



Avv. Marcello Astolfi
Avv. Francesca Bocciarelli
Avv. Gianluca Fedeli
Avv. Massimo Petrucci
Avv. Christian Allegra
Avv. Girolamo Artale
Avv. Francesco Paolo Rubbio

Via del Tibet, 41 Roma
Tel: +39 06 5919451
Fax +39 06 64762681
info@project-lex.com
marcello.astolfi@project-lex.com;
marcello.astolfi@pec.project-lex.com;

Roma, 20 Dicembre 2018

Spett.le - **CCR-VIA**
COMITATO DI COORDINAMENTO REGIONALE PER LA
VALUTAZIONE DI IMPATTO AMBIENTALE

E

Regione Abruzzo / Dipartimento Opere Pubbliche,
Governi Del Territorio E Politiche Ambientali
Servizio Valutazioni Ambientali

PEC: dpc002@pec.regione.abruzzo.it;

Inviata a mezzo PEC

**Oggetto: Società CTIP BLU srl - Giudizio n. 2981 del 4.12.2018 - Controdeduzioni
avverso il preavviso di rigetto di cui all'art. 10 bis della L. 241/1990**

Egr. Dirigente Responsabile Servizio,

formulo la presente per conto della Società "CTIP BLU srl", con Sede in Milano, Via Montenapoleone 8, firmataria in calce, per rappresentare quanto di seguito.

Alla data in cui la Società ha presentato istanza per il rilascio del PAUR ex art. 27 bis del D.Lgs 152/2006, il progetto era perfettamente coerente con il vigente Piano dei Rifiuti sicché nessun "criterio localizzativo escludente" ostava alla sua autorizzazione, tanto che il relativo procedimento è stato regolarmente avviato da Codesto Ufficio.

Solo a seguito della approvazione della L.R. 5/2018 – in sede di conferma legislativa dello stesso Piano dei Rifiuti già adottato dalla Giunta Regionale e sottoposto al Consiglio Regionale con DGR 523/C 2017 – sono stati arbitrariamente modificati, tramite improvvisi “emendamenti”, i “*criteri localizzativi*” di cui alla tab. 18.6.1 – Gruppo C (distanza centro abitato) aumentando a 1.500 metri gli originari 500 metri e così, di fatto, rendendo detti “*criteri localizzativi*” - da tale momento - “*escludenti*” per il progetto della Società.

L'arbitrarietà è riferita al fatto che il Piano dei Rifiuti approvato nel Dicembre 2017 era stato sottoposto a VAS come per legge (articolo 199 co. 1 del D.Lgs 152/2006) sicché, una eventuale modifica, non avrebbe potuto prescindere dalla sottoposizione a VAS della parte di Piano che si intendeva modificare.

La stessa arbitrarietà – evidentemente – è stata ravvisata anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha proposto ricorso per legittimità costituzionale avverso la predetta L.R. 5/2018 (in G.U. prima serie speciale – Corte Costituzionale n. 19 del 9/5/2018). Dalle motivazioni del ricorso si evince chiaramente come la P.C.M. evidenzi che *“lo strumento predisposto dal legislatore nazionale per l'approvazione del piano è costituito dal provvedimento amministrativo e non dalla legge.”* In sintesi *“[...] è evidente che il predetto art. 199 ha implicitamente, ma chiaramente, conformato il procedimento di adozione del Piano regionale quale procedimento amministrativo, al fine di consentire una esplicita valutazione degli interessi ambientali ad esso sottesi.”* Di conseguenza l'unico Piano dei Rifiuti effettivamente vigente in Regione Abruzzo non può che ritenersi il Piano adottato dalla Giunta Regionale al termine della procedura di VAS nel 2017 (DGR 440 del 11/08/2017, sottoposto al Consiglio Regionale con DGR 523/C del 26/09/2017) e definitivamente approvato dal Consiglio Regionale con delibera 110/8 del 02/07/2018, disattesa ogni altra modifica o “emendamento” a questo apportato da parte dello stesso Consiglio con la L.R. 5/2018. In conclusione,

chiosa la P.C.M., *“La sostituzione del prescritto procedimento amministrativo con il procedimento legislativo, effettuata dalla legge regionale in esame, realizza una evidente lesione del principio di «primarietà» dell'ambiente.”*¹ Per questi motivi la L.R. 5/2018 è stata ritenuta illegittima dalla Presidenza C.M. che ne ha chiesto l'annullamento. Anche lo stesso Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi del Consiglio regionale, d'altronde, con nota prot. n. 8112 del 12/04/2018 ritiene che *“omissis...i rilievi sollevati dal Governo in ordine al primo motivo di ricorso appaiono condivisibili e difficilmente superabili.”*. L'udienza di pubblica discussione davanti alla Corte Costituzionale è fissata per il prossimo 22 gennaio 2019.

Da ciò, è conseguito l'inizio di una clamorosa vicenda che ha visto e vede denegato il legittimo interesse dalla Società ad ottenere il rilascio del titolo autorizzativo con evidente ritardo sui termini procedurali e perdita economica (nella doppia accezione di danno emergente per i costi sostenuti e mancato guadagno da impossibilità di realizzare l'iniziativa).

In pratica, come prima conseguenza dell'“emendamento”, la Società, con nota inviata a mezzo PEC il 16.04.2018 prot. RA/109797 del 17.04.2018, ha dovuto richiedere la sospensione del procedimento, che diversamente si sarebbe concluso con un diniego; tale richiesta è stata esaminata dal CCR-VIA nella sessione del 19.04.2018, che ne ha ufficializzato la validità con giudizio 2983.

Non migliore sorte è intervenuta allorché è stato pubblicata sul BURA, ed. speciale n. 99 del 5/10/2018, la Deliberazione Consiliare N. 110/8 del 02.07.2018 “Piano Regionale di Gestione Integrata Dei Rifiuti – Aggiornamento” con il quale il Consiglio Regionale

¹ Va peraltro ribadito che anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha rilevato l'illegittimità delle modifiche introdotte al Piano dei Rifiuti (sia pur dal Consiglio in sede di approvazione) al solo fine di aggravare le distanze minime rispetto a quelle approvate in sede di VAS (Cons. Stato – Sez. IV – Sentenza 66/2018).

ha confermato che – l'unico e vigente Piano dei Rifiuti – non poteva che essere quello già approvato all'esito della VAS (ovvero quello con le distanze assolutamente compatibili con il progetto di cui al PAUR) adottato dalla Giunta con DGR 440 del 11/08/2017 e allora sottoposto al Consiglio con DGR 523/C del 26/09/2017 . In pratica con la Deliberazione 110/8 il Consiglio non ha fatto altro che “Aggiornare” il Piano riaffermando – qualora ve ne fosse bisogno – che la modifica allo stesso apportata dalla L.R. 5/2018 era del tutto illegittima. Suole ricordare infatti le parole usate dalla P.C.M. nel ricorso ove: *“lo strumento predisposto dal legislatore nazionale per l'approvazione del piano è costituito dal provvedimento amministrativo e non dalla legge.”*

Lo stesso Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi del Consiglio regionale, nella nota del 12/04/2018 precisa che *“omissis...lo stesso art. 11 della L.R. n. 45/2007 “Norme per la gestione integrata dei rifiuti”, nel delineare l'iter procedimentale di adozione e approvazione del PRGR, prevede espressamente, al comma 1, che “La Giunta regionale...omissis...adotta il progetto di piano regionale e lo propone al Consiglio regionale che provvede alla sua approvazione, con lo stesso procedimento si provvede, almeno ogni tre anni, all'aggiornamento del piano regionale. Nella citata disposizione, per l'approvazione e l'aggiornamento del Piano non è richiesta la legge regionale, ma una deliberazione consiliare di natura amministrativa”, proponendo nel contempo “l'adozione del PRGR secondo la procedura “amministrativa” già delineata a regime dal comma 1 dell'articolo 11 della L.R. 45/2007...”.*

Il Servizio Legislativo, Qualità della Legislazione e Studi del Consiglio regionale ritiene dunque del tutto legittimo l'aggiornamento del PRGR avvenuto con la DCR 110/8, secondo i dettami delineati dalla LR 45/2007, trattandosi appunto di un aggiornamento, e non di una sovrapposizione, del PRGR approvato illegittimamente con la LR 5/2018.

Tanto è vero, che ad un'attenta disamina delle previsioni della DCR 110/8, risultano evidenti la volontà e gli obiettivi del Consiglio Regionale: procedere all'aggiornamento del PRGR secondo le corrette modalità procedurali; renderlo pienamente valido ed efficace; ottenere un quadro regolatorio definitivamente chiaro. Si legge, infatti:

“RILEVATE la necessità e l'opportunità che, nelle more della definizione del giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale avente ad oggetto l'impugnativa della L.R. 23.01.2018, n. 5, la Regione Abruzzo proceda comunque all'aggiornamento del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, ai sensi dell'art. 199, co. 8 del D.lgs. 152/06 e s.m.i. e degli artt. 9 e 11, co. 1 della L.R. 45/07 e s.m.i.”

“CONSIDERATO, pertanto, sulla scorta dei rilievi mossi dal Presidente del Consiglio dei Ministri ... omissis ... sulla c.d. “riserva di amministrazione”, che ai fini del completamento dell'iter amministrativo già posto in essere si ritiene necessario ed opportuno procedere all'adozione del PRGR secondo la procedura “amministrativa” già delineate a regime dell'art. 11 co. 1 della LR 45/2007, secondo cui l'Organo esecutivo ... omissis ... adotta il piano regionale e lo propone al Consiglio regionale che provvede, con deliberazione, alla sua approvazione”

“RITENUTO di dover proporre al Consiglio regionale, ai fini del relativo esame di competenza e della relativa approvazione definitiva in via amministrativa, la presente deliberazione aventi i medesimi contenuti dispositivi della DGR n. 523/C del 26/09/2017 e gli stessi Allegati, parte integrante e sostanziale del presente atto, che si riconfermano anche per le ulteriori motivazioni di seguito illustrate;”

“RITENUTO pertanto, di adottare con il presente provvedimento, ai sensi dell'art. 199, co. 8 del D.lgs. 152/06 e s.m.i. e degli artt. 9 e 11, co. 1 della L.R. 45/07 e s.m.i., la documentazione riferita all'aggiornamento del PRGR,

CONSIDERATO che la Regione Abruzzo, con il presente provvedimento, delinea sino al 2022 le scelte impiantistiche e gli indirizzi gestionali coordinati con gli altri strumenti di pianificazione di competenza regionale previsti dalla normativa vigente; nell'ambito di tale percorso, basato su obiettivi da raggiungere al 2022" ... omissis

"RITENUTO di trasmettere al Consiglio regionale il presente provvedimento, per il conseguente vaglio ed approvazione definitiva, ai sensi dell'art. 199, co. 8 del D.lgs. 152/06 e s.m.i. e degli artt. 9 e 11, co. 1 della L.R. 45/07 e s.m.i.;"

"DATO ATTO che il Dirigente del Servizio Gestione Rifiuti del Dipartimento Opere Pubbliche, Governo del Territorio e Politiche Ambientali, ha espresso il proprio parere favorevole in ordine alla regolarità tecnico-amministrativa del presente provvedimento;"

"DATO ATTO che il Direttore regionale del Dipartimento Opere Pubbliche, Governo del Territorio e Politiche Ambientali ha espresso il proprio parere favorevole in ordine alla coerenza con gli indirizzi e gli obiettivi assegnati al Dipartimento;"

Era dunque evidente la *ratio* dell'atto così come pure era chiaro a qualsiasi interprete del settore, che non si potesse che ritenere del tutto valido, vigente ed efficace l'aggiornamento di Piano assunto con la ripetuta DCR 110/8.

Tuttavia poco dopo, con il parere n. 280310 dell'11/10/2018 Rilasciato dall'Avvocatura Regionale, è stato dichiarato che la Delibera 110/8 risultava effettivamente "efficace" ma può trovare applicazione "solo nei limiti in cui i relativi contenuti non si pongano in conflitto con le Previsioni del Piano adeguato con la legge regionale 5/2018". Inoltre, nel successivo capoverso si "rappresenta la necessità, per le intuibili esigenze di certezza del diritto nell'ordinamento giuridico, nonché in vista del superamento del

conflitto di incostituzionalità in essere, che la Regione proceda all'abrogazione delle disposizioni oggetto della vertenza dinanzi alla Corte Costituzionale, anche al fine di assicurare la auspicabile coerenza nella gestione delle procedure amministrative alle stesse correlate".

Dunque, è vero che l'Avvocatura regionale esplicita (finalmente) nero su bianco la questione di conflitto tra differenti fonti regolatorie, ma è altrettanto vero che nel successivo paragrafo, definisce il quadro normativo nel suo complesso incerto, caratterizzato da un "conflitto di incostituzionalità in essere" e da una situazione di potenziale incoerenza "nella gestione delle pratiche amministrative alle stesse correlate". Tutti elementi, questi, che ancora una volta avrebbero dovuto motivare codesto Ufficio, qualora avesse voluto aderire alla interpretazione dell'Avvocatura erariale, a disporre la sospensione dell'iter in via precauzionale.

Viceversa, codesto Ufficio ha inserito la discussione del progetto all'OdG del Comitato VIA fissato per la data del 30/10/2018.

Avverso tale decisione si era già opposta la Società con nota depositata il 15/10/2018, argomentando che, nel caso di specie, l'Ufficio dovesse accogliere la richiesta e sospendere il procedimento in parola in attesa che si verificasse uno dei seguenti eventi: (i) revisione/abrogazione da parte del Consiglio regionale della suddetta l.r. 5/2018 oppure (ii) pronuncia della Corte Costituzionale sul ricorso della P.C.M.

D'altra parte, entrambi gli eventi erano di termine certo e prossimo e pertanto non *sine die* ma facilmente verificabili sicché, per efficienza ed economia procedimentale, stante la disponibilità dell'istante portatore dell'interesse pretensivo e non essendovi, evidentemente, portatori di interesse oppositivo che potessero essere danneggiati dal *non liquet*, era di tutto buon senso l'accoglimento della istanza.

Inoltre, ribadiva la Società, il principio della "sospensione del procedimento" era stato confermato dal Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria con l'Ordinanza n. 28/2014 ove affermato che nel processo amministrativo, secondo un consolidato indirizzo (Consiglio di Stato 5387/2011, 3926/2002), trova ingresso la c.d. "sospensione impropria" del giudizio principale per la pendenza della questione di legittimità costituzionale di una norma, applicabile in tale procedimento, ma sollevata in una diversa causa.

Codesto Ufficio tuttavia non accoglieva l'istanza ed il progetto veniva portato in discussione al Comitato VIA del 04/12/2018 il cui esito si concludeva col "*preavviso di rigetto*" oggi opposto, basato sul motivo "*preliminare ed assorbente*" del mancato superamento del "*criterio localizzativo (escludente) di cui alla tab. 18.6.1 – Gruppo C (distanza centro abitato) dalla L.R. 5/2018*".

Tanto premesso, avverso tale preavviso, il sottoscritto procuratore, per conto della Società rappresentata,

si oppone

con la presente memoria articolando un triplice ordine di motivi:

- 1. Cogenza dell'attuale Piano dei Rifiuti approvato con la Delibera Consiliare 110/8 del 2/7/2018:** Preliminarmente deve evidenziarsi che a seguito della Deliberazione Consiliare 110/8 del 02.07.2018 il Piano dei Rifiuti oggi vigente è lo stesso che aveva superato la procedura di VAS (ovvero quello adottato dalla Giunta con DGR 440 del 11/08/2017) e rispetto al quale il progetto in PAUR era assolutamente compatibile. Principalmente dunque il procedimento dovrebbe essere proseguito e non diniegato a causa di una limitazione data da un criterio decisamente non applicabile.

2. In ogni caso, nullità e/o inidoneità della l.r. 5/2018 a modificare il piano dei rifiuti approvato dal Consiglio Regionale all'esito della procedura di VAS –

- a. In primo luogo si contesta che la L.R. 5/2018 potesse idoneamente modificare tramite il citato "emendamento" il Piano dei Rifiuti adottato dalla Giunta e sottoposto al Consiglio all'esito del procedimento di VAS di agosto 2017. Come per legge infatti (articolo 199 co. 1 del D.Lgs 152/2006), una eventuale modifica, non avrebbe potuto prescindere dalla (positiva) sottoposizione a VAS della parte di Piano che si intendeva modificare.
- b. In secondo luogo la stessa approvazione del Piano dei Rifiuti da parte del Consiglio tramite lo strumento legislativo si pone *contra legem* in quanto "[...] e' evidente che il predetto art. 199 ha implicitamente, ma chiaramente, conformato il procedimento di adozione del Piano regionale quale procedimento amministrativo, al fine di consentire una esplicita valutazione degli interessi ambientali ad esso sottesi." sicché "lo strumento predisposto dal legislatore nazionale per l'approvazione del piano è costituito dal provvedimento amministrativo e non dalla legge."

3. In subordine, obbligatorietà di accoglimento della domanda di sospensione del procedimento avanzata dalla Società titolare del progetto

Il procedimento PAUR è stato avviato in pendenza di piena conformità del progetto ai "criteri localizzativi di cui alla tab. 18.6.1 – Gruppo C (distanza centro abitato) dalla L.R. 5/2018" *pro tempore* vigenti.

Solo successivamente – e del tutto illegittimamente per quanto detto – la Regione ha modificato detti criteri sostituendoli con altri "di fatto" escludenti la compatibilità del progetto.

L'Ufficio, peraltro, non è entrato nel merito del progetto, arrendendosi alla questione "*preliminare ed assorbente*" dei criteri.

Ne consegue che (i) quando il procedimento è stato avviato il progetto era pienamente conforme alle regole *pro tempore* vigenti e che (ii) solo successivamente (e del tutto arbitrariamente) la L.R. 5/2018 ha inteso cambiare tali regole e che (iii) questo cambiamento è l'unico motivo da cui dipende il preavviso di rigetto.

In una situazione come questa, anche tenuto conto dell'aspetto tendenzialmente recessivo del principio "*tempus regit actum*" rispetto alla *jus superveniens*, occorre affermare che il diritto sopravvenuto non è affatto incontestato e cristallizzato, anzi, al contrario, esso è sospettato di incostituzionalità dalla P.C.M. e per questo rimesso al giudizio della Corte Costituzionale.

Allora, nel bilanciamento degli interessi contrapposti nulla vieta – ma anzi i criteri di efficienza, efficacia e buon andamento dell'azione amministrativa impongono – che venga accolta l'istanza della Società relativa alla sospensione del procedimento in attesa della pronuncia del Giudice delle Leggi (o in attesa che il Consiglio abroghi la norma regionale, come pure auspicato dall'avvocatura Regionale nel parere sopra citato).

Tale regola, tra l'altro, non è di rango meramente processuale ma è stata confermata applicabile dal TAR anche alla fase procedurale, così come per interpretazione analogica sono applicabili alla fattispecie le previsioni che regolano la "sospensione necessaria" dell'art. 295 c.p.c.

Infatti, se da un lato sicuramente rappresenta un dato indefettibile quello della specialità del potere di sospensione di un procedimento amministrativo, dal momento che, in via generale, opera, in capo alla P.A., il principio del dovere di concludere tempestivamente il procedimento avviato, specie su istanza di parte², dall'altro, la sospensione, è concessa dall'ordinamento al soggetto

² nel sistema di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990, infatti, le cause d'interruzione o sospensione del termine per provvedere sono tipiche e di stretta interpretazione e non lasciano spazio a sospensioni *sine die*, motivate da esigenze di opportunità politica ed

pubblico per ragioni di cautela o di salvaguardia, purché sia motivata ed ancorata a riferimenti temporali determinati, anche se mediati, in aderenza al criterio di economia dei mezzi giuridici ed in attuazione del principio di buon andamento, tenuto anche conto del preminente interesse pubblico a non operare, se del caso, in rilevante pregiudizio dell'Amministrazione³.

Parimenti, è opportuno ricordare come la perentorietà dei termini fissato dall'art. 27-bis del D.Lgs 152/06, e più in generale la certezza dei tempi procedurali previsti dall'art. 2 della L. 241/1990, configurano un diritto soggettivo al rispetto dell'obbligo di osservare i termini per provvedere, con le seguenti implicazioni: la facoltà dei titolari del diritto stesso di affrancare la P.A. dal vincolo di rispettare i termini in questione e l'inesistenza di quel dovere in capo alla P.A. tutte le volte che, in concreto, il futuro destinatario del provvedimento non tragga alcun vantaggio dal rispetto dei termini per provvedere.

In conclusione, per i suesposti motivi, si invita Codesto Ufficio a voler annullare il preavviso di rigetto ed a concludere il procedimento senza tenere conto della L.R. 5/2018 o, in subordine, di sospendere lo stesso procedimento in attesa del verificarsi del primo tra i due seguenti eventi: (i) revisione/abrogazione da parte del Consiglio regionale della suddetta L.R. 5/2018 oppure (ii) pronuncia della Corte Costituzionale sul ricorso della P.C.M. infra citato.

Si rappresenta infine che in difformità, qualora al preavviso consegua un definitivo rigetto che obblighi la società a ricorrere al ricorso giurisdizionale amministrativo per la tutela dei propri interessi, Codesto Ufficio sarà ritenuto responsabile del danno

estranee al paradigma normativo disciplinante l'attività amministrativa stessa (T.A.R. Firenze (Toscana), sez. III, 27 agosto 2012, n. 1471)

³ (T.A.R. Bologna, Emilia-Romagna, sez. I, 28 ottobre 2011, n. 747 e TAR Marche, sez. I, 1/8/2016 n. 467).



emergente per i costi sostenuti e per il mancato guadagno da impossibilità di realizzare l'iniziativa.

Per conferma incarico

Pescara, 19/12/2018.

CTIP BLU SRL

Via Montenapoleone 8 – Milano

P.IVA 09881220967

A handwritten signature in black ink, appearing to be "M. Astolfi", written over the printed text of the company name and address.

Avv. Marcello Astolfi

A handwritten signature in black ink, appearing to be "Marcello Astolfi", written below the printed name.



Registro protocollo Regione Abruzzo

Archivio	Codice Registro	Tipo Documento	Progressivo Annuo	Data Protocollo	Trasmissione	Mittente/Destinatari	Annullato
PROTOCOLLO UNICO RA	RP001	Posta in arrivo	0359856/18	21/12/2018	PEC	Mittente: MARCELLO.ASTOLFI@PEC.PROJECT-LEX.COM	
<hr/>							
Oggetto:	OPPOSIZIONE 10BIS PER CONTO CTIP BLU SRL						
Impronta:	1C19DF1CEBB7D76AC0A11087B7A90C9FAF0415290F2AB05B0F679A5FC7BDDE90						