



# COMUNE DI PONZANO DI FERMO

Provincia di F E R M O

✉ Via Garibaldi, 58 ✦ ☎ 0734/630108 ✦ 📠 0734/630461

Prot. 1034

Ponzano di Fermo, lì 18 Febbraio 2021

**Prot. n. 2577 | 18/02/2021**

Al Comune di Fermo

Al Sindaco

Al Settore LL.PP. Ambiente ed Urbanistica

[protocollo@pec.comune.fermo.it](mailto:protocollo@pec.comune.fermo.it)

All'Impresa Fermo A.S.I.T.E. S.r.l.

[info@pec.asiteonline.it](mailto:info@pec.asiteonline.it)

Alla Regione Marche

P.F. Tutela del Territorio – Fermo

[Regione.marche.geniocivile.fm@emarche.it](mailto:Regione.marche.geniocivile.fm@emarche.it)

Alla Regione Marche

P.F. Difesa del Suolo ed Autorità di Bacino

[regione.marche.difesasuolo@emarche.it](mailto:regione.marche.difesasuolo@emarche.it)

Alla Regione Marche

P.F. Tutela del Territorio di Ancona e

Gestione del Patrimonio

[Regione.marche.geniocivile.an@emarche.it](mailto:Regione.marche.geniocivile.an@emarche.it)

Alla Regione Marche

P.F. Posizione di Funzione Bonifiche, fonti energetiche,

rifiuti e cave e miniere

[Regione.marche.ciclorifiutibonifiche@emarche.it](mailto:Regione.marche.ciclorifiutibonifiche@emarche.it)

All'ARPAM – Dipartimento Prov.le



# COMUNE DI PONZANO DI FERMO

Provincia di F E R M O

✉ Via Garibaldi, 58 ✦ ☎ 0734/630108 ✦ 📠 0734/630461

---

Di Fermo

[arpam.dipartimentofermo@emarche.it](mailto:arpam.dipartimentofermo@emarche.it)

All'ASUR n. 4 di Fermo

Dipartimento di Prevenzione

[areavasta4.asur@emarche.it](mailto:areavasta4.asur@emarche.it)

Al Ministero dello Sviluppo Economico

Ispettorato Territoriale – Marche Umbria

[dgat.div11.ispmru@pec.mise.gov.it](mailto:dgat.div11.ispmru@pec.mise.gov.it)

Al Ministero dello Sviluppo Economico

DG per la sicurezza ambientale

Ufficio Nazionale

[unmig.roma@mise.gov.it](mailto:unmig.roma@mise.gov.it)

Al Presidente dell'ATA n. 4 di Fermo

SEDE

[provincia.fermo@emarche.it](mailto:provincia.fermo@emarche.it)

Alla Provincia di Fermo

Dir. Serv. Viabilità

[provincia.fm.viabilita@emarche.it](mailto:provincia.fm.viabilita@emarche.it)

**Oggetto: convocazione conferenza dei servizi in data 19 febbraio 2021 ai sensi dell'articolo 27-bis DLgs 152/2006 relativa alla procedura di PAUR sul progetto di impianto di trattamento anaerobico-aerobico della FORSU per la produzione di ammendante compostato misto e produzione di biometano – ISTANZA DI IMPROCEDIBILITÀ.**

In relazione al procedimento in oggetto l'Amministrazione Comunale di Ponzano di Fermo rileva preliminarmente come il comma 3 dell'articolo 27-bis del DLgs 152/2006 reciti: "3. Entro trenta giorni dalla pubblicazione della documentazione nel sito web dell'autorità competente, quest'ultima, nonché le amministrazioni e gli enti di cui al comma 2, per i profili di rispettiva competenza, verificano l'adeguatezza e la completezza della documentazione, assegnando al proponente un termine perentorio non superiore a trenta giorni per le eventuali integrazioni."



# COMUNE DI PONZANO DI FERMO

Provincia di F E R M O

✉ Via Garibaldi, 58 ✦ ☎ 0734/630108 ✦ 📠 0734/630461

Peraltro la suddetta verifica va letta insieme con il comma 3 articolo 21 del DLgs 152/2006 che recita: *“3. Sulla base della documentazione trasmessa dal proponente e della consultazione con i soggetti di cui al comma 2, entro sessanta giorni dalla messa a disposizione della documentazione nel proprio sito web, l'autorità competente esprime un parere sulla portata e sul livello di dettaglio delle informazioni da includere nello studio di impatto ambientale.”*

La suddetta verifica da parte della Autorità Competente (nel caso la Provincia di Fermo) deve quindi comprendere tutti gli aspetti che possono rientrare nella documentazione relativa allo svolgimento del procedimento di VIA interno al PAUR a cominciare dal contenuto dello Studio di Impatto Ambientale che tra i suoi elementi deve riguardare anche il quadro programmatico nel quale viene a collocarsi il progetto.

Nel quadro programmatico è compreso non solo la coerenza con la pianificazione urbanistica comunale ma anche con la pianificazione settoriale ambientale sovraordinata a cominciare dal Piano Regione dei Rifiuti e dal Piano di Ambito provinciale.

Il dato normativo per cui nel PAUR rientra l'AIA che a sua volta assorbe l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 208 del DLgs 152/2006 che costituisce variante automatica alla pianificazione urbanistica vigente, non rileva ai fini della esistente pianificazione sovraordinata come appunto la pianificazione della gestione dei rifiuti Il Consiglio di Stato con sentenza n. 5658 del 11/12/2015 afferma: *“il comma 6 dell'art. 208 fa esplicito richiamo allo <<strumento urbanistico>> declinato oltre tutto al singolare, il che rafforza ulteriormente l'idea che la disposizione si riferisce alla compromissione del solo potere urbanistico rilevante per il singolo comune nel cui territorio si vuole installare l'infrastruttura;...”*.

In altri termini secondo il Consiglio di Stato l'autorizzazione all'impianto di gestione rifiuti può costituire variante urbanistica, ai sensi del citato comma 6 articolo 208 del DLgs 152/2006, solo con riferimento ai piani di livello comunale e locale. Il che significa che se il prospettato impianto andasse in variante ad altri strumenti di pianificazione non solo non ci sarebbe variante automatica ma addirittura per quei piani occorrerebbe la VAS.

Attualmente rispetto a quanto sopra analizzato non esiste alcun Piano di Ambito per la Provincia di Pesaro (ambito di riferimento)

La tesi che sottende alla possibilità di realizzare impianti di trattamento rifiuti organici al di fuori della pianificazione pubblica è in sintesi la seguente: *“il biodigestore in quanto impianto di recupero di frazione differenziata (rifiuto organico) non rientra nella privativa pubblica ex articolo 182-bis DLgs 152/2006 e quindi i siti le dimensioni di questi impianti non rientrano nella pianificazione pubblica regionale o provinciale mentre vi rientrano le discariche e gli inceneritori che trattano il rifiuto indifferenziato.”*

La suddetta tesi non risponde al dettato normativo vigente né nazionale né regionale. La tesi sopra sintetizzata si basa sul fatto che l'articolo 182-bis del testo unico ambientale che tratta dei principi di autosufficienza e prossimità non riguarda i rifiuti organici ma solo gli indifferenziati.

In realtà essendo il diritto una materia circolare occorre leggere la norma anche con le altre norme del testo unico ambientale sia quelle che fanno riferimento diretto ai rifiuti organici che quelle che definiscono i poteri di pianificazione di Regione e Province (leggi Ambiti).

Recita il citato articolo 182-bis

**“182-bis. Principi di autosufficienza e prossimità**

1. Lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani non differenziati sono attuati con il ricorso ad una rete integrata ed adeguata di impianti, tenendo conto delle migliori tecniche disponibili e del rapporto tra i costi e i benefici complessivi, al fine di:

- a) realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi e dei rifiuti del loro trattamento in ambiti territoriali ottimali;
- b) permettere lo smaltimento dei rifiuti ed il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti;
- c) utilizzare i metodi e le tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.



# COMUNE DI PONZANO DI FERMO

Provincia di F E R M O

✉ Via Garibaldi, 58 ✦ ☎ 0734/630108 ✦ 📠 0734/630461

## Recita invece l'articolo 182-ter

### **"182-ter. Rifiuti organici (versione post DLgs 116/2020)**

*1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano favoriscono, nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente, il riciclaggio, ivi compresi il compostaggio e la digestione dei rifiuti organici, in modo da rispettare un elevato livello di protezione dell'ambiente e che dia luogo ad un prodotto in uscita che soddisfi pertinenti standard di elevata qualità. L'utilizzo in agricoltura è consentito per i soli prodotti in uscita conformi alla normativa vigente sui fertilizzanti."*

Dal confronto tra questi due articoli emergono i seguenti elementi di interpretazione della legge vigente in materia

1. I residui organici sono rifiuti. Si veda Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1649, del 8 aprile 2014: *"Pare quindi non potersi revocare in dubbio che le attività di compostaggio di rifiuti nonché l'attività di trattamento anaerobico di rifiuti finalizzata alla creazione di biogas e, dipoi, alla produzione di energia o calore, debbano essere annoverate tra le attività di recupero dei rifiuti, la quale attività appartiene al ciclo di gestione dei rifiuti (art. 183 lett. n D. L.vo 152/06) ed è quindi soggetta alla relativa disciplina, nella quale è compresa la programmazione territoriale di settore"*.
2. Il parametro di gestione dei rifiuti organici è il principio di diritto comunitario sull'elevato livello di protezione dell'ambiente (comma 2 articolo 191 Trattato funzionamento istituzioni unione europea)
3. Compostaggio aerobico ed anaerobico sono messi sullo stesso piano mentre oggi assistiamo ad un indirizzo unidirezionale di chiusura del ciclo della gestione dei rifiuti organici solo verso i biodigestori a prescindere da situazioni specifiche scenari alternativi di tecnologia e di analisi costi benefici

Quindi secondo il principio della lettura circolare delle norme suddette, l'articolo 182-ter afferma che, al contrario di quanto espresso dalla tesi della liberalizzazione degli impianti fuori da ogni pianificazione, sono tra gli altri le Regioni a promuovere il riciclaggio dei rifiuti organici, quindi è chiaro il ruolo direttivo delle Amministrazioni pubbliche nell'indirizzare le modalità con cui questo riciclaggio viene gestito.

Promuovere infatti non vuol dire gestire (gestire gli impianti può essere compito dei privati come pure costruirli), promuovere vuol dire indirizzare quindi programmare e pianificare le localizzazioni, le dimensioni e i rapporti tra i flussi di rifiuti tra i diversi impianti presenti nel territorio regionale.

Tutto questo è confermato dalla lettura dell'articolo 182-ter con gli articoli del testo unico ambientale che disciplinano le competenze pianificatorie di Regioni e Province.

L'articolo 196 riconosce alla Regione la competenza per la predisposizione, l'adozione e l'aggiornamento, sentiti le province, i comuni e le Autorità d'ambito, dei piani regionali di gestione dei rifiuti, di cui all'articolo 199;

Il comma 3 articolo 199 prevede che i Piani regionali definiscano:

*"d) informazioni sui criteri di riferimento per l'individuazione dei siti e la capacità dei futuri impianti di smaltimento o dei grandi impianti di recupero, se necessario;...*

*f) la delimitazione di ogni singolo ambito territoriale ottimale sul territorio regionale, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettera m);*

*g) il complesso delle attività e dei fabbisogni degli impianti necessari a garantire la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di trasparenza, efficacia, efficienza, economicità e autosufficienza della gestione dei rifiuti urbani non pericolosi all'interno di ciascuno degli ambiti territoriali ottimali di cui all'articolo 200, nonché ad assicurare lo smaltimento e il recupero dei rifiuti speciali in luoghi prossimi a quelli di produzione al fine di favorire la riduzione della movimentazione di rifiuti;...*

*l) i criteri per l'individuazione, da parte delle province, delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti nonché per l'individuazione dei luoghi o impianti adatti allo smaltimento dei rifiuti, nel rispetto dei criteri generali di cui all'articolo 195, comma 1, lettera p); " questi ultimi sono di competenza statale e riguardano: l'indicazione dei criteri generali relativi alle caratteristiche delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti.*



# COMUNE DI PONZANO DI FERMO

Provincia di F E R M O

✉ Via Garibaldi, 58 ✦ ☎ 0734/630108 ✦ 📠 0734/630461

A sua volta l'articolo 197 afferma che è competenza delle Province: *"d) l'individuazione, sulla base delle previsioni del piano territoriale di coordinamento di cui all'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove già adottato, e delle previsioni di cui all'articolo 199, comma 3, lettere d) e h), nonché sentiti l'ente di governo dell'ambito ed i comuni, delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché delle zone non idonee alla localizzazione di impianti di recupero e di smaltimento dei rifiuti"*.

Come si vede nessuno dei due articoli distingue i rifiuti organici dagli altri rifiuti anche quando si parla di grandi impianti di recupero come può essere per i biodigestori.

Ma ad ulteriore conferma di quanto sopra, anzi direi ad integrazione, rileva il comma 5 articolo 181 che recita: *"5. Per le frazioni di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata destinati al riciclaggio ed al recupero è sempre ammessa la libera circolazione sul territorio nazionale tramite enti o imprese iscritti nelle apposite categorie dell'Albo nazionale gestori ambientali ai sensi dell'articolo 212, comma 5, al fine di favorire il più possibile il loro recupero privilegiando, anche con strumenti economici, il principio di prossimità agli impianti di recupero."*

Come si vede se è vero che nella prima parte del comma si afferma la libera circolazione delle frazioni di rifiuti urbani da raccolta differenziata

ma questa, nella seconda parte del comma, deve comunque favorire "il più possibile" (quindi prioritariamente) il principio di prossimità agli impianti di recupero.

È chiaro che solo la pianificazione pubblica può garantire che detto principio sia rispettato.

Se infatti il rispetto di questo principio fosse lasciato alla logica del libero mercato questo potrebbe provocare una proliferazione di impianti per il trattamento per l'organico che richiederebbero inevitabilmente l'arrivo di rifiuti da territori lontani dall'impianto stesso con buona pace del principio di prossimità.

Non solo ma tutto quanto sopra è confermato dalla vigente legge regionale delle Marche. La Legge regionale 24/2009 all'**art. 3** (Funzioni delle Province) afferma che

**"1.** Le Province individuano, sulla base del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTC) e del piano regionale di gestione dei rifiuti, le aree idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, nonché le aree non idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, sentiti l'AdA e i Comuni interessati; L'Assemblea territoriale d'ambito (ATA) alla quale partecipano obbligatoriamente i Comuni e la Provincia ricadenti in ciascun ATO, predispone, adotta e approva il Piano d'Ambito (PdA) e l'esecuzione del suo monitoraggio con particolare riferimento all'evoluzione dei fabbisogni e all'offerta impiantistica disponibile e necessaria.

Il Piano di Ambito contiene tra l'altro: il modello gestionale e organizzativo per la realizzazione di una rete integrata e adeguata di impianti, al fine di realizzare l'autosufficienza nello smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi, dei rifiuti derivanti dal loro trattamento e il recupero dei rifiuti urbani indifferenziati; nonché la definizione di parametri tecnici per il dimensionamento dei servizi e dell'impiantistica."

Quindi da una lettura integrata della normativa nazionale e regionale, con prevalenza di quella nazionale visto che siamo nella materia ambiente (legislazione esclusiva statale) la scelta dei siti come quella della tipologia impiantistica per le diverse filiere di rifiuti urbani e assimilati deve avvenire dentro gli strumenti di pianificazione di scala regionale e di ambito provinciale.

Consiglio di Stato con sentenza n° 6035 del 12 ottobre 2020 ha confermato questa distinzione di ruoli tra Pianificazione Regionale e di Ambito ex articoli 199 e 197 dlgs 152/2006: *"Il combinato disposto delle due disposizioni, lungi dal sottrarre alle regioni la competenza in materia, va interpretato nel senso presupposto dal giudice di primo grado secondo cui, ferma la competenza pianificatoria generale in capo alle regioni, spetta poi alle singole province l'individuazione in concreto e nel dettaglio delle diverse zone del territorio provinciale, idonee alla localizzazione di un tipo di impianti (smaltimento) o non idonee alla localizzazione di altro tipo (recupero e smaltimento)."*

A conferma del valore vincolante della Pianificazione Regionale e Provinciale (leggi di Ambito) si veda come la eventuale autorizzazione finale del progetto (sia nella forma dell'AIA sia nella forma dell'AU ai sensi del dlgs 387/2003) non può produrre gli effetti di variante automatica ai piani sovraordinati al livello locale. Ciò è affermato dal Consiglio di Stato, in sentenza mai superata da giurisprudenza successiva, in relazione all'articolo 208 comma 6 dlgs 152/2006



# COMUNE DI PONZANO DI FERMO

Provincia di FERMO

✉ Via Garibaldi, 58 ✦ ☎ 0734/630108 ✦ 📠 0734/630461

che prevede come l'autorizzazione agli impianti rifiuti vada in variante alla pianificazione vigente. Come è noto l'AIA interna al PAUR assorbe l'autorizzazione di cui al suddetto articolo 208.

Il Consiglio di Stato con sentenza n. 5658 del 11/12/2015 interpreta il già citato comma 6 articolo 208 del DLgs 152/2006 ricordando che questo fa riferimento solo allo strumento urbanistico comunale e non ad altri piani sovraordinati al livello locale (ad esempio piani territoriali di coordinamento provinciali, piani regionali territoriali, piani paesaggistici etc.) Afferma il Consiglio di Stato: *"il comma 6 dell'art. 208 fa esplicito richiamo allo <<strumento urbanistico>> declinato oltre tutto al singolare, il che rafforza ulteriormente l'idea che la disposizione si riferisce alla compromissione del solo potere urbanistico rilevante per il singolo comune nel cui territorio si vuole installare l'infrastruttura;..."*.

In altri termini secondo il Consiglio di Stato l'autorizzazione all'impianto di gestione rifiuti può costituire variante urbanistica, ai sensi del citato comma 6 articolo 208 del DLgs 152/2006, solo con riferimento ai piani di livello comunale e locale. Il che significa che se il prospettato impianto andasse in variante ad altri strumenti di pianificazione non solo non ci sarebbe variante automatica ma addirittura per quei piani occorrerebbe la VAS.

Conclude sul punto il Consiglio di Stato: *"la legge statale ha individuato il punto di equilibrio fra i contrapposti interessi coniugando il massimo della semplificazione burocratica facente capo ai tre livelli di governo territoriale (regione, provincia e comune) relativamente agli atti e provvedimenti individuali, con la compromissione dei poteri pianificatori al minore livello possibile (che è quello urbanistico comunale);"*.

Non solo ma scegliere un sito e una tecnologia come viene fatto nel procedimento in oggetto a prescindere dalla necessaria pianificazione pubblica viola un altro principio tipico della pianificazione a rilevanza ambientale quello delle alternative per scenari tecnologici e di localizzazione.

Non elaborando e approvando il Piano di Ambito non si è applicata la Valutazione Ambientale Strategica che è la procedura che garantisce la corretta valutazione delle alternative

In cosa consistono in termini operativi queste alternative nella VAS ce lo dicono le **linee guida della Commissione UE** <sup>(1)</sup>. In particolare ai punti 5.13. e 5.14. si afferma che: *a. "Devono essere valutate alternative diverse all'interno di un piano ad es.:*

*diversi metodi di smaltimento dei rifiuti all'interno di un piano per la loro gestione*

*diverse modalità di riassetto di un'area o usi diversi della stessa all'interno di un piano per la destinazione dei suoli,..."*

*b. "Le alternative scelte devono essere realistiche."*

*Lo studio di alternative è dovuto, in parte, alla necessità di trovare modi per ridurre, o evitare, i significativi effetti negativi sull'ambiente del piano o del programma proposto. Idealmente, anche se la direttiva non lo richiede, la proposta finale di piano o di programma è quella che contribuisce meglio al raggiungimento degli obiettivi sanciti all'articolo 1 della Direttiva 2001/42."*

*c. "Le alternative non devono essere presentate in modo meramente negativo ma secondo un bilancio di rischi e opportunità".* Il progetto in questione aggirando la necessaria pianificazione e la relativa VAS giustificare ex ante la tecnologia del biodigestore perché ridurrebbe il trasporto dei rifiuti nell'ambito, e permetterebbe di sostituire il metano da fonti fossili per il trasporto con il biometano prodotto da detta tecnologia. Non c'è alcun confronto con altre tecnologie di tipo aerobico tanto meno un bilancio ambientale secondo le metodologie validate a livello internazionale. Tutto questo anche volendo essere favorevoli alla tecnologia dei biodigestori non permette una istruttoria trasparente da parte della Autorità Competente anche in riferimento alla partecipazione della comunità interessata e delle istituzioni che la rappresentano a livello locale.

In altri termini non inserendo la valutazione delle alternative all'interno del procedimento di VAS al Piano di Ambito si è impedito al pubblico interessato (a cominciare dai residenti delle zone interessate dal sito ipotizzato per il biodigestore) e ai Comuni territorialmente interessati (compresi quelli limitrofi ai siti individuati) di pronunciarsi sull'impatto ambientale economico e sociale dei siti individuati ma anche proponendo altri e proponendo tecnologie alternative.

<sup>1</sup> [SEA Guidance \(europa.eu\)](http://SEA.Guidance.europa.eu)



# COMUNE DI PONZANO DI FERMO

Provincia di F E R M O

✉ Via Garibaldi, 58 ✦ ☎ 0734/630108 ✦ 📠 0734/630461

Questo nonostante il comma 1 articolo del DLgs 152/2006 preveda che la fase della consultazione sia parte integrante del procedimento di VAS: "La valutazione ambientale strategica è avviata dall'autorità precedente contestualmente al processo di formazione del piano o programma e comprende, secondo le disposizioni di cui agli articoli da 12 a 18:

- a) lo svolgimento di una verifica di assoggettabilità limitatamente ai piani e ai programmi di cui all'art. 6, commi 3 e 3-bis; (<sup>1</sup>)
- b) l'elaborazione del rapporto ambientale;
- c) lo svolgimento di consultazioni;
- d) la valutazione del rapporto ambientale e gli esiti delle consultazioni;
- e) la decisione;
- f) l'informazione sulla decisione;
- g) il monitoraggio."

Alla luce di quanto sopra esposto l'Amministrazione Comunale di Ponzano di Fermo chiede all'Autorità Competente del procedimento di PAUR in oggetto di dichiarare improcedibile lo stesso dovendo prima di decidere un qualsiasi impianto di trattamento dei rifiuti organici essere approvato il Piano di Ambito come previsto dalla vigente normativa nazionale e regionale.

Distintamente



Il Sindaco

Ezio Iacopini