

Piano provinciale di gestione dei rifiuti

T.R.G.A. Trento 9 agosto 2021, n. 136 - Rocco, pres.; Polidori, est. - Sativa S.r.l. (avv.ti Angelini e Cavallo) c. Provincia autonoma di Trento (avv.ti Bobbio, Azzolini e Cattoni) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Piano provinciale di gestione dei rifiuti - Stralcio per la gestione dei rifiuti speciali.

(*Omissis*)

FATTO

1 Sardagna è una frazione del Comune di Trento, localizzata a 565 metri di altezza su di un piccolo altopiano ubicato nel versante orientale del monte Bondone, alla destra del fiume Adige e contraddistinto dalla presenza di un antico terrazzo glaciale. A Sardagna insiste una discarica di proprietà della società ricorrente.

2. I fatti di causa, come riferiti dalla società ricorrente, possono essere sintetizzati come segue.

La pianificazione della predetta discarica - situata in corrispondenza di un'area in passato utilizzata come cava dalla società Italcementi, ma abbandonata nel 1976 a seguito di fenomeni di instabilità di entità crescente, sfociati in un evento franoso - risale al 1993 (cfr. il Piano comprensoriale rifiuti speciali del Comprensorio della Valle dell'Adige, approvato con delibera dell'assemblea comprensoriale 29 ottobre 1993, n. 20), mentre l'autorizzazione all'esercizio della discarica stessa risale agli anni 1996/1997 (cfr. la delibera della Giunta provinciale 15 marzo 1996, n. 2949, con cui all'esito della procedura di valutazione d'impatto ambientale - di seguito VIA - ne è stata accertata la compatibilità ambientale per 10 anni, poi prorogata con la delibera della Giunta Provinciale 13 marzo 2006, n. 646, per altri 5 anni, ossia fino al 13 marzo 2011, nonché l'autorizzazione n. 39660, rilasciata Comune di Trento in data 10 marzo 1997 per 5 anni, rinnovata una prima volta sino al 10 marzo 2007 e, da ultimo, per altri 5 anni con l'autorizzazione 9 marzo 2007, n. 26823).

Invece la procedura di VIA n. 16/2012 - avviata dall'attuale ricorrente in data 17 ottobre 2012 ed avente ad oggetto la variante al progetto di esercizio della discarica, con diversa modellazione del versante sud, «*dovuta all'aumento volumetrico richiesto dall'ente pubblico*» - è tuttora in corso a causa della sospensione della procedura stessa, comunicata dalla Provincia in data 12 settembre 2019, ai sensi dell'art. 97-*quater* del Testo unico provinciale sulla tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, approvato con D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Leg. (di seguito T.U.L.P. ambiente). In particolare, ai sensi di tale articolo, aggiunto dall'art. 36 della legge provinciale 6 agosto 2009, n. 5, «*Entro il 31 dicembre 2020 la Provincia, nell'esercizio delle sue competenze ai sensi dell'art. 64, comma 2bis, provvede ad aggiornare la pianificazione delle discariche di rifiuti inerti superiori a 300.000 metri cubi di volume utile contenute nel piano stralcio approvato dalla Provincia. L'aggiornamento valuta anche le previsioni della vigente pianificazione comprensoriale inerenti le predette discariche. A seguito dell'aggiornamento di cui al presente comma, cessano di trovare applicazione le disposizioni dei piani comprensoriali relative alle discariche previste da questo comma. L'aggiornamento può essere definito anche attraverso piani stralcio definitivi con riguardo a specifiche aree territoriali. I procedimenti di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio delle discariche in corso alla data di entrata in vigore di questo articolo e quelli presentati successivamente a tale data restano sospesi fino all'adozione dell'aggiornamento e comunque non oltre il 31 dicembre 2020*».

Peraltro, nelle more dell'aggiornamento del Piano stralcio di gestione dei rifiuti inerti non pericolosi provenienti dalle attività di costruzione e demolizione (di seguito denominato piano stralcio del 2013), approvato dalla Giunta provinciale con la delibera 28 marzo 2013, n. 551, e richiamato nel suddetto art. 97-*quater*, è entrata in vigore la legge provinciale 6 agosto 2020, n. 6, il cui art. 51 ha modificato lo stesso art. 97-*quater*, prevedendo che l'aggiornamento della pianificazione delle discariche di rifiuti inerti superiori a 300.000 mc di volume utile debba rispettare i criteri di cui all'art. 65 del medesimo T.U.L.P. ambiente, come modificato dall'art. 51 della stessa legge provinciale n. 6/2020. In particolare tale articolo ha inserito nell'art. 65 del T.U.L.P. ambiente i commi 1-*bis* e 1-*ter*, così introducendo nuovi criteri per la localizzazione delle discariche di competenza provinciale. Il comma 1-*bis* riguarda le cc.dd. «*fascie di salvaguardia*», mirate a favorire la riduzione delle ripercussioni negative sull'ambiente, e in particolare sul patrimonio culturale e paesaggistico, derivanti dalla presenza di discariche nel territorio, mentre in base al comma 1-*ter* non possono essere localizzate discariche di competenza provinciale a distanza inferiore a trecento metri dal perimetro delle cc.dd. «*aree agricole di pregio*». Dunque il legislatore provinciale ha introdotto nuovi criteri per la localizzazione delle discariche, criteri che i piani di gestione dei rifiuti devono considerare qualora contengano disposizioni di nuova pianificazione; invece la discarica di Sardagna, oggetto del presente giudizio, non solo risulta già pianificata dal 1996 e confermata dalla vigente pianificazione comunale, «*ma anche autorizzata ed attivata*».

Ciononostante in data 9 dicembre 2020, si è avuta notizia dell'avvenuta pubblicazione sul sito istituzionale dell'Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente (di seguito denominata APPA) della «*Proposta preliminare di piano stralcio per la gestione dei rifiuti speciali con focus sui rifiuti inerti*», ove è stato previsto - in contrasto con le valutazioni tecniche



assunte nella suddetta procedura di VIA n. 16/2012 - lo stralcio integrale della discarica di Sardagna dal piano previsto dal suddetto art. 97-quater del T.U.L.P. ambiente principalmente in ragione del fatto che essa insiste in area soggetta a fenomeni franosi.

Tale proposta, ai sensi dell'art. 65, comma 3, del T.U.L.P. ambiente, è stata oggetto delle osservazioni e pareri degli Enti interessati, ivi compreso il Comune di Trento che, da un lato, si è espresso favorevolmente sulla proposta di stralcio della discarica di Sardagna ma, dall'altro lato, ha osservato che andrebbe previsto quanto meno il riporto di altro materiale per arginare il movimento franoso del versante sud, così acclarando che lo stralcio della discarica «*non garantisce ... la stabilizzazione di tale versante*».

Da ultimo la Giunta provinciale - previa valutazione ambientale strategica (di seguito VAS), di cui al parere del direttore dell'APPA n. S504/2020/17.6 - con l'impugnata delibera 30 dicembre 2020, n. 2295, ha approvato il "Piano provinciale di gestione dei rifiuti - stralcio per la gestione dei rifiuti speciali, con focus sulle discariche di rifiuti inerti" (di seguito denominato piano stralcio), confermando, per l'appunto, lo stralcio della discarica di Sardagna in ragione del mancato rispetto dei criteri di localizzazione vigenti e imponendo l'attuazione di tutte le procedure di chiusura della stessa.

3. Della delibera n. 2295 del 2020 e degli ulteriori atti e provvedimenti impugnati la ricorrente chiede l'annullamento affidandosi a sei distinti motivi.

I) *Violazione e falsa applicazione dell'art. 65 del T.U.L.P. ambiente; eccesso di potere per carenza di istruttoria e di contraddittorio, sviamento, contraddittorietà, incongruità, travisamento, erronea indicazione e valutazione dei fatti, illogicità, irragionevolezza, nonché carenza o comunque illogicità e insufficienza della motivazione.*

La Giunta provinciale con la delibera n. 2295 del 2020 ha approvato in via definitiva il piano stralcio, ma manca un atto deliberativo della Giunta medesima di adozione del piano stesso, in palese contrasto con quanto previsto dall'art. 65, comma 3, del T.U.L.P. ambiente. Difatti tale disposizione non prevede che la proposta di piano sia elaborata e deliberata dall'APPA e, quindi, deve essere interpretata nel senso che la proposta di piano dev'essere espressione della volontà della Giunta provinciale, la quale, a chiusura della fase istruttoria, deve adottare un apposito atto deliberativo sulla proposta dell'APPA. Del resto l'art. 64 del T.U.L.P. ambiente non attribuisce all'APPA funzioni di pianificazione e di programmazione in materia di gestione dei rifiuti, trattandosi di funzioni riservate alla Giunta provinciale ai sensi dell'art. 3 della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7.

Inoltre una decisione della Giunta provinciale sulla proposta dell'APPA risulta necessaria per garantire la funzionalità del procedimento di pianificazione secondo il ben noto *iter* (adozione, osservazioni e approvazione), affinché le osservazioni vengano formulate su una proposta definitiva, ossia su una proposta che, se venisse modificata in modo sostanziale in sede di approvazione, necessiterebbe di una nuova adozione, sì da garantire la possibilità di formulare nuove osservazioni sulla stessa. Invece nella delibera n. 2295 del 2020 è richiamata una decisione della Giunta provinciale del 30 ottobre 2020, ma non risulta che in tale data la Giunta abbia assunto una motivata delibera, avente efficacia esterna, e la cui necessità è peraltro confermata dal fatto che il precedente piano stralcio del 2013 è stato adottato dalla Giunta con la delibera 9 novembre 2012, n. 2375.

II) *Violazione e falsa applicazione della disciplina di VINCA di cui all'art. 39 della legge provinciale n. 11/2007, al Decreto del Presidente della Provincia di Trento 3 novembre 2008, n. 50-157/Leg., e alla delibera della Giunta provinciale 3 agosto 2012, n. 1660; eccesso di potere per carenza di istruttoria e di contraddittorio, sviamento, contraddittorietà, incongruità, travisamento ed erronea indicazione e valutazione dei fatti, illogicità, irragionevolezza, nonché carenza o comunque illogicità e insufficienza della motivazione.*

Il piano stralcio non è stato oggetto della procedura di valutazione dell'incidenza ambientale (di seguito VINCA), e ciò in violazione della vigente normativa provinciale, secondo la quale qualsiasi piano, progetto o intervento che possa avere incidenza significativa su un sito di Natura 2000 dev'essere sottoposto a tale procedura.

In particolare il direttore dell'APPA nel parere n. S504/2020/17.6 ha escluso l'assoggettabilità del piano alla procedura di VINCA con la seguente motivazione: «*considerato il carattere prevalentemente di indirizzo del Piano in oggetto e la natura di area vasta dello stesso, non risulta possibile in questa fase individuare gli elementi che possano produrre effetti significativi sui siti della rete natura 2000*». Dunque la valutazione di cui all'art. 39 della legge provinciale 23 maggio 2007, n. 11, è stata rinviata alle successive sedi di valutazione dei singoli impianti. Tuttavia il piano stralcio - contrariamente a quanto indicato nel predetto parere - reca puntuali disposizioni di pianificazione, con valutazioni di dettaglio su singole e specifiche aree del territorio comunale, pervenendo a disporre lo stralcio di alcune discariche dalla pianificazione (come nel caso di quella di Sardagna) e il mantenimento di una sola discarica superiore a 300.000 mc di volume utile (quella di Busa de Golin), così generando interferenze con i siti della Rete Natura 2000. Per tale ragione le puntuali previsioni territoriali del piano stralcio avrebbero dovuto essere sottoposte a VINCA, con il coinvolgimento del Servizio dell'APPA competente in materia.

III) *Violazione e falsa applicazione degli articoli 1 e ss. della legge n. 241/1990 e dell'art. 97 Cost.; eccesso di potere per carenza di istruttoria e di contraddittorio, sviamento, contraddittorietà, incongruità, travisamento, erronea indicazione e valutazione dei fatti, illogicità e irragionevolezza, nonché carenza o comunque illogicità e insufficienza della motivazione.*

L'azione amministrativa è retta dal principio di imparzialità e, quindi, quando un'amministrazione è chiamata a esercitare

più funzioni, diverse tra loro, deve essere prevista anche una separazione delle competenze in capo a organi diversi. Invece nella fattispecie l'autorità che ha elaborato la proposta relativa al piano stralcio è la stessa che ha proceduto alla VAS sul piano stesso. In particolare il Settore autorizzazioni e controlli dell'APPA ha elaborato la proposta di piano da sottoporre a VAS, mentre il parere di VAS è stato rilasciato dal direttore dell'APPA, alle dipendenze del quale sono poste tutte le strutture organizzative in cui si articola l'Agenzia, ivi compreso il Settore autorizzazione e controlli.

Dunque la delibera n. 2295 del 2020 è viziata anche in ragione dell'illegittimo riparto di competenze previsto dal provvedimento di riorganizzazione dell'APPA, approvato dalla Giunta provinciale con la delibera 15 maggio 2020, n. 647.

IV) Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990; eccesso di potere per carenza di istruttoria e di contraddittorio, sviamento, contraddittorietà, incongruità, travisamento, erronea indicazione e valutazione dei fatti, illogicità, irragionevolezza, carenza o comunque illogicità e insufficienza della motivazione, mancata valutazione di scelte alternative e violazione del principio di prossimità delle discariche.

Nella motivazione del piano stralcio si prevede «per il decennio 2020 - 2030, arco temporale di riferimento del presente Piano di Gestione dei Rifiuti Speciali, una media annua di smaltimento in discarica di inerti pari a 76.949,20 mc. È emerso che il sistema delle discariche per rifiuto inerte attualmente disponibile non è sufficiente a coprire il fabbisogno di smaltimento previsto sino al 2030 ma il quadro delle discariche pianificate in passato e non autorizzate appare assolutamente sproporzionato ed esagerato in relazione alle effettive esigenze di mercato nonché alle esigenze ambientali ora più facilmente individuabili grazie ai criteri localizzativi. La Provincia in tal senso ha previsto lo stralcio di una serie di potenziali discariche per rifiuti inerti con capacità superiore a 300.000 metri cubi di volume utile per lo stoccaggio dei rifiuti ed il solo mantenimento della discarica Busa del Golin (rectius: Busa de Golin) sita nel Comune di San Lorenzo Dorsino già prevista e autorizzabile. Questa operazione di stralcio di quasi tutte le aree già pianificate e l'introduzione dei criteri localizzativi concorrono in maniera significativa a contenere gli impatti sul sistema ambientale del territorio trentino. L'unico rischio che emerge è la possibile concentrazione dei volumi disponibili in un unico punto (circa 1/3 del totale sulla discarica di Busa del Golin) facendo aumentare gli oneri di trasferimento dei materiali tra le diverse Comunità e quindi anche gli impatti legati al settore dei trasporti. Con il contributo derivante dalle programmazioni delle singole Comunità di Valle si garantirà una equa e sostenibile distribuzione sul territorio di questi impianti di smaltimento per inerti assicurando dei centri di smaltimento maggiormente baricentrici rispetto ai singoli luoghi di produzione. Eventuali correzioni od implementazioni saranno possibili se a valle dei monitoraggi, il cui primo è previsto a distanza di un anno dall'approvazione del Piano, si dovesse riscontrare una assenza di programmazione da parte delle Comunità di Valle».

Dunque la Giunta provinciale, preso atto che in passato il fabbisogno di discariche nel territorio provinciale è stato sovrastimato, ha proceduto allo stralcio di tutte le discariche con volume autorizzato superiore a 300.000 mc (ivi compresa quella di Sardegna), tranne quella di Busa de Golin. Tuttavia le discariche previste dal piano stralcio non soddisfano il fabbisogno stimato e, quindi, si è puntato sulle cc.dd. discariche minori; però tale scelta non è motivata ed è illogica in quanto non tiene conto dell'effettiva volontà di attivare le cc.dd. discariche minori, posto che queste neppure potrebbero essere in concreto attivate. Del resto solo una bassissima percentuale del territorio provinciale - pari al 3,4 % del totale - viene nel piano ritenuta idonea alla localizzazione di discariche e, quindi, anche le discariche minori potrebbero risultare inidonee.

A ciò si aggiunge che, contraddittoriamente ed illogicamente, non sono state considerate le discariche per le quali vi è un procedimento di VIA in corso, come per l'appunto quella di Sardegna, circostanza, questa, che semmai dimostrerebbe la volontà di mantenere attiva la discarica.

Inoltre l'illogicità delle scelte operate dalla Giunta è comprovata dal fatto che lo stralcio delle discariche con volume autorizzato superiore a 300.000 mc si pone in contrasto con il principio di prossimità delle discariche, perché la concentrazione di rilevanti volumi di rifiuti in un solo sito determina un incremento degli oneri di trasferimento e dell'impatto sulla viabilità e sui trasporti tra i diversi comuni, nonché dal fatto che nel piano stralcio si prevede, a distanza di appena un anno, la rivalutazione del numero di siti destinati a discarica, così palesando l'inadeguatezza della programmazione.

Infine il piano stralcio si basa su una ricognizione del fabbisogno che non tiene conto degli imminenti lavori che interesseranno il Comune di Trento, relativi all'interramento della linea ferroviaria per il trasporto passeggeri ed alla realizzazione di una circonvallazione sotto la collina est della città per la linea ferroviaria destinata al trasporto merci.

V) Violazione e falsa applicazione della disciplina in materia di localizzazione delle discariche e in particolare, dell'allegato A al decreto del Presidente della Provincia di Trento 9 giugno 2005, n. 14-44/2005/Leg.; eccesso di potere per carenza di istruttoria e di contraddittorio, sviamento, contraddittorietà, incongruità, travisamento e erronea indicazione e valutazione dei fatti, illogicità, irragionevolezza, nonché carenza o comunque illogicità e insufficienza della motivazione.

Lo stralcio della discarica di Sardegna è frutto di errate valutazioni circa l'asserita inidoneità dell'area ove la discarica stessa insiste.

L'allegato A al D.P.P. 9 giugno 2005, n. 14-44/Leg. (recante "Disposizioni regolamentari relative alle discariche di rifiuti,

ai sensi dell'art. 11 della legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10"), al punto 1 include, tra le aree ed i siti non idonei all'ubicazione di nuove discariche, le aree a elevata pericolosità geologica, idrogeologica e valanghiva previste dal piano urbanistico provinciale (di seguito denominato PUP). I successivi punti 5 e 6 dispongono come segue: "5. Nelle aree e nei siti di cui al punto 1 in cui sia espressamente vietato, non possono essere installate nuove discariche per rifiuti inerti, anche se le stesse siano già state localizzate - alla data di entrata in vigore del presente regolamento - dai piani comprensoriali e dai provvedimenti comprensoriali di cui agli articoli 65, 66 e 67 bis del testo unico, salvo che le medesime discariche siano già state autorizzate, entro la medesima data, ai sensi dell'articolo 84 del testo unico. 6. L'ampliamento - ivi compresa la realizzazione di nuovi lotti contigui - o la modifica delle discariche esistenti per rifiuti inerti, qualora sia già intervenuta la localizzazione ai sensi degli articoli 65, 66 e 67 bis del testo unico alla data di entrata in vigore del presente regolamento e la stessa interessi le aree e i siti di cui al punto 1, sono ammissibili: a) qualora nelle stesse conferiti esclusivamente i rifiuti elencati nella tabella 1 annessa all'articolo del decreto ministeriale 3 agosto 2005; b) previa acquisizione del parere favorevole dell'agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e del servizio geologico provinciale".

Dunque nei cc.dd. siti vietati l'installazione di nuove discariche, anche se già localizzate, e l'ampliamento delle discariche già localizzate non sono consentiti dalla normativa provinciale solo a determinate condizioni e, comunque, sono logicamente fatte salve le discariche già autorizzate all'entrata in vigore del predetto decreto. Invece nel piano stralcio erroneamente si afferma che la discarica di Sardagna insiste in un sito non idoneo ai sensi del predetto allegato A. Trattasi infatti di una discarica che nel 2005 era già stata autorizzata, e l'allegato A fa espressamente salve le discariche già autorizzate. Inoltre il medesimo allegato A non esclude la localizzazione di discariche nei siti con movimenti franosi, come quello di Sardagna.

Del resto, di quanto precede si trae conferma dal fatto che, pur trattandosi di una normativa in vigore sin dal 2005, nel procedimento di VIA in corso sin dal 2012 la normativa stessa non è mai stata ritenuta ostativa. Anzi, nel parere del Servizio geologico della Provincia del 19 dicembre 2012, trasmesso al Servizio valutazione ambientale nell'ambito del procedimento di VIA, si legge quanto segue: «Relativamente alle modalità d'intervento e di ripristino dell'area, si pone in evidenza come la finalità della sistemazione sia quella della stabilizzazione dell'area in frana; solo sulla base di questo approccio l'intervento risulta compatibile con il regime vincolistico connesso con la classificazione di pericolosità idrogeologica e di rischio idrogeologico contenute rispettivamente nella Carta di Sintesi Geologica (P.U.P.) e nella Carta del Rischio Idrogeologico (P.G.U.A.P.)». Inoltre il medesimo Servizio geologico, nelle proprie osservazioni alla Variante 2019 del PRG del Comune di Trento (adottata in via definitiva con la delibera 19 giugno 2020, n. 80, e approvata dalla Provincia con la delibera 12 febbraio 2020, n. 182), avuto riguardo alla discarica di Sardagna ha confermato «l'estrema fragilità della zona ancora compromessa dal punto di vista della stabilità», ribadendo come «l'area sia necessariamente da recuperare sotto l'aspetto morfologico ai fini della sua stabilità globale e di un eventuale utilizzo futuro».

Altrettanto erroneamente nel piano stralcio qui impugnato si afferma che il precedente piano stralcio del 2013 sarebbe più restrittivo nel vietare la localizzazione delle discariche in siti interessati da fenomeni franosi. Difatti il piano stralcio del 2013 individua criteri localizzativi di non idoneità - ivi compreso quello relativo alle aree ad elevata pericolosità di frana come indicate dal Piano Generale di Utilizzazione delle Acque Pubbliche (di seguito denominato PGUAP), recentemente sostituito dalla "Carta della pericolosità di tutto il territorio provinciale" - con esclusivo riferimento agli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, senza prevedere alcunché per le discariche, e comunque sempre con riferimento agli impianti di futura autorizzazione.

Parimente illegittima è l'applicazione alla discarica di Sardagna del criterio di inidoneità relativo al fatto che una parte della stessa insiste nella fascia di 300 mt da aree agricole di pregio. Tale nuovo criterio è stato previsto dal legislatore provinciale con disposizione dell'agosto del 2020 e riguarda solo le nuove discariche. Dunque, non può trovare applicazione nel caso della discarica di Sardagna, che risulta già localizzata e autorizzata anche alla luce della valutazione di esistenza, a confine con la stessa, di vigneti preesistenti. Del resto si tratta di fasce di rispetto di una determinata zona urbanistica (quella agricola di pregio), che per essere efficaci dovranno essere previste dal PUP, del quale il piano per cui è causa non costituisce variante, ai sensi e per gli effetti dell'art. 67 del T.U.L.P. ambiente.

Nel piano stralcio è posta in rilievo, altresì, la presenza nel sito di aree a bosco e di aree di rispetto cimiteriale, nonché la parziale localizzazione della discarica in area sismica (non elevata). Tuttavia si tratta di fattori non ostativi alla localizzazione di una discarica, come peraltro riconosciuto nel piano stesso, e che saranno valutati nel procedimento di VIA ai fini dell'imposizione di misure idonee a consentire un'adeguata tutela dei relativi interessi.

In ogni caso lo stralcio della discarica di Sardagna non tiene conto delle valutazioni e dei pareri tecnici espressi nel procedimento di VIA. In particolare il piano stralcio contiene riferimenti alla vicinanza all'abitato di Sardagna e alle «numerose osservazioni pubbliche e la grande partecipazione dell'assemblea pubblica riscontrata durante l'ultima istruttoria di VIA». Tuttavia dal verbale dell'assemblea pubblica tenutasi a Sardagna il 29 maggio 2019, nell'ambito del procedimento di VIA, risulta che il competente assessore provinciale, avuto riguardo alle osservazioni mosse dagli intervenuti, ha affermato che «la frana non può essere lasciata così». Lo stesso Consiglio circoscrizionale di Sardagna nella seduta del 7 novembre 2013 aveva espresso parere favorevole in ordine al progetto della ricorrente e chiesto al Sindaco e alla Giunta Comunale «di trovare al più presto, a tutela della salute, della sicurezza e nel rispetto delle



aspettative della comunità di Sardagna, un accordo con l'attuale gestore della discarica al fine di consentire il riavvio delle operazioni di riempimento della ex cava nel rispetto della vigente normativa in materia», e ciò in quanto: «tutte le analisi effettuate sia dai titolari della discarica che dall'Azienda Sanitaria che da un gruppo di privati cittadini, hanno fornito dati confortanti circa l'assenza di pericolosità per la salute pubblica»; «il versante interessato dal movimento franoso non risulta essere ancora completamente stabilizzato»; «si ritiene quindi importante riprendere al più presto i lavori di riempimento della discarica con un nuovo progetto ed una nuova convenzione con il Comune di Trento tenendo fede all'intento principale ovvero quello di stabilizzare il versante soprastante e restituire alla Comunità di Sardagna quanto tolto in precedenza».

VI) *Violazione e falsa applicazione degli articoli 2-bis e 3 della legge n. 241/1990, e degli articoli 1175, 1337 e 1375 del codice civile; eccesso di potere per carenza di istruttoria e di contraddittorio, sviamento, contraddittorietà, incongruità, travisamento, erronea indicazione e valutazione dei fatti, illogicità, irragionevolezza, nonché carenza o comunque illogicità e insufficienza della motivazione.*

Lo stralcio della discarica di Sardagna è frutto anche della mancata ponderazione della posizione e dell'affidamento della società ricorrente. Trattasi infatti di una discarica già localizzata e autorizzata, riguardo alla quale la ricorrente in data 8 marzo 2007 ha sottoscritto con il Comune di Trento una convenzione, tuttora vigente, dalla quale sorgono reciproci diritti e obblighi: aspetto, questo, che neppure il Comune di Trento ha considerato quando ha espresso il proprio parere favorevole allo stralcio della discarica.

Inoltre sin dal 2012, ossia da quando è stata avviata la procedura di VIA tuttora *in itinere*, la ricorrente ha mantenuto in essere le fidejussioni previste nella predetta convenzione in favore del Comune, per un totale di euro 456.000,00, ed ha pagato l'oneroso canone di locazione dei terreni di proprietà della società Maso Mirabel, ove sorge l'impianto a valle della teleferica adibita al trasporto dei rifiuti, nonché il canone per il sorvolo con la medesima teleferica dei terreni di proprietà della Arcidiocesi di Trento, e ancora il canone di occupazione dei terreni dello stesso Comune ubicati a fondovalle. A tali oneri vanno poi aggiunti i costi per la manutenzione periodica delle strutture e degli impianti, ivi compresi quelli relativi alla teleferica, tra l'altro resi sovente oggetto di atti di vandalismo e di furti di componenti vari. L'impugnata delibera si pone, quindi, in contrasto con le regole di buona amministrazione di cui all'art. 97 Cost. e con le regole di buona fede e correttezza di cui all'art. 1, comma 2-bis, della legge n. 241/1990 e agli articoli 1175, 1337 e 1375 cod. civ., perché nel piano stralcio non sono stati considerati né gli impegni assunti dalla ricorrente, né i danni ingentissimi derivanti dall'impugnata delibera, né tantomeno il legittimo affidamento ingenerato nella ricorrente dal procedimento di VIA.

Del resto la ricorrente non poteva prevedere che l'Amministrazione avrebbe, improvvisamente e contraddittoriamente, mutato il proprio orientamento, stralciando la discarica, specie perché il progetto presentato nel 2012 garantirebbe, per contro, il perseguimento degli interessi pubblici connessi alla stabilizzazione geologica del versante sud, al recupero ambientale dell'area e alla acquisizione a titolo gratuito di una vasta zona da adibire a servizi pubblici.

4. La Provincia autonoma di Trento si è costituita in giudizio in data 30 marzo 2021 per resistere al ricorso.

5. La società ricorrente con memoria depositata in data 27 giugno 2021 ha illustrato le suesposte censure, anche alla luce della documentazione prodotta in giudizio dalla Provincia, ed ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

In particolare la ricorrente ha precisato che la discarica di Sardagna «risulta, da tempo, già autorizzata, dunque attiva e solo momentaneamente sospesa in attesa di definizione del procedimento di VIA avviato per l'ampliamento della stessa sino a 1.220.000 mc», e che il progetto di ampliamento della discarica è stato presentato «per soddisfare le richieste in tal senso degli Enti interessati, stante l'obiettivo (più volte manifestato da questi ultimi), ... di porre in sicurezza il versante sud dell'ex cava Italcementi».

Inoltre la ricorrente, in relazione a quanto dedotto con il primo motivo, ha sottolineato che nella seduta del 30 ottobre 2020 la Giunta provinciale «ha solo genericamente esaminato la bozza di delibera, senza trasformarla in atto deliberativo con motivazione ed espressione di voto»; difatti, come previsto dall'art. 7, comma 5, del regolamento interno della Giunta stessa, «con il c.d. "conchiuso" la giunta non assume alcun atto deliberativo». Quindi, secondo la ricorrente, in assenza di una volizione definitiva della Giunta sulla proposta di piano, «è impedito il necessario controllo e la verifica circa le successive modifiche introdotte e sulla natura delle stesse (correzioni, errori, modifiche innovative, etc.)»; mancano infatti nella delibera n. 2295 del 2020 «la puntuale indicazione delle modifiche apportate alla proposta preliminare, la motivazione di tali modifiche e la necessaria votazione sulle stesse in quanto modificative di un atto (mancante) deliberativo», con conseguente violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

La ricorrente ha poi rimarcato che la fondatezza del secondo motivo emerge dall'impugnato parere n. S504/2020/17.6, ove il Direttore dell'APPA, da un lato, evidenzia il mantenimento della discarica di Busa del Golin, limitrofa ad un sito della Rete Natura 2000 ma, dall'altro lato, rinvia alla successiva fase progettuale la definitiva valutazione di compatibilità di tale previsione con il sito stesso: e ciò mentre tale valutazione avrebbe dovuto essere effettuata già in sede di approvazione del piano, come previsto dall'art. 39 della legge provinciale n. 11/2007.

6. La Provincia autonoma di Trento con memoria depositata in data 28 giugno 2021 ha innanzitutto premesso che la discarica di Sardagna è stata stralciata essenzialmente perché «ricade in area soggetta a fenomeni franosi», ossia in un sito da considerare assolutamente non idoneo ai sensi del punto 1.1, secondo capoverso, dell'allegato 1 al decreto

legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, come modificato dal decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 121, e che quando è stato approvato il piano stralcio la discarica stessa era inattiva da 12 anni, ossia dal sequestro preventivo risalente alla fine del 2008, e che e comunque non risultava più autorizzata, perché la relativa VIA è scaduta il 13 marzo 2011, mentre l'autorizzazione comunale all'esercizio della discarica è scaduta il 10 marzo 2012.

La Provincia ha quindi diffusamente replicato alle censure della ricorrente.

In particolare la Provincia, riguardo al primo motivo, ha precisato che l'art. 65, comma 3, del T.U.L.P. ambiente non richiede che la proposta di piano sia adottata a mezzo di un'apposita delibera della Giunta provinciale, ma solo che la proposta stessa sia trasmessa agli Enti interessati e che la Giunta, una volta decorso il termine per la presentazione di osservazioni, approvi il piano in via definitiva. Dunque nella fattispecie la Giunta si è correttamente avvalsa del Settore autorizzazione e controlli dell'APPA per la predisposizione del piano, perché l'art. 64 del T.U.L.P. ambiente non esclude affatto l'Agenzia dall'esercizio delle funzioni di pianificazione in materia di rifiuti. Inoltre, come si evince dall'estratto del verbale della seduta del 30 ottobre 2020, la Giunta, altrettanto correttamente, ha approvato in via preliminare senza modificazioni, mediante un conchiuso, la proposta di piano predisposta dal Settore autorizzazione e controlli dell'APPA. Né rileva, secondo la Provincia, la scelta operata nel 2013 di approvare in via preliminare il piano stralcio con un'apposita delibera di Giunta, trattandosi di un profilo non disciplinato dall'art. 65 del T.U.L.P. ambiente.

Al secondo motivo la Provincia ha replicato osservando che, come si evince dal parere di VAS n. S504/2020/17.6 e dal par. 7.4 del rapporto ambientale allegato al piano stralcio, la procedura di VINCA è stata svolta e la relativa conclusione «*consiste nella ovvia esclusione della probabilità o del rischio di incidenza ambientale relativa alla decisione di stralciare le dieci discariche incompatibili con i criteri localizzativi imposti dal quadro giuridico vigente e nella valutazione di probabilità di un'incidenza ambientale per la discarica "Busa di Golin" e, in generale, per eventuali nuovi impianti o ampliamenti di impianti esistenti, per i quali si rinviava alla valutazione di compatibilità localizzativa in sede di approvazione del progetto*». Peraltro, secondo la Provincia, controparte può dolersi solo delle previsioni del piano stralcio che determinano una lesione immediata e diretta della propria sfera giuridica, ossia della chiusura della discarica di Sardagna, mentre non ha interesse a censurare la diversa decisione inerente la discarica di Busa de Golin, perché un'eventuale violazione della c.d. direttiva Habitat in relazione a tale discarica non potrebbe comunque determinare un vizio di legittimità della decisione di stralciare dal piano la discarica di Sardagna.

Avuto riguardo a quanto dedotto con il terzo motivo la Provincia - oltre ad evidenziare che, secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, la c.d. "autorità competente" in materia di VAS può non essere diversa dalla c.d. "autorità procedente" - ha eccepito che in conformità alla vigente normativa provinciale il provvedimento organizzativo dell'APPA (approvato con la delibera della Giunta provinciale 15 maggio 2020, n. 647, come modificato con la delibera 22 maggio 2020, n. 690, e in seguito sostituito con la delibera 30 dicembre 2020, n. 2290) attribuisce alla competenza del Settore autorizzazioni e controlli "le attività concernenti le politiche di gestione dei rifiuti, compresa l'elaborazione dei relativi strumenti pianificatori", mentre compete al Direttore dell'Agenzia "l'espressione dei pareri in materia di VAS, con il supporto dell'Unità Organizzativa per le valutazioni ambientali, in relazione ai piani e programmi la cui redazione spetta all'Agenzia". Dunque - premesso che l'elaborazione del piano stralcio rientra tra le funzioni proprie del Settore autorizzazioni e controlli (non trattandosi di una funzione delegata dal Direttore dell'APPA) - il dirigente del Settore stesso ha agito in piena autonomia perché, nonostante la posizione di sovraordinazione del Direttore dell'Agenzia, alla luce dell'ordinamento provinciale, così come di quello nazionale, non si configura un rapporto di gerarchia tra i due organi.

In replica al quarto motivo la Provincia ha osservato che l'istruttoria del piano stralcio si è incentrata sulla verifica del rispetto dei vigenti criteri di localizzazione delle discariche, fissati a livello statale dall'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003 come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020, e a livello provinciale dall'allegato A al decreto del Presidente della Provincia 9 giugno 2005, n. 14-44/Leg.. In particolare l'avversato piano opera una ricognizione completa di tutte le discariche (capitolo 3) e dei criteri localizzativi vigenti (capitolo 4) e svolge un'analisi delle discariche pianificate, valutando per ogni singolo sito il rispetto dei predetti criteri (capitolo 5). Quanto alla discarica di Sardagna, in fase di redazione del piano è emerso che la stessa ricade in area soggetta a fenomeni franosi, ossia in un sito non idoneo in base ai criteri stabiliti dall'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020. Difatti per le discariche di rifiuti inerti il punto 1.1 di tale allegato distingue tra siti assolutamente non idonei, elencati nel secondo capoverso, e siti nei quali "di norma" non devono essere installati tali impianti, elencati nel primo capoverso, precisando altresì al terzo capoverso che, in deroga ai criteri di cui al primo capoverso, le Regioni con espressa motivazione possono autorizzare la realizzazione di discariche nei siti di cui al primo capoverso, esclusi quelli tutelati a norma del decreto legislativo n. 42/2004. Ebbene la discarica di Sardagna rientra nei siti elencati nel secondo capoverso, ove si prevede che le discariche non devono essere localizzate "in aree dove sono in atto processi geomorfologici superficiali quali l'erosione accelerata, le frane, l'instabilità dei pendii, le migrazioni degli alvei fluviali potrebbero compromettere l'integrità della discarica". Né si configura la violazione del principio di prossimità delle discariche perché, oltre alla discarica di Busa de Golin, restano comunque in esercizio 22 discariche con volume inferiore a 300.000 mc e 236 discariche pianificate dalle Comunità di valle, sicché questa rete di siti garantisce comunque il rispetto del predetto principio. Né tantomeno può ritenersi che sia stato sottostimato il fabbisogno provinciale, perché il calcolo degli



anni di autonomia delle discariche con volume inferiore a 300.000 mc, pianificate e attive, è stato effettuato considerando anche il volume dei materiali da smaltire per lavori della Provincia nei prossimi 10 anni, pari a 31.580,00 mc: dato, questo, comprensivo dei rifiuti relativi ai lavori previsti per l'interramento della linea ferroviaria destinata al trasporto passeggeri, per la realizzazione della circonvallazione di Trento e - come detto - per tutte le altre opere pubbliche previste dalla Provincia nei prossimi dieci anni.

Riguardo al quinto motivo la Provincia ha ribadito che al momento dell'attivazione della procedura di VIA n. 16/2012 (ossia in data 17 ottobre 2012) la discarica di Sardagna non era più autorizzata, sicché il punto 5 dell'allegato A al regolamento provinciale in materia di discariche, invocato da controparte, non avrebbe comunque potuto trovare applicazione. Inoltre la Provincia ha rimarcato che nell'ambito delle conferenze di servizi relative alla procedura di VIA è stata verificata la sussistenza delle condizioni previste al punto 6 del medesimo allegato A, richiedendo le valutazioni geologiche necessarie per accertare che l'intervento potesse ritenersi una stabilizzazione del sito. Tuttavia in data 29 settembre 2020 è entrato in vigore il decreto legislativo n. 121/2020, che ha apportato significative modifiche all'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003. In particolare fino al 29 settembre 2020 tale allegato individuava, al primo capoverso, le aree nelle quali "di norma" non potevano ricadere i siti idonei alla realizzazione di un impianto di discarica per rifiuti inerti e, al secondo capoverso, le aree nelle quali le discariche per inerti non dovevano essere "normalmente" localizzate, ivi comprese le "aree dove i processi geologici superficiali quali l'erosione accelerata, le frane, l'instabilità dei pendii, le migrazioni degli alvei fluviali potrebbero compromettere l'integrità della discarica", consentendo peraltro alle Regioni di autorizzare con provvedimento motivato la realizzazione di discariche nei siti di cui al secondo capoverso. Con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 121/2020 l'allegato 1 è stato sostituito. Il primo capoverso attualmente individua le aree nelle quali "di norma" non devono ricadere i siti idonei alla realizzazione di un impianto di discarica per rifiuti inerti, mentre il secondo capoverso individua le aree ove le discariche "non devono essere localizzate", ivi comprese le "aree dove sono in atto processi geomorfologici superficiali quali l'erosione accelerata, le frane, l'instabilità dei pendii, le migrazioni degli alvei fluviali potrebbero compromettere l'integrità della discarica", ed il terzo capoverso consente alle Regioni di autorizzare, con provvedimento motivato, la realizzazione delle discariche per inerti solo nei siti di cui al primo capoverso. Dunque dal secondo capoverso è stato eliminato l'avverbio "normalmente", così rendendo assoluto il divieto di realizzare discariche per inerti in determinate aree, ivi comprese quelle interessate da frane, e nel terzo capoverso è stato specificato che le Regioni possono autorizzare la realizzazione di discariche solo con riferimento alle aree di cui al primo capoverso, così confermando il carattere inderogabile del divieto di cui al secondo capoverso. Ebbene - posto che, ai sensi dell'art. 65, comma 1, lett. c), del T.U.L.P. ambiente, il piano provinciale di smaltimento dei rifiuti deve contenere "l'individuazione, anche mediante criteri generali, delle zone idonee o non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti", l'avversato piano stralcio non poteva non prendere atto del superamento dei criteri previsti nel regolamento provinciale del 2005 e, di conseguenza, prevedere lo stralcio della discarica di Sardagna, in quanto ricadente in un'area interessata da fenomeni franosi.

Infine la Provincia ha replicato al sesto motivo osservando che - stante il carattere inderogabile divieto di localizzare le discariche in aree ove sono in atto frane - eventuali convenzioni e accordi che abbiano determinato un legittimo affidamento non potrebbero comunque giustificare la compressione di prevalenti interessi pubblici, fermo restando che nella fattispecie l'Amministrazione provinciale non ha ingenerato nella ricorrente alcun affidamento meritevole di tutela in ordine alla positiva conclusione del procedimento di VIA. In particolare quando è stato approvato l'avversato piano la discarica di Sardagna era inattiva da 12 anni e non era autorizzata. Inoltre l'Amministrazione provinciale non ha mai sottoscritto convenzioni con la ricorrente in merito allo svolgimento dell'attività di discarica, né ha richiesto la prestazione di fidejussioni, e comunque nel corso del procedimento di VIA, fin dalla prima seduta di conferenza di servizi del 2012, sono state riscontrate sia notevoli lacune progettuali imputabili alla proponente, sia l'incompatibilità urbanistica di parte del progetto.

7. La società ricorrente con memoria di replica depositata in data 8 luglio 2021 - oltre a ribadire ulteriormente quanto già dedotto con il ricorso - ha diffusamente replicato agli argomenti di controparte.

In particolare la ricorrente ha evidenziato il proprio interesse a contestare la decisione di confermare la discarica Busa de Golin, osservando che trattasi di una decisione fondamentale per l'assetto complessivo dell'avversato piano stralcio. Difatti tale discarica è stata confermata nonostante la probabile VINCA negativa rispetto all'attiguo sito della Rete Natura 2000: circostanza, questa, che avrebbe potuto comportare una diversa valutazione sulla discarica di Sardagna.

La ricorrente ha poi ribadito che il Settore autorizzazioni e controlli dell'APPA è posto alle dirette dipendenze del Direttore dell'Agenzia e che, quindi, si configura il vizio denunciato con il terzo motivo perché - a differenza di quanto affermato da controparte - l'art. 16, comma 1, lett. e), del decreto legislativo n. 165/2001 prevede, in capo ai dirigenti generali poteri sostitutivi e «non vi sono disposizioni regolamentari specifiche, né risultano invocate, che escludano tale potere generale all'interno del sistema organizzativo dell'APPA».

La ricorrente ha insistito anche per l'accoglimento del quarto motivo, osservando che, rispetto al 2013, non vi sono elementi di novità che possano giustificare la decisione di non privilegiare discariche già esistenti, come quella di Sardagna, ed ha contestato la tesi di controparte secondo la quale tale discarica non sarebbe più autorizzata e, quindi, ad essa sarebbero applicabili i nuovi criteri localizzativi di non idoneità dell'area ove la medesima insiste. In particolare,

secondo la ricorrente, la discarica di Sardegna è tutt'oggi attiva, tant'è che, come riconosciuto nell'avversato piano stralcio, non è stata ancora completata, mancando il 45% dei conferimenti previsti (550.000 mc su 1.220.000 mc), mentre il progetto di VIA sospeso riguarda solo il suo ampliamento, peraltro richiesto dagli Enti interessati in quanto ritenuto di pubblico interesse, stante l'esigenza di porre in sicurezza il versante sud della ex cava Italcementi. Inoltre, in merito all'asserita inidoneità assoluta del sito ove insiste la discarica di Sardegna, in quanto area soggetta a fenomeni franosi, la ricorrente ha osservato che il secondo capoverso del punto 1.1 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003 giustifica il divieto di localizzazione delle discariche con il rischio che processi geomorfologici in atto, come le frane, possano compromettere l'integrità della discarica, mentre nella fattispecie tale rischio è da escludere proprio perché è la discarica di Sardegna che «consente di eliminare l'instabilità del pendio e la frana che interessa l'area, instabilità e frana che quindi sono destinate a permanere proprio in assenza del completamento di detta discarica».

Quindi la ricorrente ha rimarcato che controparte - invece di contestare quanto dedotto nel quinto motivo di ricorso in merito al mancato rispetto dei criteri localizzativi di cui all'allegato A del D.P.P. 9 giugno 2005, n. 14-44/Leg., in applicazione dei quali sarebbe possibile mantenere discarica di Sardegna - ha sostenuto, per la prima volta nel presente giudizio, l'incompatibilità di tale discarica con i nuovi criteri localizzativi fissati dall'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020, così violando il divieto di motivazione postuma del provvedimento impugnato in sede giurisdizionale. Difatti le disposizioni del decreto legislativo n. 121/2020, pur essendo in vigore dal 29 settembre 2020, ossia da una data anteriore a quella di adozione dell'impugnata delibera, non sono state in alcun modo considerate nella predisposizione del piano stralcio, «in quanto evidentemente ritenute inapplicabili alla fattispecie in esame in assenza delle necessarie disposizioni regolamentari provinciali attuative e modificative del decreto provinciale del 09.06.2005, n. 14-44». In ogni caso non è stato considerato che il decreto legislativo n. 121/2020 prevede criteri per la localizzazione delle nuove discariche e, quindi, non è applicabile alla discarica di Sardegna, che risulta già autorizzata e non ancora completata. Inoltre, il decreto legislativo n. 121/2020, così come il decreto legislativo n. 36/2003, «mantiene, al di là dell'uso o meno dell'avverbio "normalmente" ex adverso invocato, in capo alle Regioni e dunque alle Province autonome un generale potere discrezionale (tanto più con riguardo a discariche, come quella in esame, già pianificate ed autorizzate) volto a bilanciare l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente con l'altrettanto rilevante interesse pubblico allo smaltimento dei rifiuti».

8. La Provincia autonoma di Trento con memoria depositata di replica in data 8 luglio 2021 ha innanzi tutto ribadito che la discarica di Sardegna non è più autorizzata dal 13 marzo 2011, sicché erra la ricorrente quando afferma che l'autorizzazione all'esercizio della discarica era stata solo temporaneamente sospesa, ed ha contestato anche l'ulteriore affermazione di controparte secondo la quale il progetto di ampliamento della discarica è stato presentato «per soddisfare le richieste in tal senso degli Enti interessati», osservando che la creazione di un cumulo di contrasto, allo scopo di stabilizzare il versante sud, costituiva oggetto di un'apposita prescrizione tecnica imposta alla ricorrente ai fini del rilascio delle autorizzazioni necessarie per lo svolgimento della propria attività imprenditoriale.

Inoltre, riguardo al primo motivo di ricorso, la Provincia ha evidenziato che nel verbale della seduta di Giunta del 30 ottobre 2020 si attesta che il Vice Presidente della Giunta sottopone alla Giunta «l'approvazione preliminare della proposta di deliberazione» del piano stralcio e che la Giunta «approva in via preliminare». Dunque risulta smentita per *tabulas* la tesi di controparte secondo la quale la Giunta provinciale nella predetta seduta si sarebbe limitata ad un esame della proposta dell'APPA, perché detta approvazione preliminare, formalizzata in un conchiuso, era funzionale all'imputabilità dell'esercizio del potere di pianificazione alla Giunta medesima, ai fini della successiva trasmissione della proposta stessa agli Enti interessati per l'espressione delle osservazioni di competenza. Risulta allora parimenti erronea l'ulteriore affermazione della ricorrente secondo la quale la Giunta non avrebbe adottato alcun atto deliberativo, in violazione dell'art. 7, comma 5, del relativo regolamento interno della Giunta, fermo restando che nel ricorso non è stata dedotta la violazione del predetto regolamento interno e, quindi, tale affermazione integra un motivo nuovo, inammissibile ai sensi dell'art. 35 cod. proc. amm.. Né può ritenersi, secondo la Provincia, che la mancanza di una formale delibera della Giunta, avente ad oggetto l'approvazione preliminare del piano e recante la puntuale indicazione delle modifiche apportate alla proposta dell'APPA, determini la violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Difatti - ferma restando l'inammissibilità di tale censura, sia ai sensi dell'art. 35 cod. proc. amm., perché si configura come un motivo nuovo, incentrato su un ulteriore profilo di carenza di motivazione della delibera n. 2295 del 2020, sia ai sensi dell'art. 40 cod. proc. amm., perché la censura avrebbe dovuto essere specificamente riferita alla decisione di stralciare la discarica di Sardegna - l'appendice istruttoria del piano stralcio, approvato in via definitiva dalla Giunta, reca l'analisi puntuale delle osservazioni presentate e del riscontro opposto alle osservazioni stesse.

Infine la Provincia ha ulteriormente precisato che l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 121/2020, recante la previsione del carattere inderogabile del divieto di localizzazione in aree soggette a frana, «costituisce una sopravvenienza normativa che giustifica di per sé sola lo stralcio della localizzazione della discarica in località Sardegna». Difatti, mentre il regolamento provinciale del 2005 non recava una preclusione inderogabile alla possibilità di localizzare una discarica in aree esposte al rischio di frane e, per tale ragione, il piano stralcio del 2013 ha confermato la localizzazione della discarica di Sardegna, invece l'allegato 1 del decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020, ha introdotto un criterio di localizzazione più restrittivo, che il piano stralcio ha recepito integralmente.



Ciononostante la ricorrente «non ha comunque contestato la legittimità del Piano provinciale nel punto in cui recepisce la preclusione assoluta contenuta nell'Allegato 1 al d.lgs. 36/2003 (pag. 138 del capitolo 4)».

9. Alla pubblica udienza del 29 luglio 2021 il ricorso è stato chiamato e trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Il primo motivo non può essere accolto innanzi tutto perché la disposizione dell'art. 65, comma 3, del T.U.L.P. ambiente - secondo la quale *“La proposta di piano provinciale di smaltimento dei rifiuti è trasmessa ai comprensori e ai Comuni interessati per l'eventuale formulazione, entro i quarantacinque giorni successivi alla sua ricezione, di osservazioni in ordine alle parti del piano che riguardano il rispettivo territorio; decorso tale termine il piano è approvato dalla Giunta provinciale”* - non può essere interpretata come prospettata dalla ricorrente, ossia nel senso la Giunta provinciale, a conclusione della fase istruttoria curata dall'APPA, avrebbe dovuto adottare un'apposita delibera sulla proposta di piano stralcio, esternando le ragioni dell'approvazione in via preliminare del piano stesso.

A tale interpretazione invero osta la lettera dell'art. 65, comma 3, ove non è espressamente prevista una sequenza procedimentale che richiede alla Giunta di approvare la proposta dell'APPA con una motivata delibera di adozione del piano stralcio, ma è solo richiesto - peraltro implicitamente - che la Giunta esprima la propria volontà di far propria la proposta dell'APPA, in modo da garantire un effettivo contraddittorio procedimentale con gli Enti interessati. Del resto non avrebbe alcun senso logico consentire a tali Enti di formulare osservazioni in ordine ad una proposta di piano se la proposta stessa non fosse stata preventivamente e integralmente condivisa dalla Giunta, ossia dall'organo che è poi chiamato a provvedere in via definitiva all'approvazione del piano. Né può opinarsi diversamente solo in ragione del fatto che il piano stralcio del 2013 è stato adottato dalla Giunta provinciale con la delibera 9 novembre 2012, n. 2375; difatti il predetto art. 65, comma 3, pur non richiedendo un'apposita delibera di adozione del piano stralcio, non preclude certo la possibilità che la Giunta adotti un provvedimento della specie.

Coglie allora nel segno la Provincia quando afferma che la disposizione dell'art. 65, comma 3, nella fattispecie non risulta violata perché - come effettivamente si evince dall'estratto del verbale della seduta del 30 ottobre 2020, che costituisce un atto pubblico, facente fede fino a querela di falso - il Vice Presidente ha sottoposto alla Giunta l'approvazione preliminare della proposta di deliberazione del piano stralcio e la Giunta ha approvato in via preliminare tale proposta. Dunque, a differenza di quanto affermato dalla ricorrente, non può sostenersi che la Giunta nella predetta seduta si sia limitata ad un mero esame della proposta di piano elaborata dall'APPA, risultando invece provato che la Giunta ha fatto integralmente propria tale proposta, approvandola senza modificazioni di sorta, mediante un c.d. concluso.

2. Né giova alla ricorrente, per dimostrare che la Giunta si sarebbe limitata ad esaminare la proposta dell'APPA senza deliberare alcunché e che, in ogni caso, il predetto concluso sarebbe un mero atto interno, invocare l'art. 7, comma 5, del regolamento interno della Giunta provinciale, approvato con la delibera di Giunta 25 maggio 2005, n. 588, secondo il quale *“Oltre ai provvedimenti di carattere formale, la Giunta può esaminare, su comunicazione o proposta del Presidente o dei singoli Assessori, argomenti e problemi di carattere generale o specifico senza assumere formalmente atti deliberativi”*.

Deve infatti ribadirsi che, come inequivocabilmente risulta dall'estratto del verbale della seduta del 30 ottobre 2020, la Giunta ha approvato in via preliminare, senza modifiche, la proposta di piano stralcio elaborata dall'APPA, così facendo integralmente propria tale proposta, che è stata poi trasmessa agli Enti interessati ai fini della formulazione delle osservazioni di competenza. Può, quindi, prescindersi dall'esame dell'eccezione processuale formulata dalla Provincia in ragione della tardività della censura incentrata sulla violazione dell'innanzi riportato art. 7, comma 5, del regolamento interno della Giunta provinciale.

3. Né può ritenersi che nella fattispecie la mancanza di una formale delibera, recante la puntuale indicazione delle modifiche apportate dalla Giunta alla proposta di piano stralcio elaborata dall'APPA, si traduca in una violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa.

In merito a tale censura è sufficiente ribadire che, come può desumersi dall'estratto del verbale della seduta del 30 ottobre 2020, la Giunta ha approvato la proposta di piano stralcio elaborata dall'APPA senza apportare alcuna modifica a tale proposta; e, se così è, non si comprende perché nella fattispecie la mancanza di una motivata delibera si sarebbe tradotta in una violazione del principio di trasparenza, tale da aver pregiudicato la funzionalità del procedimento di pianificazione. Può, quindi, prescindersi anche sotto questo profilo dall'esame delle eccezioni processuali sollevate dalla Provincia, ai sensi degli articoli 35 e 40 cod. proc. amm..

4. Infine non giova alla ricorrente neppure lamentare la violazione dell'art. 64 del T.U.L.P. ambiente. È ben vero che tale articolo nel ripartire tra la Provincia e i Comuni le competenze in materia di gestione dei rifiuti non attribuisce all'APPA funzioni di pianificazione e di programmazione; tuttavia ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d), della legge provinciale 11 settembre 1995, n. 11, istitutiva dell'APPA, compete all'Agenzia stessa *“la consulenza e l'assistenza tecnico-scientifica agli altri organi provinciali e agli organi degli enti locali competenti anche in materia di gestione dei rifiuti”*.

Ben si comprende, quindi, perché - non avendo il suddetto art. 65, comma 3, specificato il soggetto competente ad elaborare la proposta di piano - tale soggetto sia stato individuato nell'APPA, fermo restando che, come già evidenziato,



il medesimo art. 65, comma 3, postula che al termine della fase istruttoria la Giunta provinciale (cui l'art. 64, comma 2-bis, del T.U.L.P. ambiente attribuisce espressamente il potere di pianificazione e localizzazione delle discariche per rifiuti inerti con capacità superiore a 300.000 metri cubi di volume utile per lo stoccaggio dei rifiuti) esprima la propria volontà di far propria la proposta di piano elaborata dall'APPA, com'è avvenuto nel caso in esame.

5. Passando al secondo motivo - con il quale la ricorrente lamenta che il piano stralcio, in violazione della vigente normativa provinciale, non è stato oggetto della procedura di VINCA - giova innanzi tutto rammentare che, ai sensi dell'art. 6, comma 3, della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (*“Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche”*), *“Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica”*.

Inoltre, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, *«Tale disposizione distingue due fasi nella procedura di valutazione che essa prevede. La prima, di cui alla prima frase di detta disposizione, richiede che gli Stati membri effettuino un'opportuna valutazione dell'incidenza di un piano o di un progetto su un sito protetto quando è probabile che tale piano o progetto pregiudichi in maniera significativa detto sito. La seconda, di cui alla seconda frase della stessa disposizione, che interviene una volta effettuata detta opportuna valutazione, assoggetta l'autorizzazione di un simile piano o progetto alla condizione che lo stesso non pregiudichi l'integrità del sito interessato, fatte salve le disposizioni del paragrafo 4 dell'articolo 6 della direttiva habitat”* (così il par. 27 della sentenza della Corte di giustizia UE, Sez. I, 9 settembre 2020, n. 254).

In ragione di quanto precede l'art. 39, comma 1, della legge provinciale n. 11/2007, attribuisce la competenza in materia di VINCA *“all'autorità competente in via principale per l'approvazione del piano, sentita la struttura provinciale competente in materia di conservazione della natura”*.

6. In applicazione di tale quadro normativo nel parere di VAS n. S504/2020/17.6 è stato evidenziato quanto segue: *«Per quanto riguarda la valutazione di incidenza di cui all'art. 39 della l.p. n. 11 del 2007, si prende atto che, considerato il carattere prevalentemente di indirizzo del Piano in oggetto e la natura di area vasta dello stesso, non risulta possibile in questa fase individuare gli elementi che possano produrre effetti significativi sui siti della rete Natura 2000. Ciò non toglie che i progetti derivanti dalle azioni previste dal Piano possano generare interferenze con tali siti tali da richiedere opportune valutazioni di dettaglio nella fase attuativa del Piano. Il cap. 7.4 del Rapporto ambientale pone l'attenzione sull'unico sito confermato nella proposta di Piano, in coerenza con i criteri localizzativi, ritenuto idoneo ad ospitare una discarica (in ampliamento) per rifiuti inerti con capacità superiore a 300.000 mc, ovvero la Busa del Golin nel Comune di San Lorenzo Dorsino, che si trova a circa 350 metri dalla ZSC IT3120177 Dolomiti di Brenta, per il quale, in ragione della sua distanza dal sito della rete Natura 2000, si escludono interferenze significative negative sullo stesso. Al riguardo si richiama il parere del Servizio Sviluppo sostenibile e aree protette nel passaggio in cui ricorda che la direttiva “Habitat” impone che alla procedura di valutazione di incidenza ambientale vengano sottoposti qualsiasi piano, progetto o intervento che possano avere incidenze significative su un sito di Natura 2000, anche nel caso di progetti esterni ai siti, se gli interventi possono comportare incidenze significative all'interno di essi. Il parere evidenzia inoltre come, per tale circostanza, non possa essere fissata una distanza standard, ma la verifica debba essere fatta caso per caso. La verifica in merito alla significatività delle interferenze della discarica Busa del Golin con la ZSC Dolomiti di Brenta per definire l'eventuale necessità di sottoposizione a VINCA, non può quindi ritenersi conclusa nell'ambito di questa fase pianificatoria, ma andrà esperita, attraverso il coinvolgimento diretto del Servizio competente in materia, in occasione della verifica della compatibilità localizzativa relativa al progetto di ampliamento della stessa. Analogamente si dovrà procedere in occasione della pianificazione delle discariche per rifiuti inerti di competenza delle Comunità di Valle e, in generale, per i nuovi impianti o per gli ampliamenti di impianti di recupero/smaltimento di rifiuti speciali»*.

In particolare nel Rapporto ambientale predisposto dall'APPA (parte 7, rubricata *“Valutazione delle ricadute ambientali delle azioni del Piano”*, capitolo 7.4., rubricato *“Valutazione delle interferenze con la rete Natura 2000”*) si legge quanto segue: *«Il Piano in valutazione presenta un carattere prevalentemente di indirizzo e per molte azioni di Piano manca di fatto la possibilità di individuare gli elementi che, isolatamente o congiuntamente con altri, possano produrre effetti significativi sui siti Natura 2000. Le azioni di Piano legate all'Obiettivo numero 4 “Definizione dei criteri localizzativi” sono comunque tutte volte a garantire la tutela della qualità ambientale e paesaggistica del territorio, e pertanto contribuiscono a rafforzare il valore delle aree protette e la continuità ecosistemica. Nello specifico l'azione 3.1 concerne la verifica puntuale dei siti ad oggi pianificati e di competenza provinciale, ossia le discariche per rifiuti inerti con capacità superiore a 300.000 metri cubi, con i criteri di localizzazione previsti dai vigenti disposti normativi ai diversi livelli istituzionali. Si può affermare che la suddetta operazione, che ha portato in totale allo stralcio di 10 siti su 11 esaminati, non incide negativamente sulla Rete Natura 2000 e anzi potrebbe avere effetti positivi per la connettività della rete ecologica. L'unico sito - Busa del Golin - che viene invece mantenuto nella proposta di Piano e che nello specifico*



corrisponde ad una discarica attiva già dal 1987 sita nel comune di San Lorenzo Dorsino autorizzata per 200.000 mc ed in via di esaurimento con un volume residuo disponibile di 7.747 metri cubi (al 31/12/2019), dista circa 350 metri dalla ZSC IT3120177 Dolomiti di Brenta».

Sempre nel Rapporto ambientale predisposto dall'APPA si legge altresì che «Il Piano per i rifiuti speciali prevede tra i criteri escludenti tutte le aree della rete Natura 2000 (criterio A.2 Aree naturali protette "Natura 2000", di cui alla Direttiva Habitat 92/43/CEE e Direttiva Uccelli 79/409/CEE (Zone speciali di conservazione ZSC, Zone di protezione speciale ZPS, siti di importanza comunitaria SIC) e considera il loro intorno (500 metri) tra gli ambiti territoriali che assumono carattere discriminante. Inoltre nel caso di aree a parco, introduce anche un criterio penalizzante di 200 metri dal confine (B.9 Fascia di 200 m dai confini dei parchi). Allo stato attuale delle conoscenze, non risulta possibile individuare gli elementi che possano produrre effetti significativi sui siti della rete Natura 2000, nemmeno relativamente alla discarica Busa di Golin, localizzata a 350 metri dalla ZSC Dolomiti di Brenta. Si sottolinea che la procedura di valutazione di incidenza ambientale, così come richiesta dalla Direttiva Habitat, andrà esperita in occasione della fase di compatibilità localizzativa relativa al progetto di ampliamento della discarica Busa di Golin ed, in generale, per tutti i nuovi impianti o per gli ampliamenti di impianti di recupero/smaltimento di rifiuti speciali».

7. Tenuto conto di quanto precede, il motivo in esame è privo di fondamento nella parte relativa all'omissione della VINCA avente ad oggetto la discarica di Sardagna ed inammissibile, per carenza di interesse, nella parte relativa all'omissione della VINCA avente ad oggetto la discarica di Busa del Colin.

In particolare, quanto alla discarica di Sardagna, coglie senz'altro nel segno la Provincia quando in memoria afferma che la procedura di VINCA in realtà è stata svolta e la relativa conclusione «consiste nella ovvia esclusione della probabilità o del rischio di incidenza ambientale relativa alla decisione di stralciare le dieci discariche incompatibili con i criteri localizzativi imposti dal quadro giuridico vigente», ivi compresa la discarica di Sardagna, la quale - come si avrà modo di evidenziare - è stata doverosamente stralciata dal piano perché ricade in un sito da considerare assolutamente non idoneo ai sensi del punto 1.1, secondo capoverso, dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020. Del resto, come evidenziato anche dalla giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 novembre 2018, n. 6773), l'art. 6, comma 3, della direttiva n. 92/43/CEE subordina il requisito della "opportuna valutazione dell'incidenza" di un piano o di un progetto alla condizione che vi sia una probabilità o un rischio che quest'ultimo pregiudichi significativamente il sito interessato; invece nella fattispecie un rischio della specie può escludersi perché non si comprende come la chiusura di una discarica potrebbe pregiudicare un sito protetto.

Invece, quanto alla discarica di Busa de Golin, coglie parimenti nel segno la Provincia quando in memoria eccepisce che un'eventuale violazione della c.d. direttiva n. 92/43/CEE in relazione a tale discarica non potrebbe comunque determinare un vizio di legittimità della decisione di stralciare dal piano la discarica di Sardagna: difatti, come si avrà modo di evidenziare, tale decisione è stata doverosamente adottata dalla Giunta provinciale in applicazione di un criterio generale che la ricorrente ha ommesso di censurare. Inoltre, proprio in ragione del carattere doveroso di tale decisione, risulta palesemente infondata - oltre che non dimostrata - la tesi da ultimo sostenuta dalla ricorrente nella propria memoria di replica secondo la quale una VINCA negativa sulla discarica di Busa de Golin avrebbe potuto determinare una diversa decisione della Giunta provinciale sulla discarica di Sardagna.

8. Né miglior sorte merita il terzo motivo, con cui la ricorrente si duole della violazione del principio di imparzialità dell'azione amministrativa perché - in conformità all'attuale assetto organizzativo dell'APPA (approvato dalla Giunta provinciale con l'impugnata delibera 15 maggio 2020, n. 647, come modificata con la delibera 22 maggio 2020, n. 690, e in seguito sostituita con la delibera 30 dicembre 2020, n. 2290) - il parere di VAS è stato rilasciato dal direttore dell'APPA, alle dipendenze del quale sono poste tutte le strutture organizzative in cui si articola l'Agenzia, ivi compreso il Settore autorizzazione e controlli che ha materialmente elaborato la proposta di piano da sottoporre a VAS.

9. A tal proposito giova innanzi tutto rammentare che gli articoli 7 e ss. del decreto legislativo n. 152/2006 ripartiscono le competenze in materia di VAS tra la c.d. "autorità competente", che l'art. 5, comma 1, lett. p), dello stesso decreto legislativo definisce (per quanto interessa in questa sede) come la pubblica amministrazione cui compete "l'elaborazione del parere motivato [di impatto ambientale], nel caso di valutazione di piani e programmi", e la c.d. "autorità procedente", che l'art. 5, comma 1, lett. q), dello medesimo decreto legislativo definisce (sempre per quanto interessa in questa sede) come la pubblica amministrazione "che elabora il piano, programma" soggetto a VAS, ovvero "nel caso in cui il soggetto che predispose il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma".

Inoltre l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo n. 152/2006 dispone che, in sede regionale "l'autorità competente ai fini della VAS e dell'AIA (ossia l'autorizzazione integrata ambientale) è la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome".

10. Sulla scorta di tali disposizioni una consolidata giurisprudenza (ex multis, Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 settembre 2012, n. 4926; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 1° settembre 2020, n. 628; T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, 5 marzo 2019, n. 461) ha chiarito che l'autorità competente ai fini della VAS non dev'essere necessariamente individuata in un'amministrazione diversa da quella avente la qualità di autorità procedente perché le funzioni delle due autorità non



sono in rapporto di contrapposizione o di controllo; la distinzione tra le due autorità ha invece la finalità di assicurare che, attraverso la collaborazione o lo scambio di informazioni, entrino nella valutazione ambientale tutti gli apporti tecnici necessari. Tuttavia la giurisprudenza (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 628/2020, cit.) ha affermato altresì che «*condizione perché la scelta dell'autorità competente non violi i canoni comunitari è che tra l'autorità competente e l'autorità procedente, anche se appartenenti alla stessa Amministrazione, sussista un adeguato grado di autonomia*».

Tali orientamenti, come pure evidenziato dalla giurisprudenza appena citata (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 628/2020, cit.), risultano oggi opportunamente codificati in disposizioni normative come quella dell'art. 4, comma 3-bis, della legge regionale Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, secondo il quale «*Le funzioni amministrative relative alla valutazione ambientale di piani e programmi sono esercitate dall'ente cui compete l'adozione o anche l'approvazione del piano o programma. ...*», e quella dell'art. 4, comma 3-ter, della medesima legge regionale, secondo il quale «*L'autorità competente per la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), individuata prioritariamente all'interno dell'ente di cui al comma 3-bis, deve possedere i seguenti requisiti: a) separazione rispetto all'autorità procedente; b) adeguato grado di autonomia; c) competenza in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale e di sviluppo sostenibile*».

11. Poste tali premesse, e non ravvisandosi ragioni per discostarsi dai suesposti orientamenti giurisprudenziali, vi è ragione per ritenere che nella fattispecie non si concreti una violazione del principio di imparzialità per il solo fatto che il Settore autorizzazioni e controlli dell'APPA sia posto alle dirette dipendenze del Direttore dell'Agenzia, ma si rende comunque necessario verificare se al dirigente del predetto Settore sia riconosciuto un «*adeguato grado di autonomia*», sì da poter escludere la violazione del predetto principio. Ebbene proprio un confronto tra la fattispecie oggetto dell'ultimo precedente giurisprudenziale innanzi richiamato e quella oggetto del presente giudizio dimostra l'infondatezza del motivo di ricorso in esame.

In particolare nella fattispecie oggetto del predetto precedente giurisprudenziale (T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, n. 628/2020, cit.) è stata acclarata la violazione del principio di imparzialità (di cui è espressione l'art. 4, comma 3-ter, della legge regionale Lombardia n. 12/2005) perché sono stati designati quali autorità competente in materia di VAS e autorità procedente due funzionari incardinati entrambi nel medesimo Ufficio Tecnico comunale, uno dei quali si poneva in un «*rapporto gerarchico di dipendenza*» rispetto all'altro, sicché è stata esclusa dal Giudice amministrativo la sussistenza di un «*adeguato grado di autonomia*» dell'autorità competente rispetto all'autorità procedente. Ben diversa risulta invece la relazione interorganica che intercorre tra il Direttore dell'APPA ed il dirigente preposto al Settore autorizzazioni e controlli, che si configura non già come gerarchia, bensì come direzione.

Giova infatti rammentare che tra gli organi di una pubblica amministrazione possono configurarsi differenti relazioni. In particolare nella relazione di gerarchia (tipica dell'amministrazione militare, nella quale si configura una gerarchia tra persone, ancor prima che una gerarchia tra organi), che si caratterizza per la supremazia di un organo nei confronti di quello ad esso subordinato, non si configura una vera e propria separazione di competenze tra i due organi. L'organo subordinato non dispone infatti di una propria sfera di competenza esclusiva e l'omogeneità delle competenze giustifica i poteri spettanti all'organo sovraordinato, nonché il dovere di obbedienza di quello subordinato. Quindi i poteri tipici della relazione gerarchica sono: a) il potere di ordine, che consente di vincolare l'organo subordinato ad un certo comportamento; b) il potere di sorveglianza sull'attività dell'organo subordinato, il quale può essere sottoposto a ispezioni e controlli da quello sovraordinato; c) il potere di decidere i ricorsi gerarchici proposti avverso gli atti dell'organo subordinato; d) il potere di annullare d'ufficio e di revocare gli atti emanati dall'organo subordinato; e) il potere di risolvere i conflitti che insorgono tra organi subordinati; f) il potere di avocazione e sostituzione.

Dalla relazione di gerarchia occorre tenere distinta la relazione di direzione. Difatti tale relazione interorganica si caratterizza perché - pur essendo i due organi posti in posizione di dipendenza l'uno dall'altro - sussiste una sfera di autonomia, più o meno ampia a seconda dei casi, in capo all'organo subordinato. Tipico della relazione di direzione è il potere di direttiva, ossia il potere dell'organo sovraordinato di indicare i fini da perseguire, mentre l'organo subordinato può scegliere in autonomia le modalità e i tempi dell'azione volta a perseguire tali fini. Quindi nella relazione di direzione all'organo sovraordinato spettano: A) il potere di indirizzo; B) il potere di emanare direttive; C) il potere di controllare l'attività dell'organo subordinato, che però può disattendere le direttive motivando adeguatamente. Altri poteri, come quello di avocazione e sostituzione, possono essere di volta in volta attribuiti dalla legge all'organo sovraordinato.

Coglie allora nel segno la Provincia quando nelle proprie difese afferma che, rientrando l'elaborazione del piano stralcio tra le funzioni proprie del Settore autorizzazioni e controlli (ossia non tra le funzioni delegate dal Direttore dell'APPA), il dirigente preposto al Settore stesso ed il direttore dell'Agenzia hanno agito «*in totale autonomia e distinzione di competenze e funzioni*» (come evidenziato nel parere n. S504/2020/17.6) perché, nonostante la posizione di sovraordinazione del Direttore dell'Agenzia, alla luce dell'ordinamento provinciale, che rispecchia quello nazionale, tra i due organi non si configura una relazione di gerarchia, bensì di direzione.

Giova infatti rammentare che, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. e), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i dirigenti di uffici dirigenziali generali, comunque denominati, «*dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, ...*». Parimenti, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. f), della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7, i dirigenti della Provincia ai quali è attribuito



l'incarico di dirigente generale "dirigono, coordinano e verificano l'attività dei dirigenti e dei direttori, anche con potere sostitutivo in caso d'inerzia".

Dunque - essendo l'art. 16, comma 1, lett. f), della legge provinciale n. 7/1997 applicabile nei rapporti tra il Direttore dell'APPA ed il dirigente preposto al Settore autorizzazioni e controlli (cfr. l'art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 11/1995, ai sensi del quale il Direttore dell'Agenzia "dirige l'attività di tutte le strutture organizzative in cui si articola l'agenzia e può delegare proprie funzioni ai responsabili delle stesse ...") - tra i due organi si configura una relazione di direzione che garantisce al secondo un adeguato grado di autonomia rispetto al primo. Di conseguenza il motivo in esame è privo di fondamento perché non sussiste la dedotta violazione del principio di imparzialità.

12. Il quarto ed il quinto motivo - con i quali la ricorrente contesta le motivazioni della decisione di stralciare dalla pianificazione provinciale tutte le discariche con volume autorizzato superiore a 300.000 mc tranne quella di Busa de Golin e, in particolare, le motivazioni della decisione di stralciare la discarica di Sardagna - possono essere trattati congiuntamente, ma non possono essere accolti alla luce delle seguenti considerazioni.

13. Le ragioni sulle quali si fonda la decisione relativa alla discarica di Sardagna sono riportate nel capitolo 5 del piano stralcio (cfr. le pagine 202 e 203), ove si legge quanto segue: «Il sito di discarica si trova in un'area con penalità elevate, per la Carta di sintesi della pericolosità, per la presenza di fenomeni franosi. Questo criterio è considerato in maniera diversa per i tre riferimenti da considerare: norma nazionale (D.Lgs. n. 36/2003), Regolamento provinciale sulle discariche (D.P.P. 14-44/2005/Leg.), Piano provinciale gestione rifiuti inerti (2013). In particolare, per l'Allegato 1 del D.Lgs. n. 36/2003, la presenza di frane è considerata una condizione di non idoneità non derogabile, come confermato e chiarito nell'ultima modifica in fase di approvazione. Lo stesso criterio costituisce una condizione di non idoneità per la normativa provinciale per la quale, secondo il punto 5 dell'allegato A del D.P.P. 14-44/2005/Leg., "non possono essere installate nuove discariche per rifiuti inerti, anche se le stesse siano già state localizzate - alla data di entrata in vigore del presente regolamento - dai piani comprensoriali e dai provvedimenti comprensoriali di cui agli artt. 65, 66 e 67 bis del testo unico, salvo che le medesime discariche siano già state autorizzate, entro la medesima data, ai sensi dell'art. 84 del testo unico". Tuttavia, per il punto 5 dello stesso allegato A del D.P.P. 14-44/2005/Leg., "l'ampliamento - ivi compresa la realizzazione di nuovi lotti contigui - o la modifica delle discariche esistenti per rifiuti inerti, qualora sia già intervenuta la localizzazione ai sensi degli artt. 65, 66 e 67 bis del testo unico alla data di entrata in vigore del presente regolamento e la stessa interessi le aree e i siti di cui al punto 1, sono ammissibili: a) qualora nelle stesse siano conferiti esclusivamente i rifiuti elencati nella tabella 1 annessa all'articolo 5 del decreto ministeriale 3 agosto 2005 [da leggere tabella 1 del D.M. 27/09/2010]; b) previa acquisizione del parere favorevole dell'agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente e del servizio geologico provinciale". Più restrittivo è invece il Piano provinciale dei rifiuti inerti che definisce le aree ad elevata pericolosità del PGUAP (equivalenti alle aree con penalità elevate per la Carta di sintesi della pericolosità) non idonee alla localizzazione di un impianto di recupero o smaltimento dei rifiuti inerti. Alla luce di tali considerazioni, stando al criterio più restrittivo del Piano dei rifiuti da C&D del 2013, la discarica non può essere localizzata, stante la pericolosità dell'area. La parte occidentale della discarica, costituita da quasi la metà dell'area, rientra inoltre nella fascia di 300 m dall'area agricola di pregio sita a ovest, imposta quale condizione di non idoneità per l'art. 65 del D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Leg., non derogabile. La zona sud del sito si trova inoltre in area a bosco, anche questi considerati come criteri non derogabili dalla normativa nazionale, ma derogabile da quella provinciale previa verifica. Il sito rientra anche nell'area sismica 3, in parte in tutela ambientale, in parte all'interno delle fasce di rispetto cimiteriali, considerate condizioni di non idoneità da poter tuttavia superare con valutazioni specifiche. Per ultimo, la discarica si trova vicino all'abitato di Sardagna e prossimo alle case isolate a nordovest. Per tali fattori, la normativa impone la valutazione delle condizioni locali di accettabilità dell'impianto. In tal merito si evidenziano le numerose osservazioni pubbliche e la grande partecipazione dell'assemblea pubblica riscontrata durante l'ultima istruttoria di VIA. Alla luce della trattazione riportata sopra, considerando le condizioni di idoneità più restrittive tra la normativa nazionale e quella provinciale, si ritiene che il sito non sia idoneo alla realizzazione di una discarica, pur ritenendo necessario prevedere un contenimento geotecnico del sito, eventualmente accompagnato dal mantenimento del sistema teleferico di trasporto del materiale per non andare ad incidere nel centro abitato. Alla luce delle considerazioni sopra esposte la discarica non è più riproposta nella presente pianificazione. Devono essere comunque attuate tutte le procedure di chiusura della stessa, secondo quanto previsto dal D.Lgs. n. 36/2003».

Da tale motivazione emerge chiaramente che la decisione relativa alla discarica di Sardagna si configura come un provvedimento plurimotivato, ossia fondato su di una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le une dalle altre. Difatti la Giunta provinciale - oltre a rilevare che il sito ove insiste la discarica «si trova in un'area con penalità elevate, per la Carta di sintesi della pericolosità, per la presenza di fenomeni franosi» e che «stando al criterio più restrittivo del Piano dei rifiuti da C&D del 2013, la discarica non può essere localizzata, stante la pericolosità dell'area» - ha evidenziato che: la parte occidentale della discarica stessa rientra «nella fascia di 300 m dall'area agricola di pregio sita a ovest, imposta quale condizione di non idoneità per l'art. 65 del D.P.G.P. 26 gennaio 1987, n. 1-41/Leg., non derogabile»; la zona sud del sito ricade «in area a bosco, anche questi considerati come criteri non derogabili dalla normativa nazionale, ma derogabile da quella provinciale previa verifica»; l'intero sito rientra «nell'area sismica 3, in parte in tutela ambientale, in parte all'interno delle fasce di rispetto cimiteriali, considerate condizioni di non idoneità



da poter tuttavia superare con valutazioni specifiche»; la discarica «si trova vicino all'abitato di Sardagna e prossimo alle case isolate a nordovest».

14. Peraltro la Provincia sin dalla prima memoria difensiva ha rimarcato che, alla luce dei criteri generali di localizzazione delle discariche previsti al capitolo 4 del piano, la discarica di Sardagna «rientra nei siti ritenuti non idonei in modo assoluto, senza possibilità di deroga», in quanto elencati nel secondo capoverso del punto 1 dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020, ove si prevede che «le discariche non devono essere localizzate ... in aree dove sono in atto processi geomorfologici superficiali quali l'erosione accelerata, le frane, l'instabilità dei pendii, le migrazioni degli alvei fluviali potrebbero compromettere l'integrità della discarica». Inoltre la Provincia stessa nella propria memoria di replica ha ulteriormente precisato che l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 121/2020, recante la previsione del carattere inderogabile del divieto di localizzazione in aree soggette a frana, «costituisce una sopravvenienza normativa che giustifica di per sé sola lo stralcio della localizzazione della discarica in località Sardagna»; difatti, mentre il regolamento provinciale del 2005 (sulla violazione del quale è incentrato il quinto motivo di ricorso) non recava una preclusione inderogabile alla localizzazione di una discarica in aree esposte al rischio di frane (ragion per cui il piano stralcio del 2013 ha confermato la localizzazione della discarica di Sardagna), invece l'allegato 1 del decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020, nel prevedere il divieto assoluto di localizzare le discariche in aree soggette a frana, ha introdotto un nuovo criterio di localizzazione, più restrittivo, che il piano stralcio nel capitolo 4 ha recepito integralmente (cfr. le pagine 138 - 141). Dunque, secondo la Provincia, la ricorrente - ancor prima di censurare lo stralcio della discarica di Sardagna - avrebbe dovuto contestare la legittimità del piano stralcio nella parte in cui recepisce tale criterio di localizzazione più restrittivo.

A tali eccezioni la ricorrente ha replicato, in via preliminare, che la Provincia, invece di contestare quanto dedotto nel quinto motivo di ricorso, con le proprie difese avrebbe violato il divieto di integrazione postuma della motivazione del provvedimento impugnato in sede giurisdizionale perché, per la prima volta nel presente giudizio, avrebbe sostenuto che la discarica di Sardagna è incompatibile con i nuovi criteri di localizzazione delle discariche fissati dall'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020.

La ricorrente ha poi replicato anche nel merito, osservando che le disposizioni del decreto legislativo n. 121/2020, sebbene in vigore dal 29 settembre 2020, non sarebbero state in alcun modo considerate nella predisposizione del piano stralcio, evidentemente perché ritenute inapplicabili in assenza delle necessarie disposizioni regolamentari provinciali di recepimento, fermo restando che il decreto legislativo n. 121/2020, prevedendo criteri di localizzazione applicabili alle nuove discariche, non sarebbe applicabile alla discarica di Sardagna, in quanto già autorizzata e non ancora completata. Inoltre, secondo la ricorrente, a prescindere dalle modifiche apportate dal decreto legislativo n. 121/2020 all'allegato 1 decreto legislativo n. 36/2003, persisterebbe comunque in capo alla Giunta provinciale «un generale potere discrezionale (tanto più con riguardo a discariche, come quella in esame, già pianificate ed autorizzate) volto a bilanciare l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente con l'altrettanto rilevante interesse pubblico allo smaltimento dei rifiuti».

15. Tenuto conto di quanto precede - e, in particolare, dell'eccezione processuale della Provincia incentrata sulla mancata contestazione della legittimità del piano stralcio, nella parte in cui recepisce i nuovi criteri di localizzazione delle discariche introdotti dal decreto legislativo n. 121/2020 - la prima questione che, in ordine logico, s'impone all'attenzione del Collegio attiene alla dedotta violazione, da parte della Provincia, del divieto di integrazione postuma della motivazione mediante i propri scritti difensivi.

Ebbene, ai fini dell'esame di tale questione, decisivo rilievo assume quanto previsto nel capitolo 4 del piano stralcio (alle pagine 138 e ss.) in merito ai criteri generali di localizzazione delle discariche, che ivi risultano suddivisi in: A) criteri di esclusione, che «definiscono le aree dove non è possibile realizzare, salvo se già autorizzati, nuove discariche di rifiuti inerti o nuovi impianti di smaltimento/recupero di rifiuti speciali, né loro ampliamenti»; B) criteri penalizzanti, che «definiscono le aree dove è possibile realizzare, previa presentazione di appositi studi e approfondimenti, nuove discariche di rifiuti inerti o nuovi impianti di smaltimento/recupero di rifiuti speciali, o loro ampliamenti»; C) criteri di preferenza, che «definiscono le aree da privilegiare»; D) criteri di conformità, per i soli impianti di gestione di rifiuti speciali.

In particolare, quanto ai criteri di esclusione, nell'apposita sezione del capitolo 4 dedicata alla «Tutela geologica, idrogeologica e valanghiva» si legge quanto segue: «... il D.Lgs. n. 36/2003 prevede, tra le zone non idonee alla localizzazione di discariche, le «Aree individuate ai sensi dell'articolo 65, comma 3 lettera n) e comma 7 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152», con la deroga prevista per la realizzazione delle discariche per inerti da parte delle Regioni/provincie autonome con provvedimento motivato Qualora però si fosse nelle aree sotto riportate, la stessa norma nazionale esclude la possibilità di deroga per le discariche di rifiuti inerti: - in corrispondenza di faglie attive e aree interessate da attività vulcaniche; - in corrispondenza di doline, inghiottitoi o altre forme di carsismo superficiale; - dove sono in atto processi geomorfologici superficiali quali l'erosione accelerata, le frane, l'instabilità dei pendii, le migrazioni degli alvei fluviali che potrebbero compromettere l'integrità della discarica; - esondabili, instabili e alluvionabili come individuate negli strumenti di pianificazione territoriali, con piena con tempo di ritorno minimo pari a 50 anni. A livello provinciale la maggior parte di queste aree sono finora state classificate come «aree ad elevata pericolosità geologica, idrologica e valanghiva» per la Carta di sintesi geologica dove sono ammesse solo opere inerenti

la difesa ed il consolidamento del suolo o del sottosuolo. In queste aree, seppur il comma 5 dell'Allegato A del DPP 14-44/2005 esclude la possibilità di realizzare nuove discariche di rifiuti inerti ancorché già localizzate nei Piani di settore ai sensi degli artt. 65, 66 e 67 bis del TULP, il comma 6 lascia la possibilità di ampliare le discariche di rifiuti inerti esistenti, purché previo parere favorevole dell'APPA e del Servizio Geologico provinciale e purché si conferiscano solo rifiuti previsti dalla tabella 1 del DM 3 agosto 2005 (leggasi oggi tab. 1, allegato 4 del D.Lgs. n. 36/2003). A completare il quadro, già piuttosto complesso, occorre evidenziare che a livello provinciale l'approccio della materia geologica e idrologica è notevolmente cambiato negli ultimi tempi con l'entrata in vigore - in data 2 ottobre 2020 - della Carta di sintesi della pericolosità (comprensiva del primo aggiornamento dello stralcio relativo al territorio del Comune di Trento e dei Comuni di Aldeno, Cimone, Garniga Terme, del Comune di Caldonazzo e al territorio dei comuni compresi nella Comunità Rotaliana Königsberg) per tutto il territorio provinciale, approvata con deliberazione della Giunta Provinciale n. 1307 di data 4/09/2020. ... Alla luce di questa dettagliata analisi si conclude che, nella definizione dei nuovi criteri, si considera la Carta di sintesi della pericolosità, per tutti gli aspetti geologici e idrogeologici, prendendo in primis le condizioni di non idoneità previste a livello nazionale».

Alla luce di tali considerazioni è innegabile che la Giunta provinciale, nel fissare i criteri di esclusione, abbia preso in considerazione «in primis le condizioni di non idoneità previste a livello nazionale» e, tra questi criteri, quello in base al quale «la stessa norma nazionale esclude la possibilità di deroga per le discariche di rifiuti inerti ... dove sono in atto processi geomorfologici superficiali quali l'erosione accelerata, le frane, l'instabilità dei pendii, le migrazioni degli alvei fluviali che potrebbero compromettere l'integrità della discarica», ossia il criterio previsto dall'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020, nella parte in cui per l'appunto si prevede (al primo capoverso del punto 1.1., rubricato "Impianti di discarica per rifiuti inerti") che "le discariche non devono essere localizzate ... in aree dove sono in atto processi geomorfologici superficiali quali l'erosione accelerata, le frane, l'instabilità dei pendii, le migrazioni degli alvei fluviali potrebbero compromettere l'integrità della discarica".

Ne consegue che, leggendo la prima delle già richiamate motivazioni della decisione di stralciare la discarica di Sardagna alla luce dei suesposti criteri generali di localizzazione previsti nel capitolo 4 del piano, non si configura l'eccezione di violazione del divieto di integrazione postuma della motivazione. Difatti la Giunta provinciale - premesso che tale discarica è ubicata «in un'area con penalità elevate, per la Carta di sintesi della pericolosità, per la presenza di fenomeni franosi» - evidenzia dapprima che tale situazione è considerata in maniera diversa dalla normativa nazionale, ossia dal decreto legislativo n. 36/2003, dal regolamento provinciale sulle discariche del 2005 e dal piano stralcio del 2013; precisa poi che, ai sensi dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, «la presenza di frane è considerata una condizione di non idoneità non derogabile»; rimarca altresì che il piano stralcio del 2013 è «più restrittivo» del regolamento provinciale sulle discariche del 2005 e che, stando al criterio più restrittivo del piano stralcio del 2013, «la discarica non può essere localizzata, stante la pericolosità dell'area»; perviene infine alla seguente conclusione: «considerando le condizioni di idoneità più restrittive tra la normativa nazionale e quella provinciale, si ritiene che il sito non sia idoneo alla realizzazione di una discarica, pur ritenendo necessario prevedere un contenimento geotecnico del sito, eventualmente accompagnato dal mantenimento del sistema teleferico di trasporto del materiale per non andare ad incidere nel centro abitato. Alla luce delle considerazioni sopra esposte la discarica non è più riproposta nella presente pianificazione. Devono essere comunque attuate tutte le procedure di chiusura della stessa».

In definitiva il Collegio ritiene infondata l'eccezione sollevata dalla ricorrente perché la Provincia nelle proprie difese ha provveduto semplicemente ad illustrare la complessa motivazione delle scelte generali operate con il piano stralcio, per effetto delle quali è stato doverosamente disposto lo stralcio della discarica di proprietà della ricorrente in quanto ubicata in un'area caratterizzata dalla presenza di fenomeni franosi (sul punto la ricorrente medesima non ha sollevato alcuna contestazione nel presente giudizio).

16. La reiezione dell'eccezione sollevata dalla ricorrente rende, a ben vedere, inammissibili le censure dedotte con il quarto ed il quinto motivo di ricorso, così come inammissibili risultano anche le ulteriori censure dedotte dalla ricorrente medesima con la memoria di replica in relazione all'applicazione del nuovo criterio ostantivo di cui all'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, secondo il quale - come si è detto innanzi - "le discariche non devono essere localizzate ... in aree dove sono in atto processi geomorfologici superficiali quali l'erosione accelerata, le frane, l'instabilità dei pendii, le migrazioni degli alvei fluviali potrebbero compromettere l'integrità della discarica".

In primo luogo, va evidenziato che la ricorrente con il quinto motivo, riguardo alla rilevata ubicazione della discarica di Sardagna «in un'area con penalità elevate, per la Carta di sintesi della pericolosità, per la presenza di fenomeni franosi», non ha censurato né le decisioni della Giunta in merito ai criteri generali di localizzazione delle discariche e, in particolare, la decisione di prendere in considerazione i criteri più restrittivi tra quelli previsti dalla normativa nazionale e quelli previsti dalla normativa provinciale (ossia i criteri previsti dall'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020), né ha censurato l'applicazione del nuovo criterio di localizzazione di cui al primo capoverso dell'allegato 1, relativo alle aree caratterizzate dalla presenza di fenomeni franosi. Se così è, allora la ricorrente medesima non ha alcun interesse a censurare la mancata applicazione dei criteri di localizzazione previsti dall'allegato A al D.P.P. 9 giugno 2005, n. 14-44/Leg.. Difatti tali criteri risultano integralmente superati dalle decisioni della Giunta in merito ai nuovi criteri generali prescelti per la localizzazione delle discariche.



Quanto poi alle ulteriori censure dedotte dalla ricorrente con la memoria di replica, esse sono tese - come dinanzi rilevato - a dimostrare che le disposizioni del decreto legislativo n. 121/2020 non potrebbero trovare applicazione nel caso della discarica di Sardegna in quanto inapplicabili in assenza delle necessarie disposizioni regolamentari provinciali di recepimento e, comunque, riguarderebbero solo le nuove discariche, fermo restando che le modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 121/2020 all'allegato 1 decreto legislativo n. 36/2003 lascerebbero residuare un generale potere discrezionale volto a bilanciare l'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente con l'altrettanto rilevante interesse pubblico allo smaltimento dei rifiuti. Tuttavia queste censure sono anch'esse inammissibili perché si configurano come motivi nuovi. Difatti, secondo una consolidata giurisprudenza, anche di questo Tribunale (*ex multis*, la sentenza 3 giugno 2020, n. 80), nel processo amministrativo sono inammissibili le censure tardivamente dedotte, con memoria non notificata alla controparte, sia nell'ipotesi in cui risultino completamente nuove e non ricollegabili ad argomentazioni espresse nel ricorso introduttivo sia quando, pur richiamandosi ad un motivo già ritualmente dedotto, introducano elementi sostanzialmente nuovi o in origine non indicati, con conseguente violazione del termine decadenziale e del principio del contraddittorio, essendo affidato alla memoria difensiva il solo compito di illustrare i motivi di gravame già dedotti, senza possibilità di ampliare il *thema decidendum*. Dunque le predette censure avrebbero dovuto essere dedotte con il ricorso introduttivo e non con la memoria di replica.

Né la ricorrente ha interesse a contestare le ulteriori motivazioni poste dalla Giunta a fondamento della decisione di stralciare la discarica di Sardegna. Difatti, come già evidenziato, tale decisione si configura come un provvedimento plurimotivato e, quindi, deve farsi applicazione del consolidato orientamento giurisdizionale (cfr. *ex multis*, e tra le più recenti, Consiglio di Stato, Sez. VI, 31 marzo 2021, n. 2687) secondo il quale, in presenza di un atto fondato su di una pluralità di ragioni indipendenti tra loro, è sufficiente la legittimità di una sola di tali ragioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale e, quindi, il rigetto o la declaratoria di inammissibilità delle doglianze volte a contestare una delle ragioni giustificatrici comportano che la parte ricorrente non ha interesse all'esame delle ulteriori doglianze volte a contestare le altre ragioni.

Infine l'inammissibilità delle censure dedotte con il quinto motivo determina l'inammissibilità, per carenza di interesse, anche delle censure dedotte con il quarto motivo. In particolare - una volta acclarato che la ricorrente non ha contestato le motivazioni che hanno indotto la Giunta a stralciare la discarica di Sardegna in ragione dell'ubicazione della stessa in un'area caratterizzata dalla presenza di fenomeni franosi, ossia non ha contestato né la decisione di prendere in considerazione i criteri più restrittivi tra quelli previsti dalla normativa nazionale e quelli previsti dalla normativa provinciale, né ha censurato l'applicazione del nuovo criterio di localizzazione di cui al primo capoverso dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, come modificato dal decreto legislativo n. 121/2020, relativo alle aree caratterizzate dalla presenza di fenomeni franosi - risulta allora palese che la ricorrente medesima non ha alcun interesse all'esame delle censure incentrate sulla sottostima del fabbisogno provinciale di discariche di rifiuti inerti, sulla violazione del principio di prossimità delle discariche e sulla mancata considerazione della possibilità di avvalersi di altre discariche superiori a 300.000 mc di volume utile (come quella di Sardegna, per la quale è stato presentato un progetto di ampliamento, tuttora sottoposto a VIA); né ha interesse ad introdurre nel presente giudizio censure incentrate sui problemi che asseritamente conseguirebbero alla mancata attivazione delle cc.dd. discariche minori. Difatti, seppure tali censure fossero accolte, comunque nel caso della discarica di Sardegna non verrebbe meno l'applicazione del criterio ostatico introdotto nel primo capoverso dell'allegato 1 al decreto legislativo n. 36/2003, relativamente alle aree caratterizzate dalla presenza di fenomeni franosi, e fatto proprio dalla Giunta provinciale.

17. Le considerazioni sin qui svolte palesano altresì l'infondatezza del sesto motivo, con il quale la ricorrente si duole dell'omessa ponderazione della propria posizione e dell'affidamento in essa ingenerato da atti come la convenzione sottoscritta con il Comune di Trento in data 8 marzo 2007, nonché da quanto emerso nell'ambito della procedura di VIA relativa al progetto di ampliamento della discarica di Sardegna.

In proposito il Collegio non intende certo mettere in discussione il rilievo che ha ormai assunto il principio di correttezza e buona fede (oggettiva) nell'ambito dei canoni di ordine generale che disciplinano l'azione amministrativa, non solo alla luce del principio del buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97 Cost., e delle regole di comportamento previste dagli articoli 1175, 1337 e 1375 del codice civile, ma anche in forza del recente inserimento, nell'art. 1 della legge n. 241/1990 (rubricato "*Principi generali dell'attività amministrativa*"), del comma 2-bis, ai sensi del quale i rapporti tra gli amministrati e la pubblica amministrazione "*sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede*". Né s'intende negare che, per effetto dell'affermazione dei richiamati principi di collaborazione e buona fede, l'Amministrazione non deve ingenerare negli amministrati ingiustificati affidamenti e deve, nell'esercizio dei propri poteri discrezionali, tenere nella dovuta considerazione la posizione dei soggetti sui quali tali poteri vanno ad incidere.

Il Collegio intende piuttosto ribadire che, come affermato da una condivisibile giurisprudenza (Consiglio di Stato, Sez. IV, 12 maggio 2016, n. 1914; id., Sez. VI, 17 novembre 2015, n. 5250), il principio della tutela del legittimo affidamento può essere utilmente invocato solo in presenza di condotte dell'Amministrazione che abbiano fatto sorgere nell'interessato fondate aspettative di ottenere un determinato risultato, a causa di assicurazioni sufficientemente precise, provenienti da fonti istituzionali qualificate, fermo restando che tale principio non può rappresentare un impedimento per l'azione amministrativa che si riveli scevra da vizi che possano inficiarne la validità.



Invece nel caso in esame - anche a voler ammettere che la ricorrente fosse titolare di un legittimo affidamento (circostanza, questa, che la Provincia nelle proprie difese ha diffusamente contestato, osservando che quando è stato approvato l'avversato piano stralcio la discarica di Sardagna, inattiva da ben 12 anni, non era autorizzata e che in ogni caso l'Amministrazione provinciale non ha mai sottoscritto convenzioni con la ricorrente, mentre nel corso della procedura di VIA sono emerse notevoli lacune progettuali imputabili alla ricorrente) - non può tuttavia farsi a meno di ribadire, ancora una volta, che la ricorrente non ha affatto contestato le effettive ragioni che hanno determinato lo stralcio della discarica di Sardagna in ragione dell'ubicazione della stessa in un'area caratterizzata dalla presenza di fenomeni franosi. Coglie allora nel segno la Provincia quando in memoria osserva che - stante il carattere inderogabile del divieto di localizzare le discariche in aree caratterizzate dalla presenza di fenomeni franosi - un eventuale legittimo affidamento della ricorrente non avrebbe comunque potuto determinare la disapplicazione del più restrittivo criterio di localizzazione delle discariche per effetto del quale è stato disposto lo stralcio della discarica di Sardagna.

18. In definitiva il ricorso deve essere respinto perché infondato, fermo restando che la novità e la particolare complessità delle questioni trattate giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite.

(Omissis)

