

Valutazione di impatto ambientale coordinata all'autorizzazione integrata ambientale afferente ad un progetto di ampliamento di attività di discarica rifiuti

Cons. Stato, Sez. IV 9 febbraio 2021, n. 1191 - Giovagnoli, pres.; Caponigro, est. - Comune di Canosa di Puglia (avv.ti Pellegrino e Di Donna) c. Regione Puglia (avv. Colelli) ed a.

Ambiente - Valutazione di impatto ambientale coordinata all'autorizzazione integrata ambientale afferente ad un progetto di ampliamento di attività di discarica rifiuti.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Il T.a.r. per la Puglia, Sede di Bari, Sezione Prima, con le sentenze nn. 1134 e 1135 del 2018, ha respinto i ricorsi proposti, rispettivamente, dal Comune di Minervino Murge e dal Comune di Canosa di Puglia, avverso la determina dirigenziale della Provincia di Barletta – Andria – Trani n. 1016 del 25 agosto 2017, recante recepimento degli atti della Conferenza di Servizi indetta, ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 ss. l. n. 241/90, per la valutazione di impatto ambientale coordinata all'autorizzazione integrata ambientale, afferente a progetto di ampliamento di attività di discarica rifiuti non pericolosi, proposto dalla Bleu srl, mediante realizzazione di un nuovo impianto in località Tufarelle tra i Comuni di Minervino Murge e di Canosa di Puglia.

2. Il Comune di Canosa di Puglia – nel premettere che, con determinazione dirigenziale n. 1016 del 25 agosto 2017, l'Amministrazione provinciale procedente, sulla base delle posizioni prevalenti emerse nella conferenza di servizi, nella quale il Comune ha formulato il proprio motivato dissenso, ha espresso giudizio favorevole di compatibilità ambientale del proposto ampliamento di discarica, contestualmente rilasciando il nuovo provvedimento di VIA ed AIA – ha proposto l'appello R.G. n. 8188 del 2018, articolando i seguenti motivi di impugnativa:

Error in iudicando: violazione degli artt. 14 ter e 14 quater legge n. 241 del 1990; violazione degli artt. 3 ter, 3 quater, 3 quinquies, comma 1, 4, comma 4, lett. b) e c), 5, comma 1, lett. b) e c), 6, commi 5 e 16, 22, comma 3, 25 e 26, 29 bis, 29 ter, 29 sexies e 29 undecies, d.lgs. n. 152 del 2006. Eccesso di potere per completa omissione e travisamento di presupposti di fatto, nonché per grave difetto d'istruttoria. Violazione dei principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione dei danni, del principio “chi inquina paga”, dello sviluppo sostenibile, del principio di solidarietà. Contraddittorietà, irragionevolezza e illogicità manifeste. Sviamento e malgoverno.

La questione nodale, relativa alla grave situazione ambientale ed impiantistica del sito di intervento – ubicato in località Tufarelle, su cui insistono in aderenza tre impianti di discarica e smaltimenti dei rifiuti, anche pericolosi, tra cui la discarica Bleu, la discarica Cobema e l'impianto di trattamento Solvic – non sarebbe stata affrontata e superata nella conferenza di servizi svolta dalla Provincia BAT.

In particolare, non sarebbero state discusse in sede di conferenza le seguenti criticità tuttora irrisolte:

- la pendente procedura di caratterizzazione ambientale del comprensorio in località Tufarelle, per superamento delle soglie di contaminazione delle falde acquifere;
- l'accertamento del carico inquinante prodotto dalla piattaforma Solvic;
- l'avviata procedura di infrazione comunitaria per il completamento delle operazioni di chiusura definitiva della discarica Cobema, ancora oggi considerata in “stato di abbandono” dalla Arpa Puglia.

Di qui, la grave lacunosità istruttoria che avrebbe inficiato il giudizio di compatibilità ambientale dell'ampliamento della discarica Bleu, contenuto nel provvedimento conclusivo n. 1016 del 25 agosto 2017.

Tale deficit non potrebbe essere sanato con una sorta di “soccorso istruttorio processuale”, costituito dalla relazione postuma dell'ARPA Puglia del 27 febbraio 2018, vale a dire di diversi mesi successiva alla chiusura della conferenza di servizi e finalizzata a riscontrare la richiesta di “approfondimento istruttorio” proveniente dall'Ufficio legale della stessa Arpa.

La criticità ambientale dell'area, di cui la conferenza avrebbe omissso il doveroso approfondimento risulterebbe per *tabulas* dalla situazione dell'area stessa e, soprattutto, dagli impianti di discarica esistenti nell'area (piattaforma Solvic, discarica Cobema).

Error in iudicando: violazione degli artt. 63 e 64 d.lgs. n. 152 del 2006; violazione dell'art. 12, commi 6 e 7, d.m. MATTM 25.10.2016. Nullità per difetto assoluto di attribuzione ex art. 21 septies lege n. 241 del 1990. Illegittimità per incompetenza relativa ex art. 21 octies legge n. 241 del 1990. Eccesso di potere per carenza assoluta d'istruttoria, travisamento dei presupposti in fatto e diritto. Sviamento e malgoverno.



La delega di firma conferita per l'Autorità di bacino della Puglia, in conformità all'art. 12, comma 7, del d.m. 25 ottobre 2016, avrebbe potuto autonomamente esplicarsi soltanto con riguardo agli atti ordinari dell'Autorità, mentre dovrebbe ritenersi riservato al Segretario Generale dell'Autorità di bacino del Distretto Idrografico dell'Italia Meridionale ogni approfondimento nonché il relativo assenso su tutti i pareri che attendono alla verifica di compatibilità di interventi afferenti ai piani di bacino.

Error in iudicando: violazione dell'art. 5, comma 1, lett. p), d.lgs. n. 152 del 2006; violazione dell'allegato VIII, punto 5.4, d.lgs. n. 152 del 2006; violazione dell'art. 1, L.R. n. 3 del 2014 e dell'art. 7 L.R. n. 17 del 2007. Incompetenza assoluta della Provincia BAT. Nullità ex art. 21 septies legge n. 241 del 1990. Sviamento e malgoverno.

La Provincia BAT sarebbe incompetente a provvedere all'istruttoria in conferenza di servizi e al rilascio del provvedimento abilitativo di modifica sostanziale dell'AIA richiesto dalla Bleu srl, dovendo individuarsi nella Regione Puglia l'Amministrazione procedente ex art. 5, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 152 del 2006.

3. Il Comune di Minervino Murge – nel premettere che nella contrada Tufarelle insistono a pochi metri di distanza l'uno dall'altro impianti di raccolta, stoccaggio, trattamento e smaltimento di rifiuti speciali che, unitamente ad altre fonti inquinanti, compromettono in modo grave l'equilibrio ecologico dell'area rurale (in particolare, insistono la discarica per rifiuti speciali Bleu, la discarica per rifiuti speciali Cobema e l'impianto industriale per il trattamento e la depurazione di rifiuti liquidi speciali di frantoio oleario Solvic) – ha proposto l'appello R.G. n. 9901 del 2018, con cui ha articolato i seguenti motivi di impugnativa:

Errori in iudicando. Sulla illegittimità del capo 9 della sentenza impugnata.

L'istruttoria nel procedimento amministrativo per cui è appello avrebbe colpevolmente ignorato il grave stato di inquinamento che colpisce la contrada Tufarelle e le acque che la attraversano in superficie e nel sottosuolo.

L'area territoriale oggetto dell'istanza di autorizzazione all'ampliamento della discarica Bleu sarebbe già stata censita come sito inquinato dall'ARPA Puglia.

Il giudice di primo grado tacerebbe la rilevanza delle inoppugnate prove offerte dal Comune di Minervino Murge sull'inquinamento ambientale della contrada Tufarelle e rinvierebbe alla relazione ARPA del 27 febbraio 2018, di sei mesi successiva alla conclusione del procedimento amministrativo, in cui sarebbe taciuta la circostanza che, alla data dei campionamenti unilaterali, la discarica Cobema sarebbe stata già oggetto di procedura di infrazione della Commissione europea per inottemperanza dell'obbligo di bonifica e di ripristino ambientale dopo la cessazione dell'attività e l'abbandono dell'impianto.

L'inquinamento ambientale di contrada Tufarelle sarebbe stato provato dalla Procura della Repubblica, sebbene non ne sia stato identificato il responsabile, il che renderebbe illegittima la determinazione contestata alla luce del principio comunitario di precauzione.

Errori in iudicando. Sulla illegittimità del capo 8 della sentenza impugnata.

Bleu ha proposto una prima istanza in data 4 agosto 2008 per l'ampliamento della discarica in discorso, ma la richiesta è stata respinta all'esito del parere contrario dell'ARPA Puglia motivato nella conferenza di servizi del 24 luglio 2012.

L'Arpa Puglia, nel nuovo procedimento di ampliamento della discarica proposto dalla Bleu avrebbe incomprensibilmente capovolto la propria opinione, rendendo un parere favorevole in forza di argomentazioni del tutto disancorate dalla realtà ed all'apparenza ignare della obiettiva contaminazione ambientale della contrada Tufarelle.

Sarebbe stato violato il giudicato formatosi sulla sentenza del Consiglio di Stato n. 3000 del 2016, nonché sussisterebbe una manifesta contraddittorietà del parere ARPA reso nel luglio 2017 rispetto a quello contrario risalente al 2012, senza che nel frattempo siano state avviate opere di bonifica del suolo, del sottosuolo e delle acque contaminate in Contrada Tufarelle, area rurale definita "sito inquinato" dalla stessa ARPA Puglia giusta informativa del 7 novembre 2013.

Sulla illegittimità del capo 6 della sentenza. Violazione del rapporto di delegazione in materia di apertura o ampliamento di discariche rifiuti. Violazione dell'art. 12 delle preleggi.

La Regione Puglia sarebbe la sola Autorità competente per legge ad autorizzare l'apertura o l'ampliamento di discariche che ricevono rifiuti urbani o assimilabili agli urbani.

Errori in iudicando. Sulla illegittimità del capo II della sentenza impugnata.

La delega di firma, conferita dal Segretario Generale dell'Autorità di Bacino del Distretto idrografico dell'Italia Meridionale con nota del 22 febbraio 2017, non riguarda, né potrebbe riguardare, i pareri sulla sicurezza idraulica degli interventi edilizi nel territorio pugliese, per cui l'atto sarebbe viziato da eccesso di delega.

4. Le controparti si sono costituite in giudizio in entrambi i ricorsi per resistere agli appelli, contestando le argomentazioni svolte dai Comuni appellanti e concludendo per il rigetto dei gravami.

4.1. La Provincia di Barletta Andria Trani ha dedotto alcuni profili di inammissibilità dell'appello proposto dal Comune di Canosa di Puglia, in quanto gran parte del gravame afferirebbe a differenti procedimenti amministrativi nonché ha sostenuto che il Comune di Minervino Murge non avrebbe contestato in primo grado il difetto d'istruttoria inerente l'inquinamento ambientale della contrada Tufarelle.

4.2. La Bleu s.r.l. ha ugualmente prospettato la violazione del divieto dei *nova* in appello ai sensi dell'art. 104 c.p.a. Ha altresì eccepito l'inammissibilità del ricorso proposto in primo grado dal Comune di Canosa di Puglia, in quanto non è il

Comune in cui l'impianto deve essere collocato, essendo lo stesso localizzato nel Comune di Minervino Murge; ha inoltre eccepito l'inammissibilità del secondo motivo di ricorso per omessa impugnazione della nota regionale n. 1099 del 2016. La Società controinteressata ha ancora eccepito che il ricorso proposto in primo grado dal Comune di Minervino Murge avverso le note della Regione Puglia n. 11405 del 14 novembre 2016 e 12628 del 17 novembre 2016 sarebbe irricevibile per tardività nonché ha eccepito l'omessa notifica del ricorso alla ASL Bat e all'Autorità di Bacino, che hanno espresso parere favorevole nella conferenza di servizi, ed alla Solvic.

4.3. L'Autorità di Bacino – Distretto Idrografico dell'Appennino Meridionale ha eccepito l'inammissibilità dell'appello proposto dal Comune di Minervino Murge, in quanto, in violazione dell'art. 101 c.p.a., ometterebbe di indicare l'Autorità di Bacino, che è stata parte nel precedente giudizio e nei cui confronti l'impugnazione è proposta.

4.4. Il Comune di Minervino Murge, con la memoria conclusionale del 9 novembre 2020, ha dedotto il tardivo deposito, da parte della Bleu s.r.l., della documentazione in data 30 ottobre 2020 ed ha richiamato l'omologa eccezione di tardività formulata con riferimento alla produzione in data 10 maggio 2019. Parimenti, l'Arpa ha dedotto la tardiva produzione documentale da parte del Comune di Canosa di Puglia ed il Comune di Canosa di Puglia ha chiesto lo stralcio della relazione integrativa dell'Arpa a chiarimento della relazione già depositata in giudizio.

5. Il Comune di Canosa di Puglia ha rappresentato che, nelle more del giudizio, la discarica per cui è causa è passata dal Bleu s.r.l. a Dupont Energetica s.p.a. in forza di atto di fusione per incorporazione del 13 luglio 2020 e che, su istanza di queste ultime, la Provincia BAT ha adottato la determinazione n. 655 del 12 agosto 2020, con cui, per un verso, ha disposto di volturare a favore della subentrante Dupont Energetica l'AIA rilasciata con la determinazione dirigenziale n. 1016 del 2017, oggetto del presente giudizio di appello, per altro verso, ha autorizzato una consistente modifica mediante l'aumento del 40% della capacità annuale di smaltimento della discarica, portandola dagli attuali 100.000 t/a a 140.000 t/a.

Il Comune di Canosa di Puglia ha altresì evidenziato di avere impugnato tale atto dinanzi al Tar Puglia, sia in via cautelativa che per ulteriori vizi propri,

6. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, con atto del 27 dicembre 2018, ha comunicato al Comune di Canosa di Puglia l'inammissibilità, per mancanza di competenza dell'ente comunale ai sensi dell'art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990, dell'opposizione avverso il procedimento in contestazione.

7. Questa Sezione, con l'ordinanza 25 ottobre 2019, n. 7274, in via preliminare, ha disposto la riunione dei giudizi relativi agli appelli in epigrafe, in quanto gli stessi, sebbene proposti avverso sentenze differenti, concernono una identica questione controversa, sicché si presentano avvinti da una totale connessione oggettiva e da una parziale connessione soggettiva e, esaminati gli atti di causa, ha ritenuto necessario, ai fini del decidere, che l'ARPA Puglia fornisca una dettagliata e documentata relazione di chiarimenti avente ad oggetto:

- i criteri seguiti dall'Arpa Puglia nel rendere il parere favorevole con prescrizioni, in data 26 luglio 2017, con riguardo anche alla complessiva valutazione in termini di inquinamento dell'area rurale denominata "Contrada Tufarelle", su cui insistono altri impianti di smaltimento;

- i criteri seguiti dall'Arpa Puglia nel rendere il parere interlocutorio favorevole con prescrizioni, in data 29 marzo 2017, prot. n. 11357-17, con riguardo anche: a) alle modalità seguite nel calcolo della distanza di mt. 300, ivi indicata; b) alle modalità attraverso le quali è stato verificato il flusso, indicato come avente direzione SE, della falda (tenuto conto anche di quanto rappresentato dal Comune appellante a pag. 20 del ricorso, laddove si allega che in altro procedimento "l'Arpa Puglia ha espresso i pareri contrari prot. nn. 39527 del 13.7.2015 e 56676 del 28.9.2016 alla luce dei seguenti, significativi rilievi: "Con riferimento alla localizzazione impiantistica della nuova discarica per la quale sono state rilevate le condizioni "ESCLUDENTI" contemplate dall'art. 15 ... del Piano di gestione dei rifiuti speciali nella Regione Puglia ... si osserva che da uno studio, completato quest'anno, commissionato dal Comune di Canosa di Puglia nell'ambito di una Caratterizzazione Ambientale, è stato individuato il flusso prevalente della falda sottesa il comprensorio di località Tufarelle in direzione NE"); c) alle modalità attraverso le quali è stata verificata la idoneità del posizionamento dei due piezometri PMz1 e PMz3 e dell'ulteriore cautela prevista con riguardo al fondo di drenaggio;

- le ragioni per le quali le eventuali modifiche del progetto presentate dalla Blue srl abbiano consentito di mutare la valutazione rispetto a quella espressa in data 24 luglio 2012, in cui l'Arpa Puglia aveva esplicitamente dichiarato che "la discarica in oggetto, vista come un 'unicum' con la discarica Blue attualmente in esercizio, non ha soluzioni di continuità territoriale con la piattaforma depurativa di reflui liquidi speciali pericolosi e non della Società S.OL.VI.C., già autorizzata con D.D. n. 479 del 15/09/2001, che pur non essendo qualificata come discarica, per il notevole accumulo di reflui che la stessa detiene, pone la problematica su cennata circa l'individuazione del responsabile dell'inquinamento" ed a quella espressa nel 2016 (data poco leggibile, parere reso in esito a quanto richiesto in data 22 dicembre 2015) (parere depositato in giudizio dal Comune appellante in data 18 ottobre 2018, all. 1), in cui è affermato che "Si rileva comunque che, essendo la discarica BLEU s.r.l. ubicata in adiacenza alla piattaforma per il trattamento di reflui liquidi pericolosi e non pericolosi della Società SOLVIC s.r.l. la quale, pur non essendo qualificata come discarica, detiene stoccate in vasche interrate migliaia di metri cubi di reflui liquidi pericolosi e non pericolosi, e che detta posizione non consente di individuare il responsabile dell'eventuale inquinamento delle acque sotterranee, sussiste contrasto con il Piano di gestione dei rifiuti

speciali nella Regione Puglia ... localizzazione impianti. Stante detto contrasto per quanto al richiamato Piano non sono consentiti ampliamenti o varianti sostanziali agli impianti esistenti”;

- le ragioni per le quali l'Arpa Puglia, nel parere favorevole, ha ritenuto di non valutare, ai fini del richiesto ampliamento della discarica Blue, la contiguità con l'impianto della Società S.OL.VIC.

L'incombente istruttorio è stato adempiuto e le parti hanno depositato altre memorie a sostegno ed illustrazione delle rispettive difese.

8. All'udienza pubblica del 10 dicembre 2020, svoltasi in collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25 del decreto legge n. 137 del 2020, la causa è stata trattenuta per la decisione.

9. Il Collegio, in via preliminare, ribadisce la riunione dei giudizi relativi agli appelli in epigrafi, già disposta con la richiamata ordinanza di questa Sezione n. 7274 del 2019, in ragione della identità della questione controversa.

10. Il Collegio, ancora in via preliminare, disattende la pluralità di eccezioni proposte in rito dalle parti.

10.1. Per quanto attiene alla contestazione della tardività della documentazione presentata ed alla richiesta di stralcio dei chiarimenti forniti dall'Arpa Puglia, nonché alla omessa o alla tardiva impugnativa di note regionali, le questioni si presentano irrilevanti ai fini del decidere.

10.2. L'eccezione di inammissibilità del ricorso proposto dal Comune di Minervino Murge per omessa notifica alla ASL Bat, all'Autorità di Bacino ed alla Solvic, a prescindere dal fatto che il ricorso sarebbe comunque ammissibile per essere stato notificato ad almeno un controinteressato e tenuto conto del fatto che l'Autorità di Bacino si è comunque costituita anche nel giudizio di primo grado, è infondata, in quanto l'ASL Bat e la Solvic non possono essere ritenute parti necessarie del giudizio.

10.3. Le eccezioni di inammissibilità degli appelli per violazione del divieto dei *nova* di cui all'art. 104 c.p.a. nonché la carenza di legittimazione all'impugnativa da parte del Comune di Canosa di Puglia sono da disattendere per quanto si dirà *infra*.

11. La Provincia di Barletta – Andria – Trani, con la determinazione dirigenziale n. 1016 del 25 agosto 2017, ha concluso positivamente, con prescrizioni, ai sensi e per gli effetti degli artt. 14 e seguenti della legge n. 241 del 1990, la conferenza di servizi – valutazione di impatto ambientale coordinata all'autorizzazione integrata ambientale – impianto di discarica per rifiuti non pericolosi ubicato in località Tufarelle, Comune di Minervino Murge, proponente Società Blue s.r.l.

Di talché, relativamente al detto progetto, ha espresso un giudizio di compatibilità ambientale favorevole con le prescrizioni ed ha rilasciato, contestualmente al giudizio di favore di VIA, ai sensi degli artt. 10 e 29-sexies del d.lgs. n. 152 del 2006 e delle disposizioni di cui all'art. 14 della L.R. 11 del 2001, l'autorizzazione integrata ambientale, condizionata al rispetto di tutte le prescrizioni imposte.

11.1. Il provvedimento è stato adottato vista anche la nota del 10 agosto 2017, con cui l'Arpa Puglia DAP BAT ha approvato il Piano di Sorveglianza e Controllo (PSC), così come adeguato dalla società proponente, con la formulazione delle seguenti prescrizioni:

- il monitoraggio del sottosuolo mediante il Sistema Geoelettrico dovrà avvenire annualmente in concomitanza degli autocontrolli della qualità delle acque sotterranee dai piezometri all'uopo predisposti. Gli stessi controlli geoelettrici dovranno essere effettuati altresì ogni qual volta si manifestino superamenti dei valori limite tabellari nelle concentrazioni dei parametri analizzati nelle acque sotterranee prelevate dai piezometri di controllo predisposti a valle idrogeologico del sito;

- il monitoraggio delle emissioni odorigene misurate presso i ricettori individuati dovrà essere eseguito utilizzando la metodologia dell'Olfattometria Dinamica, con la periodicità prevista, e comunque in corrispondenza di possibili condizioni di criticità d'impatto o meteo climatiche;

- in occasione delle analisi delle Matrici Ambientali e delle misure delle ricadute al suolo (Top Soll) dovranno essere misurate anche le concentrazioni al suolo ... degli inquinanti SOx ed NOx nei punti individuati nella modellizzazione presso il Parco Regionale Fiume Ofanto.

L'allegato A al provvedimento ha dato conto dei dissensi formulati, per i profili localizzativi e ambientali a scala locale afferenti al procedimento di AIA, dal Comune di Minervino Murge, il cui territorio è direttamente interessato dal progetto, e dal Comune di Canosa di Puglia, in qualità di Amministrazione interessata ai fini Via al progetto, ed ha analiticamente confutato gli stessi.

11.2. Ciò evidenzia di per sé la legittimazione all'impugnativa non solo del Comune di Minervino Murge, ma anche dell'Amministrazione comunale di Canosa di Puglia, che è espressamente indicata nel provvedimento della Provincia BAT come Amministrazione interessata al progetto ai fini VIA.

12. Il Collegio ritiene che debbano essere disattese le doglianze con cui i Comuni appellanti hanno sostenuto, da un lato, che la delega di firma conferita per l'Autorità di bacino della Puglia, in conformità all'art. 12, comma 7, del d.m. 25 ottobre 2016, avrebbe potuto autonomamente esplicarsi soltanto con riguardo agli atti ordinari dell'Autorità, mentre dovrebbe ritenersi riservata al Segretario Generale dell'Autorità di bacino del Distretto Idrografico dell'Italia Meridionale la competenza sui pareri di sicurezza idraulica degli interventi effettuati, dall'altro, che la Provincia BAT sarebbe incompetente a provvedere all'istruttoria in conferenza di servizi e al rilascio del provvedimento abilitativo di modifica

sostanziale dell'AIA richiesto dalla Bleu srl, dovendo individuarsi nella Regione Puglia l'Amministrazione procedente ex art. 5, comma 1, lett. p), del d.lgs. n. 152 del 2006.

12.1. Il DM 25 ottobre 2016 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare reca la disciplina dell'attribuzione e del trasferimento alle Autorità di bacino distrettuali del personale e delle risorse strumentali, ivi comprese le sedi, e finanziarie delle Autorità di bacino, di cui alla legge 18 maggio 1989, n. 183.

Infatti, alle sopresse Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali sono subentrate le Autorità di bacino distrettuali per ciascun distretto idrografico in cui è stato ripartito il territorio nazionale.

L'art. 12 del detto DM 25 ottobre 2016, per garantire la continuità delle attività, ha stabilito le modalità di attuazione delle disposizioni del decreto ai sensi dell'art. 51, comma 4, della legge 28 maggio 1989, n. 183, disponendo che i segretari generali delle Autorità di bacino nazionali restano in carica e sono incaricati dell'attuazione del decreto ai fini dell'avvio operativo delle Autorità di bacino, svolgendo le funzioni loro attribuite comunque non oltre la nomina dei segretari generali delle Autorità di bacino..

Il combinato disposto del sesto e settimo comma dell'art. 12 dispone che, fino all'emanazione del D.P.C.M. di cui all'art. 63, comma 4, del D.lgs. n. 152 del 2006, per le attività di pianificazione di bacino, "ivi compresi il rilascio dei pareri afferenti ai piani di bacino" e le attività di aggiornamento e modifica dei medesimi piani facenti capo alle sopresse Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali e alle strutture regionali comprese nei singoli distretti che svolgono, alla data di entrata in vigore del decreto, funzioni di autorità di bacino, i segretari generali si avvalgono, "anche mediante delega di firma", delle strutture delle Autorità di bacino nazionali, interregionali e regionali ovvero, d'intesa con le regioni, delle strutture regionali comprese nel proprio distretto che svolgono, alla data di entrata in vigore del decreto, funzioni di Autorità di bacino.

I pareri afferenti i piani di bacino, pertanto, sono attività espressamente delegabili, sicché la delega conferita nel caso di specie deve ritenersi legittima.

12.2. La Provincia, che peraltro ha promosso la conferenza di servizi a seguito di motivata declinatoria di competenza della Regione Puglia, è l'Ente competente allo svolgimento del procedimento ed all'adozione del provvedimento conclusivo ai sensi dell'elenco A.2 di cui all'allegato A della L.R. Puglia n. 11 del 2001 che, tra gli altri, attribuisce alla competenza della Provincia i progetti relative alle discariche di rifiuti speciali, a esclusione delle discariche per inerti con capacità sino 50.000 mc (lett. A.2.j).

D'altra parte, l'art. 7 della L.R. Puglia n. 17 del 2007 prevede che l'istruttoria e il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale per le attività di cui all'allegato 1 del d.lgs. n. 59 del 2005 (il cui punto 5.3. indica gli impianti per l'eliminazione dei rifiuti non pericolosi quali definiti nell'allegato 11 A della direttiva 75/442/CEE ai punti D8, D9 con capacità superiore a 50 tonnellate al giorno) è delegata, a decorrere dal 1° luglio 2007, alla provincia competente per territorio.

13. Il Collegio ritiene che siano fondate le doglianze relative alla carenza di istruttoria e di motivazione del provvedimento in contestazione.

13.1. Il punto di partenza per l'esame di tali doglianze è costituito dal Piano di Gestione dei Rifiuti Speciali della Regione Puglia, che, all'art. 16, comma 2, identifica il sistema dei vincoli relativi alla localizzazione di nuovi impianti per lo smaltimento e il recupero di rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi individuando determinati criteri, tra cui:

- favorire la minimizzazione dell'impatto ambientale degli impianti e delle attività in considerazione dei vincoli ambientali, paesaggistici naturalistici, antropologici e minimizzando i rischi per la salute umana e per l'ambiente (punto n. 2);

- localizzazione di nuovi impianti ad una distanza sufficiente da quelli esistenti che consenta di distinguere ed individuare il responsabile di un eventuale fenomeno di inquinamento, al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga" (punto n. 6).

I due criteri sono pienamente coerenti con i principi stabiliti dall'art. 178 del d.lgs. n. 152 del 2006, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2020, secondo cui *"la gestione dei rifiuti è effettuata conformemente ai principi di precauzione, di prevenzione, di sostenibilità, di proporzionalità, di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto del principio della concorrenza nonché del principio chi inquina paga"*.

13.2. La determinazione dirigenziale impugnata della Provincia di Barletta – Andria - Trani, n. 1016 del 25 agosto 2017, per quanto attiene ai profili istruttori, relativi alla materia ambientale, afferenti sia al procedimento di VIA che di AIA, ha acquisito nella conferenza dei servizi:

- il parere favorevole con prescrizioni del Comitato Tecnico Provinciale per le Materie Ambientali;

- il parere tecnico favorevole con prescrizioni da parte dell'ARPA Puglia.

Hanno espresso il loro dissenso, invece, gli organi politici e le strutture tecniche comunali del Comune di Minervino Murge, il cui territorio è direttamente interessato dal progetto, nonché del Comune di Canosa di Puglia, in qualità di Amministrazione interessata al progetto ai fini VIA.

13.3. Il Comune di Canosa di Puglia, con il ricorso proposto in primo grado, ha ampiamente dedotto "sull'illegittimità dei pareri favorevoli espressi dall'ARPA Puglia DAP BT e dal Comitato tecnico provinciale per la materia ambientale",

mentre il Comune di Minervino Murge, con il ricorso proposto in primo grado, ha ampliato dedotto circa l'eccesso di potere "per difetto assoluto di istruttoria e di motivazione".

Tra i motivi di appello, il Comune di Canosa di Puglia, tra l'altro, ha sostenuto che la criticità ambientale dell'area, di cui la conferenza avrebbe omissso il doveroso approfondimento, risulterebbe *per tabulas* dalla situazione degli impianti di discarica esistenti nell'area (piattaforma Solvic, discarica Cobema).

Il Comune di Minervino Murge ha sostenuto in appello, tra l'altro, che l'istruttoria nel procedimento amministrativo per cui è causa avrebbe colpevolmente ignorato il grave stato di inquinamento che colpisce la contrada Tufarelle e le acque che la attraversano in superficie e nel sottosuolo e che l'area territoriale oggetto dell'istanza di autorizzazione all'ampliamento della discarica Bleu sarebbe già stata censita come sito inquinato dall'ARPA Puglia.

Di talché, con riferimento ai motivi che, per le ragioni che si vedrà *infra*, il Collegio ritiene fondati, non sussiste alcun ampliamento del *thema decidendum* e, quindi, non sussiste alcuna violazione del divieto dei *nova* in appello sancito dall'art. 104 c.p.a.

13.4. Il giudice di primo grado, con la sentenza 1° agosto 2018, n. 1135, sul ricorso proposto dal Comune di Canosa di Puglia ha statuito che:

"7. Con il secondo motivo di ricorso il Comune ricorrente censura nel merito le valutazioni che hanno condotto all'adozione della determinazione gravata.

7.1 Con un primo profilo di doglianza si contesta l'operato della Provincia BAT nella parte in cui, nell'allegato "A" alla determina n. 1016 del 25 agosto 2017 avrebbe "opposto" sue autonome deduzioni in merito al dissenso espresso dai Comuni di Minervino Murge e Canosa di Puglia, in quanto nella specie si sarebbe dinanzi a conferenza di servizi sincrona.

7.1.a La censura è infondata.

7.1.b L'art.14 ter comma 7, stabilisce che l'Amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'art. 14 quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle Amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti.

7.1.c Orbene, dalla lettura dell'Allegato A al provvedimento impugnato, è facile evincere che la Provincia non ha fatto altro che assolvere puntualmente all'onere motivazionale posto a suo carico dall'art. 14 ter, illustrando le ragioni della propria determinazione conclusiva, tenendo conto delle posizioni nettamente prevalenti e della inidoneità dei dissensi dei due Comuni (unici enti a pronunciarsi negativamente sull'istanza) a superarle.

7.2 Sotto altro profilo, il Comune ricorrente si duole di un "cambio di rotta" delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale e sanitaria rispetto ad altri procedimenti riguardanti la Bleu, assumendo che le rilevanti questioni poste dal Comune di Canosa, sia in relazione all'applicazione del criterio escludente del PRGRS che all'analisi dell'impatto cumulativo determinato dalla presenza di altri impianti, sarebbero state esaminate soltanto dall'Amministrazione procedente mentre avrebbero dovuto costituire oggetto di uno specifico approfondimento dell'ARPA e del Comitato Tecnico Provinciale.

7.2.a) Anche detto motivo è infondato.

7.2.b) Come risulta dagli atti, la Provincia BAT ha esaminato funditus la questione del c.d. criterio escludente del PRGRS, sulla base di approfondita istruttoria basata sia sulle valutazioni di cui alla nota prot. 1099 del 5 febbraio 2016 del Servizio Gestione dei Rifiuti della Regione (Servizio redattore e proponente del PRGRS) - con cui si precisa che "i vincoli relativi alla localizzazione dei nuovi impianti e delle modifiche agli impianti esistenti previsti dal PRGRS devono essere verificati all'Ente preposto al rilascio dell'autorizzazione, eventualmente con il contributo degli organi tecnici, anche al fine di dar compiutamente conto di tutti gli elementi utili (impatti cumulativi, indagini, sperimentale, studi ed approfondimenti)" - che sulle accurate valutazioni espresse sul punto dagli organi tecnici partecipanti alla conferenza; valutazioni richiamate per relationem nella Determina di VIA/AIA, evidenziandosi, in particolare, che: "il criterio escludente relativo alla "preesistenza di discariche a distanza tale da non consentire l'individuazione del responsabile dell'eventuale inquinamento" previsto dal PRGRS, è stato volutamente definito dal legislatore senza una specifica individuazione dimensionale della distanza minima da rispettare, considerato che tale definizione non può che discendere da una valutazione tecnico-scientifica ispirata al principio di "precauzione" che deve essere effettuata caso per caso, in ragione delle caratteristiche del progetto proposto e delle condizioni dell'area a contorno del sito interessato dall'intervento. Fatta la necessaria premessa, si evidenzia che, nell'ambito del procedimento de quo, sono stati acquisiti studi tecnico-scientifici prodotti dalla società istante e le valutazioni dell'organo tecnico consultivo (Comitato tecnico provinciale) ed istituzionale (Arpa Puglia DAP BAT), i cui contenuti qui si intendono integralmente richiamati, che hanno consentito di ritenere conforme la proposta progettuale rispetto al PRGRS, anche relativamente al criterio sopra indicato, atteso che le caratteristiche dell'area ed i sistemi di monitoraggio proposti dalla società proponente, successivamente rimodulati e integrati (rete di rilevamento geoelettrica e sistema di monitoraggio delle acque sotterranee) nel corso dello svolgimento de procedimento de quo, consentono l'individuazione del responsabile dell'eventuale inquinamento".

7.2.c) In particolare, l'ARPA Puglia, nel suo parere del 29 marzo 2017, ha valutato il criterio c.d. escludente della vicinanza, previsto dal Piano di gestione dei Rifiuti Speciali, precisando che "La distanza di circa 300 mt tra il bacino

della discarica esistente e il bacino in proposta, attesa la direzione del flusso della falda sotterranea e l'interposizione dei piezometri denominati PMz1 PMz3 esistenti, si ritiene possa permettere l'individuazione della responsabilità di una eventuale perdita delle funzioni di impermeabilizzazione delle barriere poste a contenimento delle stesse discariche con conseguente interessamento delle acque sotterranee. A maggior cautela sarebbe comunque opportuno del nuovo sito di discarica in aggiunta a quanto previsto a progetto, di uno strato drenante di controllo con relativi pozzi e reti di captazione. In sede di CDS sarà indicato il posizionamento ritenuto più idoneo dei piezometri di monitoraggio della qualità delle acque sotterranee in funzione della direzione del flusso di falda”.

7.2.d) Analogamente, le previsioni del PRGRS risultano oggetto di specifica analisi da parte del Comitato Tecnico Provinciale che ha esaminato, in relazione alle previsioni del PRGS, l'impatto dell'impianto da autorizzare in relazione agli altri impianti presenti nella vasta area, valutando l'effetto cumulo e facendo espresso richiamo, nel parere reso nella seduta della conferenza dei servizi del 26 luglio 2017, alle relazioni specialistiche sulla diffusione e ricaduta al suolo degli inquinanti, valutando positivamente, “che sono state eseguite simulazioni dello stato attuale (discarica Bleu esistente + impianto Solvic) ed il progetto (sommando lo stato attuale il contributo della discarica in progetto)” e ritenendo che “dal punto di vista dell'impatto ambientale sanitario (VIAS) il documento presentato risulta conforme alla Linee Guida per la valutazione integrata di impatto ambientale e sanitario (VIAS) nelle procedure di autorizzazione ambientale (VAS, VIA e AIA), redatte da ISPRA nel febbraio 2016 e non ha messo in evidenza alcun rischio a carico delle popolazioni dei vari recettori individuati per esposizione cronica ai contaminanti considerati”.

7.3 Né può dirsi che il diverso contenuto (negativo) del parere reso da Arpa rispetto ad altro progetto di ampliamento, in passato presentato dalla stessa società, sia indice di contraddittorietà della valutazione svolta e integri violazione di giudicato rispetto alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 3000/2017, atteso che:

- il nuovo parere afferma ad un diverso procedimento e si riferisce a diverso progetto (enormemente ridimensionato rispetto al primo), sicché esso rappresenta corretta esplicazione della potestà valutativa dell'organo tecnico in questione, legittimamente svoltasi entro gli spazi lasciati liberi dalla statuizione de qua, in ragione della diversità dell'oggetto da valutare:

- nel caso di specie è emersa la possibilità di neutralizzare le criticità (che erano state ritenute ostative rispetto al precedente progetto e incentrate essenzialmente sull'impossibilità di individuare il responsabile dell'eventuale inquinamento, a causa della vicinanza tra i vari impianti collocati nella vasta area) grazie alle caratteristiche dell'area ed ai sistemi di monitoraggio proposti dalla società istante, per come rimodulati e integrati nel corso del procedimento de quo.

Tanto consegue, in particolare, sia alla collocazione del nuovo impianto ad una più consona distanza di 300 mt dalla vecchia discarica (distanza esattamente calcolata tenendo conto dei bacini destinati a contenere i rifiuti, con esclusione delle aree di movimentazione), che in ragione dell'utilizzo di sistemi di monitoraggio dell'inquinamento che, all'attuale stato delle conoscenze tecnico-scientifiche, consentono, sulla base di plausibili previsioni non oggetto di specifica smentita, di assicurare, come detto, l'individuazione delle eventuali responsabilità in caso di inquinamento della falda, prevedendosi l'aumento dei pozzi di monitoraggio e il rilevamento geoelettrico della direzione dei flussi sotterranei tracciati da un'eventuale dispersione nel sottosuolo di sostanze inquinanti.

7.4 In sostanza, la revisione progettuale da ultimo apportata dalla Bleu e necessaria ai fini dell'assenso consente di ritenere raggiunto un adeguato bilanciamento tra l'interesse pubblico alla razionale realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti e le esigenze di tutela ambientale, superandosi l'iniziale posizione ostativa espressa dalla Provincia ed ancorata sulla cd. opzione zero (di cui alla sentenza n. 3000/2016 del Consiglio di Stato).

Invero, le specifiche caratteristiche tecniche del nuovo progetto, meno impattante del precedente e collocato ad una distanza stimata sufficiente dalla discarica preesistente, unitamente alle indicazioni e rilievi formulati in sede conferenziale dalle autorità intervenute, in particolare circa le modalità costruttive e sistemi di rilevamento e controllo dell'inquinamento della falda, cui sono conseguiti i necessari approfondimenti istruttori e progettuali, hanno consentito di giungere ad una soluzione soddisfacente, ritenuta dall'Autorità decidente, in maniera coerente e non irragionevole, rispettosa del principio di precauzione ed in grado di garantire l'individuazione delle specifiche responsabilità in caso di eventuale inquinamento prodotto dall'impianto, secondo il principio “chi inquina paga”, senza che la vicinanza ad altre discariche rappresenti più fattore ostativo.

7.5 E' inoltre infondato l'ulteriore concorrente profilo di censura dedotto con il motivo in esame, relativo all'asserita omessa valutazione della critica situazione ambientale dell'area a contorno del sito interessato dall'intervento.

7.5.a) Sul punto il Collegio deve rimarcare che le indagini condotte da ARPA, non oggetto di smentita alcuna, hanno fatto emergere l'assenza di inquinamento nell'area d'intorno, stante il mancato superamento dei valori limite di cui alla tabella 2 dell'allegato 5 alla parte IV del D.lgs. 152 e s.m.i., tanto sia in relazione alla piattaforma Bleu che alla discarica Cobema, evidenziandosi che solo per il parametro Ferro, si sono registrate eccedenze (peraltro non inattese nella zona considerata a causa della natura stratigrafica del terreno e della presenza di “terre rosse”) rispetto al valore tabellare di riferimento nel pozzo di valle P03, mentre nell'altro pozzo di valle campionato (P04) è emerso un valore di concentrazione inferiore al limite previsto dalla norma.

7.5.b) Una specifica notazione meritano, inoltre, i rilievi da ultimo formulati dalla difesa attorea, in ordine ai risultati della relazione di verifica dall'ISPRA sul carico inquinante prodotto dalla piattaforma Solvic (resa nel giudizio, r.g. n. 1618/2014, esitato con la sentenza di questa Sezione n. 908 del 21 giugno 2018).

In merito va rimarcato che seppur con detta relazione vengono stigmatizzate diverse criticità emerse nella gestione del predetto impianto di trattamento e depurazione di reflui e rifiuti liquidi speciali, tuttavia, non per questo possono ritenersi superate le specifiche valutazioni formulate in relazione alla proposta progettuale della Bleu svolte dalle Amministrazioni e organi tecnici intervenuti nell'ambito della Conferenza dei servizi de qua, anche confortate da perizia di parte (cfr. in particolare relazione Arpa del 27 febbraio 2018 e Relazione Prof. Pagliarulo sulla Caratterizzazione prodotta dalla Bleu, in atti), attestanti:

- l'elevato livello di garanzia per l'ambiente assicurato dalla costruzione e gestione della nuova discarica con soluzioni altamente innovative ed elevatissimi livelli di sicurezza, in conformità alla vigente normativa in materia;

- l'assenza di inquinamento del sito interessato dall'intervento e di contorno, stante l'assenza di tracce di contaminazione ambientale, provate anche dalla vocazione agricola del territorio limitrofo, con colture di pregio, per le quali, come rimarcato dalla controinteressata, l'assenza di contaminazione da agenti inquinanti è anche attestata dalle certificazioni di qualità dei relativi prodotti, in particolare vini DOC, IGT e DOCG;

- l'assenza, infine, di interferenze tra gli impianti tali da impedire l'individuazione delle specifiche responsabilità nella produzione di un eventuale inquinamento, proveniente, in particolare, dall'ampliamento della Discarica Bleu, grazie all'utilizzo di sofisticati e precisi sistemi di monitoraggio e controllo.

7.6 Conclusivamente, nell'ambito del procedimento esitato nel positivo giudizio di compatibilità ambientale, vengono affrontati e superati tutti i rilievi formulati dai Comuni di Canosa e Minervino Murge, unici due enti ad esprimere parere sfavorevole all'intervento, grazie al puntuale rinvio agli approfonditi pareri positivi resi dalle autorità intervenute (in particolare dal Comitato Provinciale per le Materie Ambientali, dall'ARPA Puglia e ASL Bat) che si sottraggono, come visto, ai rilievi critici complessivamente formulati da parte ricorrente, non palesandosi le valutazioni censurate come manifestamente illogiche o incongrue, anche tenuto conto che il sindacato sulla motivazione delle valutazioni discrezionali va rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti, non potendosi far leva su criteri che portano ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa.

Ciò in conformità al fermo orientamento giurisprudenziale, per cui in subiecta materia il giudizio dell'Amministrazione risulta caratterizzato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che le scelte effettuate, si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniqualvolta le medesime non si rivelino come palesemente erronee ovvero irragionevoli, come, appunto, nel caso di specie (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1239)".

13.5. Con la sentenza 1° agosto 2018, n. 1135, sul ricorso proposto dal Comune di Minervino Murge, il Tar Puglia ha statuito che:

"9. Con una separata serie di censure il Comune di Minervino Murge (motivi sub 5, 6 e 7) lamenta, in estrema e doverosa sintesi, la violazione della normativa in materia di impatto ambientale e l'eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione che inficerebbe la legittimità della determina oggetto dell'odierna impugnativa, sotto vari dirimenti profili.

9.a) In primis, la Provincia avrebbe trascurato di rilevare che il sito di contrada Tufarelle era ed è un sito fortemente inquinato, come emergerebbe dalle indagini svolte dall'ARPA Puglia e, sulla base di esse, dalla Procura della Repubblica di Trani, oltre che nell'ambito di un A.T.P. presso il Tribunale di Trani: talché, in tesi di parte, tali dati istruttori avrebbero dovuto condurre ad una diversa conclusione, senz'altro negativa, del procedimento de quo.

In particolare, si sottolinea che la contrada Tufarelle ospita la Discarica COBEMA, ricompresa - con Deliberazione di Giunta n. 2333 del 21 aprile 1994 - nel Piano di Bonifica dei siti inquinati ai sensi dell'art. 5 D.L. 31 agosto 1987, n. 361, convertito con la legge n. 447/1987, ad oggi non ancora bonificata e oggetto di indagini a cura della Procura della Repubblica di Trani nell'ambito del Procedimento Penale n. 3415/2003 r.g.n.r., relativo a reati ambientali.

9.b) Sotto altro profilo, si rimarca che il Comitato Tecnico Provinciale avrebbe, tra l'altro, del tutto trascurato di considerare che la Contrada "Tufarelle", sita a circa 9 km dall'abitato di Minervino Murge, è attraversata dall'affluente Torrente Locone (che sfocia nel fiume Ofanto) e ospita da tempo memorabile pregiate vigne e uliveti, e che i plurimi impianti di raccolta, stoccaggio, trattamento e smaltimento di rifiuti speciali che ivi risultano situati (Discariche Cobema e Bleu e piattaforma Solvic), a pochi metri di distanza l'uno dall'altro, minacciano l'equilibrio dell'ecosistema, mettendone a rischio l'economia del territorio che su tali colture di pregio si fonda.

9.c) Alla luce di tali superiori evidenze, in tesi del Comune di Minervino Murge, il Comitato Tecnico Provinciale per le materie ambientali avrebbe espresso parere favorevole all'istanza della Bleu, in maniera del tutto incomprensibile e contraddittoria, senza peraltro lasciare trasparire le ragioni del capovolgimento di opinione rispetto al precedente parere negativo espresso, restando del tutto indifferente alle vicende storiche di inquinamento e alla prescrizione, prevista dal P.R.G.R.S. approvato con DGR n. 2668 del 28 dicembre 2009 e DGR n. 819 del 23 aprile 2015, che esclude

la localizzazione di nuove discariche a distanza tale da non consentire l'individuazione del responsabile in caso di inquinamento, così come sancito dalla più volte citata Sentenza del Consiglio di Stato, n. 3000/2016, passata in giudicato.

9.d) Sotto altro profilo, inoltre, si sarebbe del tutto immotivatamente superata la lacunosità dello studio di impatto ambientale presentato dalla società, non approfondendosi adeguatamente gli impatti sul suolo, sulle componenti ambientali ricadenti nel Parco Naturale Regionale Fiume Ofanto e i possibili impatti provenienti dalle emissioni odorigene; concedendosi, infine, del tutto inopinatamente un termine per controdeduzioni rispetto al parere definitivo non favorevole espresso in sede conferenziale dal Comitato Tecnico Provinciale, in violazione del comma 7 dell'art. 14 ter L. n. 241/1990.

9.1 Le censure non possono essere condivise.

9.1.a) Sotto un primo aspetto, va ribadito che, allo stato, le indagini condotte da ARPA hanno fatto emergere il mancato superamento dei valori limite di cui alla tabella 2 dell'allegato 5 alla parte IV del D.lgs. 152 e s.m.i., tanto sia in relazione alla piattaforma Bleu che alla discarica Cobema, evidenziandosi che solo per il parametro "ferro" si sono registrate eccedenze (peraltro non inattese nella zona considerata a causa della natura stratigrafica del terreno e della presenza di "terre rosse") rispetto al valore tabellare di riferimento nel pozzo di valle P03, mentre nell'altro pozzo di valle campionato (P04) è emerso un valore di concentrazione inferiore al limite previsto dalla norma.

Anche per la piattaforma Solvic non sono emerse, allo stato, tracce di contaminazione ambientale da essa originanti e interferenti con il sito interessato dal nuovo intervento (cfr. relazione Arpa del 27 febbraio 2018 e Relazione Prof. Pagliarulo sulla Caratterizzazione prodotta dalla Bleu, in atti).

Né può essere di aiuto alla tesi della parte ricorrente il richiamo alle indagini penali afferenti a presunte responsabilità per reati ambientali, risalenti ad oltre quindici anni addietro, posto che i processi che ne sono conseguiti si sono conclusi con due sentenze di proscioglimento, che hanno smentito le relazioni dei consulenti del PM (richiamate dal Comune di Minervino come prova dello stato di contaminazione addebitabile alla Bleu).

In particolare, con la sentenza n. 3604/2013 della Corte di Appello di Bari si è accertato, a seguito di indagini eseguite in conformità a quanto prescritto dal D.M. 471/1999, con monitoraggio sia di alcuni pozzi esistenti che di tre nuovi piezometri, che le concentrazioni per tutti i componenti richiesti dal D.M. 471/99 sono risultate conformi ai limiti di legge, ad eccezione del ferro, il cui superamento è invece risultato riconducibile alle modalità di costruzione dei pozzi ed alla presenza di solfuro di idrogeno nelle acque di falda, che agevola le azioni corrosive delle tubazioni, ed è dunque indipendente dall'attività delle discariche.

9.1.b) Le superiori considerazioni consentono di superare le censure di eccesso di potere per difetto di istruttoria dedotte in ricorso, stante, anche sotto tale ulteriore profilo esaminato, l'assenza del rischio (solo paventato e indimostrato) per le colture d'eccellenza insistenti sul territorio, emergendo dalle indagini condotte dall'Arpa, come visto, un quadro sostanzialmente differente rispetto a quello rappresentato in ricorso, di modo che non è possibile ritenere acclarato l'asserito inquinamento del sito.

9.1.c) Quanto alle doglianze rappresentate al precedente punto sub 9.c):

- da un lato, va ribadito quanto già argomentato in relazione alle censure appuntate sul parere Arpa, in ordine alla insussistenza della dedotta violazione di giudicato, stante la diversità dei progetti oggetto di richiesta di autorizzazione;
- dall'altro, va soggiunto che la revisione progettuale da ultimo apportata dalla Bleu finisce per rendere compatibile l'intervento in esame con i contrastanti interessi originariamente espressi dalle varie amministrazioni (in tutto o in parte) dissenzienti, giungendosi ad un equilibrato bilanciamento tra l'interesse pubblico alla razionale realizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti e le esigenze di tutela ambientale, grazie all'apporto delle modifiche necessarie ai fini dell'assenso che hanno consentito di superare l'iniziale posizione ostativa ancorata sulla cd. opzione zero (di cui alla sentenza n. 3000/2016 del Consiglio di Stato).

Invero, le specifiche caratteristiche tecniche del nuovo progetto, meno impattante del precedente e collocato ad una distanza ritenuta sufficiente dalla discarica preesistente, unitamente alle indicazioni e rilievi formulati in sede conferenziale dalle autorità intervenute, in particolare circa le modalità costruttive e sistemi di rilevamento e controllo dell'inquinamento della falda, cui sono conseguiti i necessari approfondimenti istruttori e progettuali, hanno consentito di giungere ad una soluzione soddisfacente, ritenuta dall'Autorità decidente, in maniera coerente e non irragionevole, rispettosa del principio di precauzione ed in grado di garantire l'individuazione delle specifiche responsabilità in caso di eventuale inquinamento prodotto dall'impianto, secondo il principio "chi inquina paga", senza che la vicinanza ad altre discariche rappresenti più fattore ostativo, atteso che, come condivisibilmente argomentato: "il criterio escludente relativo alla "preesistenza di discariche a distanza tale da non consentire l'individuazione del responsabile dell'eventuale inquinamento" previsto dal PRGRS, è stato volutamente definito dal legislatore senza una specifica individuazione dimensionale della distanza minima da rispettare, considerato che tale definizione non può che discendere da una valutazione tecnico-scientifica ispirata al principio di "precauzione" che deve essere effettuata caso per caso, in ragione delle caratteristiche del progetto proposto e delle condizioni dell'area a contorno del sito interessato dall'intervento" (cfr. Allegato A alla determina di VIA/AIA).

9.1.d) Sotto altro aspetto, nemmeno può dirsi che la determinazione conclusiva, assunta all'esito della Conferenza dei servizi, sia priva di adeguata motivazione, avendo l'autorità decidente, attraverso il rinvio agli approfonditi pareri

positivi resi dalle autorità intervenute ed in particolare dal Comitato Provinciale per le Materie Ambientali, dall'ARPA Puglia e ASL Bat, affrontato e superato tutti i rilievi formulati dal Comune di Minervino Murge, oltre che del Comune di Canosa, unici due enti che hanno espresso parere sfavorevole all'intervento.

9.2 Una specifica notazione meritano, inoltre, i rilievi da ultimo formulati dalla difesa attorea, in ordine ai risultati della relazione di verifica dall'ISPRA sul carico inquinante prodotto dalla piattaforma Solvic (resa nel giudizio, r.g. n. 1618/2014, esitato con la sentenza di questa Sezione n. 908 del 21 giugno 2018).

Sul punto il Collegio deve rilevare che, seppur con detta relazione vengono stigmatizzate diverse criticità emerse nella gestione del predetto impianto di trattamento e depurazione di reflui e rifiuti liquidi speciali, tuttavia, non per questo possono ritenersi superate le specifiche valutazioni in relazione alla proposta progettuale della Bleu svolte dalle Amministrazioni e organi tecnici intervenuti nell'ambito della Conferenza dei servizi de qua, anche confortate da perizia di parte (cfr. in particolare relazione Arpa del 27 febbraio 2018 e Relazione Prof. Pagliarulo sulla Caratterizzazione prodotta dalla Bleu, in atti), attestanti:

- l'elevato livello di garanzia per l'ambiente assicurato dalla costruzione e gestione della nuova discarica con soluzioni altamente innovative ed elevatissimi livelli di sicurezza, in conformità alla vigente normativa in materia;
- l'assenza di inquinamento del sito interessato dall'intervento e di contorno, stante l'assenza di tracce di contaminazione ambientale, provate anche dalla vocazione agricola del territorio limitrofo, con colture di pregio, per le quali, come rimarcato dalla controinteressata, la mancanza di contaminazione da agenti inquinanti è anche attestata dalle certificazioni di qualità dei relativi prodotti, in particolare dai vini DOC, IGT e DOCG;
- l'assenza, infine, di interferenze tra gli impianti tali da impedire l'individuazione delle specifiche responsabilità nella produzione di un eventuale inquinamento, proveniente, in particolare, dall'ampliamento della Discarica Bleu, grazie all'utilizzo di sofisticati e precisi sistemi di monitoraggio e controllo.

9.3 Passando, poi, alla dedotta lacunosità dello studio di impatto ambientale presentato dalla società, basti rilevare che, in accoglimento dei rilievi contenuti nel parere del Comitato Tecnico Provinciale del 28 marzo 2017, reso nella prima riunione della Conferenza di Servizi del 29 marzo 2017, la Bleu ha presentato chiarimenti ed integrazioni allo Studio prodotto, ritenuti del tutto soddisfacenti dalle Amministrazioni intervenute, prevedendosi, in particolare, per gli impatti delle emissioni odorigene criteri e metodiche più rigorose rispetto a quella prevista dalla stessa L.R. n. 23/2015, così superandosi ampiamente i rilievi critici formulati in precedenza da parte ricorrente.

9.4 Né, infine, sotto altro profilo, la concessa possibilità di presentare integrazioni volte a superare le predette criticità emerse in sede conferenziale può dirsi contraria alle previsioni di cui all'art. 14 ter comma 7, come invece dedotto - per vero in maniera alquanto generica - dalla parte ricorrente, posto che rientra negli scopi della conferenza dei servizi quello di giungere, attraverso l'esame contestuale degli aspetti problematici legati alla realizzazione dell'intervento proposto, all'adozione delle misure correttive volte a superare i dissensi manifestati e a rendere possibile un più ampio consenso ai fini della sua assentibilità.

9.5 Conclusivamente, dunque, il giudizio di compatibilità ambientale, per come svolto, si sottrae ai rilievi complessivamente formulati da parte ricorrente con i motivi ora esaminati, non palesandosi le valutazioni censurate come manifestamente illogiche o incongrue, dovendo il sindacato sulla motivazione delle valutazioni discrezionali essere rigorosamente mantenuto sul piano della verifica della non pretestuosità della valutazione degli elementi di fatto acquisiti, non potendosi far leva su criteri che portano ad evidenziare la mera non condivisibilità della valutazione stessa. Ciò in conformità al fermo orientamento giurisprudenziale, per cui in subiecta materia il giudizio dell'Amministrazione risulta caratterizzato da profili particolarmente intensi di discrezionalità amministrativa sul piano dell'apprezzamento degli interessi pubblici in rilievo e della loro ponderazione rispetto all'interesse all'esecuzione dell'opera, con la conseguenza che le scelte effettuate, si sottraggono al sindacato del giudice amministrativo ogniquale volta le medesime non si rivelino come palesemente erronee ovvero irragionevoli, come, appunto, nel caso di specie (cfr. ex multis Cons. Stato, Sez. IV, 28 febbraio 2018, n. 1239)".

13.6. Le statuizioni del giudice di primo grado, per quanto ampiamente ed analiticamente argomentate, in ragione delle doglianze di carenza di istruttoria proposte in appello dalle due Amministrazioni comunali, non possono essere confermate.

13.7. Il potere esercitato dall'Amministrazione competente nel caso di specie è indubbiamente connotato da un elevato tasso di discrezionalità tecnica, trattandosi di applicare scienze opinabili in relazione ad un fatto già di per sé connotato da particolare complessità, come, per altro verso, attestato dalla corposità delle produzioni difensive articolate dalle plurime parti del giudizio.

Il giudizio di compatibilità ambientale, in altri termini, è un apprezzamento di merito, di per sé non sindacabile, ma soggetto in limiti assai ristretti al giudizio di legittimità, in quanto espressione di discrezionalità tecnica.

La discrezionalità tecnica è censurabile in sede giurisdizionale solo quando il suo esercizio sia viziato da manifesta illogicità, irragionevolezza, arbitrarietà o travisamento dei fatti, ovvero quando l'istruttoria, in relazione all'entità dei fatti da valutare, sia stata carente e non si sia conseguentemente tradotta in una adeguata motivazione.

L'Amministrazione, nell'effettuare le valutazioni di propria competenza, in linea di massima, applica concetti non esatti, ma opinabili, con la conseguenza, già evidenziata, che può ritenersi illegittima solo la valutazione che, con riguardo alla

concreta situazione, è manifestamente illogica, vale a dire che non sia nemmeno plausibile, e non già una valutazione che, pur opinabile nel merito, sia da considerare comunque ragionevole, ovvero la valutazione che abbia costituito espressione di un'istruttoria non adeguata rispetto alla complessità della situazione e che, conseguentemente, sia assistita da una motivazione insufficiente e non idonea allo scopo.

Il ricorso a criteri di valutazione tecnica, infatti, in qualsiasi campo, non offre sempre risposte univoche, ma costituisce un apprezzamento non privo di un certo grado di opinabilità e, in tali situazioni, il sindacato del giudice, essendo pur sempre un sindacato di legittimità e non di merito, è destinato ad arrestarsi sul limite oltre il quale la stessa opinabilità dell'apprezzamento operato dall'amministrazione impedisce d'individuare un parametro giuridico che consenta di definire quell'apprezzamento illegittimo (cfr., ex multis, Cons. Stato, IV, Renco Cass. Civ., SS.UU., 20 gennaio 2014, n. 1013). Sui giudizi di compatibilità ambientale, di conseguenza, essendo gli stessi sindacabili dal giudice amministrativo per vizi di legittimità e non di merito, non è consentito al giudice amministrativo esercitare un controllo intrinseco in ordine alle valutazioni tecniche opinabili in quanto ciò si tradurrebbe nell'esercizio da parte del suddetto giudice di un potere sostitutivo spinto fino a sovrapporre la propria valutazione a quella dell'amministrazione, fermo però restando che anche sulle valutazioni tecniche è esercitabile in sede giurisdizionale il controllo di ragionevolezza, logicità, coerenza nonché di adeguatezza dell'istruttoria e della motivazione.

La differenza tra giurisdizione di legittimità e giurisdizione di merito, in sostanza, può individuarsi nel fatto che, nel giudizio di legittimità, il giudice agisce "in seconda battuta", verificando, nei limiti delle censure dedotte, se le valutazioni effettuate dall'organo competente sono viziata da eccesso di potere per manifesta irragionevolezza, vale a dire se le stesse, pur opinabili, esulano dal perimetro della plausibilità, o per travisamento del fatto, o anche per carenza di istruttoria e di motivazione, mentre, nel giudizio di merito, il giudice agisce "in prima battuta", sostituendosi all'Amministrazione ed effettuando direttamente e nuovamente le valutazioni a questa spettanti, con la possibilità, non contemplata dall'ordinamento se non per le eccezionali e limitatissime ipotesi di giurisdizione con cognizione estesa al merito di cui all'art. 134 c.p.a., di sostituire la propria valutazione alla valutazione dell'Amministrazione anche nell'ipotesi in cui quest'ultima, sebbene opinabile, sia plausibile.

13.8. Nel caso di specie, con riferimento alla valutazione di impatto ambientale condotta dalla Provincia BAT nell'ambito della conferenza dei servizi, occorre ribadire che i due pareri favorevoli sono stati espressi dal Comitato Tecnico Provinciale per le materie ambientali e dall'ARPA Puglia.

Il CTP per le materie ambientali, nella seduta del 27 giugno 2017, quanto alla valutazione degli impatti ambientali, per ciò che maggiormente interessa lo stato di contaminazione complessiva della c.d. Contrada Tufarelle, si è limitato ad affermare che "Con riferimento al modello delle ricadute sono state eseguite simulazioni dello stato attuale (discarica Blue esistente + impianto Solvic) e di progetto (sommando allo stato attuale contributo della discarica in progetto). Per i dati di input sono stati utilizzati dati medi reali derivanti da attività di monitoraggio per la discarica attuale, mentre per impianto Solvic e per la discarica in progetto valori limite normativi. Con riferimento agli inquinanti modellizzati (Arsenico, Piombo, Nichel, COT, H₂S, NH₃, NO_x, PTS, CO, SO_x), i dati nello stato di progetto risultano nei limiti previsti dalla normativa di settore".

Il parere, inoltre, fornisce delle prescrizioni in ordine alla caratterizzazione ambientale prevista dal progetto prima dello scavo, così come, in riferimento alla gestione delle acque meteoriche, viene dato atto di quanto indicato nella relazione integrativa, mentre per la gestione delle acque reflue domestiche "permane la criticità legata all'impossibilità a scaricare i reflui con trincea drenante per mancanza di spazi ovvero notevoli distanze da area idonea".

13.8.2. L'ARPA Puglia, con nota del 26 luglio 2017, ha espresso un parere favorevole con prescrizioni, sulla base di alcuni rilievi, tra cui "dall'esame del predetto documento tecnico [lo studio presentato dalla Società sulla diffusione e ricaduta al suolo degli inquinanti e dell'impatto odorigeno conseguente le emissioni in atmosfera nello stato di fatto e nello stato di progetto e valutazione effetto cumulo] si rileva la sostenibilità delle emissioni inquinanti, come concentrazioni ricadenti al suolo, sia nello stato di fatto che di progetto valutando anche gli effetti cumulativi" evidenziando che "la Società alla richiesta di un aumento cautelare dei dispositivi di controllo della tenuta impermeabile del fondo della discarica propone un sistema a rete per il monitoraggio geoelettrico della porzione di suolo sottostante la discarica, posata al di sotto della barriera fisica (strato di argilla e guaina in HDPE) di fondo, così come descritto nell'apposita relazione. La proposta alternativa è giudicata accettabile in quanto la tecnologia di cui trattasi è in grado di rilevare eventuali infiltrazioni di percolato nel sottosuolo dovuto a cedimenti della barriera fisica di impermeabilizzazione. Dovranno comunque essere specificati da parte della Società i criteri di dimensionamento di detta area di monitoraggio (maglia 10x10 m) in funzione delle caratteristiche geotecniche del sito e del grado di affidabilità del sistema".

13.9. Il parere negativo espresso nel corso della conferenza dal Comune di Minervino Murge è stato così motivato:

"Sotto il profilo localizzativo, il progetto di discarica proposto dalla Bleu s.r.l. è in contrasto con i criteri previsti dalla Deliberazione di Giunta Regionale del 28/12/2009, n. 2668 – 'Approvazione dell'aggiornamento del Piano di gestione dei rifiuti speciali (PGRS) della Regione Puglia' ... laddove ai criteri relativi alla 'Localizzazione impiantistica', prescrive, paragrafo 15.1, punto 6: 'localizzazione di nuovi impianti ad una distanza sufficiente da quelli esistenti che consenta di distinguere e individuare il responsabile di un eventuale fenomeno di inquinamento, al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci, nel rispetto del principio comunitario chi inquina paga ...'. Nello

specificare stabilisce che ‘I criteri così definiti si applicano ai nuovi impianti, agli ampliamenti e alle varianti sostanziali proposte relative agli impianti esistenti ...’.

L’insediamento Bleu s.r.l. è localizzato in adiacenza all’impianto di trattamento reflui della S.OL.VI.C. s.r.l. e, quest’ultimo, a sua volta ubicato a esigua distanza dalla discarica di rifiuti speciali CO.BE.MA, per cui sia che trattasi di nuovo impianto sia che si intenda ritenerlo ampliamento di quello esistente, tale progetto è in contrasto con i criteri localizzativi previsti dalla Delibera di Giunta Regionale n. 2668/2009.

Premesso tutto ciò, per quanto di competenza di questo Ufficio, si ritiene il sito non idoneo alla realizzazione dell’intervento, in particolare per la vicina presenza del Parco Naturale Regionale Fiume Ofanto e per la presenza di più discariche in un’area molto ristretta”.

13.10. Il Comune di Canosa di Puglia, nel corso della conferenza di servizi, con un parere molto articolato, ha confermato il proprio parere sfavorevole al progetto di modifica sostanziale in ampliamento della discarica esistente per rifiuti speciali in contrada Tufarelle nel territorio del comune di Canosa di Puglia gestita dalla Bleu s.r.l.

In particolare, l’Amministrazione comunale ha sostenuto che “per il proposto intervento di ampliamento trova applicazione il ‘criterio escludente’ previsto dall’art. 16.2. del citato P.R.G.S. afferente la ‘preesistenza di discariche a distanza tale da non consentire l’individuazione del responsabile dell’eventuale inquinamento’; com’è infatti, notorio, la zona interessata dall’odierna istanza di ampliamento dista meno di 150 m, dall’impianto di discarica esistente e quest’ultima non ha soluzioni di continuità con l’impianto di smaltimento dei reflui liquidi pericolosi della SOLVIC e, da questo, con la discarica per rifiuti speciali COBEMA; per l’effetto, la distanza tra l’area interessata dall’ampliamento e le discariche preesistenti è totalmente insufficiente a consentire l’individuazione del responsabile di un eventuale inquinamento, secondo il ‘criterio escludente’ previsto dall’art. 16.2. del P.G.R.S. Puglia.

Nel procedimento che occupa, tuttavia, non risulta neppure interpellata l’Amministrazione preposta alla verifica della coerenza della proposta modifica in ampliamento della discarica Bleu s.r.l. con le disposizioni e i criteri localizzativi prescritti dal P.R.G.S. Puglia: con grave vizio istruttorio e procedimentale che finisce per irrimediabilmente inficiare gli atti della conferenza di servizi convocata per il 26.7.2017 (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 1°.12.2016, n. 5044)”.

Il Comune di Canosa di Puglia ha altresì evidenziato che:

“D’altra parte, nel solco delle prefate considerazioni, si ribadiscono in questa sede le osservazioni rassegnate con la deliberazione di C.C. di Canosa di Puglia n. 19 del 27.3.2017 in vista della scorsa conferenza di servizi del 29.3.2017, secondo cui l’attuale progetto di ampliamento non supera i rilievi critici già condivisi dal Comune e dall’ARPA Puglia in seno al procedimento concluso col diniego della Provincia di BAT n. 23/2013, come confermati dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 3000/2016, che ha accertato definitivamente la legittimità del giudizio sfavorevole all’ampliamento della medesima discarica Bleu s.r.l., in ragione del ‘criterio escludente’ della preesistenza di discariche a distanza tale da non consentire l’individuazione del responsabile dell’eventuale inquinamento”.

In conclusione, il detto Comune ha rappresentato che, in tal modo, “l’istanza riproposta da Bleu s.r.l. sconta le identiche problematiche relative all’adiacenza/contiguità della discarica in parola con l’impianto per il trattamento dei reflui pericolosi della SOLVIC s.r.l. e la discarica per rifiuti speciali della COBEMA”.

13.11. L’istituto della conferenza di servizi, introdotto dalla legge n. 241/1990 ed oggetto, nel corso degli anni, di numerose e sostanziali modifiche, rappresenta un modello procedimentale basato sul coordinamento e sulla semplificazione dell’azione amministrativa e può essere considerato il meccanismo decisionale per il coordinamento e il bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti quando essi fanno capo ad una pluralità di amministrazioni.

Tale istituto, pertanto, ha la finalità di velocizzare i meccanismi decisionali delle varie amministrazioni pubbliche rispetto a una stratificazione di funzioni presso enti diversi, ciascuno dei quali ha una propria competenza, per cui entra in gioco quando si tratta di confrontare e mediare diversi interessi pubblici oggetto di confronto, anche in tutto o in parte confliggenti tra loro, in un unico procedimento amministrativo, attraverso una completa ed approfondita valutazione di una pluralità di interessi coinvolti.

La conferenza di servizi, tuttavia, non costituisce solo un “momento” di semplificazione dell’azione amministrativa, ma è funzionale anche e soprattutto al migliore esercizio del potere discrezionale della pubblica amministrazione, attraverso una più completa ed esaustiva valutazione degli interessi pubblici coinvolti, a tal fine giovandosi dell’esame dialogico e sincronico degli stessi.

L’amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti.

Il concetto di “prevalenza” non è di facile applicazione: non è la maggioranza numerico-quantitativa, ma una misura “qualitativa sostanziale o di peso in rapporto all’interesse specifico tutelato”; una misura che l’amministrazione procedente dovrà determinare con discrezionalità e motivazione, bilanciando e temperando gli interessi pubblici coinvolti nel procedimento. E’ opportuno, quindi, valutare attentamente ogni singola posizione al fine dell’adozione dell’atto finale.

13.12. La conferenza di servizi, nel caso di specie, ai sensi dell’art. 14-ter della legge n. 241 del 1990, si è svolta in forma sintetica e in modalità sincrona e la Provincia Barletta – Andria – Trani, quale amministrazione procedente, all’esito dell’ultimo riunione, ha adottato la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all’art.

14-quater, sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza tramite i rispettivi rappresentanti.

Nella determinazione conclusiva, la Provincia competente ha formulato motivazioni per superare i dissensi espressi dai Comuni appellanti, basate essenzialmente, se non esclusivamente, sulle richiamate valutazioni dell'organo consultivo (Comitato tecnico provinciale) ed istituzionale (Arpa Puglia DAP BAT), che, secondo quanto indicato dall'Amministrazione procedente, hanno consentito di ritenere conforme la proposta progettuale rispetto al Piano Regionale per la Gestione dei Rifiuti Speciali, anche relativamente al criterio escludente relativo alla "preesistenza di discariche a distanza tale da non consentire l'individuazione del responsabile dell'eventuale inquinamento", atteso che le caratteristiche dell'area ed i sistemi di monitoraggio proposti dalla società proponente, successivamente rimodulati e integrati (rete di rilevamento geoelettrico e sistema di monitoraggio delle acque sotterranee) nel corso dello svolgimento del procedimento, consentono l'individuazione del responsabile dell'eventuale inquinamento.

La Provincia BAT ha evidenziato di essere pervenuta a dette conclusioni attraverso una valutazione della proposta progettuale nell'accezione più sfavorevole e più cautelativa rispetto al vincolo, vale a dire come "nuova proposta progettuale" e non come "impianto esistente", analizzando le condizioni dell'area a contorno del sito di intervento anche con riferimento al quadro degli impatti cumulativi e degli impatti sanitari attesi.

Di talché – ritenuto che gli assensi espressi dalle Amministrazioni partecipanti risultano prevalenti non solo per numero ma anche in relazione alle attribuzioni di ciascuna Amministrazione coinvolta rispetto all'oggetto della decisione e che rispetto ai dissensi indicati sono state opposte ragionevoli motivazioni in grado di superarli – la Provincia BAT è pervenuta alla determinazione di conclusione positiva della Conferenza di servizi svolta ai sensi dell'art. 14-ter della legge n. 241 del 1990, demandando agli allegati B e C l'elencazione di tutte le prescrizioni che la società proponente dovrà osservare.

13.13. Il Collegio, rilevato che la "determinazione motivata di conclusione della conferenza", come detto, è stata basata essenzialmente sui pareri favorevoli espressi, per quanto riguarda l'impatto ambientale, dall'ARPA Puglia e dal Comitato Tecnico provinciale, ritiene che la stessa non sia assistita da adeguata motivazione, atteso che, come dedotto dalle appellanti, il complessivo procedimento posto in essere è viziato da carenza di istruttoria.

La carente istruttoria è rilevabile con particolare riferimento alla valutazione di compatibilità dell'impianto progettato con i criteri, ispirati ai principi eurounitari di precauzione e del "chi inquina paga", posti a garanzia della minimizzazione dell'impatto ambientale degli impianti e delle attività ed a garanzia dell'individuazione del responsabile di un eventuale fenomeno di inquinamento, al fine di assicurare un'elevata protezione dell'ambiente e controlli efficaci.

In proposito, occorre premettere che il sito Tufarelle è stato definito sito inquinato, ai sensi del DM 471 del 1999, dal Nucleo di Polizia Ambientale dell'Arpa in data 7 novembre 2003, sebbene la Bleu abbia fatto rilevare che, con delibera di GR n. 1482 del 2 agosto 2018, la Regione Puglia ha adottato il piano di bonifica delle aree inquinate in cui non sarebbe ricompresa l'area Tufarelle.

La complessiva situazione ambientale della contrada Tufarelle, comprensiva, oltre che del nuovo sito, ampliato rispetto al preesistente, della discarica Cobema e dell'impianto Solvic, non è stata adeguatamente valutata in sede procedimentale. I pareri resi dall'Arpa BAT e dal Comitato Tecnico Provinciale, in precedenza richiamati, si presentano motivati in modo non idoneo a fornire garanzie sul rispetto dei detti principi.

Tale dato emerge con evidenza dalla nota dell'ARPA Puglia avente ad oggetto "approfondimento istruttorio", elaborata dall'Agenzia, su richiesta dell'Ufficio legale della stessa Agenzia, in data 27 febbraio 2018, vale a dire successivamente alla determinazione conclusiva della conferenza di servizi e, soprattutto, dalla relazione depositata dall'Arpa Puglia in esecuzione dell'ordinanza istruttoria di questa Sezione n. 7274 del 2019.

Nella prima, l'ARPA dà conto di avere effettuato nell'area individuata come Contrada Tufarelle campionamenti delle acque sotterranee sottese alle discariche per rifiuti speciali non pericolosi della Società Bleu s.r.l. e CO.BE.MA. s.r.l. site in agro di Canosa di Puglia nell'ultima decade del mese di ottobre 2017 e che, dall'esame dei rapporti di prova relativi alle acque sotterranee campionate dai 3 pozzi individuati per la discarica CO.BE.MA. non risultano superamenti dei valori limite di cui alla tabella 2 dell'allegato 5 alla par. IV del d.lgs. n. 152 del 2006, a meno del parametro "ferro", risultato eccedente il valore tabellare di riferimento nel campione prelevato dal pozzo di valle PO3.

L'Agenzia ha precisato che, dal punto di vista scientifico, la presenza di ferro, ma anche quella del manganese, non è certo inattesa nella zona considerata, in quanto l'area vasta di cui trattasi è stata storicamente e periodicamente interessata da valori eccedenti i valori limite sia per il parametro "ferro" che per il parametro "manganese" e, da studi geologici eseguiti nel tempo, tali valori sono stati giustificati dalla natura stratigrafica del terreno e dalla presenza di "terre rosse", che caratterizzano l'area, ricche, appunto, di "ferro" e "manganese".

Nella relazione prodotta in esito all'ordinanza istruttoria di questa Sezione, n. 7274 del 2019, l'Arpa Puglia ha premesso che, evidentemente, quando si ipotizza un inquinamento dell'area rurale denominata "Contrada Tufarelle" si fa riferimento alle acque sotterranee, in quanto non è mai stato rilevato un inquinamento delle matrici suolo e sottosuolo.

I campionamenti eseguiti nel corso degli anni, in un arco temporale dal 2009 al 2017, ai tre insediamenti gestiti dalle Società Bleu, Solvic e Cobema hanno registrato parametri non conformi:

- per Bleu, nel 2010 (ferro e batteri fecali, triclorometano, benzene, etilbenzene e p-xilene), nel 2012 (ferro), nel 2015 (ferro) e nel 2019 (manganese);
- per Solvic, nel 2009 (ferro e leggera carica batterica) e nel 2013 (ferro);
- per Cobema, nel 2011, nel 2013 e nel 2017 (ferro), mentre non risultano campionamenti per gli altri anni.

L'Arpa ha specificato che la presenza di ferro e manganese in concentrazione eccedenti i valori limite non ha mai ingenerato preoccupazioni o indotto ad aprire procedure di bonifica da parte delle Autorità preposte in quanto le caratteristiche geologiche dell'area Murgiana e, nello specifico, Murge Basse, località Tufarelle, fra i Comuni di Canosa e Minervino Murge, è un'estesa area sub-pianeggiante, posta intorno a quota 130m s.l.m. caratterizzata dal sottosuolo costituito da una roccia omogenea e porosa, indicata con il termine di tufo calcareo o calcarenite, fino alla profondità di circa 80 metri dal piano campagna. Al di sotto della calcarenite, ha precisato l'Agenzia si passa ad una successione di rocce calcaree e dolomitiche stratificate e fratturate (successione carbonatica delle Murge) ed in dette fratture sono interposte le cosiddette "terre rosse" che in zona satura, che è la porzione di sottosuolo interessata dalla falda acquifera, possono rilasciare ossidi ed idrossidi di ferro e manganese in funzione anche della stagionalità e delle precipitazioni atmosferiche.

In conclusione, in riscontro al primo quesito posto con l'ordinanza istruttoria, l'Arpa ha ritenuto che sia da escludere uno stato di inquinamento delle matrici ambientali nell'area denominata "Contrada Tufarelle", in quanto:

- i superamenti dei valori limite tabellari rilevati per i parametri ferro e manganese, per le aree complessivamente indagate, vale a dire anche in aree che non possono in alcun modo essere influenzate dagli insediamenti impiantistici, rivengono dalle caratteristiche naturali dovute alla geologia del sito. In alcuni dei campionamenti eseguiti dove si sono riscontrate concentrazioni eccedenti i valori limite del parametro ferro la causa è anche imputabile alle incamicature metalliche dei pozzi che rilasciano ossidi di ferro nelle acque sotterranee unitamente ad un insufficiente spurgo degli stessi pozzi;
- i superamenti sporadici degli ulteriori parametri, non confermati nella riesecuzione dei campionamenti, non denotano uno stato di inquinamento della falda, e possono essere addebitabili ad inquinamenti estemporanei non alimentati da una fonte primaria, contaminazioni dei contenitori utilizzati per le attività di campionamento, errate procedure di campionamento ed analisi.

Dopo avere esposto in ordine agli altri quesiti, l'Arpa Puglia, in particolare, ha evidenziato che la Società Bleu nell'anno 2012 ha presentato una proposta di impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi con una capacità netta di abbancamento rifiuti di 3.800.000 mc netti. I due impianti (discarica esistente Bleu s.r.l. e nuova discarica Bleu s.r.l. in proposta) costituivano un unicum, senza soluzioni di continuità; a loro volta, le due discariche, viste come un'unica identità, erano confinanti, adiacenti e senza soluzioni di continuità con la piattaforma depurativa della Società S.OL.VI.C. e detta configurazione installativa è stata valutata meritevole dell'applicazione del grado di prescrizione "escludente", previsto dal PGRS della Regione Puglia, pur trovandosi in una situazione di non perfetta aderenza con lo stesso Piano di gestione regionale, essendo l'impianto S.OL.VI.C. s.r.l. una piattaforma depurativa e non qualificata quindi come discarica, ma ritenendo di seguirne le finalità vista la situazione di fatto della suddetta piattaforma, in quanto in caso di un eventuale inquinamento rilevato nelle acque sotterranee non si sarebbe stati in grado di individuare il responsabile dell'inquinamento nelle tempistiche richieste per l'attuazione delle misure di messa in sicurezza d'emergenza ambientali. L'Arpa Puglia ha soggiunto che la nuova proposta di discarica Bleu, approvata con determinazione dirigenziale n. 1016 del 25 agosto 2017, interessa determinate particelle e risultano evidenti le differenze sostanziali, sia in volumetria abbancabile di rifiuti sia in interdistanza con l'impiantistica esistente, tra le due proposte insediative della Bleu, rispettivamente, dell'anno 2012 e dell'anno 2016.

In verità, ha rappresentato l'Agenzia, "l'aspetto dirimente che ha prodotto l'approvazione con prescrizioni della nuova proposta di discarica rispetto al diniego formulato nell'anno 2012, è stata non solo la riduzione volumetrica e il conseguente aumento della interdistanza tra i due bacini di discarica, che consente, come descritto alla lettera c) del secondo quesito, di discriminare ed individuare il responsabile dell'inquinamento tra gli impianti esistenti e la nuova discarica, tramite anche l'interposizione dei piezometri di monitoraggio Pz1 e Pz3, ma anche il mancato interessamento, nella nuova formulazione del progetto di discarica, della particella 12 ove la Regione Puglia aveva rilasciato autorizzazione paesaggistica con esclusione di smaltimento di rifiuti organici".

Di talché, in esito ad uno specifico punto del quesito, l'Arpa Puglia ha posto in rilievo che "l'ultima edizione del progetto di discarica della Società BLEU srl, diversamente dalla prima impostazione (anno 2012) che ... era in diretta continuità con l'impianto di discarica esistente e pertanto rientrava in maniera canonica nella definizione di ampliamento (aumento volumetria, continuità, ampliamento della superficie in pianta, logistica comune, ecc.), è, per gli aspetti ambientali di competenza, un nuovo corpo di discarica gestibile appunto per le problematiche ambientali e per i controlli in maniera ben distinta sia dall'impianto della S.OL.VI.C. srl che dalla stessa discarica Bleu srl, a lei più prossima. Rimangono ovviamente le problematiche connesse alla copresenza di più insediamenti nella contrada Tufarelle, i cui impatti cumulativi sono comunque stati approfonditi mediante studi specifici in sede di procedura autorizzativa ed approvati, alcuni con prescrizioni, in quanto hanno dimostrato la sostenibilità dell'intervento e la conformità con le normative di riferimento".

La carenza di istruttoria e di motivazione emerge con evidenza dal fatto che tali valutazioni non sono contenute in alcuno dei pareri resi dagli organi tecnici in sede di conferenza di servizi, ove i dissensi espressi dai Comuni appellanti, ampiamente motivati, sono rimasti in buona misura privi di repliche.

Viceversa, le valutazioni di cui l'Arpa Puglia dà conto, in particolare, nella relazione depositata a seguito della ordinanza istruttoria di questa Sezione, avrebbero dovuto essere espresse in sede di conferenza di servizi anche al fine di permettere il contraddittorio in tale sede, che, invece, è mancato.

In sostanza, la conferenza di servizi, venendo meno alla sua finalità essenziale, che è quella di consentire la valutazione contestuale degli interessi in gioco, anche tra loro confliggenti, in un'unica sede, si è conclusa con una determinazione priva di idonea motivazione, in quanto frutto di una carente istruttoria, atteso che le valutazioni fondamentali in materia ambientale, relative allo stato complessivo di contaminazione della Contrada Tufarelle - il sito Tufarelle, come in precedenza esposto, è stato definito sito inquinato ai sensi del DM 471 del 1999 dal Nucleo di Polizia Ambientale dell'Arpa in data 7 novembre 2003 - ed alla possibilità di individuare il responsabile in caso di eventuale inquinamento del sito, vale a dire in ordine ai fondamentali criteri di cui all'art. 16, comma 2, punti 2 e 6 del Piano di gestione dei rifiuti speciali, non sono state adeguatamente approfondite, ma hanno costituito oggetto di considerazioni sostanzialmente assertive.

In altri termini, proprio la maggiore analiticità delle successive documentazioni, in particolare quella resa in esito all'ordinanza istruttoria di questa Sezione, dimostrano che le valutazioni da espletare in sede procedimentale avrebbero dovuto essere ben più cospicue, anche con riferimento agli elementi individuati (presenza di ferro e manganese nelle acque superiore ai valori limite, assenza della particella 12 nel nuovo progetto, ragioni di distinzione rispetto parere negativo reso dall'Arpa sul precedente progetto, assenza di impatto complessivo sulla contrada Tufarelle), che non emergono con la dovuta significatività nella determinazione conclusiva positiva della conferenza di servizi.

Sui punti evidenziati, nonché su ogni altro punto meritevole di approfondimento, avrebbe dovuto svilupparsi in sede istruttoria il contraddittorio endoprocedimentale, mentre l'integrazione postuma della motivazione, nella fattispecie in esame, non è ammissibile, proprio in quanto tali valutazioni avrebbero dovuto essere oggetto dell'istruttoria confluita nella determinazione impugnata del 25 agosto 2017.

13.14. Di qui, la fondatezza dei motivi di appello che hanno prospettato l'illegittimità dell'azione amministrativa per carenza di istruttoria (che ha determinato l'insufficienza della motivazione) e, assorbite ulteriori censure, il conseguente accoglimento, nei sensi anzidetti, dei gravami cui segue, per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, l'accoglimento dei ricorsi proposti in primo grado e l'annullamento della determinazione dirigenziale della Provincia BAT n. 1016 del 25 agosto 2017.

14. Il Collegio, peraltro, ritiene opportuno precisare che la presente sentenza di annullamento non attribuisce ai Comuni appellanti il "bene della vita" cui essi aspirano, vale a dire che non accerta come dovuto il diniego ad assentire il progetto presentato dalla Bleu (oggi Dupont Energetica) per l'impianto in contrada Tufarelle, ma conforma l'attività amministrativa, nel senso che l'azione amministrativa, nel procedere al nuovo esame del progetto, dovrà garantire una esaustiva istruttoria, consentendo il contraddittorio alle parti interessate sui punti nevralgici della vicenda, e concludersi con una adeguata motivazione, fermo restando il potere discrezionale in ordine all'esito del procedimento.

15. Le spese del doppio grado dei due giudizi riuniti sono liquidati complessivamente in euro 15.000,00 (quindicimila/00), oltre accessori di legge, e sono poste a carico, in parti uguali (ciascuna parte per euro 5.000,00), della Bleu s.r.l., della Provincia BAT e dell'ARPA Puglia, ed a favore in parti uguali (ciascuna parte per euro 7.500,00) del Comune di Canosa di Puglia e del Comune di Minervino Murge; le spese dei giudizi, invece, sono compensate nei confronti delle altre parti costituite.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, previa riunione dei relativi giudizi, accoglie, nei sensi di cui in motivazione, gli appelli in epigrafe (R.G. n. 8801 del 2018 ed R.G. n. 9901 del 2018) e, per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, accoglie i ricorsi proposti in primo grado ed annulla la determinazione dirigenziale della Provincia BAT n. 1016 del 25 agosto 2017.

Liquida le spese dei due gradi dei giudizi riuniti come da motivazione

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

(Omissis)