



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Organizzazione e di Coordinamento 2**

Prot. n. 4662/16.11.2023

del 03 marzo 2023

Oggetto: Applicabilità delle disposizioni di cui alla Legge Regionale 12 giugno 1976 n. 78, artt. 15 e 16, nell'ambito della procedura di Conferenza di Servizi ex art. 208 ed art. 27 bis Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 152 e successive modifiche ed integrazioni. Richiesta parere.

Al Sig. Dirigente Generale
del Dipartimento dell'Urbanistica
Rif. nota n.2929 del 22 febbraio 2023

Con la nota citata in epigrafe codesto Dipartimento sottopone all'esame di questo Ufficio legislativo e legale la seguente questione:

L'art. 208 "Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti" del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152/2006 (come modificato dal D.lgs 2008,n.4, dal D.lgs 2010, n.205 e D.lgs 2014, n.46) al comma 3, dispone che:

"3. Entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di cui al comma 1, la regione individua il responsabile del procedimento e convoca apposita conferenza di servizi. Alla conferenza dei servizi partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti. Nel medesimo termine di 20 giorni, la documentazione di cui al comma 1 è inviata ai componenti della conferenza di servizi. La decisione della conferenza dei servizi è assunta a maggioranza e le relative determinazioni devono fornire una adeguata motivazione rispetto alle opinioni dissenzianti espresse nel corso della conferenza".



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Organizzazione e di Coordinamento 2**

Il comma 6 del medesimo art. 208 dispone altresì che:

“6. Entro trenta 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”.

L'art. 27 bis “Provvedimento autorizzatorio unico regionale” dello stesso D.Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., al comma 1, dispone che:

“1. Nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale il proponente presenta all'autorità competente un'istanza ai sensi dell'articolo 23, comma 1, allegando la documentazione e gli elaborati progettuali previsti dalle normative di settore per consentire la compiuta istruttoria tecnico-amministrativa finalizzata al rilascio di tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, concerti, nulla osta e assensi comunque denominati, necessari alla realizzazione e all'esercizio del medesimo progetto e indicati puntualmente in apposito elenco predisposto dal proponente stesso. L'avviso al pubblico di cui all'articolo 24, comma 2, reca altresì specifica indicazione di ogni autorizzazione, intesa, parere, concerto, nulla osta, o atti di assenso richiesti”.

Ed infine i commi 7 e 7 ter del medesimo art. 27 bis dettano le seguenti disposizioni:

“..La determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi costituisce il provvedimento autorizzatorio unico regionale e comprende, recandone l'indicazione esplicita, il provvedimento di VIA e i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto. Nel caso in cui il rilascio di titoli abilitativi settoriali sia compreso nell'ambito di un'autorizzazione unica, le amministrazioni competenti per i singoli atti di



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Organizzazione e di Coordinamento 2**

assenso partecipano alla conferenza e l'autorizzazione unica confluisce nel provvedimento autorizzatorio unico regionale “.

“7-ter. Laddove uno o più titoli compresi nella determinazione motivata di conclusione della conferenza di cui al comma 7 attribuiscono carattere di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza, costituiscano variante agli strumenti urbanistici e vincolo preordinato all'esproprio, la determinazione conclusiva della conferenza ne dà atto”.

Le norme sopra riportate sono in contrasto con quelle contenute negli art.15 e 16 della Legge regionale 12 giugno 1976, n.78, che così prevedono:

Art.15:

“Ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni:

a) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 150 dalla battigia; entro detta fascia sono consentite opere ed impianti destinati alla diretta fruizione del mare, nonché la ristrutturazione degli edifici esistenti senza alterazione dei volumi già realizzati;

b) entro la profondità di metri 500 a partire dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima è determinato in 0,75 mc/mq;

c) nella fascia compresa fra i 500 ed i 1.000 metri dalla battigia l'indice di densità edilizia territoriale massima è determinato in 1,50 mc/mq;

d) le costruzioni, tranne quelle direttamente destinate alla regolazione del flusso delle acque, debbono arretrarsi di metri 100 dalla battigia dei laghi misurata nella configurazione di massimo invaso;

e) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 200 e dai confini dei parchi archeologici.



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Organizzazione e di Coordinamento 2**

Nell'ambito del territorio della Regione non è applicabile la disposizione contenuta nel terzo comma dell'art.17 della legge 6 agosto 1967”.

Art.16:

“Il consiglio comunale, con deliberazione adottata a maggioranza di due terzi dei componenti, può avanzare al Presidente della Regione motivata istanza di deroga relativamente agli indici di densità fissati dalle lettere b e c del precedente art. 15.

Sull'istanza del consiglio comunale l'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente provvede con proprio decreto, entro centoventi giorni dalla richiesta, previo parere favorevole del Consiglio regionale dell'urbanistica e previa acquisizione del concerto dell'Assessore regionale per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione, che si pronuncia entro il termine di sessanta giorni dalla richiesta”.

Detto questo, si rassegnano le seguenti osservazioni:

L'art. 208 del Codice dell'Ambiente (D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) prevede una procedura unitaria per il rilascio dell'autorizzazione unica agli impianti di smaltimento e recupero rifiuti, da svolgersi nella forma della conferenza di servizi con amministrazione precedente la Regione. Tale tipo di procedimento nasce dall'esigenza di sintetizzare in unica sede procedimenti originariamente paralleli, nell'auspicio che tale concentrazione di attività assicuri efficacia e celerità nel rilascio del provvedimento finale.

In particolare, il sesto comma dell'art. 208 prevede che il provvedimento autorizzatorio unico per gli impianti di smaltimento e recupero rifiuti *«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».*



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Organizzazione e di Coordinamento 2**

La prima parte dell'inciso normativo riguarda quindi l'assorbimento in un unico provvedimento regionale di ogni atto che era riservato alla competenza di diversi soggetti.

Tale disposizione legislativa nulla aggiunge al regime generale della conferenza di servizi già prevista dalla Legge 7 agosto 1990, n. 241 (e dalle successive modifiche ed integrazioni di cui al Decreto legislativo 30 giugno 2016 n.127), norme per le quali, la decisione della conferenza di servizi, *«sostituisce a ogni effetto tutti gli atti di assenso, comunque denominati, di competenza delle amministrazioni e dei gestori di beni o servizi pubblici interessati»*. Tali principi sono stati peraltro confermati anche dal Legislatore regionale con l'art.14 della Legge regionale 21 maggio 2019 n. 7 a cui si rimanda.

Questo per quanto riguarda la prima parte del sesto comma dell'art.208, la seconda parte dello stesso contiene, invece, una puntualizzazione che non lascia dubbi: Il provvedimento autorizzatorio *«costituisce»* variante urbanistica che comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza e indifferibilità dei lavori.

Ora, se in una prima fase del dibattito giurisprudenziale, la portata effettiva dell'art. 208, dal punto di vista della conformazione urbanistica, era stata in qualche modo caratterizzata da una certa prudenza interpretativa, che considerava meritevole di tutela rafforzata, la competenza comunale in materia di pianificazione, solo successivamente a seguito di una evoluzione del contesto normativo e giurisprudenziale, si può ormai affermare che il provvedimento autorizzatorio scaturente dalla conferenza è idoneo a spiegare direttamente effetti sulla pianificazione territoriale, costituendo di per sé una variante puntuale che non abbisogna di alcuna manifestazione di assenso da parte degli organi in via ordinaria competenti per la pianificazione stessa.

Tale posizione conferma la nozione generale di conferenza di servizi come modello procedimentale di semplificazione, la cui *ratio* è appunto quello di concentrare in un'unica



**Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Organizzazione e di Coordinamento 2**

autorizzazione competenze prima rimesse a diversi soggetti i quali, se dissenzienti, possono soltanto attivare i mezzi di tutela previsti dall'ordinamento.

La Corte Costituzionale con la Sentenza, 21 ottobre 1998, n.357, ha poi confermato (anche se in contesto diverso) che tutti gli interessi delle amministrazioni trovano adeguata soddisfazione nella partecipazione e nel “*coinvolgimento*” procedimentale.

Per quanto riguarda poi l'attuale vigenza degli art.15 e 16 della Legge regionale 78/1976, vero che la competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica è attribuita alla Regione ai sensi dell'articolo 14, lettera f) dello Statuto, ma tale attribuzione ha subito nel tempo una notevole compressione di fronte a quelli che l'art.117, comma 2, lett.s) della Costituzione definisce come “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*” (art.3 Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n.3). Tale tutela a seguito dell'opera giurisprudenziale della Corte Costituzionale (da ultimo Corte Costituzionale n.252 del 19 dicembre 2022) ha avuto una continua espansione rispetto alla competenza delle Regioni, anche quelle a Statuto speciale.

Inoltre, a seguito della entrata in vigore dell'art.2 della Legge regionale 15 maggio 2000, n. 10 “*Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento*”, ai dirigenti spetta l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi, compresi quelli che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno... competenza prima riservata a Presidente ed Assessori.

Ora alla luce di quanto sopra detto è ineludibile una applicazione delle norme del 1976 aggiornata all'ordinamento vigente anche nella considerazione che ai sensi dell'articolo 15 delle preleggi, “Le leggi non sono abrogate che da leggi posteriori per



*Ufficio Legislativo e Legale
della Presidenza della Regione Siciliana
Posizione di Organizzazione e di Coordinamento 2*

dichiarazione espressa del legislatore, o per incompatibilità tra le nuove disposizioni e le precedenti o perché la nuova legge regola l'intera materia già regolata dalla legge anteriore".

Contrariamente, l'applicazione letterale dei citati art.15 e 16 della L.r. 78/1976 (nella lettura originaria), potrebbe valutarsi come quell'*ingiustificato aggravio procedurale* di cui all'art.3 quinquies, comma 2, del D.lgs152/2006, non rilevandosi concludente l'eccezione di potere considerare l'originario procedimento amministrativo come una forma di tutela giuridica dell'ambiente più restrittiva rispetto quella attuale.

Pertanto è parere dello scrivente ufficio che l'autorizzazione oggetto del presente parere, anche per quanto riguarda la Regione Siciliana, debba essere resa nell'ambito della conferenza di servizi di cui al comma 3 e 6 dell'art. 208 e dell'art. 27 bis Decreto Legislativo 3 aprile 2006 n. 15.

Si rammenta che in conformità alla Circolare presidenziale 8 settembre 1998, n.16586/66.98.12, trascorsi 90 giorni dalla data di ricevimento del presente parere senza che codesta Amministrazione ne comunichi la riservatezza, lo stesso potrà essere pubblicato sul sito istituzionale di questo Ufficio.

Il Funzionario Direttivo

Pontillo

Firmato

Il Dirigente

Guida

Firmato

L'Avvocato Generale

Bologna

Firmato