione dei PUG e comunque non oltre il termine di quarantotto mesi di cui al comma 4, nel rispetto delle misure di salvaguardia di cui al PPR che nel suddetto periodo siano divenute applicabili, possono essere apportate agli strumenti urbanistici comunali di cui al comma 8 esclusivamente:

- a) **le varianti previste dagli articoli 15, comma 5, 26 bis, 26 ter e 26 quater della l.r. 34/1992 con le procedure ivi previste; le varianti di cui al comma 5 dell'articolo 15 della l.r. 34/1992 sono altresì ammesse, qualora finalizzate alla riduzione delle previsioni di espansione delle aree edificabili, anche se incidenti sul dimensionamento globale del piano, fermo restando il rispetto degli altri parametri previsti dal medesimo comma 5;**
- b) **le varianti finalizzate a conformare o adeguare gli strumenti urbanistici vigenti al PPR ai sensi del comma 7 dell'articolo 8".**

La norma in questione, dunque, fa espressamente salva l'applicazione della normativa statale vigente e quindi fa salvo anche quanto disposto, in tema di variante allo strumento urbanistico, dall'art. 208, comma 6, D.Lgs. 152/06.

Del resto, è oramai un principio recepito dalla giurisprudenza amministrativa che l'art. 208 D.Lgs. 152/06 – quale espressione del potere legislativo devoluto in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione – possa demandare alla Regione o alla Provincia delegata un potere di variante urbanistica a prescindere dal preventivo assenso da parte del Comune.

A tal riguardo merita di essere citato, per la sua chiarezza ed esaustività, il seguente passaggio della sentenza 549/2012 del TAR Liguria che è stato più volte ripreso in successivi pronunciamenti:

"In sostanza sostiene il Comune che la Conferenza di servizi prevista in materia di autorizzazione impianti per trattamento e recupero di rifiuti si presenta come un particolare modulo procedimentale che ha l'effetto di concentrare i pareri, i nulla osta e gli assensi in un unico contesto formale, mantenendo però mutare le competenze riservate dalla legge alle varie Amministrazioni. In tale ottica, seppure l'atto finale del rilascio dell'autorizzazione risulta di competenza della Provincia, la stessa non potrebbe però invadere competenze riservate ad altri enti ed, in particolare, non potrebbe invadere la competenza relativa alla pianificazione urbanistica riservata al Comune, deliberando un'autorizzazione comportante una variante al PRG contro il parere di quest'ultimo motivato dal contrasto con le prescrizioni urbanistiche sulla destinazione delle aree comunali.

La tesi del ricorrente, per quanto suggestiva e ben articolata, si rivela infondata.

La stessa si basa sull'assunto che la norma che ha previsto la conferenza di servizi (l'art. 17 L.R. n.11/1995 ed a livello nazionale l'art. 27 del D.Lgs. n.22/1997) non sia una norma derogatrice della competenza e che la materia della pianificazione urbanistica e, in particolare, dell'apporto di varianti al PRG sia riservata al Comune, di tal che nessuna variante possa essere operata in assenza del consenso di quest'ultimo.



G.E.T.A.

Gestione Ecologica del
Territorio e dell'Ambiente

SEDE LEGALE C.so A. Spalazzi, 7 - 64010 - Ancarani (TE)
SEDE OPERATIVA: Loc. Alta Valle del Bretta (AP)
Tel: 0736 26 81 84 - 0736 25 50 13 - Fax: 0736 34 27 19
P.I. 00724670674 Capitale sociale 90.000,00 euro
Pec: geta.srl@pec.it - certificata@pec.getasrl.it



Ritiene il Collegio che, al contrario, la previsione espressa di una competenza decisoria in capo alla Provincia in ordine al rilascio dell'autorizzazione, accompagnata dalla previsione di una Conferenza di servizi per raccogliere i pareri degli altri Enti interessati, spieghi effetti sulle competenze amministrative.

La norma in questione (l'art. 17 L.R. n.11/1995 ed a livello nazionale dell'art. 27 del D.Lgs. n.22/1997), impone difatti l'indizione di una Conferenza di servizi, dove tutti gli Enti interessati dovevano essere convocati, ma espressamente affida alla Provincia la decisione finale sull'autorizzazione dell'impianto, sia pure all'esito della conferenza stessa.

L'attribuzione di tale potere di autorizzazione del progetto deve essere intesa, salvo espresse e specifiche previsioni ad hoc che qui non si ravvisano, come inerente ad ogni aspetto autorizzatorio di localizzazione e realizzazione dell'impianto.

Il procedimento previsto dall'art. 17 della L.R. n.11/1995 per l'autorizzazione degli impianti degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, similmente a quello previsti dall'art.27 della L.R. n.11/1995, si presenta come un procedimento speciale, con caratteristiche proprie.

Tale normativa non si limita prescrivere una Conferenza di servizi (con un mero richiamo all'art. 14 della legge n.241/90) ma ha una portata più ampia, disponendo un peculiare procedimento, nell'ambito del quale la Conferenza di servizi ha meri compiti istruttori, che prevede l'attribuzione alla Provincia della competenza alla decisione finale su ogni aspetto inerente la localizzazione dell'impianto, disponendo, altresì, che l'approvazione del progetto sostituisca "ad ogni effetto, visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di competenza della Regione, della Provincia, del Comune e degli altri enti locali, nonché intese, concerti, nulla osta od assensi, comunque denominati, di altre amministrazioni pubbliche e "costituisca "variante dello strumento urbanistico generale".

Al riguardo, la disposizione secondo cui l'approvazione del progetto costituisce variante urbanistica è idonea a svolgere effetti in ordine alle competenze sul governo del territorio.

Tale previsione non si limita ad evitare ulteriori sub procedimenti, quali quello inerente all'approvazione di una variante al PRG nella mera ottica di concentrazione procedimentale, bensì si pone come norma che consente alla determinazione assunta in sede finale dalla Provincia ad incidere direttamente sullo strumento urbanistico generale, ai fini della localizzazione dell'impianto.

In sostanza tale norma consente che la Provincia competente possa, all'esito della Conferenza di servizi, decidere anche disporre con effetti anche in ordine alla variazione del PRG, fatta salva la necessità di motivare sul punto, in ossequio al principio generale dell'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo.

Non si dimentichi infatti che, come indicato, la Conferenza di servizi prevista dall'art. 17 della L.R. n.11/95, è inserita in uno specifico procedimento di carattere speciale, che il suo carattere istruttorio sta a significare come la stessa sia sottratta dalla regola dell'unanimità (indipendentemente dai meccanismi previsti nell'art. 14 legge n. 241/90 per superare il dissenso espresso da alcuni enti) e che la legge pone espressamente la competenza decisoria finale in capo alla Provincia.

Tale conclusione appare in linea con alcuni assunti giurisprudenziali espressi in materia di autorizzazioni di impianti per trattamento rifiuti, secondo cui la Conferenza di servizi costituisce un



G.E.T.A.

Gestione Ecologica del
Territorio e dell'Ambiente

SEDE LEGALE C.so A. Spalazzi, 7 - 64010 - Ancarani (TE)
SEDE OPERATIVA: Loc. Alta Valle del Bretta (AP)
Tel: 0736 26 81 84 - 0736 25 50 13 - Fax: 0736 34 27 19
P.I. 00724670674 Capitale sociale 90.000,00 euro
Pec: geta.srl@pec.it - certificata@pec.getasrl.it



momento di comparazione di interessi e di valutazione comparativa, il cui espletamento non è rigidamente formalizzato e le cui conclusioni sono soltanto uno degli elementi che l'amministrazione regionale deve valutare. Pertanto il parere non favorevole alla discarica opposto da alcuno dei soggetti intervenuti alla conferenza non può impedire alla regione di decidere la localizzazione dell'impianto di discarica, in quanto per i progetti per l'insediamento degli impianti di trattamento e stoccaggio di rifiuti, la cui istruttoria è regolata dalla l. 29 ottobre 1987, n. 441, è irrilevante che il soggetto presente alla prevista conferenza di servizi non abbia votato a favore di un determinato progetto posto che il parere non favorevole di alcuno dei soggetti intervenuti non può impedire alla regione di decidere la localizzazione dell'impianto. Il parere non favorevole alla discarica opposto da alcuno dei soggetti intervenuti alla conferenza non può impedire alla Regione di decidere la localizzazione dell'impianto di discarica (Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2001, n. 5296; Cons. Stato, sez. V, 2 marzo 1999, n. 212).

Non può dirsi, inoltre, in generale, che il Comune abbia una competenza esclusiva sulla pianificazione territoriale essendo, in generale, affidati compiti di pianificazione locale anche alla Provincia (che elabora i piani territoriali di coordinamento provinciali) ed alla Regione che, oltre a formare i piani territoriali di coordinamento regionali, interviene attivamente nel procedimento di formazione dei Piani Regolatori Generali e delle loro varianti, provvedendo alla loro approvazione finale ed, in tale sede, può alla luce della normativa attuale, addirittura imporre delle modifiche dei piani adottati.

Nel caso di specie poi l'art. 85, comma 1, lett. b, della L.R. n. 36/1997 (legge urbanistica regionale) aveva trasferito alle Provincie la funzione di approvare le varianti agli strumenti generali di esclusivo interesse locale purché non comportanti varianti al P.T.C.P., ed al riguardo - come peraltro indicato nella Deliberazione di Giunta Regionale n. 1883 del 24.7.1998 - la Regione in seguito all'intervenuta normativa aveva dismesso in favore della Provincia ogni funzione approvativa, per quanto riguarda gli aspetti urbanistici anche nei casi in cui i progetti si fossero posti in variante allo strumento urbanistico generale data la riconducibilità di dette varianti nell'ambito della categoria di quelle di esclusivo interesse locale.

Ciò ribadisce come ben giustificata possa essere la lettura della norma dell'art. 17 della L.R. n. 11/1995 (e dell'art. 22 del D.Lgs. n. 22/1997) nel senso di attribuire la competenza finale della decisione sulla localizzazione in capo alla Provincia, senza necessità del consenso del Comune, pur nell'ipotesi di necessità di variante allo strumento urbanistico generale, salvo l'obbligo di motivazione.

Al riguardo il Collegio segnala come, peraltro, la stessa Corte Costituzionale ha rilevato che "la garanzia costituzionale del principio autonomistico, previsto dall'art. 5 e 128 della Costituzione, può dirsi rispettata ogniqualvolta il procedimento finalizzato all'approvazione degli strumenti urbanistici sia articolato in modo tale da assicurare una sostanziale partecipazione allo stesso degli enti il cui assetto territoriale è determinato dagli strumenti urbanistici in questione, rilevando altresì che l'individuazione dei modi nei quali tale coinvolgimento può avvenire è rimesso alla discrezionalità del legislatore" (Corte costituzionale, 21 ottobre 1998, n. 357).



G.E.T.A.

Gestione Ecologica del
Territorio e dell'Ambiente

SEDE LEGALE C.so A. Spalazzi, 7 - 64010 - Ancarani (TE)
SEDE OPERATIVA: Loc. Alta Valle del Bretta (AP)
Tel: 0736 26 81 84 - 0736 25 50 13 - Fax: 0736 34 27 19
P.I. 00724670674 Capitale sociale 90.000,00 euro
Pec: geta.srl@pec.it - certificata@pec.getasrl.it



Quello che appare essenziale è che il Comune non sia completamente pretermesso dalle scelte pianificatorie direttamente incidenti sul suo territorio, circostanza che non può affermarsi nel caso di specie essendo lo stesso legittimato a partecipare alla Conferenza di servizi.

Inoltre, la visione autonomistica, dedotta dal Comune a salvaguardia delle sue competenze, non può non tener conto dei preminenti principi di sussidiarietà ed adeguatezza, ormai sanciti a livello costituzionale nell'art. 118, che devono ispirare il riparto delle competenze amministrative a livello locale.

Tali principi ben possono giustificare, mediante come nel caso di specie un'espressa previsione in un testo di rango legislativo, un intervento di un ente di livello territoriale superiore nell'iter di autorizzazione di un impianto come quello in questione, con effetto incidente anche sul piano delle competenze in materia a pianificazione urbanistica e, in particolare, attribuendo alla provincia un ambito decisione finale per quanto riguarda una variante urbanistica necessaria per la localizzazione dell'impianto, nell'ambito di un procedimento in cui il Comune è comunque chiamato a intervenire, partecipando alla Conferenza di servizi.

Tale ricostruzione, che non consente al Comune di porre un veto insuperabile alla localizzazione dell'impianto, risulta peraltro in linea con l'evoluzione della normativa sull'autorizzazione degli impianti di trattamento dei rifiuti di cui all'art. 208 (Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti) del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), così come modificato dal Decreto Legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, che attualmente prevede ancora la convocazione di una Conferenza di servizi (da parte della Regione), e che l'approvazione alla realizzazione e la gestione dell'impianto, sostituisca 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".

Il medesimo articolo prevede, al comma 3, che "la decisione della conferenza dei servizi e' assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzienti espresse nel corso della conferenza", sancendo espressamente la non necessarietà del consenso del Comune in ordine all'autorizzazione dell'impianto, anche per quanto riguarda le varianti urbanistiche necessarie, salvo l'obbligo di motivazione".

Ma non è tutto.

Qualora si ammettesse che il procedimento unico previsto dall'art. 27-bis D.Lgs. 152/06 possa concludersi solo a seguito di una deliberazione di approvazione della variante adottata dal Consiglio Comunale, previo parere della conferenza di CeVi, si assisterebbe ad un inammissibile aggravamento del disegno di semplificazione e accelerazione insito nella norma statale.

Si ricorda, al riguardo, come la Corte Costituzionale, con sentenza n. 9/2019, nel dichiarare l'illegittimità di norma regionale lombarda, abbia espressamente argomentato:

".....è agevole constatare che il legislatore regionale - escludendo dalla conferenza la valutazione dell'organo politico inscindibilmente legata alla determinazione da assumere, in quanto quest'ultima "presuppone o implica" la prima - si pone in una logica che, lungi dal potenziare o



Gestione Ecologica del
Territorio e dell'Ambiente

SEDE LEGALE C.so A. Spalazzi, 7 - 64010 - Ancarano (TE)
SEDE OPERATIVA: Loc. Alta Valle del Bretta (AP)
Tel: 0736 26 81 84 - 0736 25 50 13 - Fax: 0736 34 27 19
P.I. 00724670674 Capitale sociale 90.000,00 euro
Pec: geta.srl@pec.it - certificata@pec.getasrl.it



sviluppare il disegno di semplificazione e accelerazione definito dal legislatore statale, finisce con il vanificare il senso stesso della conferenza e l'efficacia della sua determinazione conclusiva.

In base alla previsione regionale contestata, infatti, la decisione dell'organo di indirizzo politico mantiene la sua autonomia e può arrivare a stravolgere, dall'esterno, l'esito della conferenza, giacché le valutazioni espresse da detto organo (siano esse assunte prima o dopo lo svolgimento della conferenza) prevalgono su quelle degli altri partecipanti. Così disponendo, il legislatore lombardo assegna alla decisione dell'organo di indirizzo politico (estrapolata dalla conferenza di servizi) un valore diverso e maggiore rispetto a quello delle valutazioni espresse dalle altre amministrazioni competenti”.

Alla luce di tutto quanto sopra esposto ed argomentato, si invita la Provincia di Ascoli Piceno a concludere il procedimento di cui all'art. 27-bis D.Lgs. 152/06 nei termini previsti dallo stesso articolo, prendendo atto dei contributi espressi nella conferenza dei servizi e dando atto che il rilascio dell'AIA costituisce variante automatica allo strumento urbanistico comunale senza necessità di previa o successiva acquisizione di deliberazione del Consiglio Comunale di Ascoli Piceno.

Ascoli Piceno, 20/06/2024

Geta S.rl
Amministratore Unico
(Mancini Luciana)