



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 283 del 2018, proposto da Apulia ambiente e ecologia s.r.l., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giampaolo Sechi e Vittorio Triggiani, con studio in Bari alla via Camillo Rosalba n. 47/Z e domicilio digitale eletto all'indirizzo P.E.C.: sechi.giampaolo@avvocatibari.legalmail.it;

*contro*

- Provincia di Foggia, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Nicola Martino, con ufficio presso l'avvocatura provinciale in Foggia e domicilio digitale eletto all'indirizzo P.E.C.: martino.nicola@avvocatifoggia.legalmail.it;
- Comune di Serracapriola (FG), in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avv. Bice Annalisa Pasqualone, con studio in Bari alla via Dalmazia n. 161 e domicilio digitale eletto all'indirizzo P.E.C.: avvocatobice@pec.studiopasqualone.it;
- Regione Puglia, Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo, Azienda sanitaria locale di Bari, Agenzia regionale di protezione ambientale (A.R.P.A.)-Puglia, non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento*

- della determina dirigenziale prot. n. 2194 del 29.12.2017 della Provincia di Foggia, di diniego dell'autorizzazione alla realizzazione di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi, con cella per rifiuti pericolosi (amianto);

- dei pareri contrari espressi nelle note prot. n. 6948 del 3.10.2017, n. 6978 del 5.10.2017, n. 8175 del 20.11.2017 e n. 68713 del 24.11.2017 del Comune di Serracapriola (FG);
- dei pareri contrari espressi dal Comune di Serracapriola (FG) nelle sedute di conferenza di servizi;
- della delibera di Consiglio comunale n. 13 del 22.7.2013, che ha approvato il D.P.P. (documento programmatico preliminare);
- del Regolamento di igiene e sanità vigente nel Comune di Serracapriola, nei limiti dell'interesse;
- della parere contrario della Soprintendenza di Foggia del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, prot. n. 7029 del 5.10.2017, nei limiti dell'interesse;
- di ogni altro atto connesso, consequenziale o comunque collegato a quelli sopra indicati, ivi incluso, ove occorra e nei limiti dell'interesse, del Piano regionale di gestione dei rifiuti speciali della Regione Puglia, di cui alle deliberazioni di G.R. n. 268/2009 e n. 819/2015.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Foggia e del Comune di Serracapriola;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2018 il dott. Lorenzo Ieva e uditi per le parti i difensori avv.ti Giampaolo Sechi e Vittorio Triggiani, per la ricorrente, avv. Nicola Martino, per la Provincia, e avv. Bice Pasqualone, per il Comune di Serracapriola;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con ricorso depositato in data 2.3.2018, la società Apulia ambiente & ecologia s.r.l. impugnava il provvedimento di diniego dell'autorizzazione integrata ambientale, adottato dalla Provincia di Foggia, con la determinazione n. 2194 del 29.12.2017, relativo ad un "progetto definitivo" riguardante la realizzazione di un impianto di discarica di rifiuti speciali non pericolosi, con annessa cella per rifiuti di amianto (rifiuto speciale pericoloso), da ubicarsi nel territorio del Comune di Serracapriola (FG).

Si costituivano, tra le amministrazioni intimare, la Provincia di Foggia ed il Comune di Serracapriola, resistendo.

La Provincia di Foggia ribadiva la piena legittimità degli atti adottati, alla stregua della normativa vigente in materia.

Il Comune di Serracapriola (FG), evocato in giudizio, affermava pure la legittimità degli atti infra-procedimentali assunti, confutando l'esigenza pubblica di attivare ulteriori discariche sul proprio territorio.

Le parti costituite si scambiavano plurime memorie e repliche e depositavano documenti.

All'udienza pubblica del 18.12.2018, dopo ampia discussione, il ricorso veniva trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Considerata la complessità delle questioni poste, si procederà nell'ordine della motivazione della sentenza ad esporre: 1) il quadro normativo di riferimento; 2) la sintesi del contenuto del provvedimento impugnato; 3) l'analisi nel merito dei vizi di legittimità denunciati; 4) le conclusioni; 5) la regolazione spese.

1.- Il ricorso è stato presentato avverso il provvedimento di diniego alla realizzazione della discarica, motivato in relazione alla pianificazione territoriale e alla programmazione di gestione dei rifiuti, in atto nella Provincia di Foggia, che postula per l'analisi dei vizi di legittimità adottati dal ricorrente, che venga chiarita, *in primis*, la portata della disciplina in materia di trattamento dei rifiuti.

1.1.- Già il d.P.R. 10 settembre 1982 n. 915 (di attuazione di direttive C.E.) definiva di "pubblico interesse" le attività di smaltimento dei rifiuti, comprese le sub-attività di conferimento, raccolta e spazzamento, cernita, trasporto, trattamento, ammasso, deposito e discarica. Successivamente, veniva emanato il d.lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 (c.d. decreto Ronchi), il cui art. 2, comma 1, ribadiva che la gestione dei rifiuti è attività di "pubblico interesse". La materia veniva raccolta nel parziale testo unico, di cui al d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, che è stato modificato più volte e, da ultimo, con riguardo alla materia specifica dei rifiuti, dal d.lgs. 3 dicembre 2010 n. 205 (di attuazione della direttiva 2008/98/UE).

Inoltre, con riferimento ai requisiti operativi e tecnici, trova applicazione il d.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36 (di attuazione della direttiva 1999/31/CE), il cui allegato stabilisce indicazioni precettive sulla localizzazione delle discariche, prevedendone la *preclusione* di installazione in talune aree (luoghi sensibili dal punto di vista geomorfologico, aree naturali protette, zone ad elevato rischio sismico etc.) e la valutazione delle condizioni di accettabilità con riferimento a taluni *parametri* per altri siti (distanza dai centri abitati e da strade, ponderazione mirata con riferimento alle zone a rischio sismico di categoria 2, vicinanza a produzioni agricole pregiate, presenza di beni culturali, etc.). In ogni caso, l'ubicazione e le caratteristiche costruttive di una discarica devono soddisfare le condizioni necessarie per impedire l'inquinamento del terreno, delle acque freatiche e delle acque superficiali.

La disciplina dei rifiuti risulta dunque regolamentata in ambito comunitario (art. 191 T.F.U.E.), le cui politiche hanno per obiettivo la realizzazione di una c.d. società del riciclaggio. Infatti, l'art. 177, comma 1, del d.lgs. n. 152 citato prevede che la gestione dei rifiuti non debba produrre inquinamento, non debba arrecare danno alla salute umana, o all'ambiente e non debba arrecare nocimento al paesaggio o ai siti di particolare interesse. Tantoché, il novellato art. 179 del d.lgs. n. 152 cit. (come modificato dal d.lgs. n. 4 del 2008 prima e dal d.lgs. n. 205 del 2010 poi) stabilisce *expressis verbis* la *gerarchia dei rifiuti*, intesa come "ordine di priorità" nella politica e nell'attività di gestione dei rifiuti, che vede come opzioni da seguire nell'ordine: a) la *prevenzione*, intesa come insieme di misure volte ad impedire la produzione di rifiuti; b) la *preparazione per il riutilizzo*, definita come operazione di controllo, pulizia e riparazione, che permette il riutilizzo del bene; c) il *riciclaggio*, ovvero quella particolare forma di recupero attraverso il trattamento con tecniche appropriate per ottenere altri prodotti o materiali; d) il *recupero di altro tipo*, come ad esempio avviene con le tecniche di recupero per produrre energia e l'utilizzo del rifiuto pretrattato come combustibile, e, solo in ultimo, e) lo *smaltimento*, che a sua volta può avvenire, secondo due modalità principali. La prima è costituita dall'incenerimento, la seconda (residuale) dal conferimento a discarica.

L'art. 177, comma 5, del d.lgs. n. 152 impegna espressamente e direttamente le pubbliche amministrazioni a perseguire, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a

favorire il rispetto tassativo della suddetta “gerarchia” nel trattamento dei rifiuti.

Peraltro, a seguito della comunicazione COM (2015) 617 final della Commissione europea del 2 dicembre 2015 e, soprattutto, a seguito delle recenti quattro direttive 2018/849/UE, 2018/850/UE (specifica in materia di discariche), 2018/851/UE e 2018/852UE è stata adottata la nuova strategia europea in tema ambientale della c.d. economia circolare, che considera gli oggetti e le sostanze residue del processo produttivo non beni da distruggere, bensì beni da riutilizzare in un nuovo processo, assegnando la qualifica di “rifiuto” a quei residui dell’attività di produzione che non siano altrimenti impiegabili per impossibilità tecnico-economica.

1.2.- Il conferimento in discarica dei rifiuti costituisce, per quanto detto, l’ultima opzione prevista per il trattamento dei rifiuti. È dunque la scelta ultima e residuale, ossia di *extrema ratio*. La materia è specificamente regolata sia in seno al d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 che dal d.lgs. 13 gennaio 2003 n. 36.

Infatti, il ricorso a discarica non comporta alcuna valorizzazione del rifiuto e implica, secondo la stessa normativa (art. 1 d.lgs n. 36 cit.), potenziali rischi di contaminazione per l’ambiente, come si evince anche dal dato empirico, che ha condotto la Corte di giustizia U.E., sez. III, sentenza 26 aprile 2007 (C-135/05) a sanzionare l’Italia per la sussistenza di oltre 200 discariche abusive, presenti in quasi tutte le regioni italiane, collocandosi la Puglia al primo posto tra le regioni (a statuto ordinario) con maggior numero di discariche non in regola con la normativa europea, con l’inflizione di una multa superiore a 40 milioni di euro per i primi sei mesi (da ricalcolarsi ogni semestre, fino alla esecuzione della sentenza). La Corte giustizia U.E., Grande sez., sentenza 2 dicembre 2014 (C-196/13) ha sanzionato l’Italia per perdurante inottemperanza, ingiungendo il pagamento di una somma forfettaria di euro 40 milioni alla quale va aggiunta, a titolo di penalità per ogni semestre di ritardo nell’attuazione di tutte le misure prescritte, la somma di euro 42,8 milioni.

1.3.- La realizzazione di discariche nel territorio comporta non solo la necessità di realizzare progetti assistiti da una serie di misure di cautela, volte a scongiurare pericoli di inquinamento, ma richiede anche un’attenta attività di pianificazione del territorio e di programmazione degli interventi, in modo tale da poter ubicare le discariche da realizzarsi,

come ultima opzione del sistema del trattamento dei rifiuti, in sicurezza e in luoghi confacenti.

In base all'art. 208, comma 1, del d.lgs. n. 152, più volte già menzionato, i soggetti che intendono realizzare e gestire impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti devono presentare un'apposita domanda alla regione competente, allegando un *progetto definitivo* e la documentazione tecnica relativa alla realizzazione dell'impianto coerente con le disposizioni in materia urbanistica, ambientale, della salute, sicurezza sul lavoro e igiene pubblica. Ai sensi dell'art. 208, comma 3, la regione indice poi una *conferenza di servizi*, al fine di acquisire tutti i documenti, informazioni e chiarimenti dai soggetti coinvolti.

A seguito delle risultanze della conferenza, la regione autorizza o meno l'impianto. L'approvazione costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità (art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006).

In attuazione dell'art. 180 (Prevenzione della produzione dei rifiuti) del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio ha emanato il decreto direttoriale 7 ottobre 2013, contenente il "Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti". La Regione Puglia, invece, ha adottato, con delibera della Giunta reg. 28 dicembre 2009 n. 2668, modificata dalla delibera del 23 aprile 2015 n. 819, il "Piano di gestione dei rifiuti".

In Puglia, l'art. 5 della legge regionale 3 ottobre 1986 n. 30, poi ribadita dall'art. 6 della legge regionale 14 giugno 2007 n. 17, ha "delegato" alle province l'attività istruttoria e di assenso alla realizzazione delle discariche, con esclusione del potere di variante urbanistica (Cons. St., sez. IV, 28 agosto 2018 n. 5065).

L'art. 4 della legge regionale 31 dicembre 2009 n. 36 ha confermato la delega, stabilendo all'art. 2 (Principi e obiettivi), comma 3, lett. *b*), che è precipuo obiettivo della Regione Puglia quello di "ridurre drasticamente lo smaltimento dei rifiuti urbani in discarica promuovendo sistemi di raccolta che privilegiano la separazione dei rifiuti a monte". Delega precisata da ultimo dall'art. 1 della legge regionale 12 febbraio 2014 n. 3.

L'autorizzazione integrata ambientale (c.d. A.I.A.), ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. *o-bis*), del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, è quel peculiare provvedimento, che, nell'ottica del

perseguimento di un elevato livello di tutela ambientale (art. 191 del T.F.U.E.), permette l'impianto e l'esercizio di una "installazione" di trattamento dei rifiuti, con prescrizioni idonee a prevenire, evitare o contenere al massimo emissioni inquinanti nell'aria, nell'acqua e nel suolo, secondo le migliori tecnologie disponibili (c.d. *best available techniques*), pur sempre nell'ambito della pianificazione strategica e della programmazione operativa, predisposta dall'amministrazione regionale (artt. 179-180 del d.lgs. n. 152), inerente alla gestione dei rifiuti, quale attività di *pubblico interesse* (art. 178, comma 1, del d.lgs. n. 152), secondo la "gerarchia" (art. 179, commi 1-2, del d.lgs. n. 152), in conformità alla legge ed al diritto U.E., nel trattamento dei rifiuti.

Più specificamente l'A.I.A. si connota come una tipica *autorizzazione costitutiva*, in quanto è "concessa" per un tempo prestabilito (art. 208, comma 12, d.lgs. n. 152) e dunque non sussiste in capo al destinatario alcun precostituito diritto ad ottenerla e quindi può essere rilasciata solo dopo che la pubblica amministrazione abbia valutato discrezionalmente i vari interessi pubblici rilevanti, che vengono in evidenza nel corso dell'*iter* procedimentale, soprattutto con riferimento alla strategia di fondo (aderente alle disposizioni U.E.) prescelta in materia di gestione dei rifiuti e accolta dalla P.A. competente (art. 179, commi 1, 2 e 5; art. 180 del d.lgs. n. 152).

L'autorizzazione viene rilasciata nell'esercizio di una *discrezionalità mista*, che implica tanto apprezzamenti tecnici, quanto valutazioni di opportunità, e coinvolge una pluralità di amministrazioni od organismi sia prettamente tecnici (A.R.P.A., A.S.L., Comitato tecnico V.I.A.), sia preposte alla tutela paesaggistico-culturale (Soprintendenza competente del Ministero dei beni culturali), che ancora enti esponenziali della collettività (regioni, province, comuni).

Destinatario del provvedimento è il gestore ambientale proponente, ossia un soggetto abilitato dalla legge al servizio di *pubblico interesse* dello smaltimento dei rifiuti (art. 212 del d.lgs. n. 152 del 2006).

L'A.I.A. è il provvedimento finale di un procedimento amministrativo complesso, che tramite il modello di coordinamento della conferenza dei servizi, effettua la valutazione di impatto ambientale (c.d. V.I.A.), ossia procede a ponderare, nel processo della gestione dei rifiuti, gli interessi pubblici secondari e gli interessi privati, in ordine al perseguimento

dell'interesse pubblico primario al corretto smaltimento dei residui delle attività antropiche, in modo economico, efficiente ed efficace, senza però nuocere all'ambiente.

L'A.I.A. dunque considera in modo combinato ogni fattore potenziale di inquinamento, evitando le tradizionali distinzioni settoriali (aria, acqua, suolo, rifiuti, rumore), e s'inserisce nel solco della tendenza dell'evoluzione del quadro normativo in materia ambientale improntato alla *semplificazione* del modulo procedimentale e alla *considerazione unitaria* di tutti i fattori ambientali rilevanti nella fattispecie.

Pertanto, l'attività di discarica non costituisce un'attività libera, bensì un'attività, riservata a soggetti muniti di predeterminati requisiti, che assume un rilevante *pubblico interesse* e viene "concessa" (art. 208, comma 12, d.lgs. n. 152 del 2006) al gestore ambientale, con un'autorizzazione costitutiva, a fronte della presentazione di una domanda, con il corredato *progetto definitivo*, che si colloca però all'interno di un'attività pianificatoria e programmatoria delle autorità pubbliche preposte, che individua specifiche esigenze e criteri.

2.- Il provvedimento impugnato è la determinazione della Provincia di Foggia, settore ambiente n. prot. 2194 del 29 dicembre 2017, consta di 30 pagine, a firma del dirigente arch. Biscotti, che termina con un atto di diniego, a seguito della trattazione degli aspetti paesaggistico-ambientali, geo-morfologici, atmosferici, delle acque sotterranee e circa la componente acustica.

In particolare, viene evidenziato che l'area individuata per la realizzazione della discarica dista poco più di 700 metri dal S.I.L. "Duna e lago di Lesina, Foce del Fortore", meno di 2 km dal Parco del Gargano, 1,3 km dall'I.B.A. promontorio del Gargano e zone umide della Capitanata. L'intervento interferisce con le strade a valenza paesaggistica SS 16 e SP 42-*bis* e con la strada panoramica SS 16 in parte e A14 in parte. Tutte queste circostanze costituiscono *fattori escludenti*, secondo il piano di gestione dei rifiuti speciali nella Regione Puglia, così come la presenza della Casa di riposo "Don Ugo", posta a poco più di 1 km; inoltre la criticità del rischio sismico (zona categoria 2), vale come fattore penalizzante. È altresì riscontrata la presenza entro il perimetro di 2 km di abitazioni, tra cui due a poco più di 800 metri dall'ipotizzata discarica. Nel raggio di 2 km vi sono diverse attività agricole per la produzione di ortaggi, di uve, di cereali e di uliveti di particolare pregio.



Hanno rilasciato pareri contrari ampiamente motivati il Comune di Serracapriola (note prot. n. 8175 del 20.11.2017, n. 6948 del 3.10.2017, n. 6978 del 5.10.2017), la competente Soprintendenza del Ministero dei beni e delle attività culturali, che ha espresso *forti perplessità* in ordine alla realizzabilità della discarica, stante l'alta valenza paesaggistica dell'area interessata, con imposizione di *vincoli paesaggistici di tutela* di cui agli artt. 136 (*Immobili ed aree di notevole interesse pubblico*) e 142 (*Aree tutelate per legge*) del d.lgs n. 42 del 2004 (nota conclusiva prot. n. 7029 del 5.10.2017).

Ha espresso invece parere sanitario favorevole, per quanto di competenza, l'A.S.L. FG, senza però una specifica motivazione circa i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche, a norma dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241).

Il Comitato tecnico V.I.A. ha reso un parere non del tutto coerente, con conclusione contrastante con il contenuto del testo, composto da un atto di n. 17 pagine, dalla lettura del quale emergono invero numerose criticità, circa l'individuazione della località dove ubicare la discarica, con l'indicazione fin a partire dalla terza pagina di numerose prescrizioni, in parte tali da comportare la pressoché *totale riscrittura* del "progetto definitivo" di discarica nel senso di un forte ridimensionamento e in gran parte in concreto insuperabili, considerate le componenti naturalistiche protette della zona (vincoli paesaggistici e anche *ex lege*), peraltro evidenziate dalla Soprintendenza e dal Comune di Serracapriola con atti documentati e motivati.

L'A.R.P.A. ha espresso, con una prima nota del 17.6.2016, a firma ing. Fascia, "parere negativo", con una seconda nota del 6.12.2016, a firma ing. Gravina, stante le carenze costruttive e documentali, ha ritenuto il progetto "non approvabile", con una terza nota del 3.10.2017, a firma ing. Napolitano, "positiva con l'osservanza di tutte le prescrizioni sopra esposte e le modifiche apportate o da apportare al progetto su indicazione di tutti gli enti coinvolti nel procedimento".

3.- Nel merito, il ricorso contesta ai provvedimenti di diniego impugnati come in epigrafe (V.I.A. e A.I.A.), unitamente agli atti prodromici e connessi (pareri), adducendo una serie numerosa di vizi di legittimità, alcuni dei quali suscettibili di trattazione congiunta, per gruppi, ai fini di una migliore comprensione, stante la univocità degli stessi, sono ripartiti nel modo che segue.

3.1.- Con un *primo motivo* di ricorso, la società lamenta la violazione di legge e l'eccesso di potere per difetto di congrua motivazione, in ordine ai profili urbanistico-edilizi.

In particolare, lamenta che il diniego sia privo di motivazione, in quanto non si evincerebbero motivi specifici ostativi e inoltre, stante l'effetto di variante previsto dall'art. 208, comma 6, del d.lgs. n. 152, la destinazione a zona agricola non costituirebbe fattore *ex se* ostativo all'installazione della discarica.

Difatti, l'art. 195, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 consentirebbe la localizzazione di discariche anche in aree non industriali e comunque l'art. 208 prevede un "effetto variante" che – a dire della ricorrente – assumerebbe una valenza automatica, con l'approvazione del progetto di discarica. Inoltre, viene richiamato il criterio preferenziale della localizzazione delle discariche in cave, come ritenuto dal piano di gestione dei rifiuti adottato dalla Regione Puglia, e l'inconsistenza del generico richiamo a rischi per la salute pubblica. Viene infine richiamata la preponderanza del parere favorevole del Comitato tecnico V.I.A. sul parere del Comune di Serracapriola e sulla decisione di diniego della Provincia.

Al contrario, va intanto osservato che il vigente P.R.G. del Comune di Serracapriola qualifica l'area in questione come "agricola E2" con destinazione esclusiva all'uso agricolo e minimi indici di trasformazione del territorio per la realizzazione di manufatti correlati all'agricoltura e alla trasformazione dei prodotti agricoli, viepiù per le colture di pregio ivi esistenti.

Costante è l'orientamento della giurisprudenza amministrativa che considera l'area adibita a *zona agricola* (zona di tipo E) svolgere anche una funzione di salvaguardia dell'equilibrio ambientale sia da ulteriori edificazioni (Cons. St., sez. IV, 12 settembre 2018 n. 5350; Cons. St., sez. IV, 16 dicembre 2016 n. 5334; Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2004 n. 4466), sia dall'utilizzazione del territorio per finalità non confacenti ai valori naturalistici intrinseci posseduti (Cons. St., sez. IV, 30 dicembre 2008 n. 6600; Cons. St., sez. IV, 10 dicembre 2003 n. 8146).

Peraltro, in vista dell'adozione del nuovo strumento urbanistico generale, il P.U.G., in conformità con il D.R.A.G. (documento regionale di assetto generale), di cui alla deliberazione della Giunta regionale 27 marzo 2007 n. 375, il Comune di Serracapriola ha

adottato l'atto propedeutico rappresentato dal D.P.P. (documento preliminare programmatico), contenente obiettivi e criteri di impostazione e basato su un sistema di conoscenze e su quadri interpretativi corredati da studi, indagini e valutazioni estesi all'intero territorio, sotto i profili dell'impatto antropico realizzato e della ricognizione delle valenze ambientali, paesaggistiche e rurali, nei quali trovano conferma i dati che giustificano le scelte di tutela rurale e vincolistica proiettata ad agevolare lo sviluppo turistico-ricettivo del territorio prossimo alla costa da concretizzare il piano.

In ogni caso, l'art. 208 del d.lgs. 152 del 2006 prevede che la domanda volta alla realizzazione di una discarica richieda la presentazione di un *progetto definitivo* e della documentazione richiesta alla luce della normativa urbanistico-edilizia, proprio al fine di consentirne, da parte dell'amministrazione, ogni opportuna valutazione, anche in ordine al contesto urbanistico in atto ed alle linee di sviluppo programmate.

Il Comitato tecnico V.I.A. ha espresso un parere con moltissime prescrizioni (contenute in ben n. 14 pagine del complessivo atto, che conta un totale di n. 17 pagine), che in realtà riguardano prescrizioni volte alla *riprogettazione* pressoché integrale dell'impianto di discarica, e poiché l'art. 208, comma 1, del d.lgs n. 152 del 2006 prevede che il soggetto promotore l'attivazione di una discarica debba presentare un *progetto definitivo* (e non già un progetto preliminare, o di massima), l'imposizione di una tale quantità di prescrizioni equivale sostanzialmente ad un atto di diniego.

A riprova, pure con prescrizioni sono i pareri resi dall'A.R.P.A. e dalla Soprintendenza per i beni culturali e paesaggistici, la quale ultima, con nota n. 7029 del 5 ottobre 2017, ha specificato che il proprio parere è comunque da riferirsi alla realizzazione della discarica nell'osservanza integrale delle modifiche progettuali espresse dal Comitato tecnico V.I.A.

Per altro verso, va evidenziato che le amministrazioni interessate, nell'adottare gli atti come impugnati, in particolare quelli infra-procedimentali, hanno cercato di adeguare il proprio *modus operandi* al contenuto normativo, di cui alle novellate disposizioni della legge n. 241 del 1990 in materia di conferenza di servizi.

Difatti, le pubbliche amministrazioni intervenute – stando alla lettera delle modificate disposizioni normative sul modulo della conferenza dei servizi – più che adottare atti di mero diniego, devono esprimere c.d. dissensi qualificati, ossia determinazioni,

congruamente motivate, formulate in termini di *assenso* oppure di *dissenso*, con l'indicazione delle modifiche necessarie (c.d. prescrizioni), ai fini del rilascio di un altro e successivo eventuale atto di assenso (art. 14-*bis*).

La decisione finale poi viene assunta, in base alle *posizioni prevalenti*, da intendersi non quale mera sommatoria numerica degli assensi, bensì come *sintesi ponderata* di tutti gli interessi secondari coinvolti, in ordine all'interesse pubblico primario tutelato dall'amministrazione precedente, che indice la conferenza di servizi (art. 14-*ter*).

Ma, a ben vedere, interpretando razionalmente il testo normativo, tanto non impedisce affatto di adottare atti espressi di diniego, laddove gli elementi ostativi siano *de facto* o *de jure* insuperabili.

Ad ogni modo, i pareri espressi dagli organismi tecnici intervenuti e sopramenzionati sono in realtà pareri di diniego, laddove non risulti che il soggetto promotore si sia specificamente impegnato a recepire tutte le prescrizioni, che nella fattispecie concreta invero comportavano un onere di *riprogettazione integrale*, che non consta affatto agli atti, anche ammesso che la stessa sia di fatto possibile, stante la numerosità delle prescrizioni imposte e soprattutto la presenza di *vincoli paesaggistici di tutela* di cui agli artt. 136 (*Immobili ed aree di notevole interesse pubblico*) e 142 (*Aree tutelate per legge*) del d.lgs n. 42 del 2004 (nota conclusiva Soprintendenza prot. n. 7029 del 5.10.2017).

Va poi considerato che il c.d. effetto variante previsto dall'art. 208, comma 6, del d.lgs n. 152 consiste in una formula di semplificazione, che ovviamente è possibile in presenza dell'assenso dell'autorità competente e non già in suo dissenso.

Peraltro, in Puglia l'art. 5 della legge regionale 3 ottobre 1986 n. 30, poi ribadita dall'art. 6 della legge regionale 14 giugno 2007 n. 17, ha “delegato” l'attività istruttoria e di assenso alla realizzazione delle discariche alle Province, con esclusione del potere di variante urbanistica”, come già accertato in giurisprudenza (Cons. St., sez. IV, 28 agosto 2018 n. 5065).

L'art. 4 della legge regionale 31 dicembre 2009 n. 36 ha confermato la delega, stabilendo all'art. 2 (Principi e obiettivi), comma 3, lett. *b*), della stessa legge che è precipuo obiettivo della Regione Puglia quello di “ridurre drasticamente lo smaltimento dei rifiuti urbani in

discarica promuovendo sistemi di raccolta che privilegiano la separazione dei rifiuti a monte”. Delega precisata da ultimo dall’art. 1 della legge reg. 12 febbraio 2014 n. 3.

La delega non riguarda i profili urbanistici, sui quali invero, nel caso di specie, la Regione non si è mai espressa, né ad essa è stato da qualunque soggetto coinvolto richiesto di pronunciarsi in merito.

Non va da ultimo obliterato che la cava che si vorrebbe trasformare in discarica è in realtà ancora in esercizio fino al 5 ottobre 2019 (determinazione n. 66 del 2011 della Regione Puglia).

In ultima analisi, il motivo di impugnazione va respinto.

3.2.- Con un *secondo motivo* di ricorso, la società impugna il provvedimento di diniego per violazione di legge e per eccesso di potere da carenza e contraddittorietà della motivazione nella misura in cui detto provvedimento ha recepito acriticamente il parere del Comune di Serracapriola, che ha espresso una valutazione sfavorevole in relazione al contenuto del vigente *regolamento di igiene e sanità* che vieterebbe l’ubicazione di discariche a date distanze e porrebbe il divieto di utilizzo delle cave per discariche e in correlazione alla sismicità del territorio. Inoltre, viene rilevato un rischio elevato di incidenti stradali per la mole di mezzi pesanti ivi in transito per lo svolgimento dell’attività di trasporto di materiale proveniente da estrazioni da cave.

La lamentata doglianza non coglie nel segno, in quanto in effetti la discarica che si vorrebbe realizzare risulta a circa 2 km dalle ultime abitazioni del centro urbano, due delle quali a circa 800 metri dal perimetro della discarica e da insediamenti produttivi, anche a valenza turistico-ricettiva.

I profili di valutazione di igiene pubblica sono motivati ed immuni da vizi, alla stregua del vigente regolamento di igiene, approvato ai sensi degli artt. 216-217 del r.d. 27 luglio 1934 n. 1265, rilevante ai fini dell’A.I.A. per quanto disposto dall’art. 29-*quater*, comma 6, del d.lgs. n. 152 del 2006, nel momento in cui il Comune di Serracapriola ha evidenziato il divieto di realizzare discariche inferiori a km 2 dalle ultime abitazioni del centro urbano, o vicino a lavorazioni agricole, o a strade statali o provinciali, o a meno di km 2 da insediamenti produttivi e strutture turistiche.

Importante considerazione, dal punto di vista della salute pubblica, è poi la considerazione della necessità di proteggere le colture agricole di pregio biologico, olio extravergine di oliva D.O.P. e I.G.P. ed altro, effettuati nel raggio di km. 2 dal sito, che rappresentano fattori penalizzanti, in base al P.R.G.R.S. della Regione Puglia.

Inoltre, il progetto di discarica in discussione risulta privo della valutazione del rischio salute pubblica e del c.d. V.I.A.S.S. (valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario), anche per la ricezione dei rifiuti contenenti amianto (rifiuto speciale pericoloso).

Pertanto, il motivo di ricorso va rigettato.

3.3.- Con un *terzo motivo* (erroneamente rubricato come n. 4), la società denuncia la violazione di legge e la violazione delle delibere della Giunta regionale in materia di piano di gestione dei rifiuti (P.R.G.R.S.), nonché l'eccesso di potere per travisamento e falsa applicazione dei criteri di pianificazione.

In particolare, viene contestata la validità dei motivi ostativi adottati nel provvedimento impugnato, con riferimento alla necessità di salvaguardare l'amenità della casa di riposo "Don Ugo" della diocesi di San Severo, per la quale sono state programmate azioni di recupero, di manutenzione e di sviluppo, in quanto sito sensibile a distanza inferiore a 250 metri dalla discarica, che si vorrebbe realizzare.

In particolare, il piano regionale in questione abbina a ciascun vincolo o criterio di classificazione urbanistico-edilizia un valore che può essere: a) vincolante; b) escludente; c) penalizzante; d) preferenziale. Mentre, le cave possono essere oggetto di criterio preferenziale, solo se site in zona industriale o comunque non interessata da prevalenti fattori escludenti o penalizzanti, come invece sono stati ravvisati dall'Amministrazione nel caso di specie.

Difatti, il provvedimento finale impugnato evidenzia – come sopra rammentato – la presenza di *numerosi fattori penalizzanti ed escludenti*, che sono stati apprezzati sia nel merito amministrativo, sia sotto il profilo della discrezionalità tecnica, correttamente e non palesano vizi di legittimità.

In realtà, l'immobile ecclesiastico "Don Ugo" è sicuramente un immobile di pregio di proprietà ecclesiastica, che perderebbe qualsiasi possibilità di proficua utilizzazione, stante la eccessiva prossimità alla discarica progettata, in realtà ubicata ad una distanza inferiore a

quella prevista, in consimili casi, dal vigente Piano regionale di gestione dei rifiuti (P.R.G.R.S.), peraltro in un contesto come sopra visto a vocazione prettamente agricola, prossima alla costa e proiettata alla valorizzazione turistico-ricettiva.

Tanto, in realtà costituisce un *fattore escludente*, secondo il piano di gestione dei rifiuti adottato dalla Regione, per come discrezionalmente valutato dall'Amministrazione, senza trasmodare in alcun vizio di eccesso di potere, volendosi tutelare l'interesse pubblico al recupero di un immobile utile per finalità sociali, per come meglio apprezzato dall'Ente territoriale.

Rappresentano inoltre *fattori penalizzanti* e, quindi, non superabili, se non dietro particolari attenzioni progettuali e di realizzazione e solo se l'ente ritiene che le criticità esistenti siano superate dalle opere di mitigazione e di compensazione inserite nel progetto, tutta una serie di ulteriori elementi pure riscontrati nel caso di specie.

In particolare, tali sono l'inclusione in zona agricola E, il pregio agricolo dell'area per la presenza di colture D.O.P. e I.G.P. e il rischio sismico di portata media, oltre al pregio paesaggistico della zona.

Infine, costituiscono *fattori escludenti*: le aree interessate da boschi e foreste, la presenza di bacini idrografici, etc., come evidenziati nel provvedimento impugnato.

Il motivo va dunque rigettato.

3.4.- Con un *quarto motivo* (erroneamente rubricato come n. 5), la società poi ritorna ad assumere violazioni di legge e delle disposizioni urbanistico-edilizie, nonché l'eccesso di potere per illogicità della motivazione e sviamento di potere con riferimento a vizi istruttori.

Segnatamente, è contestata la legittimità del provvedimento di diniego, laddove intende salvaguardare la *valenza paesaggistica* delle due strade presenti in prossimità del luogo prescelto per l'insediamento della discarica, in quanto distanti l'una poco più di 1 km e l'altra soli 400 metri e la valenza parzialmente panoramica di altre due strade distanti quasi 2 km dal sito.

Inoltre, viene mosso un appunto alla parte di motivazione inerente alla necessità di tutelare la presenza della viciniera Abbazia di Sant'Agata, posta a meno di 1 km di distanza, come anche viene opposta l'inconsistenza del riferimento alla tutela paesaggistica dei corsi

d'acqua, trame e mosaici culturali dei territori rurali, tal essendo la natura dei luoghi ove si vorrebbe realizzare la discarica.

Al contrario, va ritenuto che la società ricorrente, in realtà, sovrappone proprie valutazioni opinabili, senza provarne il fondamento, a valutazioni tecniche e di merito effettuate dall'Amministrazione nell'ambito della propria discrezionalità, peraltro illustrate in un provvedimento di diniego corposo, contenente ampia illustrazione e trattazione dei profili ostativi e immune da vizi logici.

Difatti, il territorio in questione è oggetto di valorizzazione turistico-culturale, come si evince dalla delibera del Consiglio comunale di Serracapriola n. 13 del 2003.

Pertanto, il sito risulta *incompatibile* con la intrinseca caratterizzazione dell'area che si vorrebbe destinare a discarica, in quanto agricola E2, con la presenza di coltivazioni a meno di 2 km di alberi di ulivo, dai quali si estrae olio extravergine di oliva con marchio D.O.P. e I.G.P., di antico e particolare pregio produttivo, per la valenza paesaggistica delle strade panoramiche, per la presenza di falde acquifere, per il rischio sismico, per la presenza di due viciniori antiche e storiche strutture ecclesiastiche quali l'Abbazia di Sant'Agata (a meno di 1 km) e la struttura Don Ugo (a meno di due km) in corso di recupero e, infine, per la violazione del vigente e non impugnato con motivi specifici regolamento di igiene e sanità del Comune.

Pertanto, anche tale motivo di impugnazione è infondato.

4. In conclusione, il ricorso va respinto, essendo peraltro sufficiente che il provvedimento finale impugnato sia supportato anche da una sola ragione (tra le diverse riportate) idonea a sorreggerne la motivazione (Cons. St., sez. VI, 7 gennaio 2014 n. 12; Cons. St., sez. VI, 10 maggio 2013 n. 2543; Cons. St., sez. V, 10 giugno 2005 n. 3052).

Va considerato che l'atto di assenso all'apertura di una discarica ha natura di *autorizzazione costitutiva*, in quanto provvedimento, che si inserisce in un quadro di pianificazione e di programmazione dell'attività di gestione dei rifiuti, avente un rilievo di *pubblico interesse*, che genera un *rapporto giuridico* di stretto controllo tra amministrazione e beneficiario.

Infatti, l'autorizzazione integrata ambientale è "concessa" ed è temporalmente limitata a dieci anni, salvo proroga (art. 208, comma 12, d.lgs n. 152). Le condizioni (c.d. prescrizioni) di esercizio, imposte nell'atto di assenso, possono essere sempre modificate,



prima del termine di scadenza (ma, dopo almeno cinque anni dal rilascio), nel caso di condizioni di criticità ambientale, tenendo conto dell'evoluzione delle migliori tecnologie disponibili e nel rispetto delle garanzie procedurali.

Inoltre, ferma restando l'applicazione di specifiche misure repressive e sanzionatorie, in caso di inosservanza dei contenuti dell'autorizzazione, l'autorità competente può procedere, secondo la gravità dell'infrazione: *a)* alla diffida, stabilendo un termine entro il quale devono essere eliminate le inosservanze; *b)* alla diffida e contestuale sospensione dell'atto di assenso per un tempo determinato, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente; *c)* alla revoca-decadenza, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida e in caso di reiterate violazioni che determinino situazione di pericolo per la salute pubblica e per l'ambiente.

La realizzazione di una discarica è quindi un'attività di eminente *pubblico interesse*, in ordine alla quale non sussiste un diritto precostituito all'esercizio in capo al gestore ambientale, bensì un interesse alla legittimità degli atti dell'amministrazione, nella misura in cui l'attività di discarica sia contemplata come attività utile e necessaria, nell'ambito della programmazione della gestione dei rifiuti, quale invero ultima ipotesi rispetto alla vigente implementazione dei parametri della vigente *società del riciclaggio* contemplata dalla direttiva U.E. 2008 (attuata dal d.lgs 3 dicembre 2010 n. 205), che sarà abbinata alla strategia della *economia circolare* introdotta dalle direttive U.E. 2018.

5.- Stante la peculiarità delle questioni poste, sussistono gravi ragioni per doversi dichiarare la compensazione delle spese, ai sensi dell'art. 26, comma 1, del codice del processo amministrativo, come inciso dalla sentenza della Corte costituzionale 19 aprile 2018, n. 77, salvo l'onere del pagamento del contributo unificato che, ai sensi dell'art. 13, comma 6-*bis*, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, è posto necessariamente, in via definitiva, a carico della ricorrente, quale parte soccombente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sezione II, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppina Adamo, Presidente

Alfredo Giuseppe Allegretta, Primo Referendario

Lorenzo Ieva, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Lorenzo Ieva**

**IL PRESIDENTE**  
**Giuseppina Adamo**

**IL SEGRETARIO**