

La variante derivata nei progetti di discarica in zona agricola tra effetto conformativo e bilanciamento degli interessi coinvolti

di *Oreste Patrone*

1. Introduzione. - 2. Il superamento dell'automatismo ostativo. - 3. Il rapporto con la pianificazione sovraordinata. - 4. Il limite del bilanciamento in concreto. - 5. Discrezionalità amministrativa e bilanciamento degli interessi. - 6. Gli strumenti a disposizione per il bilanciamento. - 7. Il progetto come presupposto imprescindibile. - 8. Conclusioni.

1. - Introduzione. La compatibilità urbanistica degli impianti di gestione dei rifiuti raramente rappresenta un dato originario della pianificazione comunale. Più spesso essa è un effetto che discende dall'approvazione del progetto nell'ambito del procedimento disciplinato dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006¹ recante *Norme in materia ambientale*.

In tale contesto, la rappresentazione della variante urbanistica come effetto sostanzialmente automatico del provvedimento autorizzativo rispecchia il modello delineato dall'art. 208, nella misura in cui evidenzia la sua funzione di superamento delle rigidità pianificatorie e di garanzia dell'effettività dell'azione amministrativa.

Tale rappresentazione rischia nondimeno di risultare fuorviante se avulsa dal contesto sistemico in cui si colloca l'effetto conformativo appena richiamato. L'automatismo, infatti, descrive il modo in cui la variante si produce sul piano formale, ma non esaurisce le condizioni del suo legittimo esercizio, che restano ancorate alla pianificazione sovraordinata e al bilanciamento in concreto degli interessi coinvolti. La variante derivata, infatti, opera esclusivamente sullo strumento urbanistico comunale e non può travolgere i piani sovraordinati di livello regionale o provinciale. Tale principio è stato definitivamente affermato dal Consiglio di Stato con sentenza n. 5659/2015, secondo cui l'art. 208, comma 6, del d.lgs. 152/2006 costituisce norma eccezionale che, per sua natura, non è suscettibile di applicazione estensiva ai sensi dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile². La *ratio* della disposizione è quella di coniugare le esigenze di semplificazione legate all'esercizio di attività qualificate come di pubblico interesse con la minima compressione dei poteri pianificatori comunali.

Tutto ciò che «sta al di sopra» dei piani regolatori e fornisce le coordinate (e i vincoli) entro cui orientarsi nella costruzione delle scelte di assetto del territorio, mantiene pertanto la propria prevalenza e non può essere compromesso dall'approvazione di progetti mediante il meccanismo della variante automatica.

¹ D. GAMBETTA, *L'autorizzazione "in variante" per impianti di smaltimento e di recupero di rifiuti ex art. 208 Codice dell'Ambiente*, 2020, in *Diritto.it*, nel quale l'autore evidenzia come l'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 d.lgs. 152/2006 non si limiti a presupporre la compatibilità urbanistica dell'intervento, ma sia idonea a determinarla, operando quale variante puntuale in grado di incidere direttamente sulla disciplina dell'area interessata. L'incompatibilità con lo strumento urbanistico vigente non assume dunque valore ostativo, potendo l'autorizzazione stessa modellare la pianificazione e conformarla alla localizzazione dell'impianto.

² Cons. Stato, Sez. V 11 dicembre 2015, n. 5659 (in *Foro it.*, 2016, 10, III, 554), resa in riforma della sentenza del T.A.R. Piemonte, Sez. I 13 luglio 2012, n. 876. La controversia trae origine dal diniego, da parte della Provincia di Novara, dell'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 per la realizzazione di un impianto di recupero di rifiuti inerti in area sottoposta a vincolo territoriale in quanto posta a confine del Parco Naturale della Valle del Ticino. Il T.A.R., accogliendo il ricorso della società proponente, aveva ritenuto che l'approvazione del progetto potesse determinare una variante automatica non solo PRGC del Comune sedente di Trecate, ma anche al sovra-ordinato Piano Territoriale Regionale (PRT) «Ovest Ticino». Il Consiglio di Stato, accogliendo gli appelli della Regione Piemonte e della Provincia, ha invece escluso tale possibilità, affermando che l'effetto di variante previsto dall'art. 208, comma 6, ha carattere eccezionale e deve essere interpretato restrittivamente, non potendo estendersi ai livelli superiori della pianificazione.

Se gli impianti tecnologici possono, almeno astrattamente, contare su una certa affinità funzionale con gli insediamenti industriali – affinità che li rende ordinariamente compatibili con le aree a destinazione produttiva, salvo adattamenti connessi a specifiche prescrizioni tecniche o a divieti puntuali – il caso delle discariche presenta una diversa e più significativa tensione con gli strumenti di pianificazione.

A differenza di altri impianti di trattamento, la discarica richiede normalmente spazi più ampi, distanza dagli insediamenti abitativi e condizioni territoriali idonee sotto il profilo geologico e ambientale. Essa non si colloca dunque per naturale continuità nel perimetro produttivo, ma trova nella zona agricola – intesa non come spazio destinato esclusivamente alla coltivazione effettiva, bensì come ambito di contenimento dell'espansione urbana – il contesto più coerente sotto il profilo localizzativo.

Proprio nel rapporto tra discarica e zona agricola emerge con maggiore evidenza la necessità di distinguere tra compatibilità in astratto e valutazione in concreto, evitando tanto l'automatismo ostativo quanto quello localizzativo sorretto da una presunzione di indifferenza urbanistica³.

2. - Il superamento dell'automatismo ostativo. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la destinazione agricola non integra, di per sé, un divieto alla localizzazione di discariche o impianti di trattamento dei rifiuti, salvo la presenza di specifici vincoli ambientali o paesaggistici. In più occasioni si è evidenziato come proprio le aree agricole, per la loro distanza dai centri abitati, risultino astrattamente vocate all'insediamento di opere incompatibili con la residenza.

Il T.A.R. Liguria n. 1237/2016⁴ ha riconosciuto la legittimità dell'autorizzazione per una discarica di inerti in area agricola, sottolineando che la destinazione agricola mira a impedire trasformazioni residenziali e non esclude, in via assoluta, interventi di modifica del territorio ove compatibili sotto il profilo ambientale e urbanistico.

In termini analoghi, il T.A.R. Campania - Salerno n. 1500/2013⁵ ha affermato che la destinazione a zona agricola non impone un obbligo positivo di utilizzazione effettiva a fini colturali, ma ha la funzione negativa di evitare insediamenti abitativi, non costituendo ostacolo alla realizzazione di opere che, per loro natura, devono collocarsi lontano dalle zone abitate. In termini sostanzialmente convergenti si è espresso anche il Consiglio di Stato n. 461/2025⁶, ribadendo che la destinazione agricola di una determinata area del territorio comunale ha, di regola, la finalità di evitare l'ulteriore espansione dell'edilizia residenziale e non preclude l'esecuzione di opere che non comportino nuovi insediamenti abitativi, specie quando si tratti di interventi riconducibili, *lato sensu*, a infrastrutture o servizi a rete.

Il Consiglio di Stato n. 3818/2012⁷ ha poi valorizzato il dato testuale dell'art. 208, comma 6, chiarendo che la previsione secondo cui l'autorizzazione unica costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico configura uno strumento funzionale a superare eventuali carenze pianificatorie in contesti privi di aree adeguatamente distanziate dai centri abitati.

³ Secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, la destinazione agricola del suolo non comporta un vincolo di utilizzazione in senso positivo, ma svolge una funzione essenzialmente limitativa dell'edificazione residenziale, non risultando di per sé incompatibile con la localizzazione di impianti di gestione dei rifiuti. In tale prospettiva, la compatibilità urbanistica non può essere valutata in astratto sulla base della sola classificazione pianificatoria, ma deve essere verificata in concreto nell'ambito del procedimento autorizzatorio, alla luce delle caratteristiche dell'intervento e del contesto territoriale. È stato infatti chiarito che proprio le aree agricole, in ragione della loro distanza dai centri abitati e della minore pressione insediativa, possono risultare astrattamente idonee all'insediamento di opere che presentano profili di incompatibilità con la residenza, fermo restando il necessario rispetto dei vincoli ambientali, paesaggistici e delle previsioni della pianificazione sovraordinata (Cons. Stato, Sez. V 28 giugno 2012, n. 3818; T.A.R. Campania, Sez. V 7 giugno 2023, n. 3567, entrambe in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>).

⁴ T.A.R. Liguria, Sez. I 14 dicembre 2016, n. 1237, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

⁵ T.A.R. Campania - Salerno, Sez. II 8 luglio 2013, n. 1500, in *Foro amm. T.A.R.*, 2013, 7-8, 2500

⁶ Cons. Stato, Sez. IV 22 gennaio 2025, n. 461, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

⁷ Cons. Stato, Sez. V 28 giugno 2012, n. 3818, in questa Riv., 2013, 1, 43, con nota di MORELLI

L'approvazione del progetto produce, ove necessario, un effetto conformativo sull'assetto urbanistico vigente, proprio per evitare che l'inerzia o la rigidità della pianificazione paralizzino la realizzazione di impianti qualificati dalla legge come attività di pubblico interesse. La compatibilità urbanistica è quindi conseguenza del procedimento e non suo presupposto, per cui parlare di aree già compatibili significa postulare una previsione che l'ordinamento ha consapevolmente escluso. Tale effetto si inserisce in un modulo procedimentale a struttura concentrata, nel quale il provvedimento finale assorbe e sostituisce ogni altro titolo autorizzatorio, operando una sintesi unitaria delle valutazioni urbanistiche, ambientali e territoriali⁸.

3. - Il rapporto con la pianificazione sovraordinata. Quanto si è detto sin qui in merito all'astratta idoneità della zona agricola rispetto alla localizzazione delle discariche non significa, tuttavia, che il procedimento di valutazione si svolga in uno spazio neutro.

La qualificazione dell'attività di gestione dei rifiuti come servizio di pubblico interesse consente infatti di riconoscere, sul piano astratto, una presunzione di rilevanza pubblicistica dell'intervento, idonea a giustificare l'effetto conformativo della variante urbanistica nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006.

Tale presunzione, tuttavia, non esaurisce il contenuto della valutazione istruttoria, né sottrae la localizzazione dell'impianto a un bilanciamento in concreto degli interessi coinvolti. Essa opera, piuttosto, come criterio di orientamento della decisione, che deve comunque misurarsi con i limiti derivanti dalla pianificazione di livello superiore e con le specificità del contesto territoriale, secondo una logica nella quale l'effetto conformativo non si configura come mero automatismo, ma come esito di una valutazione integrata. Nell'ambito dell'istruttoria non sarà dunque sufficiente accertare che l'area prescelta non abbia destinazione residenziale, ma occorrerà verificare la coerenza dell'intervento con gli strumenti di pianificazione sovraordinati, a partire dal piano regionale di gestione dei rifiuti, in particolare per quanto concerne l'individuazione delle aree non idonee ai sensi dell'art. 196, comma 1, lett. n) e o), del d.lgs. n. 152/2006. Solo così si può evitare che le determinazioni della pianificazione comunale o le posizioni espresse in Conferenza di servizi finiscano per incidere su prerogative che l'ordinamento attribuisce alla Regione.

È importante evidenziare che il piano regionale può tipizzare specifiche categorie di aree come non idonee o soggette a particolare tutela, traducendo in scelte programmatiche un bilanciamento tra interessi che, in tal modo, viene operato a monte e sottratto alla gestione della Conferenza di servizi. Il baricentro della decisione si sposta così nella sede pianificatoria, cui l'ordinamento affida le scelte di sistema. È proprio in tale contesto che assumono rilievo le previsioni concernenti le aree agricole connotate da produzioni di qualità, che costituiscono il *focus* del presente contributo.

In tale prospettiva si colloca la recente pronuncia del T.A.R. Abruzzo n. 400/2025⁹, che ha affrontato il caso dell'ampliamento di una discarica per rifiuti non pericolosi in area classificata dal piano regionale come di pregio agricolo (DOP e IGT). Il Tribunale ha ritenuto legittima la previsione del Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti che assoggetta tali aree a un livello di tutela integrale per gli impianti di discarica, escludendo che la mera contiguità a un impianto già esistente o l'assenza di coltivazioni attualmente certificate potessero attenuare la portata vincolante del criterio localizzativo. La decisione afferma che,

⁸ L'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152/2006 attribuisce all'autorizzazione unica un effetto conformativo diretto sugli strumenti urbanistici, configurando una variante automatica che si produce quale esito del procedimento autorizzatorio. La giurisprudenza ha chiarito che tale effetto si inserisce in un modello procedimentale a struttura accentrata, nel quale il provvedimento regionale «assorbe e sostituisce ogni altra specifica manifestazione di volontà decisoria di altri soggetti istituzionali competenti in via ordinaria». Ne deriva che la variante non costituisce un autonomo segmento procedimentale, ma rappresenta una conseguenza legale dell'approvazione del progetto, destinata a operare sul piano urbanistico quale riflesso della valutazione complessiva di compatibilità territoriale, ambientale e localizzativa. (T.A.R. Campania - Napoli, Sez. V 15 settembre 2023, n. 5117, in www.osservatorioagromafie.it; Cons. Stato, Sez. IV 9 gennaio 2023, n. 286, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>).

⁹ T.A.R. Abruzzo - L'Aquila, Sez. I 3 settembre 2025, n. 400, in www.osservatorioagromafie.it.

quando il piano regionale ha già operato il bilanciamento, la relativa previsione vincola il procedimento autorizzativo e circoscrive entità, termini e natura della variante. Quello che emerge, dunque, è un assetto coerente secondo cui la compatibilità urbanistica è effetto dell'autorizzazione, ma non può porsi in contrasto con i criteri espressamente stabiliti dalla pianificazione regionale, laddove quest'ultima abbia connotato il pregio agricolo nei termini di un fattore ostativo (o comunque limitante).

La variante derivata è dunque l'esito di un bilanciamento che il legislatore ha operato a monte, qualificando le attività di gestione dei rifiuti come di pubblico interesse, ma proprio perché tale bilanciamento non è assoluto né indifferenziato, non può trarsene la conclusione opposta secondo cui la variante costituirebbe uno strumento idoneo a travolgere la pianificazione comunale in forza di una presunzione generalizzata di prevalenza dell'interesse alla gestione dei rifiuti. La derivata opera, infatti, entro il perimetro tracciato dalla pianificazione sovraordinata e nei limiti del bilanciamento concretamente effettuato.

4. - Il limite del bilanciamento in concreto. La categoria urbanistica di «zona agricola» è ampia e strutturalmente indifferenziata.

Essa delimita l'espansione insediativa, ma non impone, come abbiamo visto, un obbligo positivo di utilizzazione effettiva a fini colturali e, soprattutto, non descrive il pregio o la specificità delle colture effettivamente praticate. Può accadere, allora, che un'area formalmente agricola sia in realtà sede di produzioni di particolare valore economico, identitario (penso alle tante eccellenze agroalimentari locali, spesso oggetto di percorsi di valorizzazione che intrecciano coltura, promozione territoriale e senso di appartenenza della comunità) o ambientale, la cui compromissione – anche solo potenziale o reputazionale – incida su ulteriori interessi pubblici rilevanti.

Ciò implica un onere istruttorio che non può esaurirsi nella classificazione urbanistica formale, ma deve estendersi alle caratteristiche agronomiche concrete del suolo e alla sua eventuale inclusione in sistemi di tutela sovraordinata¹⁰.

Una recente pronuncia del Consiglio di Stato, n. 4695/2025¹¹, offre un riscontro particolarmente significativo in tal senso. La controversia riguardava la realizzazione di una discarica per materiali contenenti amianto in area agricola ricompresa nel territorio della DOP «Riso di Baraggia», con contestazioni incentrate sia sulla distanza dai campi coltivati sia sull'incidenza dell'impianto su produzioni agricole di qualità. Il Consiglio di Stato, pur a fronte della riconosciuta rilevanza del contesto agronomico, ha escluso che la mera collocazione in area DOP o la prossimità a colture pregiate integrassero un ostacolo normativo automatico alla localizzazione dell'impianto, valorizzando invece l'istruttoria svolta dall'amministrazione. In particolare, è stato evidenziato che non sussiste un divieto generale di allocazione di impianti in zone agricole e che le alternative localizzative, compresa l'opzione zero (vale a dire l'ipotesi di non realizzazione dell'intervento), erano state specificamente esaminate e motivate in sede procedimentale. A prescindere dall'esito del giudizio, la decisione conferma che il pregio agricolo non è elemento irrilevante, ma l'oggetto di ponderazione concreta. La sentenza esclude che la variante urbanistica derivata operi come un meccanismo di automatica prevalenza dell'interesse alla gestione dei rifiuti. La legittimità della localizzazione è stata infatti ancorata alla qualità della valutazione amministrativa e alla dimostrazione della proporzionalità della scelta, non a una presunzione di supremazia dell'interesse impiantistico.

¹⁰ La presenza di produzioni agricole qualificate (DOP, IGP o colture ad alta produttività) non determina un divieto automatico di localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, ma impone un approfondimento istruttorio. L'amministrazione è tenuta a considerare non solo la classificazione urbanistica formale, ma anche le caratteristiche agronomiche concrete del suolo, la sua capacità produttiva e il valore riconosciuto dalla pianificazione sovraordinata, motivando puntualmente le ragioni della scelta localizzativa in presenza di interessi agricoli qualificati (T.A.R. Piemonte, Sez. II 16 giugno 2023, n. 619; Cons. Stato, Sez. IV 3 settembre 2024, n. 7373, entrambe in www.osservatorioagromafie.it).

¹¹ Cons. Stato, Sez. IV 29 maggio 2025, n. 4695, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>.

5. - Discrezionalità amministrativa e bilanciamento degli interessi. Il sistema attuale è concepito per non essere esposto al rischio di paralisi derivante dalla prospettazione meramente assertiva di interessi individuali. Non ogni orto confinante, non ogni generico timore, è idoneo a fondare un contro-interesse pubblico rilevante in grado di incidere sull'esito del procedimento. È qui che si manifesta la centralità della discrezionalità amministrativa. Spetta, infatti, all'amministrazione distinguere tra opposizioni pretestuose e interessi effettivamente meritevoli di tutela, verificando se il pregiudizio prospettato incida su un valore oggettivamente riconoscibile dall'ordinamento oppure si esaurisca in una posizione meramente soggettiva¹², evitando che possano assumere rilievo argomenti fondati su tipicità o peculiarità solo presunte, prive di adeguato riscontro, le quali, oltre a non offrire un reale contributo istruttorio, introducono elementi di distorsione nell'applicazione dello strumento e ne compromettono la coerenza, finendo per gravare l'amministrazione di un onere contro-argomentativo sproporzionato volto a superare posizioni che si risolvono, in ultima analisi, nella mera proiezione di interessi soggettivi.

Il punto non è reintrodurre un vincolo urbanistico preventivo né subordinare la realizzazione dell'impianto a una pianificazione anticipatoria. Il punto è riconoscere che l'effetto conformativo della variante è il risultato di una valutazione integrata che deve misurarsi con tutti gli interessi pubblici coinvolti, compresi quelli legati alla vocazione produttiva concreta dell'area.

In tale contesto, la Conferenza di servizi assume la funzione di sede necessaria di emersione e comparazione degli interessi coinvolti, mentre la decisione finale, rimessa all'autorità regionale, si configura come momento di sintesi unitaria dell'istruttoria¹³.

In presenza di un contesto agricolo qualificato, l'amministrazione è chiamata a una motivazione in grado di dimostrare:

- l'effettiva compatibilità ambientale dell'intervento;
- l'assenza di alternative localizzative meno impattanti;
- la proporzionalità della scelta rispetto al possibile pregiudizio per le colture di pregio;
- la ragionevolezza della compressione dell'interesse agricolo rispetto all'interesse, anch'esso pubblico, alla gestione dei rifiuti.

In particolare, la motivazione deve confrontarsi puntualmente con i pareri dissenzienti espressi in Conferenza, esplicitando le ragioni del loro eventuale superamento, non essendo sufficiente il mero richiamo alle posizioni prevalenti¹⁴.

¹²Le valutazioni relative alla localizzazione degli impianti e al bilanciamento degli interessi coinvolti rientrano nell'ambito della discrezionalità tecnica dell'amministrazione e sono sindacabili in sede giurisdizionale solo nei limiti della manifesta illogicità, irragionevolezza o travisamento dei fatti. Il giudice amministrativo non può sostituirsi all'amministrazione nella ponderazione degli interessi, ma può verificarne la coerenza logica e la congruità istruttorio (Cons. Stato, Sez. IV 30 novembre 2020, n. 7616, in *Foro amm.*, 2020, 12, 2262; T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. II 30 dicembre 2023, n. 542, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>).

¹³Nel procedimento di cui all'art. 208, la conferenza di servizi assume natura prevalentemente istruttorio, costituendo il luogo di emersione e comparazione degli interessi pubblici coinvolti, mentre la decisione finale resta riservata all'autorità competente al rilascio dell'autorizzazione unica. Il modello si caratterizza per una struttura concentrata, nella quale il provvedimento conclusivo recepisce e sintetizza gli esiti dell'istruttoria, sostituendo ogni altro titolo autorizzativo necessario (Cons. Stato, Sez. VI 13 maggio 2025, n. 4074 e T.A.R. Campania, Sez. V 7 agosto 2023, n. 4763, entrambe in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>, che sebbene riguardi formalmente un'autorizzazione unica ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, contiene ampia disamina del procedimento di cui all'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 e ne afferma i principi con chiarezza).

¹⁴L'art. 208, comma 3, del d.lgs. 152/2006 impone di fornire una adeguata motivazione rispetto ai pareri dissenzienti espressi in Conferenza di servizi. La giurisprudenza ha chiarito che la decisione finale non può limitarsi a recepire l'esito maggioritario dell'istruttoria, ma deve esplicitare in modo puntuale le ragioni del superamento dei dissensi, dando conto dell'effettivo bilanciamento degli interessi coinvolti, pena l'illegittimità del provvedimento per difetto di motivazione (Cons. Stato, Sez. IV 4 settembre 2024, n. 7413, in www.osservatorioagromafie.it).

6. - *Gli strumenti a disposizione per il bilanciamento.* Il bilanciamento in concreto non può risolversi in una serie di affermazioni generiche. Esso richiede un'istruttoria tecnica adeguata e documentata, idonea a rendere verificabile la tenuta del bilanciamento operato.

In questo senso, l'ordinamento già conosce modelli istruttori strutturati in ambito agricolo che potrebbero offrire un paradigma metodologico utile anche per la valutazione della compatibilità territoriale delle discariche in aree di pregio. Si pensi, ad esempio, alle linee guida per il monitoraggio della continuità dell'attività agricola in progetti agrivoltaici, che impongono relazioni agronomiche asseverate, indicatori oggettivi di produttività e verifiche pluriennali basate su dati tecnico-economici.

La tutela del suolo agricolo, del resto, non si esaurisce nella dimensione economica o identitaria della produzione, ma investe la qualità ecosistemica del terreno quale capitale naturale, connesso alla fertilità, al contenuto di carbonio organico, alla resilienza idrologica e alla prevenzione dell'erosione, profili oggetto di specifiche linee guida tecniche anche in attuazione delle politiche europee in materia di sostenibilità¹⁵.

Tale apparato metodologico, pur sviluppato in contesti normativi diversi, potrebbe essere mutuato – in via di prassi amministrativa o, auspicabilmente, mediante intervento normativo – anche per la valutazione di progetti di discarica in presenza di colture qualificate. In tali ipotesi, un'analisi pedologica e agronomica puntuale – comprensiva della classe di capacità d'uso del suolo, della tessitura, della struttura, del contenuto di sostanza organica e della vulnerabilità idrogeologica, secondo metodologie analoghe a quelle ordinariamente adottate nelle relazioni agronomiche redatte in sede di valutazione d'impatto ambientale – costituirebbe uno strumento idoneo a garantire trasparenza e verificabilità al bilanciamento operato dall'amministrazione, rendendo controllabile la proporzionalità della scelta localizzativa rispetto al sacrificio imposto alle risorse agricole.

A titolo esemplificativo, studi condotti su vigneti europei hanno mostrato che la riduzione della fertilità del suolo, associata a minori contenuti di carbonio organico e azoto e a una ridotta capacità di scambio cationico, si traduce in una significativa diminuzione della resa e in un'alterazione della qualità del prodotto, confermando la rilevanza di tali fattori nella valutazione dell'idoneità d'uso dei suoli¹⁶. Analogamente, uno studio sulle ricadute delle emissioni – per quanto modeste – connesse alla presenza della discarica, con specifico riferimento ai composti suscettibili di interagire con i sistemi biologici vegetali ed esercitare effetti fitotossici, potrebbe orientare la valutazione in un senso o nell'altro, consentendo di apprezzare in termini oggettivi la compatibilità dell'intervento rispetto al contesto agricolo circostante¹⁷. Ecco che una valutazione istruttoria che integri competenze ingegneristiche e agronomiche potrebbe essere orientata non solo alla verifica della compatibilità localizzativa in termini statici, ma anche a indagare in modo dinamico se e in quale misura la presenza dell'impianto – avuto riguardo alle emissioni ordinarie, nonché alle possibili condizioni di funzionamento anomalo o patologico – sia suscettibile di incidere su tali parametri, alterando nel tempo la funzionalità del suolo e, con essa, la qualità e la produttività delle colture.

Ciò potrebbe avvenire mediante l'impiego di modellistiche analoghe a quelle utilizzate, anche in via ordinaria, nelle analisi di rischio, capaci di stimare scenari evolutivi e traiettorie di impatto in relazione alle specifiche condizioni del sito. Un simile approccio consentirebbe di ricondurre la valutazione della compatibilità territoriale entro un quadro tecnico verificabile, nel quale il sacrificio delle risorse agricole risulti

¹⁵ ISPRA, *Linee guida per l'implementazione della RED II – sostenibilità delle biomasse*, 2022 su www.mase.gov.it.

¹⁶ E. COSTANTINI, *Effetti della ridotta funzionalità del suolo in vigneti europei*, in *ResearchGate.net*, 2017.

¹⁷ In ambito scientifico, è stato evidenziato che i composti organici volatili presenti in atmosfera possono essere assorbiti dalle piante attraverso i tessuti fogliari, venendo successivamente metabolizzati o accumulati all'interno dei tessuti vegetali, con effetti sui processi fisiologici e sui meccanismi di crescita (J.N. CAPE, *Potential effects of volatile organic pollutants on vegetation*, 2001). Tale letteratura, pur non riferita specificamente al contesto delle discariche, risulta comunque significativa nella misura in cui consente di comprendere come uno specialista - chimico, agronomo o ingegnere ambientale - disponga, ove necessario, degli strumenti concettuali e modellistici per costruire un apporto istruttorio fondato su basi tecnico-scientifiche, idoneo a valutare in termini predittivi l'interazione tra emissioni atmosferiche e sistemi culturali.

effettivamente ponderato alla luce di evidenze oggettive e non ridotto a mera variabile residuale del procedimento autorizzatorio.

È chiaro che tutto ciò non configura, allo stato, un obbligo giuridico vincolante derivante dalla disciplina vigente in materia di gestione dei rifiuti, ma rappresenta una possibile evoluzione della prassi istruttoria che, trasformando l'onere motivazionale in parametri tecnici oggettivi, renderebbe più solido e meno esposto a contestazioni il bilanciamento tra l'interesse alla gestione dei rifiuti e la tutela di risorse agricole che possono assumere rilievo non solo produttivo, ma anche ambientale e climatico.

7. - Il progetto come presupposto imprescindibile. Tutto quanto si è detto in ordine alla compatibilità urbanistica e ai criteri localizzativi presuppone l'esistenza di un progetto e l'esito positivo del procedimento che su di esso si innesta. L'effetto variante, pur operando automaticamente sul piano formale, resta infatti subordinato all'esito positivo del procedimento autorizzatorio, non potendo configurarsi in assenza di una valutazione favorevole complessiva che investe, oltre alla coerenza pianificatoria, l'intero spettro degli interessi pubblici coinvolti: profili ambientali, paesaggistici, sanitari, idrogeologici, infrastrutturali, nonché l'eventuale presenza di ulteriori fattori ostativi.

La compatibilità urbanistica è solo uno dei presupposti della decisione amministrativa e acquista rilievo giuridico soltanto all'esito di un procedimento concluso con provvedimento favorevole. Senza progetto e senza valutazione positiva, non vi è variante.

C'è soltanto un'ipotesi localizzativa del tutto priva di effetti.

8. - Conclusioni. Se a oggi il sistema regge è perché la giurisprudenza ha progressivamente definito i confini del bilanciamento, impedendo tanto l'automatismo localizzativo quanto l'ostruzionismo pretestuoso. Tuttavia, il compito di tracciare criteri che incidano su interessi pubblici non può essere affidato solo all'elaborazione giurisprudenziale.

Così come il legislatore ha codificato in modo puntuale i requisiti costruttivi di una discarica, allo stesso modo potrebbe individuare criteri normativi minimi per la valutazione della compatibilità territoriale in presenza di contesti agricoli qualificati.

In assenza di una tale tipizzazione, il rischio è duplice: da un lato l'oscillazione interpretativa, dall'altro la tentazione di trasformare la discrezionalità amministrativa in spazio indeterminato. Una disciplina che chiarisca i parametri del bilanciamento non sottrarrebbe margini all'amministrazione, ma li renderebbe più chiari e meno esposti alla necessità di continui interventi correttivi da parte del giudice.