



CITTÀ METROPOLITANA
DI NAPOLI

CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI
AREA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANISTICA, SVILUPPO
VALORIZZAZIONE E TUTELA AMBIENTALE
DIREZIONE AMBIENTE, SVILUPPO DEL TERRITORIO, SANZIONI

DETERMINAZIONE DIRIGENZIALE

OGGETTO: Criteri regolativi e conformativi di tipo urbanistico per la localizzazione degli impianti di gestione rifiuti nelle procedure semplificate, di cui agli artt. 214,215 e 216 del Dlgs. n. 152/06 e ss.mm.ii.

Il Dirigente

Visti

- il D. Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii;
- la L.R. n. 14/2016;
- il D. Lgs. n. 267/2000 e ss.mm.ii;
- la L. n. 241/90 e ss.mm.ii;
- il DIM n. 1444/68;
- la L.R. n. 16/2004;
- la L.R. n. 14/82;
- il R.R. n. 5/2011;
- il DPR. n. 160/2010;
- la L. n. 1150/1942;
- la L. n. 56/2014;
- lo Statuto della Città metropolitana di Napoli;
- il vigente Regolamento di contabilità dell'Ente;
- la deliberazione del Sindaco Metropolitano n. 164 del 03/10/2016 di ridefinizione dell'organigramma della Città Metropolitana di Napoli;
- il Decreto del Sindaco Metropolitano n. 661 del 31/10/2019 con il quale al dott. Giacomo Ariete è stato conferito l'incarico di dirigente della Direzione Ambiente, Sviluppo del Territorio, Sanzioni;

Premesso che

- in sede istruttoria per la delibazione di numerose istanze di autorizzazione per la realizzazione ed implementazione di impianti di gestione rifiuti, nell'ambito delle procedure semplificate, di cui agli artt. 214, 215 e 216 del Dlgs. n. 152/06 e ss.mm.ii si sono riscontrate notevoli criticità connesse, in modo particolare, al regime urbanistico ovvero di localizzazione, zonizzazione funzionale e correlativi titoli abilitativi di natura edilizia correlati alla destinazione d'uso degli immobili di allocazione degli impianti di gestione dei rifiuti;
- le controversie vertono essenzialmente intorno all'interpretazione dell'art. 196 comma 3 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii, laddove statuisce che “ le regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime”
- tale regime di preferenza sembra non escludere la possibilità di localizzazione in zone territoriali omogenee diverse dalle zone industriali, di cui al DM n. 14444/68, purchè abbiano o presentino caratteristiche di fatto compatibili o fungibili con le suddette zone;
- molte imprese declinano questa opzione ermeneutica ed interpretativa come un possibilità di allocazione delle proprie attività anche in zone territoriali omogenee di tipo agricolo (zone E dei Piani Urbanistici Comunali), purchè lo stato di fatto di queste aree sia compatibile con le caratteristiche funzionali delle zone industriali di tipo “D”;
- emerge, in tal modo, una contrapposizione tra la classificazione urbanistica formale, giudicata per questo astratta ed indeterminata, e la situazione di fatto delle aree agricole, laddove sarebbero presenti



CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI
AREA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANISTICA, SVILUPPO
VALORIZZAZIONE E TUTELA AMBIENTALE
DIREZIONE AMBIENTE, SVILUPPO DEL TERRITORIO, SANZIONI

CITTÀ METROPOLITANA
DI NAPOLI

- elementi di complementarità e compatibilità con le zone industriali dal punto di vista esclusivamente empirico- fattuale;
- in questa prospettiva si sostituisce lo stato di fatto all'astratta configurazione urbanistica e si conclude per l'assentibilità anche in zone agricole di impianti di gestione dei rifiuti, purchè tali zone siano complementari o compatibili con le zone industriali;

Atteso che

- tale catena deduttivo – inferenziale è infirmata dalla pretermissione dell'art. 208 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii , il quale prevede per le attività in regime ordinario una peculiare forma di variante urbanistica, in presenza di difformità edilizio-urbanistica, mediante il modulo di semplificazione procedimentale della Conferenza di Servizi, di cui all'art. 14 della L. 241/90 e ss.mm.ii, che accede e confluisce nell'autorizzazione unica;
- tale disposizione getta una luce riflessa sull'attività in regime semplificato, di cui agli artt. 214,215 e 216 del n. 152/06 e ss.mm.ii, in quanto fa emergere e riflettere che tale modulo flessibile di variante di adeguamento funzionale di tipo urbanistico non è prevista per tali fattispecie giuridiche, a meno che non si decida di adire le procedure ordinarie, o attivare una variante ad hoc, tipizzata dall'art. 8 del DPR n. 160/2010;
- la semplice equiparazione delle zone agricole alle zone industriali mediata e mediante il riferimento alla situazione di fatto ed alle caratteristiche di confrontabilità – compatibilità – fungibilità – complementarità è giuridicamente insostenibile, considerata la differenza sia deontica che ontologica tra le zone industriali e le zone agricole come delineata dai Piani Urbanistici comunali come anche dagli strumenti territoriali di governo del territorio;
- il regime urbanistico di un'area e la destinazione d'uso di un immobile sono definiti esclusivamente dallo strumento urbanistico vigente e dai titoli edilizi abilitativi rilasciati, indipendentemente dalla situazione di fatto o dalla classificazione catastale, che ha valenza meramente tributaria;
- l'attivazione delle procedure semplificate per la realizzazione di impianti di gestione dei rifiuti presuppone ed implica, quindi, di necessità la già piena conformità urbanistico-edilizia dell'immobile e non può certo surrettiziamente scambiare una difformità essenziale dal punto di vista della disciplina e del governo del territorio con una compatibilità di fatto meramente asserita e predicata, ma non certo verificata e dimostrata e soprattutto non concepibile sul piano giuridico;
- discende pertanto da tali considerazioni giuridiche ed urbanistiche che le procedure semplificate non sono assentibili e procedibili in presenza di una difformità urbanistica e dei titoli edilizi abilitativi riferiti alle destinazioni d'uso degli immobili, come riveniente a sua volta dalla destinazione di zona, dalla zonizzazione funzionale, architettonica ed infrastrutturale dell'area, come definita e disciplinata dal D. M. n.1444/68, dalla L.R. n. 16/04 e dal R.R. n. 5/2011;
- l'improcedibilità istruttoria delle istanze relative ad impianti che presentano una difformità edilizio-urbanistica si traduce inevitabilmente nel diniego e nel rigetto di tali istanze, in quanto apertamente violative della disposizione legislativa, di cui all'art. n. 196 del TUA, a meno di un ricorso alla procedura ordinaria, di cui all'art. n. 208 e 55 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii o dell'avvio delle procedure di variante urbanistica per la localizzazione di attività produttive, di cui all'art. n. 8 del PDR 160/2010 o, in ultima istanza, dell'adozione e d approvazione di una variante urbanistica ordinaria o semplificata, ai sensi della L. R. n. 16/04 e del RR n. 5/2011;
- tra l'altro il ricorso alla procedura di cui all'art. 8 del DPR n. 160/2016 richiede ed implica una distinzione concettuale fondamentale tra nuovi impianti, per i quali è assentibile tale procedura ed i rinnovi, i quali richiedono un previo accertamento di conformità urbanistica che non potrebbe mai essere ostesa e rilasciata ex post o in via di sanatoria, per cui si profilerebbe in ogni caso la necessità di una variante mediante l'art. 208 del TUA;



CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI
AREA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANISTICA, SVILUPPO
VALORIZZAZIONE E TUTELA AMBIENTALE
DIREZIONE AMBIENTE, SVILUPPO DEL TERRITORIO, SANZIONI

CITTÀ METROPOLITANA
DI NAPOLI

- la declaratoria di improcedibilità istruttoria, del diniego e del rigetto di suddette istanze può e deve essere accertata e verificata dallo sportello unico in sede di verifica dei presupposti e delle condizioni di ammissibilità alle procedure semplificate, di cui agli artt. 214, 215 e 216 del TUA;
- la Città Metropolitana di Napoli, subentrata in tutti i rapporti attivi e passivi alla Provincia ai sensi della L. n. 56/2014, verifica e controlla in seconda istanza i requisiti previsti per l'applicazione delle procedure semplificate, con le modalità di cui agli artt. 214, 215 e 216 del TUA, come dispone e prescrive l'art. 197 comma 1 lettera c del suddetto decreto;
- il concorso della Città Metropolitana alla verifica e controllo dei requisiti urbanistico-edilizi delle istanze per l'applicazione delle procedure semplificate costituisce una funzione amministrativa indefettibile ed inderogabile ai fini della legittimazione e validazione delle suddette procedure in combinato disposto ed unità dialettica con lo sportello unico comunale;

Considerato che:

- la procedura di cui all'art. 216 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii presuppone una serie di condizioni anche preliminari per cui i manufatti devono essere realizzati nel rispetto delle norme urbanistiche edilizie comunali, nonché nel rispetto degli strumenti di pianificazione sovraordinati come PTCP e PTR, con compatibilità tra le opere esistenti e quelle da realizzare, o comunque in conformità, compatibilità e coerenza con le norme vigenti di natura urbanistica, paesaggistica ed in generale dei piani di settore;
- le procedure semplificate rappresentano, infatti, una deroga di legge all'autorizzazione all'esercizio di un'attività, prevista in via ordinaria dagli artt. 208 e s.s. del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii, ed i requisiti necessari per l'attivazione sono prefissati da standard ministeriali e, precisamente, dal DM 0502/1998 quanto ai rifiuti non pericolosi, e dal DM 1606/2002 per i rifiuti pericolosi;
- in questo quadro l'iscrizione provinciale non rappresenta alcuna autorizzazione espressa, ma soltanto una presa d'atto della volontà dell'impresa di esercitare una data attività, sebbene essa stessa contenga l'indicazione dei materiali trattati, del tipo di trattamento e degli aspetti correlati;
- in caso di assenza dei presupposti per l'attivazione delle procedure, di cui all'art. 216 citato, ovvero in assenza dei titoli abilitativi idonei all'esercizio il diniego dell'AUA costituisce un atto meramente vincolato;
- un'esimente a tale diniego necessitato è costituito dall'avvio dell'istanza preordinata alla determinazione di una variante allo strumento urbanistico ex art 8 del DPR n. 160/2010 o dal ricorso alle procedure ordinarie di cui all'art. 208 e s.s. del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii. Ciò comporta il deposito di progetti finalizzati a realizzare o ampliare e modificare in maniera sostanziale le strutture esistenti al fine di adeguare sotto il profilo formale/urbanistico le destinazioni delle aree oggetto di intervento. Ed invero l'imprenditore che voglia svolgere o allocare un impianto industriale in una zona diversa da quella normalmente ad essa deputata, deve utilizzare in maniera disgiunta ma concorrente allo stesso fine le procedure di cui all'art. 8 del DPR 160/10 o quelle di cui all'art. 208 e 55 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii;
- d'altra parte l'attivazione di una o di entrambe queste procedure costituisce ex se riconoscimento, agnizione e prova confessoria dell'assenza di idonei titoli abilitativi e, comunque, dell'insussistenza dei presupposti per ricorrere alla procedura semplificata di cui all'art. 216 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii.;
- ciò che non può darsi giuridicamente è la compresenza e coesistenza di tre distinte procedure, quella semplificata di cui all'art. 216 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii, la variante urbanistica, di cui all'art. 8 del DPR 160/10 e la procedura ordinaria, di cui all'art. 208 del predetto decreto legislativo, essendo le due ultime procedure la negazione determinata della prima e non potendo, per il principio del terzo escluso della logica formale, coesistere tutte e tre le fattispecie;



CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI
AREA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANISTICA, SVILUPPO
VALORIZZAZIONE E TUTELA AMBIENTALE
DIREZIONE AMBIENTE, SVILUPPO DEL TERRITORIO, SANZIONI

CITTÀ METROPOLITANA
DI NAPOLI

- l'ineludibilità di tale vincolo procedimentale è legata anche al fatto che è lo stesso gestore ad essere tenuto a dover dichiarare, all'atto di inoltro dell'istanza di autorizzazione o rinnovo, che l'area e l'impianto adibito all'attività di recupero rifiuti siano localizzati e realizzati nel rispetto delle norme stabilite dagli strumenti urbanistici comunali e sovraordinati;
- si evidenzia quindi il carattere assorbente del parere urbanistico rispetto agli altri aspetti richiesti in ambito ambientale.
- altro aspetto da considerare sempre di natura urbanistica, è il vincolo di cui alla L. R. n. 14/16 che rinvia dinamicamente al PRT: trattasi del comma n. 4 dell'art. 12 della suddetta legge che vieta la realizzazione di nuovi impianti che prevedono il trattamento anaerobico nonché il trattamento di rifiuti speciali nelle aree individuate come A- sistemi a dominante naturalistica, tra i sistemi territoriali di sviluppo del PRT.
- si ribadisce pertanto l'incompatibilità urbanistica degli impianti di rifiuti che insistono in un'area con destinazione agricola. Non è quindi predicabile la tesi che l'astratta destinazione agricola di un'area non è in alcun modo ostativa al rilascio dell'autorizzazione richiesta, atteso che l'art. 196 comma 3 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii, nel disporre che: "Le regioni privilegiano la realizzazione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti in aree industriali, compatibilmente con le caratteristiche delle aree medesime" si sarebbe limitato a dettare un criterio di mera preferenza. Ciò significherebbe che l'insediamento di un impianto deve essere meramente compatibile con le peculiari caratteristiche dell'area. In realtà se, da un lato, il criterio di cui all'art 196 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii esprime una mera preferenza, dall'altro, non può obliarsi come tale statuizione sia pianamente riconducibile solo nel perimetro della procedura ordinaria, di cui all'art. 208 TUA, per il fatto stesso che tale procedura, ai sensi del comma 6, comporta la variante urbanistica e la dichiarazione di pubblica utilità. A norma di tale articolo, infatti, "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".
- con espresso riferimento specifico, invece, alla procedura di cui all'art. 216 TUA, secondo un orientamento consolidato della giurisprudenza, la "compatibilità urbanistica dell'impianto, benché non espressamente contemplata dalle prefate disposizioni, non può non costituire presupposto per il legittimo esercizio delle attività di recupero dei rifiuti, atteso che deve essere qualificato sicuramente per la conservazione dell'ambiente circostante un impianto che, sebbene rispetti le specifiche tecniche del caso, si ponga in dissonanza con la destinazione urbanistica dell'area. Tale interpretazione, d'altronde, è l'unica possibile per rendere coerente la procedura semplificata di cui agli art. 214 e ss del D.Lgs. n. 152/06 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" (cfr Tar Campania sez. I n.3733/09; CdS sez II 24.09.2013 n. 4689, Tar Liguria Genova 20.01.2015 n. 88 – Tar Campania sez IV 20.11/2019 n. 5440).
- si deduce pertanto che se l'autorizzazione di compatibilità urbanistica non è richiesta nelle procedure ordinaria ai sensi dell'art. 208 TUA, dove l'autorizzazione susseguente alla procedura costituisce variante allo strumento urbanistico, tale necessità sussiste nel caso in cui si faccia ricorso alla procedura di cui agli artt. 214, 215 e 216, ove tale effetto non si produce automaticamente. Conseguentemente la variante allo strumento urbanistico ex art 8 del DPR n., 160/2016 o altro modulo procedimentale di variante ordinaria o semplificata deve essere conseguita preliminarmente all'inizio delle attività industriali.
- non senza aggiungere che pur volendo applicare il criterio della verifica in concreto o empirica non si può non evidenziare che le zone agricole sono ontologicamente contrassegnate dalle carenze di



CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI
AREA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANISTICA, SVILUPPO
VALORIZZAZIONE E TUTELA AMBIENTALE
DIREZIONE AMBIENTE, SVILUPPO DEL TERRITORIO, SANZIONI

CITTÀ METROPOLITANA
DI NAPOLI

- infrastrutture pubbliche, quali a titolo esemplificativo, una funzionale viabilità, un' adeguata illuminazione, una sufficiente impiantistica di depurazione, un idoneo e pertinente sistema fognario. Invero la preferenza nella scelta delle zone industriali a vantaggio di quelle agricole risponde alla ratio di ubicare tali impianti in zone servite dalle necessarie reti, anche di depurazione, ed infrastrutturali idonee a preservare lo stato dei luoghi, ed a tutelare la pubblica salute.
- in definitiva occorre affermare l'impossibilità di avvalersi delle procedure semplificate, tra cui quelle di AUA, in assenza delle autorizzazioni comunali e, ove l'attività di gestione dei rifiuti non sia conforme alla disciplina urbanistica, l'autorizzazione unica ambientale va diniegata, ritenendosi che "la compatibilità urbanistica non possa non costituire presupposto per il legittimo esercizio per l'attività di recupero rifiuti" (cfr. CdS n. 4869/2013; Tar Liguria 20.01.15 n. 88; Tar Campania Napoli sez. V 20.11.19 n. 5440).
 - sulla base di questi presupposti giuridici e ragioni di fatto il presente atto dirigenziale si pone come criterio di orientamento, di guida e di indirizzo per le istruttorie dei procedimenti in essere e per la verifica della procedibilità, ammissibilità, assentibilità delle istanze dei gestori di impianti di gestione dei rifiuti riconducibili alle procedure semplificate, di cui agli artt. 214, 215 e 216 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii.

Ritenuto che l'istruttoria preordinata all'emanazione del presente atto consenta di attestare la regolarità e la correttezza di quest'ultimo ai sensi e per gli effetti di quanto dispone l'art. 147 bis del D.Lgs. 267/2000;

Accertato che non vi sono cause di incompatibilità e/o conflitto di interessi per i firmatari della presente determinazione, ai sensi della legge anticorruzione e trasparenza e del codice di comportamento dei dipendenti pubblici;

DETERMINA

Per tutti i motivi di cui in premessa, che qui si intendono integralmente riportati anche se non materialmente trascritti:

1. che il rispetto dei criteri euristici e regolativi, di cui al presente atto- direttiva costituisce allo stesso tempo indicatore di qualità e di efficienza non solo della produzione amministrativa generale dell'AUA in regime semplificato, ma anche e soprattutto elemento di valutazione delle prestazioni e performance dei funzionari preposti alle istruttorie e deliberazione dei procedimenti e processi lavorativi connessi all'espletamento delle funzioni pubbliche innervate nell'AUA in regime semplificato.
2. che tali criteri definiscono profili di legittimità- legalità dei procedimenti de quibus in relazione soprattutto alla funzionalizzazione delle discrezionalità tecnica dei funzionari entro la cornice ed i limiti propri di atti amministrativi a rime obbligate e non più a schema libero, vincolati a criteri predeterminati, oggettivi, imparziali e terzi tali da elidere "in sul nascere" pericoli di trasmodamento nell'arbitrio, di atti e comportamenti fondati esclusivamente sulla prassi, sulla consuetudine o su scelte ad hoc inevitabilmente irrazionali ed illogiche.
3. che con la stessa si definiscono criteri regolativi di tipo urbanistico per la disamina e l'istruttoria dei procedimenti di localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti nell'ambito e con le modalità proprie delle procedure semplificate, tipizzate dagli artt. 214, 215 e 216 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii, costituenti atto di indirizzo e coordinamento nonché direttiva operativa per le deliberazioni e le verifiche dei requisiti di ammissibilità, legittimità e validazione delle istanze, di cui alle suddette procedure.



CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI
AREA PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, URBANISTICA, SVILUPPO
VALORIZZAZIONE E TUTELA AMBIENTALE
DIREZIONE AMBIENTE, SVILUPPO DEL TERRITORIO, SANZIONI

CITTÀ METROPOLITANA
DI NAPOLI

4. che inoltre si pone un autovincolo procedimentale ed un principio euristico di guida ed orientamento per gli uffici ed i funzionari preposti all'esame di dette istanze e pratiche amministrative, astringendo gli stessi alla verifica preliminare di conformità dell'oggetto e dei contenuti dei progetti presentati con i principi e le linee guida emergenti dalla presente determinazione, la quale esplicita e riassume i principi normativi, la giurisprudenza e gli orientamenti della dottrina più aggiornata in tema di localizzazione, zonizzazione urbanistica ed ideonizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti riferita all'applicazione delle procedure semplificate, con modalità, di cui agli artt. 214, 215 e 216 del D.Lgs. n. 152/06 e ss.mm.ii.
5. che non sussistono situazioni di incompatibilità, relativamente allo scrivente ai sensi del vigente Codice di Comportamento dell'Ente o anche situazioni potenziali di conflitto ai sensi dell'art. 6 bis della L.241/90 come novellato dalla L. 190/2012.

La presente determinazione è trasmessa all'Arpac, alla Regione Campania, ai comuni dell'Area Metropolitana di Napoli, al Sindaco Metropolitano, al Direttore Generale della Città Metropolitana di Napoli, alla Direzione Pianificazione Urbanistica della Città Metropolitana di Napoli, per opportuna conoscenza e per gli adempimenti connessi e conseguenziali.

Il Dirigente
Dott. Giacomo Ariete