



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1505 del 2019, proposto dalla

in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio

contro

i Comuni di Grottaglie, San Marzano di San Giuseppe e Carosino, in persona dei rispettivi Sindaci, rappresentati e difesi dall'avvocato Giampaolo Maria Cogo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore, in Roma, via Antonio Bertoloni 1/E;

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale della Puglia (A.R.P.A.P.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Marasco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo Studio Placidi, in Roma, alla via Barnaba Tortolini, 30;

nei confronti

della Regione Puglia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Tiziana Teresa Colelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli Uffici della Delegazione Romana alla Via

Barberini n. 36,

Provincia di Taranto, Renato Galante, Legambiente Circolo di Fragagnano, Comitato Territorio Bene Comune, Andrea Zezza, non costituitisi in giudizio;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Acquedotto Pugliese - AQP S.p.A., Aseco S.p.A., Confindustria Puglia, Ali.Fer S.r.l., Ecosistem S.r.l., Siderurgica Signorile S.r.l., Cave Marra Ecologia S.r.l., Sud Gas S.r.l., Ge.S.I.A. S.p.A, Cm Recupero S.r.l., Castiglia S.r.l., Eco.Ambiente Sud S.r.l., Gisa S.r.l., Prt S.r.l., Gial Plast S.r.l., Ambiente S.p.A, Cuma Scarl, M.M.F. S.r.l., Ecologia Oggi S.p.A, Ecodim S.r.l., Ecodesign S.r.l., Ecogreen Planet S.r.l., Lavorgna S.r.l., Be.Ma. S.r.l., Maia Rigenera S.r.l., Fer.Metal. Sud S.r.l., Macero Sud s.a.s., in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Domenico Curigliano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ad opponendum:

Associazione di volontariato Onlus Attiva Lizzano Ets – Odv, Comitato Territorio Bene Comune San Marzano di San Giuseppe, Comitato Vigiliamo per la Discarica, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'avvocato Cesare Maria Paradiso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, n. 143 del 2019.

Visto il ricorso in appello con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei Comune di Grottaglie, San Marzano di San Giuseppe e Carosino, della Regione Puglia e di Arpa Puglia;

Visti gli atti di intervento;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 23 maggio 2019 il Cons. Silvia Martino;

Uditi per le parti rispettivamente rappresentate gli avvocati **Bice** Annalisa Pasqualone, Giampaolo Maria Cogo, Laura Marasco, Domenico Curigliano, Mariangela Rosato (su

delega dell'avvocato Tiziana Teresa Colelli) e Domenico Reccia (su delega dell'avvocato Cesare Maria Paradiso);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La _____, odierna appellante, gestisce una discarica di rifiuti misti non pericolosi sita nel Comune di Grottaglie, località Torre Caprarica, avente una volumetria di 2.334.000 mc.

In data 14 dicembre 2015 presentava alla Provincia di Taranto un'istanza tesa a ottenere il rilascio di un provvedimento di compatibilità ambientale (VIA), un'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e un provvedimento di compatibilità paesaggistica per l'aumento della volumetria della discarica di ulteriori 2.234.000 mc, sul presupposto che il profilo altimetrico autorizzato non sarebbe stato altrimenti idoneo a garantire il regolare deflusso delle acque meteoriche di ruscellamento.

Con nota prot. n. 7126 dell'11 febbraio 2016 la Provincia di Taranto dava avvio alla Conferenza di Servizi, fissando, dopo due rinvii, la convocazione dei partecipanti per il giorno 22 marzo 2016.

Durante tale seduta della Conferenza si esprimevano con parere negativo l'ARPA Puglia e i Comuni di Grottaglie e di San Marzano di San Giuseppe.

Il 13 maggio 2016 anche l'ASL Taranto, che durante la prima seduta aveva chiesto un termine per pronunciarsi, inviava alla Provincia di Taranto il proprio parere contrario (prot. n. 71356 del 13 maggio 2016).

In data 24 giugno 2016 _____ trasmetteva le proprie controdeduzioni rispetto ai pareri espressi dagli enti coinvolti nella Conferenza di Servizi.

Il 28 giugno 2016 si riuniva il Comitato Tecnico Provinciale, sottolineando che il progetto esaminato si sostanzialmente in *“un pesante ampliamento della volumetria della discarica, che di fatto si raddoppia”*, e che ciò avrebbe comportato *“un aumento delle emissioni prodotte impattanti sulle diverse componenti ambientali”*.

Dopo l'audizione di _____ il 14 marzo 2017 il CTP si riuniva per formulare le proprie osservazioni sulle integrazioni fornite da _____, osservando come fosse necessario che venissero *“proposte più alternative al progetto che non siano riferite esclusivamente a*

fattori meramente economici ma che, invece, formulino proposte alternative al ‘panettone’ unico di notevole impatto dimensionale”.

Il 10 luglio 2017, con verbale n. 39, il CTP esprimeva parere contrario sull’istanza presentata da _____, nonostante la rimodulazione del progetto effettuata _____ aveva ridotto l’incremento volumetrico a 1.580.000 mc, stralciando dall’intervento una delle parti d’impianto ricadenti nell’area soggetta a vincolo PPTR e rinunciando al conferimento dei rifiuti della famiglia CER 02).

In data 28 luglio 2017 si teneva un’ulteriore seduta della Conferenza di Servizi, durante la quale l’ASL Taranto, l’ARPA Puglia e i Comuni ricorrenti esprimevano nuovamente parere contrario all’accoglimento dell’istanza.

Con nota prot. 26280 del 28 agosto 2017 la Provincia di Taranto comunicava a _____ il preavviso di rigetto dell’istanza.

Il 15 settembre 2017 _____ presentava le proprie osservazioni *ex art. 10-bis* l.n. 241/90.

Con decreto n. 70 del 28 settembre 2017, il Presidente della Provincia di Taranto sostituiva i membri del CTP per scadenza dei due anni di durata dell’incarico e nominava i nuovi membri.

Con decreto n. 71 del 4 ottobre 2017, il Presidente della Provincia di Taranto disponeva anche l’assunzione di due nuovi dirigenti a tempo determinato.

In data 15 febbraio 2018, tornando sul progetto già esaminato in precedenza, il CTP - nella sua nuova composizione - esprimeva un nuovo parere, questa volta favorevole alla modifica della discarica.

Il 16 marzo 2018 il Comune di Grottaglie inviava a tutti gli Enti partecipanti alla Conferenza di Servizi, nonché a _____ un’ulteriore comunicazione con cui ribadiva la propria motivata contrarietà all’accoglimento dell’istanza.

Con comunicazione del 28 marzo 2018, inviata a tutti i partecipanti alla Conferenza di Servizi, il Comune medesimo ribadiva poi che il progetto violava il d.lgs. n. 36/2003 e la Direttiva 1999/31/CE.

Il 5 aprile 2018, senza sottoporre il nuovo parere del CTP alla Conferenza di Servizi, la Provincia di Taranto adottava il provvedimento favorevole all’accoglimento dell’istanza.

Il Comune di Grottaglie, il Comune di San Marzano di San Giuseppe e il Comune di Carosino proponevano ricorso innanzi al TAR per la Puglia, sezione staccata di Lecce, deducendo i seguenti mezzi di gravame:

a) *nullità per difetto assoluto di attribuzione; incompetenza relativa; eccesso di potere; violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e ss. l. 241/90, 29-ter e ss., 20 e ss. d.lgs. 152/2006, 142 e ss. d.lgs. 42/2004, della l.r. puglia 11/2001 e degli artt. 97 e 120 Cost.; violazione dei principi di trasparenza, leale collaborazione e buon andamento dell'azione amministrativa;*

b) *nullità per difetto assoluto di attribuzione; violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 65 e ss. l. 56/2014, dell'art. 1, commi 49 e 50, l. 190/2012, degli artt. 2, 3 e 17 del d.lgs. 39/2013, degli artt. 36, 46, 50, 51, 53 e 110 del d.lgs. 267/2000, dell'art. 21-septies l. 241/90 e dell'art. 97 Cost.; eccesso di potere per sviamento; violazione dei principi di buona fede, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa;*

c) *violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 65 e ss., l. 56/2014; nullità/illegittimità derivata; ulteriore violazione e falsa applicazione degli articoli 14 e ss. l. 241/90, 29-ter e ss., 20 e ss. d.lgs. 152/2006, 142 e ss. d.lgs. 42/2004, della l.r. puglia 11/2001 e dell'art. 21-septies l. 241/90; contraddittorietà, difetto di motivazione e di istruttoria;*

d) *violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 3, 14 e ss. l. 241/90, 29-ter e ss., 20 e ss. d.lgs. 152/2006, 142 e ss. d.lgs. 42/2004, della l.r. puglia 11/2001 e degli artt. 97 e 120 Cost.; incompetenza; eccesso di potere per sviamento, illogicità, irragionevolezza, contraddittorietà e grave difetto di istruttoria; violazione dei principi di trasparenza, leale collaborazione e buon andamento dell'azione amministrativa;*

e) *violazione e falsa applicazione del d.lgs. 36/2003 e della dir. 1999/31/CE, dell'art. 16 dir. 2008/98/CE, dell'art. 29-bis d.lgs. 152/2006, degli artt. 1, 3, 14 e ss. l. 241/90, 29-ter e ss., 20 e ss. d.lgs. 152/2006, 142 e ss. d.lgs. 42/2004, della l.r. puglia 11/2001, degli artt. 1, 3, 6, 14 e ss. della l. 241/90 e dell'art. 97 Cost.; eccesso di potere sotto per illogicità, irragionevolezza e ingiustizia manifesta; violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, logicità, buona fede, trasparenza, leale collaborazione e buon andamento dell'azione amministrativa;*

f) *violazione e falsa applicazione degli artt. 14 e ss. l. 241/90, degli artt. 142 s.s. d.lgs. 42/2004, dell'art. 2, commi 2 e 6, d.lgs. 227/2001, dell'art. 14 l.r. 11/2001, delle norme tecniche di attuazione*

del PPTR e degli artt. 97 e 120 Cost.; eccesso di potere per difetto di motivazione e contraddittorietà; violazione dei principi di buon andamento, trasparenza e leale collaborazione;

g) violazione e falsa applicazione dell'art. 191 TFUE, dell'art. 8, comma 2, l.r. 11/2001, dell'art. 22 d.lgs. 152/2006, degli artt. 1, 3, 6, 14 e ss. l. 241/90 e dell'art. 97 Cost.; eccesso di potere per contraddittorietà, difetto di motivazione e di istruttoria, illogicità e irragionevolezza; violazione dei principi di precauzione e prevenzione, ragionevolezza, buona fede, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa; g) violazione e falsa applicazione degli articoli 29-ter e ss., 20 e ss. d.lgs. 152/2006, 142 e ss. d.lgs. 42/2004, della l.r. puglia 11/2001, dell'art. 16 dir. 2008/98/CE e della l.r. puglia 24/2012; incompetenza; eccesso di potere per sviamento.

2. Il TAR, nella resistenza della società _____ e della Provincia di Taranto, respinte le eccezioni preliminari,

- dichiarava inammissibili gli interventi “*ad adiuvandum*” (tra cui quello di ARPA Puglia e del Comitato Territorio Bene Comune San Marzano di San Giuseppe);

- accoglieva il ricorso, ritenendo fondato e assorbente il primo motivo.

In particolare, il TAR riteneva che, poiché nell'ambito della Conferenza di Servizi, convocata ai fini del rilascio del provvedimento di VIA/AIA, il Comune di Grottaglie, il Comune di San Marzano di San Giuseppe, ARPA e ASL di Taranto avevano reso parere contrario, ai sensi dell'art. 14-*quater*, comma 3, della l. n. 241/90, nella versione applicabile *ratione temporis*, ogni determinazione in merito avrebbe dovuto essere rimessa al Consiglio dei Ministri.

Non essendo ciò avvenuto, la determinazione invece assunta dall'amministrazione procedente, era da considerarsi nulla per difetto assoluto di attribuzione.

3. La sentenza è stata impugnata dalla società _____ rimasta soccombente, alla stregua dei mezzi di gravame che possono essere così sintetizzati

I. Error in procedendo e iudicando. Violazione dell'art. 14 – quater della l. n. 241/90 e s.m.i vigente ratione temporis. Violazione degli articoli 29 – bis e seguenti e art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006. Violazione della l.r. n. 6 del 1999, della l.r. n. 21 del 2012 e del r.r. n. 24 del 2012. Violazione del d.lgs. n. 267/2000. Errore di fatto. Erronea valutazione della documentazione depositata in giudizio.

Secondo quanto ritenuto dal TAR, la partecipazione (*ex art. 14 quater*, comma 1, della l. n. 241/90, nel testo all'epoca vigente) alla Conferenza dei Servizi indetta per il rilascio del

provvedimento VIA/AIA da parte dei Comuni di Grottaglie, San Marzano di San Giuseppe e Carosino, dell'ARPA Puglia e della ASL di Taranto, riconoscerebbe *ex se* in capo a detti soggetti il ruolo di amministrazione *“preposta alla tutela ambientale, paesaggistico territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità”*, il cui dissenso determinerebbe che la questione venga rimessa al Consiglio dei Ministri, senza alcun'altra valutazione da parte dell'amministrazione precedente circa l'ammissibilità o meno dei pareri resi.

Al contrario, come si evince dallo stesso comma 3 dell'art. 14 *quater*, il solo dissenso che il Consiglio dei Ministri è chiamato a dirimere è quello tra *“un'amministrazione statale e una regionale o tra più amministrazioni regionali”*, ovvero *“tra un'amministrazione statale o regionale e un ente locale o tra più enti locali”*.

Ciò si comprende agevolmente se si considera che l'art. 14 *quater* rimanda espressamente al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione, in base al quale *“Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”*.

La norma prevede quindi un dissenso proveniente non già da qualsiasi amministrazione, ma da quelle specificamente qualificate come organi regionali o enti locali; l'introduzione dell'art. 14 *quater* (nel testo previgente) a opera della l. n. 15/2005 è infatti intervenuta, come precisato dalla relazione al relativo disegno di legge, per rendere l'istituto della Conferenza di Servizi compatibile con il nuovo assetto costituzionale di valorizzazione delle autonomie, tramite la previsione di un meccanismo di superamento del dissenso, cd. qualificato, improntato al principio di leale collaborazione tra i livelli di governo.

In ogni caso, né ARPA, né ASL né i Comuni rientrano tra gli enti che, ai sensi del combinato disposto delle previsioni del d.lgs. n. 152/2006 in materia di AIA e rifiuti e di quelle della l. n.241/1990, sono chiamati a rendere il proprio assenso al progetto, così che il motivato dissenso possa determinare la devoluzione della questione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Inoltre, l'effetto devolutivo di cui all'art. 14 *quater* della L. n. 241/1990 e, cioè, il trasferimento del potere decisorio al livello superiore del Consiglio dei Ministri, può ravvisarsi solo in presenza di un dissenso ritualmente manifestato in sede di Conferenza di servizi da una amministrazione titolare della cura di un interesse ritenuto dal legislatore giuridicamente sensibile.

Il TAR non ha poi considerato che ai sensi del comma 1 della medesima disposizione, il dissenso dell'amministrazione preposta alla tutela dell'interesse sensibile, a pena di inammissibilità: a) deve essere manifestato nella conferenza dei servizi; b) deve essere congruamente motivato; c) deve essere pertinente e non può riferirsi a questioni connesse che non costituiscono oggetto della Conferenza medesima; d) deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessaria ai fini dell'assenso.

Il giudice amministrativo in più occasioni ha ribadito che il dissenso espresso da un'amministrazione che partecipa ad una conferenza di servizi, deve rispondere ai principi di imparzialità e buon andamento della p.a., ai sensi dell'art. 97 Cost., non potendo limitarsi ad una sterile opposizione al progetto in esame, ma contrariamente, deve essere costruttivo, nel senso che deve essere congruamente motivato e deve contenere le indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso.

La Provincia di Taranto nella propria D.D. n. 45/2018 ha enunciato con chiarezza i motivi per cui ha inteso non tener conto dei dissensi espressi nei lavori della Conferenza di servizi, in particolare considerando che l'intervento proposto dalla riguarda un impianto di smaltimento già esistente e consiste nell'ottimizzazione orografica dello stesso al fine di consentire, tra l'altro, l'ottenimento di idonee pendenze per il miglior deflusso delle acque meteoriche incidenti sul corpo della discarica.

In particolare:

- l'intervento di riprofilatura della discarica per l'ottenimento delle idonee pendenze per il corretto deflusso delle acque meteoriche garantisce il rispetto di quanto previsto dal d.lgs. n. 36/2003, anche su un orizzonte di lungo termine e quindi soprattutto nella fase di gestione post operativa, e costituisce BAT di settore (Best Available Techniques);
- l'opzione zero, analizzata nello Studio di Impatto Ambientale (SIA), cioè il non realizzare l'intervento, determinerebbe, in un orizzonte a breve e lungo termine, il non regolare

deflusso delle acque meteoriche di ruscellamento causando potenziali aree di ristagno delle acque meteoriche nel corpo della discarica;

- l'ottimizzazione orografica senza modificare i quantitativi di rifiuto autorizzato non è tecnicamente perseguibile dato che quest'ultima sarebbe ottenibile solo tramite l'ipotetica rimozione del rifiuto dalle zone perimetrali della discarica e successivo riporto nella parte centrale, con tutti i risvolti negativi dell'operazione.

Con riferimento al parere ARPA – Dipartimento DAP Taranto, reso in sede di conferenza dei servizi conclusiva del 28.07.2017 e dettagliato con il parere formulato con nota prot. 50986 del 24.08.2017, la Provincia ha poi evidenziato:

- che ogni amministrazione è convocata per rendere il parere di propria competenza e che ai sensi dell'art. 14 *ter* comma 7 della L. 241/1990, *“si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione, ivi comprese quelle preposte alla tutela della salute e della pubblica incolumità, alla tutela paesaggistico - territoriale e alla tutela ambientale, esclusi i provvedimenti in materia di VIA, VAS e AIA, il cui rappresentante, all'esito dei lavori della conferenza, non abbia espresso definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata”*;

- che l'art. 29 *quater* del d.lgs. n. 152/2006 prevede che le Agenzie Regionali e Provinciali per la protezione dell'ambiente rilascino il proprio parere per quanto riguarda le modalità di monitoraggio e controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente;

- che in virtù dell'art. 14 *ter* comma 7 della L. n. 241/1990 deve intendersi acquisito l'assenso dell'ARPA *ex art. 29 quater* del d.lgs. n. 152/2006, non essendo stata espressa definitivamente la volontà dell'ARPA - DAP Taranto riguardo le modalità di monitoraggio e controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente, per aver l'Agenzia dichiarato espressamente che *“la valutazione ex art. 29 quater del TUA degli elaborati inerenti all'istanza di AIA è rimandata ad una eventuale ripresentazione dell'istanza”*;

- che la richiesta di ripresentazione dell'istanza sarebbe stata contraria ai principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, come già rappresentato dallo scrivente Ufficio nell'atto prot. prov.le 0026279 del 28.08.2017.

La Provincia ha anche evidenziato che la Regione Puglia - Sezione Tutela e Valorizzazione del Paesaggio ha reso nulla osta a che la determina di valutazione di impatto ambientale

assuma il valore di accertamento di compatibilità paesaggistica ai sensi dell'art. 91 delle NTA del PPTR con le relative condizioni e prescrizioni

Anche la Soprintendenza Belle Arti e Paesaggio delle Province di Lecce Brindisi e Taranto con nota prot. n. 2937 del 26.02.2016, la Soprintendenza Archeologica di Puglia – Taranto, con nota prot. n. 3043 del 18.03.2016 ed il Ministero dei Beni Culturali – Segretariato della Regione Puglia con nota prot. n. 3744 del 24.03.2016, hanno espresso parere paesaggistico favorevole.

Infine l'AQP S.p.A., con nota prot. 69702 del 28.06.2016, ha espresso parere favorevole sull'assunto che l'intervento non interferisce con la condotta in acciaio – di proprietà AQP - corrente in ambito stradale e posta a distanza superiore a quella prevista dalla legge 381/1904, art. 8.

Il Comitato Tecnico Provinciale *ex* l.r. n. 30/1986 è l'organo tecnico consultivo della Provincia di Taranto nei procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale e di Autorizzazione degli impianti di smaltimento rifiuti.

L'impianto esistente, per il quale è stata presentata l'istanza di variante per l'ottimizzazione orografica, è stato approvato ed autorizzato con AIA n. 426/2008 che, ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. 152/2006, costituisce variante allo strumento urbanistico, comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

L'impianto di smaltimento rifiuti non incide sul carico urbanistico e, comunque, non esistono norme dello strumento urbanistico che dettino per gli impianti in questione indici edilizi relativi all'altezza.

Le ulteriori questioni relative alla vicinanza dell'impianto al Santuario rupestre della Madonna delle Grazie, al Centro di riabilitazione residenziale e alla presenza della condotta idrica, sono state già oggetto di valutazione nell'ambito dei precedenti procedimenti amministrativi di localizzazione ed autorizzazione della discarica.

Oltre a quanto già rilevato, in relazione al parere della ASL – Dipartimento di prevenzione SISP, reso con atto prot. n. 71356 del 03.05.2016 e confermato nella seduta della Conferenza dei servizi del 28.07.2017 senza, però, alcun riferimento specifico alla VIS presentata dalla proponente seguendo le Linee Guida ISPRA, la Provincia ha fatto rilevare che l'area oggetto della proposta variante dell'impianto di smaltimento già esistente ed

autorizzato non rientra nel perimetro delle “Aree a criticità ambientale elevata”, così come si rileva dalla legge della Regione Puglia n. 21 del 24.07.2012 recante “Norme a tutela della salute e dell’ambiente e del territorio sulle emissioni industriali per le aree pugliesi dichiarate ad elevato rischio industriale”, e dal R.R. n. 24 del 03.10.2012, recante le Linee Guida per l’attuazione della L.R. n. 21/2012.

Il TAR di Lecce non si è comunque soffermato a valutare, in concreto, il parere reso dal Comune di Grottaglie.

Laddove ciò fosse avvenuto, avrebbe potuto rilevare con immediatezza che esso non è pertinente, interviene in materia di competenza di altri Enti, manca di “*critica construens*” e contiene aprioristici veti privi di una concreta e reale giustificazione, mossi da precostituite forme ideologiche di tutela.

Le motivazioni addotte dal Comune di Grottaglie nella conferenza dei servizi del 28.07.2017, a supporto del proprio parere contrario, attengono a profili di competenza di altri enti, quali ENAC (che ha reso parere favorevole con atto prot.0072443-P del 13.7.2017), Regione Puglia e Soprintendenza (Enti che hanno espresso anch’essi parere favorevole atti prot. n. 5992 del 26.7.2017 e 9978 del 22.12.2017 e n. 2937 del 26.2.2016, n. 3044 del 18.03.2016; n. 3744 del 24.3.2016) dal punto di vista paesaggistico - ambientale, e Provincia dal punto di vista ambientale.

L’unico aspetto urbanistico esaminato dal Comune di Grottaglie è che, a suo dire, l’intervento proposto determinerebbe un aumento del profilo altimetrico con l’incremento del carico urbanistico del prolungamento di ulteriori cinque anni del flusso di traffico attuale, che la norma di PRG in vigore qui non prevede e quindi non consente.

Non ha tuttavia indicato quale sarebbe la norma di PRG che precluderebbe la realizzazione della riprofilatura e regolamenterebbe il traffico veicolare.

Maggior traffico che, invece, non vi sarebbe in considerazione del fatto che si tratta di impianto già esistente e la proposta riprofilatura non muterebbe affatto la situazione attuale.

L’impianto di smaltimento, peraltro, non inciderebbe in alcun modo sul carico urbanistico non determinando alcun mutamento in termini di abitanti insediabili.

Inoltre, le richiamate problematiche ambientali, risalenti al 2015 e relative ai n. 4 “presunti” superamenti della soglia olfattiva – la quale non sarebbe prevista da alcuna normativa nazionale o comunitaria e che ARPA Puglia avrebbe desunto dalle linee guida dell’Organizzazione Mondiale della Sanità - non hanno interessato la popolazione del Comune di Grottaglie, tanto da non essere richiamate sia nella Conferenza del 22.3.2016 sia in quella del 28.07.2017.

Il TAR avrebbe poi erroneamente attribuito all’ARPA Puglia la qualità di ente preposto alla tutela dell’ambiente.

Le conclusioni cui è giunto il primo giudice sarebbero smentite dalla lettura dell’art. 4, della legge della Regione Puglia n. 6 del 1999, richiamato dal TAR.

Inoltre, l’art. 5, comma 6 della l.r. n. 11/2001 stabilisce che *“L’autorità competente per l’esame e l’istruttoria tecnica dei progetti sottoposti alle procedure di VIA può avvalersi, tramite convenzione onerosa, delle strutture dell’Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA) della Puglia. L’ammontare dei compensi dovuti all’ARPA è definito dalla Giunta regionale in misura forfetaria con riferimento alle diverse tipologie di interventi e opere”*.

Ne consegue che l’ARPA sarebbe priva di una situazione giuridica attiva, protetta dall’ordinamento, e quindi differenziata, essendo la sua posizione correttamente ricollegabile, in materia ambientale, a quella di un organo tecnico consultivo della Regione (o Provincia), alla quale solamente è imputabile il provvedimento.

Nel caso di specie, peraltro, l’Agenzia:

- a) non ha reso alcun parere sulle modalità di monitoraggio e controllo dell’impianto, esprimendosi invece su temi non pertinenti e non di propria competenza;
- b) non avrebbe di fatto alcun valido motivo per opporsi alla realizzazione di un intervento che essa stessa definisce come BAT di settore che, ai sensi del d.lgs. n. 36/2003, deve essere realizzata durante la coltivazione della discarica;
- c) non ha reso un parere definitivo, tanto che si è riservata la propria valutazione all’esito della valutazione degli elaborati presentati dal gestore.

Il TAR ha poi sostenuto che il mero invito a partecipare alla Conferenza dei Servizi del Comune di San Marzano di San Giuseppe (Comune confinante) è sufficiente a rendere

applicabile l'art. 14 *quater* della l. n. 241/90, indipendentemente dal carattere obbligatorio o meno della partecipazione.

Tuttavia, l'art. 29 *quater* del d.lgs. n. 152/2006, che disciplina il procedimento per il rilascio dell'AIA, non indica quale amministrazione che deve partecipare ai lavori conferenziali l'amministrazione comunale confinante.

Anche l'ASL, stante la sua natura e funzione, non rientra tra gli Enti il cui dissenso possa determinare la remissione del procedimento al Consiglio dei Ministri.

La pronuncia sarebbe altresì affetta da errore di fatto nella parte in cui afferma che “*Sfavorevole era pure il giudizio della ASL Taranto (mediante il richiamo, il 28 luglio 2017, al parere già espresso in data 13 maggio 2016, prot. n. 71356)*”.

La ditta in occasione della seduta del 28 luglio 2017 aveva messo a disposizione degli Enti e della ASL, la VIIAS (Valutazione Integrata di Impatto Ambientale e Sanitario) redatta seguendo le Linee Guida ISPRA. Il parere prot. n. 71356 del 03.05.2016, confermato nella seduta della Conferenza dei servizi del 28.07.2017, era stato formulato come “*non favorevole allo stato attuale*”. Esso, però, sarebbe stato superato dalla VIIAS presentata dalla ditta dalla quale, a seguito di puntuale e dettagliata analisi, emergerebbe l'assenza di qualsivoglia rischio per l'ambiente e la salute.

Inoltre, il predetto parere del 13.05.2016 è stato reso sul presupposto che l'area oggetto del progetto ricadesse nelle aree connotate da particolare criticità in esso menzionate.

Al contrario, come evidenziato nella D.D. n. 45/2018, l'area oggetto della proposta variante non rientra nel perimetro delle “Aree a criticità ambientale elevata”, così come si rileva dalla l.r. n. 21 del 24.07.2012 recante “Norme a tutela della salute e dell'ambiente e del territorio sulle emissioni industriali per le aree pugliesi dichiarate ad elevato rischio industriale”, e dal r.r. n. 24 del 03.10.2012, recante le Linee Guida per l'attuazione della l.r. n. 21/2012.

Allo stesso modo l'area oggetto di intervento non rientra nell'ambito del rapporto di valutazione del danno sanitario nell'area di Taranto ai sensi della L.R. n. 21/2012 e nell'ambito del progetto “Sentieri”;

II. *Errore in procedendo e iudicando. Violazione dell'art. 14 – quater della l. n. 241/90. Violazione dell'art. 112 c.p.c. – Ultrapetizione – Assoluto difetto di motivazione – Violazione dell'art. 24 Cost.*

Il TAR avrebbe dichiarato la nullità del parere del Comitato Tecnico Provinciale reso nella seduta del 15.02.2018, senza alcuna motivazione, rendendo impossibile ripercorrere l'*iter* logico-giuridico seguito per giungere alla apodittica statuizione. Dalla lettura del primo motivo di ricorso, non risulterebbe, peraltro, che avverso il parere del Comitato Tecnico Provinciale sia stata specificamente dedotta la violazione dell'art. 14 *quater* della L. n. 241/1990. Nel corpo del primo motivo si faceva infatti esclusivo riferimento al provvedimento finale e, dunque, alla sola D.D. 45/2018.

III. *Errores in procedendo e in iudicando.*

Il TAR salentino avrebbe erroneamente disatteso l'eccezione di inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso per omessa notifica dello stesso a tutte le amministrazioni che si erano espresse nel corso della Conferenza di servizi.

Come infatti ha chiarito la giurisprudenza, il modulo della Conferenza di Servizi consente l'assunzione concordata di determinazioni sostitutive, a tutti gli effetti, di concerti, intese, assensi, pareri, nulla osta, richiesti da un procedimento pluristrutturato specificatamente conformato dalla legge, senza che ciò comporti alcuna modificazione o sottrazione delle competenze, posto che ciascun rappresentante, partecipante alla conferenza, imputa gli effetti giuridici degli atti che compie all'amministrazione rappresentata, competente in forza della normativa di settore.

Anche nel caso di specie, si tratta di pareri dotati di c.d. efficienza causale nell'adozione del provvedimento finale, poiché hanno concorso a formare il convincimento e la volontà dell'amministrazione provinciale procedente e si sono tradotti nella decisione conclusiva di cui alla D.D. n. 45/2018, tanto da far parte di essa in modo integrante e sostanziale.

In tale ottica, secondo _____, i ricorrenti avrebbe dovuto procedere:

- i) alla necessaria notifica anche all'Autorità di Bacino Puglia, al Comando Provinciale Vigili del Fuoco, al Ministero dei Beni e Attività Culturali, alla Soprintendenza del Paesaggio BR-LE-TA, dalla Soprintendenza per i Beni Culturali, all'ENAC, alla ASLTA - Spesal, all'AQP, che hanno espresso il parere favorevole alla realizzazione dell'intervento, recepito e richiamato nella stessa D.D. n. 45/2018 a costituirne parte integrante;
- ii) all'impugnazione dei predetti pareri favorevoli.

Non condivisibile sarebbe la gravata sentenza anche nella parte in cui non ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa notifica al Presidente della Provincia, al Dirigente ed ai singoli componenti del CTP.

Il TAR ha infatti omesso di considerare che le doglianze dei ricorrenti aggredivano e mettevano in discussione il non corretto esercizio del potere, bensì la fonte attributiva ed il potere stesso del Presidente della Provincia, del Dirigente e dei singoli membri del CTP, con doglianze dirette proprio nei confronti di tali soggetti.

4. In data 25 febbraio 2019 si è costituita, per resistere, l'ARPA Puglia.

Essa ha fatto in primo luogo rilevare che la messa a regime delle acque meteoriche rappresenta un aspetto essenziale dell'approvazione di una discarica, sicché, nel caso di specie, esso avrebbe dovuto essere considerato già nella progettazione originaria.

In ogni caso, sarebbe stato possibile colmare le dichiarate carenze dell'impianto inerenti il deflusso delle acque meteoriche mediante azioni meccaniche di aspirazione e smaltimento degli accumuli, con un intervento sicuramente meno impattante dell'ampliamento approvato.

Ha poi sottolineato che le proprie competenze non si limitano al parere reso *ex art. 29 quater*, comma 6, del Codice dell'Ambiente, bensì rientrano a pieno titolo nel procedimento di Valutazione di impatto ambientale, la cui disciplina regionale è contenuta nella l.r. 11/2001 e s.m.i.

Anche la Regione Puglia, costituendosi nel giudizio di primo grado, ha lamentato l'illegittimità del provvedimento n. 45/2018, poiché il parere asseritamente favorevole contiene, in realtà, alcune prescrizioni di cui l'amministrazione provinciale non ha tenuto conto.

L'ARPA Puglia ritiene comunque di essere ente "preposto" alla tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 4 della legge regionale pugliese 22 gennaio 1999, n. 6 mentre la ASL è ente preposto alla tutela della salute (quale soggetto attraverso il quale il Servizio Sanitario persegue la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della collettività).

5. I Comuni di Grottaglie, San Marzano di San Giuseppe e Carosino, nel costituirsi in giudizio, hanno evidenziato, in primo luogo, che il procedimento in esame si caratterizza

per il singolare mutamento di avviso del Comitato Tecnico Provinciale, nel frattempo ricostituito dal Presidente della Provincia.

A seguito di tale nuovo parere, la Provincia, senza riconvocare la Conferenza di Servizi e senza informare alcuno degli enti partecipanti, ha inopinatamente emanato i provvedimenti impugnati.

Il Comune aveva in particolare dedotto:

I) la nullità per difetto assoluto di attribuzione, dal momento che la Provincia di Taranto non disponeva del potere per adottare il provvedimento finale, essendo affidata tale competenza al Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-*quater*, l. n. 241/90, nella versione *ratione temporis* applicabile;

(II) la nullità per difetto assoluto di attribuzione in relazione al concorrente profilo della nullità della nomina a dirigente dell'arch. Natile, che aveva adottato il provvedimento impugnato, essendo stata tale nomina disposta allorché il Presidente della Provincia era già decaduto dalla propria carica (e riverberando, quindi, la nullità della nomina sulla nullità dell'atto adottato);

(III) la illegittimità per violazione di legge, con riferimento alla l. n. 56/2014, alla l. n. 241/1990, al d.lg. n. 152/2006, al d.lg. n. 42/2004 e alla l.r. Puglia n. 11/2001, per essere il provvedimento di accoglimento fondato sul "nuovo" parere favorevole del CTP, laddove (i) la nomina dei nuovi componenti del Comitato erano state disposte dal Presidente della Provincia allorché ormai decaduto, (ii) il CTP era sprovvisto del potere di pronunciarsi, essendosi ormai consumata la relativa competenza e (iii) il parere favorevole era comunque illegittimo perché viziato da plurimi profili di violazione di legge ed eccesso di potere;

IV) la violazione e falsa applicazione delle norme sul procedimento amministrativo, perché il provvedimento impugnato è stato adottato sulla base di un'istruttoria svolta al di fuori del modulo istruttorio e decisorio della Conferenza di Servizi e in contrasto con le posizioni prevalenti espresse in quella sede;

V) la violazione di legge e l'eccesso di potere con riferimento alle disposizioni nazionali e dell'Unione Europea in materia di discariche di rifiuti non pericolosi, perché il progetto di ampliamento che è stato autorizzato contrasta con tutte le regole dettate dalla normativa in materia applicabile;

(VI) la violazione di legge con riferimento alla l. n. 241/1990, al d.lg. n. 42/2004, al d.lg. n. 227/2001 e alla l.r. Puglia n. 11/2011 per avere la Provincia rilasciato l'autorizzazione paesaggistica in contrasto con le applicabili norme nazionali e regionali;

(VII) la violazione e falsa applicazione dell'art. 191 TFUE, del d.lg. n. 152/2006, della l. n. 241/1990 e della l.r. Puglia n. 11/2011, oltre all'eccesso di potere, per avere la Provincia di Taranto rilasciato l'autorizzazione all'ampliamento della discarica nonostante l'ASL avesse espresso parere contrario a causa dei gravissimi rischi per la salute della popolazione residente;

(VIII) la violazione e falsa applicazione, oltre all'eccesso di potere per sviamento, per avere la Provincia di Taranto adottato il provvedimento di VIA, AIA e compatibilità paesaggistica per una finalità diversa da quella in vista della quale la legge ha attribuito all'Amministrazione il potere di provvedere, ossia per consentire alla discarica di LA di poter ricevere i rifiuti provenienti dagli altri ATO e così far fronte alla situazione di emergenza rifiuti.

Per quanto riguarda le eccezioni di inammissibilità sollevate in primo grado, hanno poi evidenziato anzitutto che essi non hanno impugnato i pareri resi dalle amministrazioni intervenute (con la sola eccezione del parere favorevole sulla compatibilità paesaggistica rilasciato dalla Regione Puglia, che infatti è stata destinataria di notifica), né alcuna delle determine endoprocedimentali sfociate nel provvedimento finale, ma hanno censurato quest'ultimo, quale atto della Provincia di Taranto, per vizi suoi propri, di ordine formale e sostanziale.

Per quanto riguarda le censure di omessa notifica al Presidente della Provincia, al Dirigente ed ai singoli componenti del CTP, hanno nuovamente sostenuto che non sarebbe possibile individuare, in capo ai predetti soggetti, alcun interesse alla conservazione del provvedimento favorevole all'istanza di ampliamento presentata dalla società LA, né al parere reso dal CTP, e ciò indipendentemente dal fatto che sia contestato il corretto esercizio del potere o la relativa fonte di attribuzione.

Hanno poi ricordato che ai sensi dell'art. 13 del d.lg. n. 267/2000, il Comune è l'ente preposto a *“tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale,*

precipualemente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico”.

Nella fattispecie, hanno richiamato il contenuto dei pareri sfavorevoli di ASL e ARPA.

Quest'ultima, in particolare, sin dalla riunione del 22 marzo 2016, aveva espresso puntuale dissenso alla proposta, evidenziando *inter alia* (cfr. doc. n. 7 del fascicolo di parte di primo grado):

- (i) la carente valutazione degli impatti sulla salute pubblica oggetto del par. 6.2 dello SIA;
- (ii) l'assenza della Valutazione Cumulativa degli Impatti con la adiacente “Cava Amici”;
- (iii) la carenza della valutazione acustica previsionale in fase di cantiere dei lavori/interventi oggetto di autorizzazione;
- (iv) la carente “Valutazione del Rischio”;
- (v) la contraddittorietà delle informazioni sull'impianto di trattamento del percolato del III lotto di discarica.

Con nota prot. n. 50895 del 24.08.2017, l'ARPA ha confermato il proprio dissenso alla realizzazione dell'intervento per la modifica sostanziale consistente nella c.d. ottimizzazione orografica dei profili attualmente autorizzati del lotto III della discarica

perché il *layout* originario del progetto, a seguito della variante proposta, risulta aver subito una importante rivisitazione, rilevando puntualmente molteplici criticità, quali (*ex multis*):

- (i) gli impatti estetico-percettivi;
- ii) il carattere insoddisfacente dello studio sulle ricadute degli inquinanti sulla Matrice Acque Sotterranee.

Il Comune ha quindi espressamente riproposto i motivi assorbiti dal TAR e precisamente:

III.2. Nullità per difetto assoluto di attribuzione derivante da violazione delle norme in materia di poteri e competenze del Presidente della Provincia. – Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 65 e ss, della l. n. 56/2014, dell'art. 1, commi 49 e 50, l. n. 190/2012, degli artt. 2, 3 e 17 del d.lg. 39/2013, degli artt. 36, 46, 50, 51, 53 e 110 del d.lg.n. 267/2000, dell'art. 21-septies, l. n. 241/1990, dell'art. 97 Cost.. – Eccesso di potere.

Il funzionario che ha adottato il provvedimento impugnato (arch. Natile) è stato nominato dal dott. Tamburrano nel momento in cui quest'ultimo era già decaduto dalla carica di

Presidente della Provincia. Questi è infatti decaduto dalla sua funzione di Presidente del Consiglio Provinciale di Taranto nel giorno dell'elezione (o, a tutto voler concedere, della nomina) del nuovo Sindaco di Massafra ai sensi dell'art. 1, comma 65, l. n. 56/2014. Infatti, in base al tale disposizione, in caso di cessazione dalla carica di Sindaco, il Presidente della Provincia decade immediatamente e sono invalidi tutti gli atti adottati dallo stesso dopo la decadenza (Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2017, n. 4227).

Ne consegue che la nomina a dirigente dell'Arch. Natile sarebbe nulla per difetto assoluto di attribuzione e, dunque, altrettanto nullo per lo stesso motivo sarebbe il provvedimento da lui adottato, atteso che egli non poteva esercitare alcun potere dirigenziale, non appartenendo neppure all'amministrazione provinciale, poiché dipendente di ruolo del Comune di Massafra.

Né potrebbe al riguardo soccorrere la figura del c.d. "funzionario di fatto": la sola *ratio* che può giustificare la conservazione della validità degli atti adottati dal funzionario di fatto risiede, come noto, nella tutela dei diritti dei terzi che, in buona fede, confidavano nel fatto che il funzionario avesse effettivamente il potere che esercitava.

Si tratta, tuttavia, di un'ipotesi eccezionale che deroga ai fondamentali principi dell'agire amministrativo e che non potrebbe in nessun caso trovare applicazione laddove i terzi entrati in contatto con il funzionario di fatto, usando l'ordinaria diligenza, fossero tenuti sapere che il soggetto in questione era privo di poteri.

Nel caso di specie, l'avvenuta decadenza del dott. Tamburrano sarebbe stata circostanza certamente nota, essendo stata oggetto di numerosi articoli pubblicati su quotidiani locali, peraltro accertata anche dalla stessa Provincia di Taranto sin dal 23 giugno 2016 (cfr. doc. n. 38 fascicolo di parte di primo grado).

I vizi richiamati si riverbererebbero anche sull'atto di nomina del CTP che ha poi espresso il parere sul quale si è fondato il provvedimento impugnato.

Anche tale provvedimento sarebbe infatti nullo per difetto assoluto di attribuzione, con la conseguenza che sarebbe nullo, altresì anche il parere reso dal CTP.

Il Comune ha poi ricordato che le amministrazioni partecipanti alla Conferenza di Servizi sono tenute a esprimere a pena di nullità il proprio parere all'interno della stessa.

Nel caso di specie, il parere del CTP del 15 febbraio 2018 sarebbe stato rilasciato, invece, al di fuori della Conferenza di servizi e, soprattutto, dopo che i lavori di detta Conferenza si erano conclusi, come attesta il fatto che era già stato adottato il preavviso di rigetto.

Pertanto, il parere del CTP sarebbe da considerarsi nullo perché adottato in carenza di potere;

III.3. Illegittimità derivante dalla violazione delle norme sul procedimento amministrativo, sullo svolgimento della conferenza dei servizi e sull'adozione del provvedimento finale.

Il più radicale dei vizi procedimentali sarebbe costituito dal fatto che, dopo l'invio alla società LA del preavviso di rigetto, tutta la fase successiva e conclusiva del procedimento è stata condotta dalla Provincia con integrale pretermissione dei Comuni ricorrenti.

Anche nelle fattispecie – diverse da quella in esame – nelle quali l'amministrazione precedente non abbia perso la competenza ad adottare il provvedimento finale, in forza della remissione *ex lege* della decisione al Consiglio dei Ministri, sarebbe necessario che essa necessariamente disponga una nuova convocazione della conferenza, dando modo alle amministrazioni coinvolte di valutare le osservazioni del privato e – eventualmente – conoscere le nuove determinazioni del CTP;

III.4. Sulla illegittimità derivante da eccesso di potere, sviamento, irragionevolezza manifesta e cattivo uso della discrezionalità amministrativa.

Le caratteristiche del progetto autorizzato sono in realtà preordinate a un considerevole ampliamento del volume della discarica laddove invece LA avrebbe dovuto garantire, sin dal momento della sua realizzazione:

- (i) una pendenza dei profili tale da assicurare il deflusso delle acque e
- (ii) uno strato di impermeabilizzazione della base tale da evitare fenomeni di inquinamento.

Perciò delle due l'una: o effettivamente l'istanza è volta a garantire il corretto deflusso delle acque, ma allora avrebbe dovuto essere rigettata perché tale obiettivo costituisce un adempimento dell'originaria autorizzazione (e non ne occorre una nuova); oppure l'istanza persegue in realtà il fine dell'ampliamento.

La confusione e l'indebita sovrapposizione di questi profili costituisce già, di per sé, figura sintomatica di un cattivo esercizio dell'azione amministrativa.

In realtà, come ampiamente argomentato nel giudizio di primo grado, e più diffusamente illustrato nella relazione tecnica a cui il Comune integralmente si richiama (cfr. doc. n. 42 del fascicolo di parte di primo grado), la discarica di LA non è nemmeno dotata di un sistema di impermeabilizzazione conforme alle vigenti prescrizioni.

Pertanto, il provvedimento impugnato ha autorizzato una discarica che non sarebbe conforme alle prescrizioni europee e nazionali in tema di discariche di rifiuti non pericolosi.

Si tratta, inoltre, di una variante sostanziale (con notevole aumento delle dimensioni della discarica) quando invece la Provincia di Taranto si sarebbe dovuta limitare a pretendere da LA il rispetto della legge e delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione originaria.

Grazie a questo provvedimento, la società avrebbe tratto un ingiusto vantaggio economico, poiché (in violazione della normativa vigente) ha ottenuto una maggiorazione volumetrica della discarica e un prolungamento della fase operativa, con conseguente aumento della redditività dell'impianto.

Il provvedimento autorizzativo tenderebbe quindi a un fine diverso da quello precostituito dalla legge attributiva del corrispondente potere, un fine il perseguimento del quale peraltro, non rientra nelle competenze della Provincia di Taranto, che non ha alcun potere programmatico né in merito alla gestione regionale del ciclo rifiuti, né in merito alla gestione dell'emergenza rifiuti in cui versa la Regione Puglia (competenze, spettanti all'Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il Servizio di Gestione dei Rifiuti e alla Regione stessa).

6. In data 26 febbraio 2019 sono intervenuti, *ad adiuvandum*, Confindustria Puglia, AQP s.p.a., ASECO s.p.a e una serie di imprese che conferiscono i rifiuti nella discarica di Grottaglie, tutte osservando che la chiusura dell'impianto ha determinato l'interruzione della lavorazione della frazione organica dei rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata per saturazione del proprio impianto.

Confindustria, in particolare, ha rappresentato che la riduzione della ricettività disponibile ha quale inevitabile effetto l'aggravamento della situazione di congestione delle piattaforme e degli impianti di stoccaggio e recupero dei rifiuti, con conseguenti difficoltà anche per le ditte che operano nella raccolta dei rifiuti presso i singoli comuni. Lo scenario

che si prefigura sarebbe quello del collasso dell'intero sistema di gestione dei rifiuti, con gravi ripercussioni igienico - sanitarie e sull'ambiente.

7. In data 26 febbraio 2019, si è costituita in giudizio anche la Regione Puglia, lamentando che l'autorizzazione della Provincia di Taranto è stata rilasciata senza condizionarla al rispetto delle prescrizioni regionali di cui al parere paesaggistico prot. n. 5992/2017 (peraltro impugnato con autonomo ricorso dalla _____ – dinanzi al TAR di Bari – r.g. n. 1219/2017).

Con ordinanza n. 1028 dell'1 marzo 2019, la Sezione ha accolto la domanda cautelare ai soli fini della sollecita fissazione del merito.

8. Le parti hanno depositato memorie conclusionali, in vista della pubblica udienza del 23 maggio 2019.

Il Comune di Grottaglie ha contestato l'ammissibilità degli atti di interventi *ad adiuvandum* in quanto in essi non sarebbe articolata alcuna critica specifica.

Con particolare riferimento a Confindustria, ne ha contestato la legittimazione per mancanza di rappresentatività dell'intera categoria ma solo di alcuni operatori.

ARPA ha dedotto che il proprio documento datato gennaio 2019, depositato da LA, è estraneo alla vicenda processuale in esame e quindi l'attività peritale *de qua* risulterebbe inconferente rispetto ai motivi di appello introdotti con il ricorso.

Per quanto riguarda la costituzione in giudizio di ARPA Puglia, l'appellante ha però fatto notare che il TAR Lecce, con la sentenza impugnata, ne ha disposto l'estromissione dal giudizio sull'assunto della titolarità di un interesse proprio alla presentazione di un autonomo ricorso in conformità ai consolidati principi affermati dalla giurisprudenza.

ARPA Puglia non ha proposto appello avverso la predetta statuizione con la conseguenza che essa non è legittimata a partecipare al presente giudizio attraverso un mero atto di intervento.

Ha poi stigmatizzato il fatto che la Regione, nel giudizio di primo grado, avesse sostanzialmente richiesto l'annullamento della D.D. n. 45/2018 e che tale posizione abbia ribadito in sede di appello, senza considerare che, per coltivare tale interesse, avrebbe dovuto proporre autonomo e tempestivo ricorso davanti al TAR.

La Regione non considera, inoltre, che con atto prot. n. AOO_145/5992 del 26.07.2017 come integrato con nota prot. n. PTA/2017/0039875 del 27/12/2017, essa ha rilasciato parere favorevole all'intervento di ottimizzazione orografica proposto da LA.

In ogni caso, risulta *per tabulas* che le prescrizioni contenute nei richiamati atti regionali sarebbero state pedissequamente recepite dalla Provincia di Taranto al paragrafo 4 dell'allegato tecnico, punto 10 della D.D. n. 45/2018.

Ha poi ribadito che il ricorso avrebbe dovuto essere notificato ai componenti del CTP, al Dirigente del Settore Ambiente ed al Presidente della Provincia di Taranto in quanto era oggetto di censura la legittimità dei presupposti atti di nomina del Dirigente, del Presidente della Provincia e dei singoli componenti.

In tal caso gli atti presupposti - avendo una autonoma rilevanza sulle successive scansioni procedurali - avrebbero dovuto essere oggetto di specifica impugnazione ed il ricorso avrebbe dovuto essere notificato ad ognuno dei soggetti di cui si è lamentata l'assenza di potere e legittimazione.

Nel merito, dopo avere ribadito che è stata acquisita una maggioranza di pareri favorevoli, ha evidenziato che il parere favorevole definitivo del Comitato Tecnico Provinciale espresso, nella seduta del 15.2.2018, è stato reso all'esito di uno specifico sopralluogo (mai effettuato dal precedente Comitato) e di un'articolata motivazione che esamina le posizioni degli enti intervenuti nella conferenza di servizi (che, invece, risulta assente nei precedenti pareri).

Il Comune di Carosino che ha espresso parere negativo ritenuto rilevante ai fini dell'art. 14 *quater*, infine, non ha partecipato al procedimento, non è il Comune nel cui territorio ricade l'impianto e non è neppure confinante con tale territorio.

Ai rilievi di nullità per difetto di attribuzione, riproposti dai Comuni appellanti, ha opposto che l'istituto del funzionario di fatto, secondo la consolidata giurisprudenza amministrativa, elide la rilevanza della illegittimità o della mancanza dell'atto di investitura, salvo che l'atto di investitura non venga impugnato insieme all'atto adottato dal titolare apparente dell'ufficio.

Tuttavia anche l'atto nullo deve essere impugnato entro il termine decadenziale di cui all'art. 31, comma 4, c.p.a., cosa, invece, nella fattispecie, non avvenuta.

ha poi evidenziato che il CTP non è un'amministrazione, bensì un mero organo di supporto tecnico dell'amministrazione procedente. Per tale motivo non può essere destinatario (così come non lo è stato, durante tutto l'iter istruttorio, senza alcun rilievo da parte dei Comuni ricorrenti) dell'invito a partecipare ai lavori della Conferenza dei servizi.

Data la complessità del procedimento, il RUP di concerto con il Dirigente ha quindi semplicemente ritenuto di avvalersi del CTP per l'esame delle controdeduzioni, momento propedeutico alla conclusione del procedimento di autorizzazione.

Nessuna norma, peraltro, vieta all'Autorità competente al rilascio del provvedimento finale, dopo avere ricevuto le controdeduzioni dell'istante, di adottare una determinazione diversa rispetto a quanto espresso nel preavviso di diniego, senza per ciò dover effettuare ulteriori passaggi in Conferenza di Servizi.

In ogni caso, le osservazioni al preavviso di diniego presentate dal sono state inviate a tutti gli enti, come si evince nella nota di trasmissione (doc. 23) e pubblicate, comunque, sul sito *web* della Provincia.

Quanto ai rilievi di merito dei Comuni, ha ribadito che, per realizzare il più corretto deflusso delle acque la discarica deve avere determinati profili che l'AIA n. 426/2008, tuttavia, non aveva previsto. Ciò perché, come dettagliatamente rappresentato anche nella perizia prodotta in primo grado (doc. 48 prod. 1° grado del prof. Cossu (uno dei più autorevoli esperti nazionali in materia) inizialmente, anche per venire incontro ai desiderata dei Comuni (sempre oppositori alla realizzazione di siffatti impianti nel proprio territorio) e/o dei Comitati ambientalisti, il profilo delle discarica veniva contenuto al c.d. "piano campagna".

L'esperienza pratica e tecnica ha però dimostrato che per garantire il regolare deflusso delle acque meteoriche sul piano della discarica i relativi profili devono rispettare determinate pendenze, il che avrebbe come naturale conseguenza l'ampliamento dei volumi.

In ogni caso:

(a) la riprofilatura della discarica con una pendenza superiore al 5% costituisce una BAT (affermaazione non oggetto di alcuna censura e condivisa dalla stessa ARPA);

(b) vi è l'interesse pubblico all'utilizzo dell'impianto per affrontare la grave situazione regionale emergenziale a causa dell'assenza di impianti regionali allo smaltimento dei rifiuti provenienti dalla raccolta urbana.

Ha infine sottolineato che dalle analisi condotte costantemente, anche dall'ARPA, e trasmesse regolarmente agli enti di controllo non è mai stato accertato alcun fenomeno di inquinamento del suolo e/o delle acque di falda.

Inoltre, come emerge dalla perizia tecnica del prof. Cossu, la barriera di base esistente presso la discarica è stata validata al momento dell'autorizzazione e regolarmente collaudata.

9. In data 23 aprile 2019 sono intervenuti *ad opponendum* il Comitato Territorio Bene Comune San Marzano di San Giuseppe, il Comitato Vigiliano per la discarica e l'associazione di volontario Onlus Attiva Lizzano- Ets –Odv.

Essi hanno sostenuto che la “cordata” di interventori *ad adiuvandum* dimostrerebbe inequivocabilmente quanto emerso durante la Conferenza dei Servizi e cioè che l'istanza di lungi dall'aver come fine l'ottimizzazione orografica del Terzo Lotto, è in realtà finalizzata alla prosecuzione dell'attività e all'ampliamento della discarica in altezza *tout court*.

Ove effettivamente esistente, tuttavia, tale interesse “superiore” avrebbe legittimato l'intervento dei Comuni di provenienza dei rifiuti o di AGER Puglia, l'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti.

Hanno poi stigmatizzato l'intervento in giudizio di AQP poiché la salute umana e la salubrità dell'ambiente dipendono in larga parte dalla qualità dell'acqua pubblica, bene primario dinanzi al quale si affievoliscono, svuotandosi, interessi di altra natura. Ed il solo rischio di pericolo di inquinamento dovrebbe essere fugato chiamando in campo ogni azione di natura precauzionale.

10. Le repliche dei Comuni si sono incentrate sul vizio di eccesso di potere che si anniderebbe nel fatto che la Provincia ha impropriamente utilizzato il potere di garantire la corretta gestione di una discarica esaurita allo scopo di autorizzare, in difetto dei presupposti e contro i pareri delle amministrazioni intervenute, l'apertura di una nuova discarica che si sviluppa in altezza sopra quella ormai esaurita.

In questo senso:

(i) l'ampliamento della discarica nella misura approvata dalla Provincia non costituisce il mezzo più idoneo e adeguato a raggiungere il fine della migliore gestione delle acque meteoriche, perché aumentare la volumetria della discarica non era assolutamente necessario, essendo sufficiente *“operare, come già fatto nel Lotto I [della discarica di LA n.d.r.], con riprofilature del corpo rifiuti associate alla rimozione dei teli provvisori e al loro successivo ripristino, o come previsto per il Lotto II con il riporto di strati di materiale inerte”* (cfr. doc. n. 41, pag. 8, del deposito di primo grado);

(ii) correlare l'incremento di volumetria all'esigenza di garantire il regolare deflusso delle acque è sintomo di manifesta illogicità, perché *“non è la sopraelevazione a garantire il regolare deflusso delle acque meteoriche”*, in quanto la pendenza ottimale per consentire tale deflusso *“può essere garantita solo dagli interventi che saranno messi in atto in una fase certamente successiva al completamento della sopraelevazione della discarica, dal momento che devono essere realizzati solo dopo aver osservato gli effettivi cedimenti verificatisi nelle diverse parti del corpo rifiuti”*;

(iii) la variante sostanziale era stata richiesta per consentire il corretto ruscellamento delle acque nella fase post-operativa (visto che la discarica era praticamente esaurita), mentre il risultato conseguito con il provvedimento è stato quello di aumentarne non solo la volumetria ma anche di prolungarne la vita utile, altro profilo che denota la manifesta irragionevolezza del provvedimento.

Sarebbe dunque chiaro il vizio di sviamento che affligge il provvedimento impugnato, ovvero che la finalità per la quale il potere autorizzativo è stato esercitato è stata consentire alla discarica di LA di poter ricevere i rifiuti provenienti dagli altri ATO, finalità che peraltro non trova nemmeno fondamento nell'interesse pubblico invocato dalla controparte, dal momento che sono state nel frattempo concesse dalla medesima Provincia ulteriori autorizzazioni all'ampliamento (volumetricamente assai rilevante) di altre discariche ubicate sul territorio (fra cui, per esempio, la discarica ubicata in contrada La Riccia-Giardiniello, nel Comune di Taranto).

La società AQP ha precisato che il proprio atto di intervento proposto *ex art. 28*, comma 2, del c.p.a. non è litisconsortile autonomo, bensì adesivo dipendente a sostegno delle ragioni dell'appellante

ASECO S.p.A. ritiene di essere legittimata ad intervenire nel presente giudizio poiché è titolare di impianto che tratta la frazione organica dei rifiuti urbani provenienti dalla raccolta differenziata che, all'esito del processo di trattamento, produce una frazione di rifiuti di scarto (sovvallo) non compostabile, che - per legge - viene smaltita in discarica. La società conferiva il sovvallo nella discarica e la chiusura dell'impianto

ha determinato la saturazione del proprio impianto e l'impossibilità di ricevere i rifiuti provenienti dalla raccolta differenziata svolta presso i Comuni Pugliesi.

Detta situazione è stata rappresentata da AQP all'AGER con *mail* del 31 gennaio 2019.

L'interruzione dei conferimenti presso l'impianto incide, pertanto, sull'attività ASECO.

, in replica, ha dedotto l'inammissibilità degli atti di intervento *ad opponendum*.

Nel merito, ha sottolineato che la tesi sostenuta dal TAR ha quale conseguenza che il Comune sarebbe l'unico soggetto che dovrebbe partecipare ad una Conferenza di servizi, in quanto (asserito) titolare di tutte le competenze, e che il suo veto comporterebbe sistematicamente lo spoglio dei poteri dell'amministrazione precedente

Il legislatore ha, invece, inteso superare il veto dei Comuni, tra l'altro, con l'art. 208 del d.lgs. n. 152/2006 (che disciplina l'autorizzazione unica degli impianti di trattamento di rifiuti, nel caso di specie sostituita ad ogni effetto dall'autorizzazione integrata ambientale), il cui comma 6, attribuisce all'amministrazione competente, previa valutazione delle risultanze della Conferenza dei servizi, il potere di autorizzare la realizzazione e la gestione dell'impianto, specificando che l'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, e costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico oltre a comportare la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori.

11. L'appello, infine, è stato assunto in decisione alla pubblica udienza del 23 maggio 2019.

12. In via preliminare, il Collegio dà atto che non sussistono motivi per disporre la cancellazione della causa dal ruolo, richiesta dalla società appellante in prossimità dell'udienza di discussione, sul rilievo che "*il Consiglio dei Ministri possa deliberare favorevolmente in relazione al progetto di ottimizzazione orografica della discarica di Grottaglie da essa presentato*", in

quanto *“intale auspicata eventualità, risulterebbe con ogni probabilità superata la Determina Dirigenziale n. 45/2018, oggetto della impugnata sentenza del Tar Lecce, con conseguente cessazione della materia del contendere del presente giudizio”*.

E' infatti evidente che siffatta eventuale decisione, conseguenziale all'annullamento dell'atto della Provincia disposto dal TAR, sarebbe comunque soggetta all'effetto espansivo esterno, *ex art. 336, comma 2, c.p.c.* delle pronunce rese in sede di appello o in sede di legittimità (*“La riforma o la cassazione estende i suoi effetti ai provvedimenti e agli atti dipendenti dalla sentenza riformata o cassata”*).

Non vi è dunque motivo per rinviare la definizione di una causa che è stata sollecitamente fissata da questo Consiglio nel rispetto dei principi di ragionevole durata del processo, anche in relazione al carattere sensibile degli interessi coinvolti.

13. In primo luogo, vanno scrutinate le contrapposte eccezioni relative all'inammissibilità degli interventi, specifiche alla presente sede di appello.

Il Collegio reputa inammissibili, innanzitutto, l'intervento *“ad adiuvandum”* del Comitato Territorio Bene Comune San Marzano di San Giuseppe nonché la costituzione in giudizio di ARPA Puglia, in quanto i rispettivi interventi, in primo grado, sono stati dichiarati inammissibili, con conseguente estromissione dal giudizio.

In particolare il TAR ha ritenuto che gli *interventori ad adiuvandum* sarebbero stati legittimati a proporre direttamente il ricorso in via principale, non avendo gli stessi un interesse di mero fatto bensì un interesse *“proprio”* alla presentazione di un autonomo ricorso *“tanto per collocazione territoriale che per finalità statutarie”*.

E' pertanto evidente che, per contestare tale statuizione, tali enti avrebbero dovuto interporre un'impugnazione incidentale, gravandosi espressamente avverso il capo della pronuncia del TAR che ne ha determinato l'estromissione dal giudizio.

Quanto alla posizione della Regione Puglia, questa, in primo grado, è stata intimata dai Comuni originari ricorrenti, in quanto, in seno alla Conferenza di Servizi aveva espresso parere favorevole all'intervento per quanto di propria competenza, laddove invece, nella presente sede d'appello, come già fatto in primo grado, torna a dolersi di pretesi, ulteriori vizi del provvedimento di VIA/AIA annullato dal TAR, assumendo una posizione antagonista rispetto ad una decisione c.d. *“pluristrutturata”*, cui essa stessa ha contribuito.

Ne deriva che la costituzione della Regione deve essere dichiarata inammissibile nella parte in cui vengono introdotte doglianze che, semmai, avrebbero dovuto essere fatte valere mediante un autonomo ricorso in primo grado.

Anche gli interventi *ad adiuvandum* del Comitato Vigiliamo per la discarica e dell'Associazione "Attiva Lizzano ETS – Odv" sono inammissibili.

Si tratta infatti di soggetti che avevano un interesse autonomo alla rimozione dei provvedimenti impugnati in primo grado, con conseguente preclusione all'intervento in appello (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 8 luglio 2013, n. 3597).

Al riguardo, è sufficiente ricordare che l'intervento *ad opponendum* nel secondo grado di giudizio, rispetto all'appello dell'amministrazione o del controinteressato, è esattamente speculare ad un non consentito intervento "*ad adiuvandum*" in primo grado per il soggetto titolare di posizione autonoma (cfr. Cons. Stato, sez. III, 14 dicembre 2016, n.5268).

Non vi è alcuna ragione, invece, per estromettere dal giudizio gli interventori *adadiuvandum*, in quanto si tratta delle imprese (ovvero delle loro organizzazioni sindacali) che conferiscono i rifiuti nella discarica di Torre Caprarica e che quindi hanno un evidente interesse alla prosecuzione della sua attività.

In questo caso, si tratta però di una posizione derivata e "dipendente" da quella di LA, o comunque di un interesse di fatto il quale avrebbe consentito loro di intervenire *ad opponendum* anche in primo grado, a sostegno delle ragioni rappresentate dall'amministrazione provinciale autrice dell'atto impugnato e della società controinteressata.

14. Ciò posto, nel merito, va rilevato che, per l'effetto congiunto dell'appello di
e della riproposizione dei motivi assorbiti dal TAR da parte dei Comuni originari ricorrenti, è riemerso in appello l'intero *thema decidendum* oggetto del ricorso di primo grado.

15. Nell'ordine logico delle questioni si impone l'esame dell'eccezione di inammissibilità dell'impugnativa della d.d. n. 45/2018 per omessa notifica al Presidente della Provincia di Taranto, ai componenti del CTP e all'architetto Natile, dirigente della Provincia che ha adottato la determinazione impugnata.

Al riguardo, vanno condivise le argomentazioni del TAR secondo cui in capo a tali soggetti non è ravvisabile un interesse giuridicamente rilevante alla conservazione del provvedimento favorevole all'istanza di ampliamento presentata dalla società, né del parere reso dal CTP.

Tali considerazioni, tuttavia, non esauriscono la questione dell'omessa notifica ai predetti funzionari, in quanto uno dei motivi assorbiti dal TAR, e riproposto in appello, riguarda la pretesa nullità del provvedimento di VIA/AIA per effetto della nullità dell'atto di nomina dell'arch. Natile e dei componenti del CTP.

L'esame della questione verrà pertanto ripreso e completato in sede di scrutinio dei motivi assorbiti.

16. La società appellante si è poi doluta della reiezione dell'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado, per omessa notifica a tutte le amministrazioni che si erano espresse nel corso della Conferenza di servizi.

L'eccezione è stata respinta dal TAR, sull'assunto che l'estensione del contraddittorio anche a tali amministrazioni non fosse necessaria in quanto l'impugnazione non è stata rivolta avverso gli assenti e/o parvoli favorevoli da queste espressi, in seno alla Conferenza, ma ha investito soltanto la determinazione assunta dalla Provincia, per vizi suoi propri.

Si tratta di statuizioni condivisibili, conformi alla consolidata giurisprudenza amministrativa, secondo cui, nel caso di ricorso alla Conferenza di Servizi, il gravame deve essere notificato a tutte quelle amministrazioni che, nell'ambito della Conferenza, abbiano espresso pareri o determinazioni che si sarebbe dovuto impugnare autonomamente se gli stessi fossero stati adottati al di fuori di tale peculiare modulo procedimentale in quanto aventi uno specifico contenuto lesivo della sfera di interessi della parte ricorrente (sul punto, cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. IV, 14 luglio 2014, n. 3646).

A tali argomentazioni vanno tuttavia aggiunte alcune considerazioni sulla natura della Conferenza di servizi in quanto utili anche al fine di vagliare il merito dell'appello di

16.1. Il procedimento di cui si verte riguarda il giudizio di compatibilità ambientale (*ex art. 23 d.lgs. n. 152/2006 e legge della Regione Puglia n. 11/2001*) contestuale alla richiesta di

autorizzazione Integrata Ambientale (ex art. 29 *ter-sexies* d.lgs. n. 152/2006) e accertamento di compatibilità paesaggistica (ex art. 142 del d.lgs. 42/2004) della modifica sostanziale della preesistente autorizzazione relativa al III lotto della discarica per rifiuti speciali non pericolosi in località Torre Caprarica di Grottaglie, richiesta da _____ al dichiarato fine dell' "*ottimizzazione orografica*" dei profili attualmente autorizzati.

Ai sensi dell'art. 6, comma 14, del d.lgs. n. 152/2006 – nel testo vigente *ratione temporis*, ed applicabile alla fattispecie in quanto relativa ad "*attività di smaltimento o di recupero di rifiuti svolte nelle installazioni di cui all' articolo 6, comma 13*" – l'autorizzazione integrata ambientale "*ai sensi di quanto disposto dall'articolo 29-quater, comma 11, costituisce anche autorizzazione alla realizzazione o alla modifica, come disciplinato dall'articolo 208*".

Secondo la disposizione testé menzionata l'approvazione da parte della Regione, o dell'ente dalla stessa delegato, "*autorizza la realizzazione e gestione dell'impianto. L'approvazione sostituisce ad ogni effetto visti, pareri, autorizzazioni e concessioni di organi regionali, provinciali e comunali, costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico e comporta la dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità dei lavori*" (comma 6).

Secondo l'art. 29 *quater*, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, nel testo applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, l'autorità competente ai fini del rilascio dell'AIA, convoca una conferenza di servizi "*alla quale sono invitate le amministrazioni competenti in materia ambientale e comunque, nel caso di impianti di competenza statale, i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, della salute e dello sviluppo economico, oltre al soggetto richiedente l'autorizzazione, nonché, per le installazioni di competenza regionale, le altre amministrazioni competenti per il rilascio dei titoli abilitativi richiesti contestualmente al rilascio dell'AIA*".

La Conferenza "*ha luogo ai sensi degli articoli 14, 14-ter, commi da 1 a 3 e da 6 a 9, e 14-quater della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni*".

Il comma 6 della medesima disposizione stabilisce poi che "*Nell'ambito della Conferenza dei servizi di cui al comma 5, vengono acquisite le prescrizioni del sindaco di cui agli articoli 216 e 217 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, nonché la proposta dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, per le installazioni di competenza statale, o il parere delle Agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente, per le altre installazioni, per quanto riguarda le modalità di monitoraggio e controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente*".

Le disposizioni in esame vanno poi integrate con quelle del già richiamato art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006.

Il comma 2, di tale disposizione precisa infatti che *“Per le installazioni di cui all'articolo 6, comma 13, l'autorizzazione integrata ambientale sostituisce l'autorizzazione di cui al presente articolo. A tal fine, in relazione alle attività di smaltimento o di recupero dei rifiuti [...] b) se l'istanza non riguarda esclusivamente il rinnovo o l'adeguamento dell'autorizzazione all'esercizio, prevedendo invece nuove realizzazioni o modifiche, la partecipazione alla conferenza di servizi di cui all'articolo 29-quater, comma 5, è estesa a tutti i partecipanti alla conferenza di servizi di cui all'articolo 208, comma 3”*.

Ai senso dell'art. 208, comma 3 *“Alla conferenza dei servizi partecipano, con un preavviso di almeno 20 giorni, i responsabili degli uffici regionali competenti e i rappresentanti delle autorità d'ambito e degli enti locali sul cui territorio è realizzato l'impianto, nonché il richiedente l'autorizzazione o un suo rappresentante al fine di acquisire documenti, informazioni e chiarimenti”*.

Per quanto riguarda il procedimento di VIA, la legge della Regione Puglia, n. 11 del 12 aprile 2001, all'art. 5 – bis prevede che *“Per tutte le opere e gli interventi da sottoporre alle procedure previste dall'articolo 5, l'autorità competente per la procedura di VIA provvede al coordinamento dei procedimenti amministrativi e all'acquisizione unitaria degli atti autorizzativi necessari per la realizzazione del progetto, ai sensi di quanto stabilito dagli articoli 13, 14 e 15”*.

In particolare, secondo l'art. 15, *“1. Nell'ambito della procedura di VIA l'autorità competente indice obbligatoriamente, entro dieci giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di deposito degli elaborati sul BURP, una Conferenza di servizi per l'acquisizione degli atti necessari alla realizzazione del progetto.*

2. La Conferenza di servizi provvede all'esame del progetto e del SLA e si svolge con le modalità stabilite dall'articolo 14 e successivi della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento amministrativo), in quanto compatibili.

3. Le attività tecnico-istruttorie per la VIA sono svolte dall'ufficio competente, che acquisisce e valuta tutta la documentazione e le osservazioni presentate, avvalendosi del supporto tecnico consultivo del Comitato per la VIA. L'ufficio competente, entro il decimo giorno antecedente la conclusione dei lavori della Conferenza di servizi di cui ai commi 1 e 2, invia il parere espresso dal Comitato per la VIA alle amministrazioni convocate. Il parere è altresì inviato al proponente, che può fornire le proprie controdeduzioni nel termine di cinque giorni dalla data di ricevimento.

4. *In sede di Conferenza di servizi è acquisito il parere sull'impatto ambientale del progetto da parte degli enti di gestione delle aree naturali protette nazionali e regionali interessate.*

5. *In ogni caso, i lavori della Conferenza di servizi si concludono almeno quindici giorni prima della data di scadenza del termine per l'adozione del provvedimento di VIA'.*

16.2. Avuto riguardo alle disposizioni testé riportate, emerge che la partecipazione del Comune di Grottaglie alla Conferenza di Servizi, pur obbligatoria, non è avvenuta ai fini dell'acquisizione di uno titolo abilitativo specifico (parere, nulla-osta o altro atto di assenso comunque denominato), bensì per acquisirne le valutazioni, in linea con la natura istruttoria che la giurisprudenza usualmente attribuisce a tale modulo procedimentale ai fini dell'autorizzazione degli impianti di cui trattasi (cfr., ad esempio, in relazione all'omologa previsione contenuta nell'art. 27 del d.lgs. n. 22 del 5 febbraio 1997, Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2004, n. 3505).

Diversamente è a dirsi, invece, ad esempio, per la Regione Puglia, il cui intervento, in seno alla Conferenza, è avvenuto al fine di acquisire “*uno degli atti necessari alla realizzazione del progetto*” (il parere paesaggistico), sicché, rispetto ad essa, la determinazione impugnata si pone effettivamente come una decisione pluristrutturata.

Poiché la partecipazione del Comune ha una mera valenza istruttoria, un eventuale parere contrario di tale ente all'intervento oggetto della Conferenza non è idoneo, di per sé, “*ad impedire la conclusione del procedimento solo perché quel parere è stato acquisito nell'ambito di una conferenza di servizi?*” (Cons. Stato, sez. VI, 4 giugno 2004, n. 4505).

A maggior ragione tali considerazioni valgono, nel caso di specie, per il Comune limitrofo di San Marzano di San Giuseppe, la cui convocazione è avvenuta non già per un obbligo previsto *ex lege*, ma per una autonoma determinazione della Provincia.

In tal caso, è ancora più evidente che una partecipazione discrezionalmente decisa dall'autorità procedente, al solo fine di arricchire il quadro conoscitivo utile alla decisione, non può incidere sulla natura e sulla struttura della Conferenza, quale tipizzata *ex lege*, né tantomeno determinare, in caso di “dissenso”, l'effetto di spostamento della competenza in capo al Consiglio dei Ministri, secondo il meccanismo previsto dall'art. 14 - *quater*, comma 3, della l. n. 241/90, nel testo all'epoca vigente (cfr., Cons. Stato, sez. VI, sentenza n. 6480 del 6 settembre 2010).

Va peraltro soggiunto che, anche nell'ambito delle Conferenze integralmente decisorie, va attentamente valutato su quali basi il Comune costituisca una amministrazione specificamente preposta “*alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico-artistico o alla tutela della salute e della pubblica incolumità*” (una risalente giurisprudenza di questo Consiglio assegna ad esempio tale qualificazione alle sole amministrazioni statali – cfr. Cons. Stato, sez. VI, 7 agosto 2003, n. 4568; 10 settembre 2008, n. 4333; cfr. anche sez. V, 17 gennaio 2011, n. 199),

A tal fine, non è sicuramente sufficiente il mero richiamo all'art. 13 del d.lgs. n. 267/2000, secondo cui “*Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*”.

In disparte il fatto che la stessa previsione del TUEL fa salve le attribuzione delle amministrazioni statali e regionali nelle stesse materie, a ben vedere è proprio la natura, ad un tempo generale ma territorialmente delimitata, delle competenze comunali, ad escludere che tale ente possa essere *tout court*annoverato tra le amministrazioni specificamente preposte alla tutela di interessi sensibili, nel senso fatto proprio dall'art. 14 – *quater* della l. n. 241/90 (nel testo anteriore alle modifiche apportata dal d.lgs. n. 127 del 2016).

E' poi evidente che l'interpretazione avallata dal TAR finirebbe per conferire al Comune, in ogni procedimento in cui venga in rilievo uno dei variegati interessi rimessi, in sede locale, alle sue cure, (anche considerando che, ai sensi dell'art. 118, comma 1 della Costituzione, è proprio ai Comuni che è attribuita la generalità delle funzioni amministrative, salvo diversa allocazione “*sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*”), una sorta di potere di veto, laddove invece, nell'ambito della Conferenza decisoria, sia nel previgente che nell'attuale modello, lo scopo del legislatore è stato quello di semplificare il processo decisionale.

Di tanto è espressione il primo comma del cit. art. 14- *quater* della l. n. 241/90 (nella versione vigente *ratione temporis*), secondo cui anche “il dissenso” dell'amministrazione

preposta alla tutela dell'interesse sensibile, deve comunque essere *“congruamente motivato”* oltre a recare *“le specifiche indicazioni delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso”*.

Un ragionamento analogo deve essere svolto anche per quanto riguarda la partecipazione alla Conferenza dell'ARPA Puglia e della ASL di Taranto.

Come già evidenziato, la partecipazione alla Conferenza delle Agenzie regionali e provinciali di protezione dell'Ambiente, per quanto attiene il procedimento di AIA, è prevista allo specifico fine di acquisire le prescrizioni relative a *“modalità di monitoraggio e controllo degli impianti e delle emissioni nell'ambiente”*.

Ogni altra considerazione, o valutazione, svolta da tale ente in seno alla Conferenza ha quindi natura puramente collaborativa e non è idonea a determinare lo spostamento di competenza in capo al Consiglio dei Ministri.

Ciò è appunto quanto avvenuto nel caso di specie, in cui le valutazioni di ARPA Puglia non hanno riguardato gli aspetti testé evidenziati, bensì ampie e articolate considerazioni, sotto diversi profili, in merito alla complessiva assentibilità del progetto di *“ottimizzazione orografica”*, in particolare sul piano ambientale (si è visto infatti che i due procedimenti, VIA e AIA, sono stati svolti contestualmente).

Per quanto, in particolare, riguarda il procedimento di AIA, va poi considerato che le Agenzie regionali di protezione dell'Ambiente - tenuto conto dei principi stabiliti in sede statale dal d.l. 4 dicembre 1993, n. 496 - conv. in l. con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 21 gennaio 1994, n. 61 - svolgono attività di natura tecnico scientifica a supporto delle funzioni pubbliche per la protezione dell'ambiente attribuite alle Regioni.

In linea con la normativa quadro statale, la legge regionale pugliese n. 6/1999, definisce l'Agenzia regionale per la protezione ambientale come un *“organo tecnico dell'amministrazione regionale dotato di personalità giuridica pubblica tecnico-giuridica, amministrativa e contabile”* (art. 2).

Di essa, si avvalgono *“La Regione, le Province e gli Enti gestori di aree protette, le Comunità montane ed i Comuni, per lo svolgimento delle funzioni in materia di prevenzione e ambiente di rispettiva competenza”* (art. 3, comma 1).

Per quanto qui interessa, l'Agenzia *“presta supporto per l'esame e l'istruttoria tecnica dei progetti sottoposti alle procedure di Valutazione d'impatto ambientale (VIA), ai sensi dell'articolo 6, comma 6, della legge regionale 12 aprile 2001, n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale)”* (art. 4,

comma 1, lett. o, della l.r. n. 6 del 1999), oltre a rendere le “prescrizioni” in materia di monitoraggio e controllo delle emissioni, nei procedimenti di rilascio dell’AIA.

E’ quindi evidente che ARPA Puglia, come le omologhe Agenzie istituite nelle altre Regioni, non è titolare di competenze decisorie in materia di realizzazione degli impianti di smaltimento rifiuti in quanto svolge esclusivamente un’attività di carattere tecnico scientifico a supporto degli enti cui spetta l’esercizio delle funzioni amministrative a tutela dell’ambiente, secondo le rispettive competenze.

Quanto detto vale anche per le ASL, la cui partecipazione alla Conferenza di Servizi non è contemplata né dall’art. 29 – *quater* del d.lgs. n. 152 del 2006, né dall’art. 208 del medesimo decreto.

Al riguardo, questo Consiglio, con la sentenza n. 983 dell’11 febbraio 2019, ha infatti avuto modo di chiarire che nell’ambito del procedimento per il rilascio dell’AIA (o della VIA) non è generalmente obbligatorio procedere alla valutazione di incidenza sanitaria (prescritta nelle sole ipotesi disciplinate dall’art. 9 della legge n. 221/2015) salvo che, in base al principio di precauzione, concrete evidenze istruttorie dimostrino la sussistenza di un serio pericolo per la salute pubblica.

Resta ovviamente fermo che, ove l’apporto consultivo dei predetti enti venga comunque acquisito, l’autorità procedente è tenuta ad un’autonoma valutazione dei pareri resi, perlomeno nell’ipotesi in cui intenda discostarsene.

A tale *modus procedendi*, nel caso di specie, la Provincia di Taranto si è peraltro formalmente attenuta, sebbene pervenendo a conclusioni che, come si esporrà più oltre, non appaiono condivisibili.

In definitiva, ed in sintesi, per concludere in merito ai rilievi di LA:

- il ricorso del Comune di Grottaglie non doveva essere notificato a tutte le amministrazioni che hanno partecipato alla Conferenza di Servizi;
- il primo motivo di ricorso instaurato in primo grado, avrebbe dovuto essere rigettato in quanto infondato.

17. La fondatezza dei rilievi svolti con il primo motivo d’appello comporta la necessità di esaminare i restanti motivi del ricorso di primo grado, assorbiti dal TAR.

Il primo ordine di rilievi riproposto in appello (rubricato in appello sub. III.2. *Nullità per difetto assoluto di attribuzione derivante da violazione delle norme in materia di poteri e competenze del Presidente della Provincia. – Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, commi 65 e ssI, della l. n. 56/2014, dell'art. 1, commi 49 e 50, l. n. 190/2012, degli artt. 2, 3 e 17 del d.lg. 39/2013, degli artt. 36, 46, 50, 51, 53 e 110 del d.lg.n. 267/2000, dell'art. 21-septies, l. n. 241/1990, dell'art. 97 Cost.. – Eccesso di potere*) si fonda sul seguente schema logico.

L'art. 1, comma 65, l. n. 56/2014 prevede che, in caso di cessazione dalla carica di Sindaco, il Presidente della Provincia decade immediatamente e sono invalidi tutti gli atti adottati dallo stesso dopo la decadenza (il Comune di Grottaglie richiama, al riguardo Cons. Stato, sez. V, 6 settembre 2017, n. 4227).

Il dott. Tamburano deve ritenersi decaduto dalla sua funzione di Presidente del Consiglio Provinciale di Taranto nel giorno dell'elezione (o, a tutto voler concedere, della nomina) del nuovo Sindaco di Massafra ai sensi dell'art. 1, comma 65, l. n. 56/2014, avvenuta il 5 giugno 2016, con la conseguenza che da tale data debbono considerarsi invalidi tutti gli atti da questi adottati.

Tra essi vi figura anche la nomina del funzionario che ha adottato il provvedimento impugnato (arch. Natile). In particolare, la nomina di questo dirigente dovrebbe considerarsi nulla per difetto assoluto di attribuzione e tale nullità si trasmetterebbe anche al provvedimento di cui oggi si controverte.

Né potrebbe invocare il proprio legittimo affidamento sulla sussistenza e sulla validità dei poteri di tale dirigente (secondo la teoria del c.d. funzionario di fatto), in quanto, da un lato, la decadenza dei poteri del dott. Tamburano era circostanza nota (avendo formato oggetto di discussione in numerosi articoli pubblicati su quotidiani locali), dall'altro, la conservazione degli atti adottati da c.d. funzionario di fatto non è applicabile a quelli che incidano negativamente sulla sfera giuridica di terzi.

Secondo tale linea di ragionamento, sarebbe poi nullo anche l'atto di rinnovazione del CTP che ha espresso il parere sul quale si è fondato il provvedimento impugnato.

17.1. Ciò posto, ricorda il Collegio che la teoria del cosiddetto "funzionario di fatto" consiste sostanzialmente nel riconoscimento della legittimità dell'esercizio delle funzioni

da parte di un organo o di un soggetto pur in mancanza di una regolare investitura, e degli atti emessi nell'esercizio di tali funzioni.

Essa trova applicazione solo allorquando si tratti di esercizio di funzioni essenziali e/o indifferibili, che per loro natura riguardino i terzi con efficacia immediata e diretta, e si fonda sull'esigenza di garantire i diritti del privato o dei terzi che, in buona fede, vengono a contatto col funzionario medesimo.

L'istituto trova però due ordini di limiti, l'uno derivante dal fatto che l'interessato insorga negando il potere del funzionario che ha emesso l'atto, e l'altro derivante dall'esigenza di tutela della buona fede del terzo.

Il problema della sorte degli atti adottati dal funzionario di fatto è stato quindi risolto nel senso dell'affermazione del principio di conservazione dei valori giuridici, almeno fino al momento in cui non si dichiara la nullità dell'atto di investitura o non venga annullato l'atto di investitura illegittimo.

Tale istituto, pertanto, *“elide la rilevanza della illegittimità o della mancanza dell'atto di investitura, salvo che l'atto di investitura non venga impugnato insieme all'atto adottato dal titolare apparente dell'ufficio”* (da ultimo, Cons. Stato Sez. V, 6 novembre 2017, n. 5092).

Nel caso di specie, gli atti di nomina che si assumono nulli (ovvero, la nomina dell'arch. Natile e il rinnovo del CTP), non sono stati né formalmente né sostanzialmente impugnati dal Comune di Grottaglie, essendo comunque mancata l'intimazione in giudizio di tutti i soggetti (presidente della Provincia, arch. Natile e componenti del CTP) dei quali è contestata la regolare investitura.

Va poi ricordato che, secondo l'art. 31, comma 4, c.p.a., anche la domanda di accertamento delle nullità prevista dalla legge è sottoposta ad un termine di decadenza senza che, a tale omissione, possa sopperire il rilievo d'ufficio da parte del giudice, il quale opera solo per l'ipotesi in cui tale questione non sia stata dedotta o comunque introdotta in giudizio dalla parte ricorrente.

Diversamente opinando, non avrebbe senso la testé richiamata previsione di cui all'art. 31, comma 4, c.p.a., di un termine decadenziale, il quale risulterebbe aggirato (in termini Cons. Stato, sez. IV, 12 novembre 2015, n. 5158).

Va infine soggiunto che ai fini dell'ammissibilità della surrichiamata prospettazione dei Comuni ricorrenti non varrebbe nemmeno la riqualificazione delle doglianze in termini di incompetenza del dirigente della Provincia che ha adottato l'atto impugnato, ovvero del CTP che ha adottato il parere presupposto.

Al riguardo, questo Consiglio, nella decisione testé menzionata, n. 5092 del 2017, ha escluso la trasmissione della nullità dell'atto di investitura nell'ufficio agli atti adottati dal funzionario apparente, *“sicché questi ultimi debbono intendersi non nulli, ma annullabili per incompetenza derivante dal difetto di legittimazione del titolare apparente dell'organo”* (Cons. Stato Sez. V, 06/11/2017, n. 5092).

Tuttavia, nel caso di specie, anche a volere considerare il vizio di nullità in termini di difetto di competenza per illegittimità derivata, l'esame di tale censura comporterebbe pur sempre la necessità di valutare la validità e/o legittimità dei presupposti atti di investitura, che, come detto, non sono stati impugnati. Inoltre la relativa statuizione (non importa se in via principale o incidentale) ridonderebbe in danno e/o a favore di soggetti che non sono stati mai ritualmente invocati in giudizio.

17.2. E' poi infondato anche l'ulteriore vizio, di natura procedimentale, che i Comuni ravvisano nel fatto che, dopo l'originario preavviso di rigetto, tutta la fase conclusiva del procedimento sia stata condotta dalla Provincia con la loro totale pretermissione.

Al riguardo è vero che, secondo la giurisprudenza amministrativa, formatasi in materia di Conferenza decisoria, essendo quest'ultima l'indefettibile sede procedimentale nella quale devono essere espressi tutti gli atti di assenso comunque necessari alla realizzazione dell'intervento, eventuali situazioni sopravvenute (ivi compreso l'esercizio dello *ius poenitendi* di uno dei partecipanti alla Conferenza) comporta la necessità per l'amministrazione procedente di valutare se indire una nuova Conferenza (sul punto, cfr. Cons. Stato, sez. V, 27 agosto 2014, n. 4374).

In tal senso, depone oggi espressamente l'art. 14 – *quater*, comma 3, della l. n. 241/90, come sostituito dal d.lgs. n. 127 del 2016, secondo cui *“Le amministrazioni i cui atti sono sostituiti dalla determinazione motivata di conclusione della conferenza possono sollecitare con congrua motivazione l'amministrazione procedente ad assumere, previa indizione di una nuova conferenza, determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-nonies. Possono altresì sollecitarla, purché*

abbiano partecipato, anche per il tramite del rappresentante di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 14-ter, alla conferenza di servizi o si siano espresse nei termini, ad assumere determinazioni in via di autotutela ai sensi dell'articolo 21-quinquies”.

Tuttavia, nel caso di specie - in disparte la questione dell'effettiva natura della Conferenza di servizi in esame - è dirimente la circostanza che il Comitato Tecnico Provinciale sia un organo consultivo interno alla stessa Provincia (cfr., al riguardo l'art. 5, comma 9, della legge della Regione Puglia n. 30 del 1986).

Non vi è stata quindi alcuna rideterminazione da parte di uno degli enti partecipanti tale da richiedere la riconvocazione della Conferenza di Servizi, bensì semplicemente un approfondimento istruttorio interno della stessa amministrazione competente alla decisione finale che, al fine di vagliare le controdeduzioni di _____ al preavviso di rigetto, ha chiesto un nuovo parere al CTP, del quale peraltro, secondo la legislazione regionale, è tenuto obbligatoriamente ad avvalersi.

18. E' infine possibile passare allo scrutinio dei vizi di carattere sostanziale.

Il Collegio reputa fondati i rilievi dei Comuni originari ricorrenti che hanno ravvisato nelle determinazioni della Provincia evidenti profili di illogicità e irragionevolezza.

Al riguardo, valga quanto segue.

18.1. La domanda di _____ come già ricordato, è stata formalmente avanzata al fine di pervenire all' *“ottimizzazione orografica”* del III lotto del sito di discarica.

La Provincia ha ritenuto che l'unica opzione percorribile fosse quella di abbancare sul sedime di discarica esistenti ulteriori quantità di rifiuti, per un totale di 1.580.000 mc, sopraelevando la quota di conferimento di 15 metri e prolungando il ciclo di vita dell'impianto di ulteriori 5 anni dalla data di esaurimento della volumetria attualmente autorizzata.

In tal senso, si riportano i passaggi rilevanti del provvedimento impugnato:

“l'opzione zero, analizzata nello Studio di Impatto Ambientale (SLA), cioè il non realizzare l'intervento, determinerebbe, in un orizzonte a breve e lungo termine, il non regolare deflusso delle acque meteoriche di ruscellamento causando potenziali aree di ristagno delle acque meteoriche nel corpo della discarica;

- l'ottimizzazione orografica senza modificare i quantitativi di rifiuto autorizzato non è tecnicamente perseguibile dato che quest'ultima sarebbe ottenibile solo tramite l'ipotetica rimozione del rifiuto dalle zone

perimetrali della discarica e successivo riporto nella parte centrale, con tutti i risvolti negativi dell'operazione (gestione degli impatti sull'ambiente). Inoltre, la ricarica dei rifiuti locale/ settoriale non può garantire con certezza il rispetto delle pendenze necessarie anche nella fase di post-chiusura della discarica, ad assestamenti avvenuti, presentandosi quale soluzione estemporanea;

- l'alternativa progettuale per la riprofilatura della discarica con l'utilizzo di inerti anziché con i rifiuti determinerebbe, in considerazione del maggior peso specifico del materiale, maggiori rischi per la stabilità delle tubazioni di raccolta del percolato e del fondo della discarica nonché consumo di materia prima e impatti ambientali legati alle operazioni di scavo;

- l'utilizzo dei rifiuti, ancor più in presenza della frazione organica stabilizzata dello stesso (FOS), è una buona prassi progettuale che è frequentemente adottata per interventi simili a quelli in oggetto;

- l'intervento di riprofilatura, elaborato sulla base del rispetto di consolidati riferimenti di settore, trova altresì un positivo riscontro tecnico in un procedimento analogo (rif. sentenza del TAR Puglia n°127/2017 - sezione prima); dalla lettura della citata sentenza si evince, tra l'altro, che per quanto attiene la riprofilatura di una discarica per rifiuti speciali non pericolosi, "la conformazione a panettone risulta essere ottimale per la gestione delle acque meteoriche incidenti sul corpo della discarica".

Non è oggetto di contestazione che l'autorizzazione originaria, nella cui titolarità

è succeduta, prevedesse l'obbligo di garantire il regolare deflusso delle acque meteoriche anche nella fase di post chiusura, per almeno trenta anni.

Del resto, a tal fine, il d.lgs. n. 36 del 2003, prescrive anche l'appostamento di congrue garanzie finanziarie unitamente all'elaborazione di un piano di gestione operativa e finanziaria che ha riguardo anche, se non soprattutto, alla fase di post – chiusura (cfr. l'art. 8 del d.lgs. n. 36 del 2003).

L'unico tema che poteva venire in rilievo in sede di autorizzazione della variante richiesta era quindi squisitamente tecnico e riguardava l'individuazione delle misure più idonee alla corretta gestione della discarica nella fase di post-chiusura.

Orbene, pare al Collegio che le opzioni alternative a quelle dell'abbancamento di una ulteriore ingente mole di rifiuti speciali, non siano state sufficientemente indagate e che, al riguardo, la Provincia di Taranto si sia genericamente limitata ad evocare maggiori impatti negativi sull'ambiente di tali soluzioni alternative, sposando interamente le tesi propugnate nella documentazione allegata all'istanza AIA (cfr. in particolare Relazione tecnica AIA e

Dossier tecnico, doc. 2 ed doc. 26 in primo grado; cfr. anche, doc. 40, Analisi tecnica, sempre depositato da), in cui si assume l'eccessivo sovraccarico determinato dal materiale inerte e il maggiore spreco di risorse ambientali.

In particolare, non è chiaro perché siano state del tutto escluse le soluzioni poste in essere dalla per far fronte al medesimo problema quale verificatosi nei lotto I e II della discarica di Grottaglie.

Come ricordato dal consulente tecnico dei Comuni ricorrenti, prof. Erio Pasqualini (doc. n. 41 depositato dai ricorrenti in primo grado), è stata la stessa , a pagina 29 e 30 del documento denominato Annesso I – Hystory Case, allegato alla Relazione tecnica AIA, ad affermare:

“Il corpo rifiuti dei Lotti I e II è stato oggetto in passato di diverse riprofilature (con rimozione dei teli provvisori e successivi ripristini) per compensare i cali registrati che non garantiscono il regolare deflusso delle acque. L'attuale configurazione morfologica del I e II Lotto con pendenze mediamente superiori al 5% favorisce il deflusso delle acque meteoriche, ad esclusione di una porzione limitata di discarica stimabile in circa 4.500 mq, presso l'angolo Sud-Est della discarica che presenta pendenze dell'ordine dei millesimi percentuali.

Per far fronte a tale problematica nella relazione tecnica di chiusura, allegata alla comunicazione prot. 538 del 21.3.2016 inviata alla provincia di Taranto, ha avanzato la proposta di depositare sul manto provvisorio in HDPE strati di materiale inerte in misura maggiore rispetto a quelli previsti dal D.lgs. 36/03, in modo da ottenere il ripristino delle pendenze necessarie a garantire il corretto allontanamento delle acque meteoriche”.

In linea di principio, quindi, per garantire il regolare deflusso delle acque meteoriche non occorre necessariamente incrementare la volumetria di discarica.

Viene quindi fatto di chiedersi perché, nel caso di specie, non sia tecnicamente possibile operare come già fatto nel Lotto I, con la riprofilatura del corpo rifiuti associata alla rimozione dei teli provvisori e al loro successivo ripristino, o come previsto per il Lotto II con il riporto di strati di materiale inerte.

Al riguardo, ad esempio, le più volte evocate Linee Guida delle Regione Lombardia per la progettazione e gestione sostenibile delle discariche (richiamate nella documentazione AIA e nella memoria tecnica di si limitano a stabilire che le pendenze di fine

conferimento debbano essere progettate per garantire una pendenza minima di almeno il 5%, ma non già che, per ovviare ad un errore progettuale, tale obiettivo possa essere conseguito in modo soddisfacente solo attraverso l'abbancamento di ulteriori rifiuti.

In ogni caso, anche nel corso del presente processo, non è stata fornita una specifica dimostrazione relativa alla necessità di aumentare la volumetria del III lotto esattamente nella misura individuata da _____, la quale, di fatto, per la sua entità, configura una nuova discarica al di sopra di quella esistente.

Al riguardo, occorre in particolare considerare che ai sensi dell'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2003, la verifica della conformità delle morfologia di una discarica - "*e, in particolare, della capacità di allontanamento delle acque meteoriche*" - al progetto autorizzato, è un adempimento specifico della fase di chiusura.

Di talché non è chiaro come una modifica funzionale alla corretta chiusura della discarica, e quindi funzionale alla fase di post - gestione, abbia condotto invece alla programmazione del prolungamento dell'esercizio operativo di ben cinque anni.

Per completezza, quale utile dato di raffronto, si evidenzia che, nel precedente citato dalla Provincia di Taranto (ovvero la sentenza del TAR per la Puglia n. 127 del 9 febbraio 2017, confermata dalla sentenza di questo Consiglio n. 3972 del 28 giugno 2018) si verteva in ordine ad una variazione morfologica implicante un aumento di soli 72.000 mc di rifiuti speciali non pericolosi, notevolmente inferiore alla volumetria di cui oggi si verte, pari ad 1.580.000 mc.

Infine, una ragionevole spiegazione dell'ineluttabilità di tale opzione (dal punto di vista tecnico - ambientale) non si rinviene nemmeno nella "memoria tecnica" depositata in primo grado da _____ a firma del prof. Raffaello Cossu laddove questi, da un lato, si è limitato ad affermare che "*l'incremento del volume (necessario per garantire il 5% di pendenza) rappresenta un'opportunità per la comunità in primis. In campo ambientale queste sinergie sono normali e frequenti*" (pag. 19 e ss.), e dall'altro che le soluzioni alternative proposte dai ricorrenti sono "assurde" dal punto di vista tecnico, ambientale ed economico.

In particolare, secondo detto consulente, la prima soluzione (quella della riprofilatura dei volumi esistenti) creerebbe delle zone di vuoto al di sotto del piano di campagna, mentre il conferimento di inerti sarebbe "*insostenibile ambientalmente (spreco di risorse) ed economicamente*".

Premesso che della convenienza economica di una soluzione non è più possibile discettare in sede di assolvimento di un obbligo già assunto con il rilascio dell'autorizzazione originaria, nessuna specifica deduzione risulta tuttavia formulata dal prof. Cossu in ordine alla (asserita) non praticabilità per il III lotto delle soluzioni già seguite dalla stessa

per assicurare la corretta post-gestione dei lotti I e II (cfr., in particolare, la tabella II, pag. 27 e ss. della relazione del prof. Cossu, doc. 48 deposito di primo grado di

Infine, lo stesso perito di parte appellante ha sostanzialmente confermato quanto rappresentato dall'ing. Pasqualini e cioè che non è la sopraelevazione di per sé a garantire il regolare deflusso delle acque meteoriche. A tal fine sarà infatti comunque necessario prevedere specifici interventi da mettere in atto una volta completata la sopraelevazione poiché la pendenza ottimale della discarica può essere garantita solo dagli interventi che saranno messi in atto nella fase successiva al completamento della sopraelevazione, dal momento che possono – e devono - essere realizzati solo dopo aver osservato gli effettivi cedimenti verificatisi nelle diverse parti del corpo rifiuti.

19. In definitiva, l'accoglimento dei motivi riproposti (come descritto innanzi sub punto 18), rende superfluo l'esame degli ulteriori motivi di appello, il quale – fermo quanto affermato innanzi sub punto 16 - deve essere rigettato, con la conseguente conferma, sia pure con diversa motivazione, della sentenza pronunciata in primo grado.

La complessità della vicenda, giustifica, peraltro, l'integrale compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, di cui in premessa, lo respinge e, per l'effetto, conferma, con diversa motivazione, la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti le spese di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente FF

Leonardo Spagnoletti, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Silvia Martino

IL PRESIDENTE

Oberdan Forlenza

IL SEGRETARIO