

Giunta Regionale della Campania
Ufficio Speciale
Avvocatura Regionale
Unità Operativa Dirigenziale 60 01 03
Ambiente, Lavoro, Personale

REGIONE CAMPANIA

Prot. 2016. 0489905 18/07/2016 14,37

Mitt. : Avvocatura Regionale

Ass. : 52 Dipartimento della Salute e de...

Classifica : 4. Fascicolo : 50 del 2016



Al Capo del Dipartimento
della Salute e delle Risorse Naturali
Centro Direzionale is. C3
80132 Napoli

E p.c. Al Capo di Gabinetto del Presidente
della G.R. della Campania
Via S.Lucia, 81 – Napoli

PP 54-52-01-2016

Oggetto: ***Richiesta di parere sulla L.R. 14/2016- Ditta GE.S.I.A. s.p.a. –
Impianto di gestione rifiuti pericolosi e non pericolosi da ubicare nel
Comune di Teano***

Si riscontra la nota prot. n. 458261 del 5.7.2016 del Dipartimento della Salute e delle Risorse naturali, con la quale si è chiesto di esprimere parere sull'oggetto.

GE.SI.A s.p.a presentava il 12.6.2014 istanza per l'approvazione del progetto per realizzazione di un nuovo impianto di gestione rifiuti pericoli e non pericolosi, da ubicarsi in tenimento del Comune di Teano.

Con D.D n. 64 del 2.2.2016 della UOD Valutazioni Ambientali, il progetto della ditta in parola ha ottenuto parere favorevole di compatibilità ambientale, su conforme giudizio della Commissione VIA - VI – VAS, espresso nelle sedute del 29.7.2015 e 1.12.2015, con prescrizioni.

Successivamente, in data 26.5.2016 è stata pubblicata la legge regionale n.14 avente ad oggetto *“Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti”*.

L'art. 11 di essa prevede che:

<< *Il Piano regionale dei rifiuti di cui all'articolo 199 del decreto legislativo 152/2006 si compone di: a) Piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti solidi urbani (PRGRU); b) Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali (PRGRS); c) Piano regionale per la bonifica delle aree inquinate (PRB).* >>

Il successivo articolo fissa i criteri di elaborazione del piano di gestione dei rifiuti urbani ed al comma 4 recita: << ***Gli impianti per la gestione dei rifiuti non possono essere localizzati nelle aree individuate nel Piano Territoriale Regionale della Campania (PTR) come "Sistemi territoriali di Sviluppo Dominanti" a matrice Naturalistica (Aree A); fatti salvi gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei Consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità***>>.

Il Comune di Teano è ricompreso nell'Area classificata dal PTR Campania in zona denominata "STS dominanti naturalistica A11 – Monte Santa Croce".

Ciò premesso, vero è che GE.SI.A s.p.a. ha presentato l'istanza in questione il 12.6.2014 e cioè prima dell'entrata in vigore della norma in esame, di guisa che con D.D n. 64 del 2.2.2016 otteneva parere favorevole di compatibilità ambientale, sulla scorta della disciplina allora in vigore; tuttavia, è pur vero – a quanto è dato apprendere dalla richiesta di parere – che il titolo di proprietà dell'area destinata all'impianto (del 31.5.2016) risulta registrato (6.6.2016) e trascritto (il 7 detti) in data successiva all'entrata in vigore della legge regionale (6.6.2016).

E' perciò ragionevole ritenere che il vincolo legislativo sia ad essa opponibile anche sotto un profilo reale cioè in relazione alla genesi del diritto dominicale.

Peraltro, il procedimento de quo si completa soltanto in presenza della autorizzazione finale da parte della Regione, tenuto conto di quanto dispone l'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006, secondo cui ***"Entro 30 giorni dal ricevimento delle conclusioni della Conferenza dei servizi, valutando le risultanze della stessa, la regione, in caso di valutazione positiva del progetto, autorizza la realizzazione e la gestione dell'impianto. La 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"***.

Gli è che la facoltà di iniziare le opere e realizzarle non sorge prima che la Amministrazione regionale abbia adottato il provvedimento suddetto.

Orbene, quel che appare dirimente, ai fini dell'ermeneutica che ci occupa (e di tanto si da atto anche nella richiesta di parere), è la mancanza nella L.R. 15/2016 di norme di transizione, idonee a disciplinare i procedimenti in corso, escludendo

per essi la rigida applicazione del principio "tempus regit actum" che, nella fattispecie, implica evidentemente di dover ritenere inferente il vincolo legale sopravvenuto in relazione alla fase procedimentale ancora in fieri, proprio in considerazione dell'omessa inserzione di norme attuative di senso contrario.

E' questo il caso –per converso– del comma 16 dell'art. 208 del T.U.A., il quale postula che *".. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della parte quarta del presente decreto, eccetto quelli per i quali sia completata la procedura di valutazione di impatto ambientale..."* con ciò escludendo espressamente dallo ius superveniens i procedimenti per i quali sia stato concluso il sub-procedimento di VIA, essendo l'interesse sotteso al D.lgs. 152/2006 quello della tutela ambientale.

Invece, tanto non si rinviene nella legge 14 del 2016.

Del resto, l'interesse e l'obiettivo che si pone la norma di legge regionale in rassegna è tutt'affatto solo quello ambientale, apparendo piuttosto il legislatore orientato, con il rinvio al P.T.R., a scelte strategiche di carattere conformativo del territorio (art. 11 della l. 1150/42) intese a preservare determinate aree non solo in senso strettamente naturalistico, quanto anche in senso urbanistico.

In altre parole, la legge regionale conferisce alla destinazione urbanistica del P.T.R. un rilievo vincolante anche sotto un profilo naturalistico-paesaggistico.

In argomento, l'art. 13 della L.R. 16/2004 è chiaro nello stabilire una portata funzionale, in termini di tutela paesaggistica territoriale, del P.T.R.

Di talchè, per comprendere agevolmente gli effetti vincolanti sul territorio che assume la previsione del P.T.R. in relazione al disposto dell'art. 12, comma 4, della L.R. 14/2016, è possibile fare riferimento a quella giurisprudenza, formatasi su di un caso affine a quello divisato, secondo la quale il piano urbanistico territoriale (PUT) della area Sorrentina Amalfitana, di cui alla legge regionale 27 giugno 1987, n. 35, ai sensi dell'articolo 3, commi 1 e 2, è piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali e formula direttive vincolanti alle quali i Comuni devono uniformarsi nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici e, quindi, le prescrizioni dettate per le zone di Piano Regolatore in cui è stata articolata la zona territoriale 4 (come nella specie la zona B) sono espressione del predetto vincolo di natura paesaggistica e ambientale, fatta salva la norma di salvaguardia di cui all'articolo 5 della stessa legge regionale e fatta eccezione circa l'edificazione delle aree libere, per le attrezzature pubbliche, entro certi limiti prescrittivi indicati dal successivo articolo 11. Si tratta quindi di un vincolo pianificato e inderogabile, di natura specifica, sia per l'Amministrazione comunale che per l'Amministrazione preposta alla tutela del vincolo medesimo (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 26.5.2015, n. 2652).

Sul punto, ad esempio, è eloquente l'arresto secondo cui l'intervento, nel corso di un procedimento amministrativo per il rilascio dell'autorizzazione ad

effettuare attività di coltivazione ed estrazione di ghiaia e sabbia, della normativa di cui all'art. 24 l. reg. n. 1 del 2004, a norma del quale "in deroga a quanto stabilito dalla l. reg. 7 settembre 1982 n. 44 - norme per la disciplina di cava (Prac) -, il parere espresso dall'amministrazione provinciale attraverso la Commissione tecnica provinciale per le attività di cava (Ctpac) nell'ambito dei procedimenti per il rilascio delle autorizzazioni o delle concessioni per le nuove attività di cava e per l'ampliamento delle esistenti è obbligatorio e vincolante" impone che il provvedimento finale venga adottato nel rispetto della normativa sopravvenuta (cfr. T.A.R. Veneto, Venezia, sez. II, 3.12.2004, n. 4228).

Sembra, pertanto, ragionevole ritenere che lo jus superveniens (il disposto del comma 4 dell'art. 12) postuli un vincolo incidente sul procedimento de quo.

Da quanto sin qui si è detto nasce l'esigenza di considerare – come si è già detto innanzi – il principio "tempus regit actum" che esplica la sua efficacia sul procedimento in relazione alla non ancora avvenuta autorizzazione dell'impianto di che trattasi, essendo tuttora in corso la relativa Conferenza di Servizi.

Difatti, la corretta applicazione del principio tempus regit actum comporta che la Pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio, con la conseguenza che la legittimità del provvedimento adottato al termine di un procedimento avviato ad istanza di parte deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, e non al tempo della presentazione della domanda da parte del privato, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato in dipendenza della circostanza che lo jus superveniens reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13.4.2016, n. 1450; 14.1.2016, n. 83; sez. V, 12.5.2015, n. 2356; sez. IV, 12.3.2015, n. 1313; sez. V, 23.10.2014, n. 5249; 4.8.2014, n. 4140; sez. III, 21.7.2014, n. 3886).

Il che rileva proprio in considerazione che il procedimento per la realizzazione dell'impianto di gestione rifiuti in parola risulta essere ancora in itinere al momento della pubblicazione della norma di legge regionale.

Circa la questione secondaria se l'impedimento risulti relativo solo ad un impianto di gestione rifiuti urbani e non anche pericolosi, si osserva quanto infra.

Il vincolo è certamente ricavabile dall'art. 12 relativo al "Piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti" e non compare nel successivo art.13 "Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali, anche pericolosi".

Tuttavia, il comma 4 dell'art. 12 nulla invero specifica in merito alla natura del rifiuto: ***"Gli impianti per la gestione dei rifiuti non possono essere localizzati nelle aree individuate..."***; ragion per cui l'esegesi letterale impone di leggere la norma in commento (l'art. 12, comma 4) come un precetto di carattere

generale, in relazione alla tipologia di aree afferenti la classificazione urbanistico-ambientale, ricavabile dal combinato disposto dell'art. 12 e del PTR.

D'altra parte sembrerebbe irragionevole ritenere che un limite di carattere paesaggistico, con portata, non già ablativa, ma conformativa ed a valenza sovra-comunale (quale quello che vieta di realizzare impianti per la gestione di rifiuti nelle aree individuate nel P.T.R. come Aree A), possa valere soltanto per i rifiuti urbani e non anche per quelli speciali, atteso che lo scopo di salvaguardia della risorsa "suolo-ambiente" appare senz'altro prevalente e univoca nella "mens legis".

L'unica eccezione – in ossequio al principio "lex tam voluit dixit" - appare essere quella espressamente riferita dallo stesso comma 4 dell'art. 12, ovvero sia **"gli impianti di trattamento aerobico della frazione organica a servizio dei Consorzi di Comuni, nonché gli impianti di compostaggio di comunità"** che sembrerebbero pertanto i soli assentibili, ai sensi della L.R. n. 14 del 2016 in aree A del P.T.R., quale quella in oggetto, a prescindere cioè dalla natura dei rifiuti, essendo la norma riferita alla categoria territoriale e non già alla tipologia di rifiuto trattata.

Nei sensi su estesi, si rende il richiesto parere.

L'ESTENSORE INCARICATO
Avv. Angelo Marzocchella



L'AVVOCATO CAPO
Avv. Maria D'Elia



