

Motivazioni in ordine al quesito referendario

Premesse

Si dà atto che il Comitato promotore ha presentato in data 18.09.2018 nel rispetto delle normative legislative e regolamentari una proposta di referendum consultivo sul seguente quesito:

"Sei d'accordo che venga attuato a Ischia di Crociano nel comune di Piombino il progetto presentato da Rimateria che prevede fra l'altro sull'area denominata LI 53 una nuova discarica per i rifiuti speciali che potranno provenire anche dai fuori del nostro comprensorio da 2,5 milioni di metri cubi?".

Alla richiesta di referendum ed a corredo del quesito è allegata una relazione illustrativa .

L'Amm.ne comunale ha provveduto come previsto a nominare una commissione per l'esame della proposta referendaria *come sarà illustrato in seguito*.

Le fonti normative

1. La prima fonte normativa è costituita dall'art. 8 c. 3 e 4 del Dec. Leg.vo 8 agosto 2000, n. 267 i quali individuano alcune forme di partecipazione rinviando ad una precisa disciplina la parte dello statuto; l'ultima parte del comma quarto prevede che *"le consultazioni ed i referendum di cui al presente articolo devono riguardare materie di esclusiva competenza locale"*.
2. Il referendum consultivo è preso in esame dagli artt. 34 e 35 dello statuto del Comune il quale ribadisce che il referendum consultivo è ammesso su materie di esclusiva competenza locale (comma secondo) ; il successivo comma terzo precisa inoltre che non è ammesso su determinate materie ed il comma 5 esclude dal referendum questioni di funzioni, ecc. obbligatorie per legge o regolamenti.
3. Gli artt. 1 e 2 del regolamento del referendum consultivo ripetono letteralmente quanto già previsto dagli artt. 34 e 35 dello statuto.

Le funzioni della commissione

Come previsto per i referendum abrogativi previsti dall'art. 75 Cost. (si veda art.

33 L. 353/1970 ed art. 2 L. 1/1953) è necessaria la presenza d un organo che stabilisca se, in ragione delle limitazioni previste dall'ordinamento, un referendum possa essere dichiarato ammissibile o meno.

Tale commissione per il referendum locale è prevista dall'art. 34 dello statuto del Comune e prevede che la commissione debba esprimere un giudizio di ammissibilità; come si vede si tratta di un giudizio tecnico - valutativo mediante il quale si stabilisce se un determinato quesito referendario rientri o meno nelle cause di esclusione previste dalle fonti normative locali.

La commissione non deve spingersi oltre questa valutazione e non può assolutamente esprimere valutazioni sul merito della questione oggetto della richiesta di referendum le cui valutazioni competono esclusivamente al decisore politico.

Problema della esclusiva competenza locale

Una corretta interpretazione della locuzione citata è decisiva ai fini dell'ammissibilità o meno del quesito referendario.

La questione ha alcuni precedenti che è opportuno illustrare.

Il Ministero dell'Interno Dip. degli Affari Interni e Territoriali con nota del 25 febbraio 2009 rispondendo ad un quesito ha così precisato:

"Il Consiglio di Stato, nel parere n. 3045 del 20 maggio 1998, ha approfondito la questione del criterio da adottare per l'individuazione delle materie di esclusiva competenza locale, chiarendo che l'ente locale che indice il referendum ha tale competenza esclusiva se è "competente ad adottare una deliberazione che per produrre il suo effetto e per raggiungere il suo scopo non abbisogni dell'ulteriore approvazione di altre autorità né del concorso di altri enti".

Tale orientamento ermeneutico, espresso nell'occasione di referendum sull'alimentazione di centrali termoelettriche e dell'insediamento petrolchimico, è stato successivamente confermato dalla giurisprudenza amministrativa.

Lo stesso Consiglio di Stato nella pronunzia della Sezione VI, ord. n. 37/16/2002, ha escluso l'ammissibilità di una referendum consultivo anch'esso riguardante l'alimentazione a carbone di una locale centrale elettrica, ribadendo che ai fini dell'ammissibilità deve trattarsi di materie di esclusiva competenza locale.

Anche il T.A.R. Puglia (con sentenza in camera di consiglio del 15.01.2003) si è espresso nel senso che la materia energetica e la materia degli impianti in cui sono presenti sostanze pericolose sono materie in cui il comune non ha competenza esclusiva così come invece richiesto per l'ammissibilità del referendum dall'art. 8 del d.lg.vo n. 267/2000'.

Infine, nello stesso senso va la recente pronunzia n. 181 del 21.02.2008 con la quale si è espresso il TAR Toscana in merito alla inammissibilità di un

referendum relativo alla realizzazione di un impianto di rigassificazione all'interno di un insediamento industriale, 'non potendosi considerare la materia oggetto dei quesiti referendari come esclusiva del comune in quanto il comune in tale contesto 'ha un ruolo di co-protagonista procedimentale' (rispetto al ruolo della Regione e del Ministero dell'Ambiente) 'e non di protagonista esclusivo'.

In proposito anche il Cons. Stato Sez. I Parere 002079 del 10.02.1993 ha precisato che ricorre l'ipotesi di esclusiva competenza locale quando il Comune è *"competente ad adottare una deliberazione che per raggiungere il suo scopo non abbisogni di altre autorità né del concorso di altri enti"*

Inoltre il TAR Toscana, con riferimento, fra l'altro, alla pronuncia di compatibilità ambientale ha fatto presente che se vi sono più amministrazioni coinvolte nel medesimo procedimento amministrativo in cui sono presenti interessi distinti non possa parlarsi di esclusiva competenza locale (TAR Toscana 21 febb 2008 n. 181, già citata anche nel parere ministeriale).

In altri termini ogni amministrazione è portatrice di un diverso interesse pubblico a tutela del quale svolge la propria competenza ed è chiaro che nel caso in esame ci si trova di fronte ad una pluralità di competenze.

Risulta infatti che la Soc. Rimateria ha presentato in data 13 agosto 2018 istanza di rilascio di Autorizzazione Integrata Ambientale che è stata trasmessa alla Regione Toscana per competenza.

La Regione Toscana ha dichiarato improcedibile la domanda con questa motivazione *"considerato che ai fini della procedibilità dell'istanza è necessario che per il medesimo progetto si sia concluso positivamente il procedimento di VIA, avviato presso le competenti strutture regionali in data 30.05.2018 come del resto più volte precisato dalla giurisprudenza di settore (si veda per esempio Consiglio di Stato Sez. II, 08.06.2017, n. 1339)".* Nella sostanza dunque la procedura di VIA investe, in via preventiva, i profili localizzativi e strutturali (Cfr Consiglio di Stato Sez. V 06.07.2016 n. 3000), mentre l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) è invece il provvedimento complessivo con cui si valutano specificamente gli aspetti gestionali e delle attività dell'esercizio dell'impianto.

L'ambito specifico della VIA è, quindi, l'inquadramento generale della localizzazione delle opere e dell'impianto, ed il suo rilascio, in sostanza, una

condizione di procedibilità dell'AIA.

La VIA precede quindi il rilascio dell'AIA e ne condiziona il contenuto.

Stante l'assenza della VIA la domanda relativa all'AIA è stata dichiarata al momento improcedibile."

o o o o o o o o

Come si vede l'autorizzazione alla costruzione dell'impianto è subordinata alla esplicazione di specifiche competenze in capo al Comune e alla Regione; è necessario comunque sottolineare quanto segue:

1. L'AIA può sostituire il permesso di costruire se richiesto dalla domanda di autorizzazione; in caso contrario una volta acquisita l'AIA l'interessato può chiedere al Comune il titolo edilizio con applicazione delle normative di cui all'art. 20 c. 8 DPR 380/2001 ed agli artt. 13 e 14 LRT 65/2014.

Da quanto sopra emerge che l'impianto potrà essere realizzato con il concorso necessario di più amministrazioni.

Si tenga conto, inoltre, che la VIA e l'AIA sono rilasciate al termine di conferenze dei servizi alle quali l'Amm.ne procedente invita ragionevolmente altre amministrazioni interessate.

Come si vede la realizzazione dell'impianto oggetto del quesito referendario vede coinvolti più soggetti ed il Comune si trova in una condizione di co-protagonista procedimentale.

Alla luce dei principi in precedenza indicati e degli indirizzi non solo giurisprudenziali si comprende benissimo come il quesito referendario travalichi la competenza esclusivamente locale ed è per questa ragione inammissibile.

2. Risulta che l'intervento oggetto del questo referendario sia conforme alle previsioni urbanistiche; è necessario allora esaminare quale sia la posizione del soggetto istante a fronte di una richiesta di titolo abilitativo per un intervento coerente con la disciplina urbanistica.

E' pacifico che in presenza di tutti gli altri elementi necessari non possa essere negato il titolo abilitativo quando la domanda è del tutto conforme alle previsioni urbanistiche.

In conseguenza allo stato degli atti la realizzazione di qualsiasi impianto

nell'area interessata può essere negata solo se si cambia la destinazione dell'area stessa cosa che non può accadere con il referendum consultivo oggetto di esame per due ragioni evidenti:

- a) La domanda di cambiamento di destinazione d'uso non fa parte del quesito referendario.
- b) Elemento decisivo è che una domanda con questo contenuto non sarebbe comunque ammissibile in quanto il referendum non è consentito per gli strumenti generali urbanistici (si veda art. 34 c. 3 lett. b statuto); per eliminare la vigente previsione urbanistica è necessaria una variante con le procedure previste dalle leggi statali e regionali.
- c) In ultimo è necessario valutare quale sia la posizione del privato in relazione alle previsioni urbanistiche; la giurisprudenza ha precisato "*che il rilascio del permesso di costruire costituisce atto dovuto solo quando il progetto costruttivo presentato dal privato istante sia conforme alla disciplina legislativa di base*" (TAR Puglia Lecce Sez. III 25 giugno 2018, n.1065).

In altri termini a fronte di un'istanza intesa ad ottenere un permesso di costruire (nel caso specifico una discarica) si mette in moto un meccanismo obbligatorio per legge che si conclude con un atto di assenso anche tacito o con un diniego secondo le normative statali e regionali in precedenza indicate.

In ogni modo, indipendentemente dall'esito finale, la funzione comunale è obbligatoria per legge come sono obbligatori per legge gli atti ed i provvedimenti finali a prescindere dal loro contenuto.

In ordine a tali procedimenti non è consentito il referendum ai sensi dell'art. 34 c. 5 statuto (funzioni, atti e provvedimenti obbligatori per legge).

Per le ragioni sopra esposte si ritiene che il referendum richiesto sia inammissibile.

Il Presidente della Commissione

Dott. Angelo Trotta

I Commissari:

1. Dott.ssa M. Luisa Massai

2. Dott. Federico Paradisi

3. Dott. Maurizio Poli

4. Avv. Renzo Grassi

Per presa visione

Avv. Francesco Ferrari

