



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANISTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

Regione Autonoma della Sardegna  
DG Pianificazione Urbanistica Territoriale

Prot. n. Prot. Uscita del 22/03/2016

nr. 0011684 / D.G.  
Classifica XII.1.2  
04-02-00

Cagliari, 22 MAR. 2016



> Comune di Cagliari

PEC

**Oggetto: Chiarimenti in merito all'obbligo di predisporre una variante urbanistica a seguito della DUAAPP presentata per la realizzazione di un impianto di stoccaggio, messa in riserva e riciclaggio di materiali naturali inerti (omissis ai sensi degli articoli 214-216 del Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, funzionale all'attività esistente nella contigua discarica autorizzata).**

Con propria nota prot. n. 37836 del 17.02.2016 (ns. protocollo n. 6599 del 18.02.2016) il Comune in indirizzo chiede chiarimenti in merito all'obbligo di procedere con la presentazione e l'approvazione da parte del Consiglio Comunale di una variante urbanistica ai fini della realizzazione di un impianto di stoccaggio, messa in riserva e riciclaggio di materiali naturali inerti provenienti da scavi e bonifiche autorizzati, impianto da localizzarsi in zona urbanistica la cui disciplina non risulta compatibile con la richiesta destinazione funzionale, oltre che caratterizzata dalla presenza di componenti di paesaggio con valenza ambientale disciplinate, tra l'altro, dall'articolo 29 delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale.

Si premette, anzitutto, che i pareri rilasciati dalla scrivente Direzione Generale non entrano nel merito dell'ammissibilità in concreto di singoli e specifici interventi, ma riguardano esclusivamente gli astratti aspetti giuridici delle questioni prospettate. Si precisa, altresì, che la redazione dei pareri non comporta lo svolgimento di alcuna attività istruttoria sugli elementi prospettati nella richiesta.

Pertanto, entro i limiti sopra specificati, in merito a quanto richiesto si rappresenta quanto segue.

La materia è regolamentata dal decreto legislativo n. 152 del 2006, recante alla Parte IV "norme in materia di gestione dei rifiuti e di bonifica dei siti inquinati", al relativo Titolo I disposizioni in materia di gestione dei rifiuti, ai conseguenti Capi IV e V "autorizzazioni e iscrizioni" e "procedure semplificate".

Il legislatore regionale è intervenuto con la legge regionale n. 9 del 2006 al fine di individuare le amministrazioni provinciali quali enti competenti al rilascio delle autorizzazioni in materia di gestione dei rifiuti, sia con procedura ordinaria (art. 208-211 del d.lgs. n. 152 del 2006), sia con procedura semplificata (art. 214-216 del citato d.lgs. n. 152 del 2006).

Successivamente al fine di razionalizzare e semplificare le procedure amministrative riguardanti il sistema produttivo, con legge regionale n. 3 del 2008 la Regione ha promosso presso le amministrazioni comunali l'attivazione dello Sportello unico per le attività produttive.

Il SUAP è responsabile dei procedimenti amministrativi relativi alla realizzazione, all'ampliamento, alla cessazione, alla riattivazione, alla localizzazione e rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi inclusi gli impianti



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA**

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

di gestione dei rifiuti. L'art. 5, comma 21, della legge regionale n. 3 del 2009, ha confermato la titolarità dei SUAP in materia di procedure semplificate relativamente ad interventi di iniziativa privata, esplicitando la competenza esclusiva delle amministrazioni provinciali riguardo alle procedure ordinarie di autorizzazione degli impianti di gestione rifiuti.

Con la deliberazione n. 14/32 del 4 aprile 2012 la Giunta ha approvato le "Linee guida per i procedimenti di rilascio delle autorizzazioni alla realizzazione e gestione degli impianti di gestione rifiuti con procedura ordinaria", di cui agli articoli 208, 209 e 211 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Si evidenzia che l'articolo 208 citato al comma 6 prevede che *"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. 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"*. Il successivo comma 7 prevede che *"Nel caso in cui il progetto riguardi aree vincolate ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, si applicano le disposizioni dell'articolo 146 di tale decreto in materia di autorizzazione"*.

La citata deliberazione al paragrafo 2.1.3 "Conferenza di servizi" prevede al paragrafo 8 che *"Nel caso in cui l'approvazione comporti varianti allo strumento urbanistico, il rappresentante comunale si esprime solo previa emanazione di un provvedimento di delega da parte del Consiglio comunale contenente il parere favorevole in merito alla variante proposta. La variante sarà successivamente recepita dal Consiglio comunale. Ai sensi dell'art. 6, comma 12 del D.Lgs. n. 152/2006, per tali varianti, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA, la valutazione ambientale strategica non è necessaria per la localizzazione delle singole opere"*.

Con deliberazione n. 1/31 del 17.01.2014 la Giunta ha, quindi, approvato le "Linee guida per i procedimenti relativi alla comunicazione di inizio attività di recupero di rifiuti pericolosi e non pericolosi con procedura semplificata", di cui agli articoli 214 e seguenti del d.lgs. n. 152 del 2006.

Relativamente alle procedure semplificate disciplinate dal d.lgs. n. 152 del 2006 si osserva che l'articolo 214 al comma 7, ultimo capoverso espressamente prevede che *"l'autorizzazione all'esercizio nei predetti impianti di operazioni di recupero di rifiuti non individuati ai sensi del presente articolo resta comunque sottoposta alle disposizioni di cui agli articoli 208, 209 e 211"*, l'articolo 215 comma 1 prevede che, condizionatamente al rispetto delle norme tecniche e delle prescrizioni specifiche di cui all'articolo 214, commi 1, 2 e 3, e tenute in considerazione le migliori tecniche disponibili, *"le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate nel luogo di produzione dei rifiuti stessi possono essere intraprese decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente."* Alle stesse condizioni l'articolo 216 prevede che *"l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti può essere intrapreso decorsi novanta giorni dalla comunicazione di inizio di attività alla provincia territorialmente competente"*.



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA**

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

La sezione 2 delle predette linee guida reca il regolamento per le comunicazione di inizio attività ex art. 216 del d.lgs. n. 152 del 2006, il paragrafo 2.1 al 3 comma espressamente prevede che *"Non rientra nella disciplina del presente regolamento l'autorizzazione di impianti che recuperano rifiuti al di fuori delle condizioni, delle prescrizioni e delle norme tecniche previste dai citati decreti 5.2.1998 e n. 161/2002 (procedura semplificata); tali operazioni sono infatti autorizzate ai sensi degli artt. 208, 209 e 211 del D.Lgs. n. 152/2006 (procedura ordinaria)."*

Il paragrafo 2.2.2 nell'elencare i presupposti essenziali per l'esercizio delle attività richiede, ai fini dell'avvio della stessa, che *"il sito sede dell'attività sia compatibile con lo strumento urbanistico comunale, ove necessario"*. In difetto di uno o più requisiti indicati dal citato paragrafo 2.2.2 è prevista la sospensione del procedimento ai fini dell'acquisizione *"della documentazione mancante"*.

Così ricostruito il quadro normativo e regolamentare vigente, si evidenzia che è rimessa alle amministrazioni competenti la verifica in merito al corretto inquadramento della fattispecie, con particolare riferimento alla nozione di rifiuti o alla sussistenza delle condizioni per la sussunzione nell'ambito della categoria *"sottoprodotto"* e alle procedure previste dalle vigenti disposizioni ai fini dell'autorizzazione all'esercizio delle attività richieste.

In merito agli aspetti di stretta competenza della scrivente Direzione generale si evidenzia quanto segue.

I giudici amministrativi hanno avuto modo di sottolineare la posizione di favore con la quale il legislatore nazionale considera gli impianti di smaltimento, con conseguente introduzione, al citato articolo 208, dell'automatismo tra approvazione del progetto e variante urbanistica, al ricorrere tuttavia dei necessari presupposti e condizioni (in tal senso Consiglio di Stato sezione V, sentenza n. 8998 del 2009).

Se, quindi, la sola circostanza che l'area individuata per la localizzazione dell'impianto abbia una destinazione non compatibile non è di per sé sufficiente ai fini dell'espressione da parte dell'amministrazione comunale di un parere negativo, è altresì vero che in sede di conferenza di servizi devono essere considerate (anche) le esigenze di carattere urbanistico e territoriale (cfr. TAR Lazio, sezione Seconda IV, sentenza n. 7725 del 2012 e TAR Campania, sezione I, sentenza n. 3243 del 2011 e 15600 del 2007).

Si rappresenta, inoltre, che il Consiglio di Stato ha avuto modo di evidenziare che l'articolo 208 *"introduce una norma eccezionale che deroga, per superiori esigenze pubbliche, il normale quadro degli assetti procedurali e sostanziali in materia di costruzione e gestione di impianti di smaltimento di rifiuti (anche pericolosi)"*, con la conseguenza che la disposizione in essa contenuta deve essere oggetto di *"una esegesi rigorosa"* (omissis) *"che sia, ad un tempo, conforme agli obbiettivi (nazionali ed europei) di razionale gestione del ciclo dei rifiuti a tutela della salute pubblica, ma al contempo rispettosa degli ulteriori valori (pure questi di rilievo costituzionale ed europeo dianzi evidenziati) legati alla tutela del paesaggio, dell'ecosistema e comunque espressione di interessi fondamentali che necessitano, per la loro cura, di un livello dimensionale e funzionale superiore rispetto a quello assicurato dalla pianificazione urbanistica comunale"*. (in tal senso Consiglio di Stato, sentenza n. 5660 del 2015).



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA**

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

In sede di conferenza di servizi occorrerà, quindi, che si valutino attentamente sia le esigenze di carattere urbanistico, sia le esigenze connesse alla tutela del paesaggio e, quindi, la coerenza con le disposizioni del Piano paesaggistico regionale.

Con riferimento alle procedure semplificate si rileva quanto segue.

L'articolo 214 prevede che le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi effettuate dai produttori nei luoghi di produzione degli stessi (c.d. auto-smaltimento) e le attività di recupero di cui all'Allegato C alla parte quarta del d.lgs. n. 152 del 2006 siano sottoposte alle procedure semplificate di cui agli articoli 215 e 216.

L'articolo 215 trova, infatti, applicazione nel caso in cui le attività di smaltimento di rifiuti non pericolosi siano effettuate nel luogo di produzione dei rifiuti stessi.

Si ritiene che le attività di auto-smaltimento non pongano problemi di compatibilità urbanistica, trattandosi di attività da svolgersi nel luogo di produzione dei rifiuti stessi, con accento quindi sulla accessorialità della attività oggetto di comunicazione rispetto all'attività esistente e precedentemente autorizzata in quanto compatibile.

L'articolo 216 disciplina l'esercizio delle operazioni di recupero dei rifiuti, senza alcuna specificazione in merito alla localizzazione dell'attività nel sito di produzione degli stessi, ma prevedendo una possibile distinta localizzazione tra effettuazione delle operazioni di messa in riserva dei rifiuti e impianti nei quali sono effettuate le operazioni di recupero e riciclaggio.

Con riferimento alla previsione da ultimo citata, benché la stessa non contempli espressamente la compatibilità urbanistica dell'impianto, si ritiene che quest'ultima non possa che costituire presupposto per il legittimo esercizio dell'attività ivi previste. In tal senso si è espresso anche il giudice amministrativo che ha rilevato come tale interpretazione sia l'unica possibile per rendere coerente la procedura semplificata di cui agli artt. 214 e ss. del d.lgs. n. 152 nel 2006 con quella ordinaria di cui al precedente art. 208, nel quale si fa espresso riferimento all'esigenza di documentare la conformità del progetto (di impianto) alla "normativa urbanistica" ed alla valutazione, in sede di conferenza di servizi, della compatibilità dello stesso "con le esigenze ambientali e territoriali" (in tal senso TAR Liguria sezione II, sentenza n. 88 del 2015 che richiama il Consiglio di Stato sezione III, sentenza n. 4689 del 2013, TAR Campania sentenza n. 3733 del 2009).

In difetto, quindi, della predetta compatibilità urbanistica si ritiene trovi, pertanto, applicazione la procedura ordinaria prevista dall'articolo 208 sopra citato.

Infine, si rammenta che la possibilità di approvare varianti allo strumento urbanistico vigente è attualmente disciplinata, per i Comuni tenuti all'adeguamento dello stesso al Piano paesaggistico regionale, dall'articolo 20, comma 9 bis della legge regionale n. 45 del 1989 e s.m.i.

Il richiamato articolo 20, comma 9 bis (inserito dall'articolo 18, comma 1, lettera c) della legge regionale n. 8 del 2015) prevede che nelle more dell'adeguamento degli strumenti urbanistici generali comunali al Piano



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANISTICA  
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE E URBANISTICA**

Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia

paesaggistico regionale è vietata l'adozione definitiva di varianti ai piani generali.

Sono fatte salve solo alcune limitate casistiche di varianti finalizzate alla "realizzazione di opere pubbliche o dichiarate di pubblica utilità da norme nazionali in attuazione di principi comunitari" (punto 2), alla realizzazione "di interventi localizzati in aree contigue ad insediamenti esistenti o ad essi integrate, riconosciuti con deliberazione della Giunta regionale di preminente interesse generale e di rilevanza regionale" (punto 3) e, infine, alle modifiche necessarie per il "ripristino delle originarie destinazioni agricole o all'introduzione di aree di salvaguardia" (punto 1).

Tale disposizione risponde alla duplice finalità di favorire l'adeguamento dei piani urbanistici comunali al Piano paesaggistico regionale, non risultando a distanza di quasi dieci anni dall'entrata in vigore del PPR rispettato il termine di dodici mesi per l'adeguamento indicato nell'articolo 107 delle NTA dello stesso Piano, e di consentire un numero limitato di varianti, che, come evincibile dalla casistica enucleata nel comma sopra citato, rispondono a esigenze puntuali, non rinviabili, tese a soddisfare interessi generali o di rilevanza regionale o a salvaguardare il territorio.

Così ricostruita la finalità della disposizione in esame, si rappresenta che le limitazioni in essa contenute operano nei confronti del Comune in indirizzo, che rientra tra i Comuni il cui territorio è totalmente incluso negli ambiti di paesaggio costieri.

Per completezza di trattazione, si rappresenta che il rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione e la gestione di impianti di smaltimento e di recupero rifiuti, prevista dall'articolo 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori. Tali norme di semplificazione sono state adottate dal legislatore nazionale in attuazione dei principi comunitari in materia ambientale e di libera concorrenza, e delle conseguenti direttive che, peraltro, contemplano un sistema articolato di autorizzazione in materia di rifiuti disciplinato al fine di armonizzare le legislazioni nazionali dei paesi membri.

In conclusione, le varianti urbanistiche previste dal richiamato articolo 208 sono ammesse anche nei territori dei Comuni tenuti, ai sensi del sopra richiamato articolo 107, all'adeguamento dei propri strumenti urbanistici comunali al Piano paesaggistico regionale, in ragione della riconducibilità delle stesse alla previsione contenuta nell'articolo 20, comma 9 bis, punto 2 della legge regionale n. 45 del 1989 e smi.

Appare appena il caso di evidenziare che, in merito alla coerenza dell'intervento con le disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e con gli atti di pianificazione sovraordinati, è tenuta a esprimersi la scrivente Direzione generale, come previsto dall'articolo 31, comma 5 della legge regionale n. 7 del 2002, che in ragione delle menzionate esigenze di semplificazione interverrà alla conferenza di servizi.

**Il Direttore Generale**

Dott.ssa Elisabetta Neroni