

Localizzazione delle discariche di rifiuti speciali in assenza di una apposita pianificazione regionale

Cons. Stato, Sez. IV 30 agosto 2024, n. 7318 - Neri, pres.; Rotondo, est. - Comune di Comacchio (avv. Iaria) c. Sicura s.r.l. (avv.ti Prati, Scotti) ed a.

Sanità pubblica - Rifiuti - Localizzazione discariche - Assenza di una apposita pianificazione regionale.

In assenza di una pianificazione a monte della localizzazione delle discariche di rifiuti speciali deve essere attentamente esaminata e ponderata l'incidenza urbanistica che la discarica stessa può esercitare sul territorio locale, poiché la collocazione di tali impianti intercetta valori altrettanto importanti, di rilevanza costituzionale laddove impattino su area agricole, boschive, protette, ecc.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso iscritto al nrg 574/2021, la società Sicura s.r.l. impugnava innanzi al T.a.r. per l'Emilia-Romagna, in uno con gli atti presupposti, la deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia Romagna, n. 705 del 17 maggio 2021, avente ad oggetto: «Art. 20, L.R. 4/2018: provvedimento autorizzatorio unico comprensivo del Provvedimento di VIA relativo al progetto "Discarica per rifiuti non pericolosi - ampliamento lotto e", localizzato nel comune di Comacchio (FE), proposto dalla Società SICURA S.R.L.», con la quale la regione rigettava l'istanza di rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale (PAUR) presentata dalla medesima Società in relazione ad un progetto di ampliamento della discarica per rifiuti speciali non pericolosi sita nel Comune di Comacchio (FE), diniego opposto in virtù del dissenso manifestato dal Comune di Comacchio.

2. La Società Sicura lamentava che:

- sulla base di quanto previsto dall'art. 21, comma 3, della l.r. n. 4/2018, la Regione non avrebbe potuto basarsi unicamente sul parere contrario del Comune di Comacchio ai fini del rigetto dell'istanza divariante (primo motivo);
- sulla base di quanto previsto dall'art. 21, comma 3, della l.r. n. 4/2018, la Regione avrebbe dovuto dare prevalenza agli altri pareri (favorevoli) espressi dalle pubbliche amministrazioni coinvolte nella conferenza di servizi (secondo motivo);
- ai sensi dell'art. 21, comma 3, della l.r. n. 4/2018, il Comune di Comacchio non avrebbe sufficientemente motivato il proprio parere negativo;
- la decisione sarebbe irragionevole, stante la carenza di impianti sul territorio;
- la conferenza di servizi, dopo avere esaminato il progetto, ne avrebbe riconosciuto all'unanimità la piena compatibilità ambientale, la conformità al Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti e la rispondenza alle necessità regionali di programmazione nella gestione dei rifiuti

Si costituivano il Comando provinciale Vigili del fuoco di Ferrara, l'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna-arpae, la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Bologna, il comune di Comacchio.

2.1. Il T.a.r. con sentenza n. 378 del 2022, accoglieva il ricorso e, per l'effetto, annullava gli atti impugnati "fatte salve le ulteriori determinazioni amministrative".

2.2. In particolare, il Tar osservava che: i) "deve ritenersi applicabile al caso di specie (c.1 "nel caso di procedimenti di VIA di competenza regionale") l'iter procedimentale scandito dall'art. 27-bis in tema di Provvedimento Unico Ambientale Regionale che richiama espressamente l'art. 14-ter della L. n. 241/1990, ovvero, le norme in tema di conferenza di servizi simultanea ... Appare indubbio, quindi che il dissenso espresso nella Conferenza de quo dal Comune di Comacchio non potesse essere vincolante, nell'istruttoria svolta da ARPAE, ai fini del provvedimento finale"; ii) il diniego si basa solo ed esclusivamente sulla deliberazione n. 93 del 20.12.2019 del Comune di Comacchio"; iii) il Comune di Comacchio non ha parametrato il proprio dissenso sulla base della documentazione di progetto presentata dalla ditta istante, sicché il suo dissenso, che ha inciso sul provvedimento finale, appariva carente dal punto motivazionale, privo di un'istruttoria piena e allegazioni tecniche a sostegno; (iv) "il provvedimento finale, delibera n. 705 del 17/05/2021, appare sorretto da un'istruttoria incompleta del Comune di Comacchio e non rispettosa dei principi di partecipazione, leale collaborazione e buona fede della legge n. 241/1990 (anche nel significativo testo del nuovo comma 2-bis, aggiunto all'art.1 dal d.l. n. 76/2020, convertito in legge 120/2020), volta a garantire un'adeguata e corretta gestione dell'iter procedimentale".

2.3. Da qui, l'annullamento degli atti "fatte salve le ulteriori determinazioni delle amministrazioni coinvolte nella misura in cui sia svolta una idonea istruttoria, ove vengano rilevate dalle amministrazioni dissenzienti le ragioni poste a base dalla affermata prevalenza di un interesse diverso da quello dell'istante e coerenti, nelle controdeduzioni, con la documentazione e le osservazioni presentate nel corso della procedura da quest'ultimo".



3. Ha appellato il comune di Comacchio, con ricorso iscritto al nrg 6011/2022, che censura la sentenza n. 378/2022 per i seguenti motivi:

I) Inammissibilità del ricorso di primo grado per omessa impugnazione della parte fondante del provvedimento impugnato: i) il provvedimento negativo della Regione Emilia-Romagna sarebbe stato adottato sulla base di quanto disposto dal comma 2 dell'art. 21 della legge regionale n. 4/2018, e non sulla base del successivo comma 3, invocato da Sicura s.r.l.; ii) la riconduzione dell'assenso del Comune di Comacchio entro l'ambito del comma 2 dell'art. 21 della l.r. n. 4/2018 sarebbe stato ribadito nella medesima delibera della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna alle pagine 6-7- 21-22, relative alla conferenza di servizi, nonché alla pag. 80, ove verrebbe dato conto che “è stato acquisito il contributo dell'Amministrazione comunale ai sensi dell' art. 21 comma 2 L.R. 4/18 (assenso preventivo) ...”; iii) sia il Comune di Comacchio, sia la Regione Emilia-Romagna, sia la Conferenza di servizi, “unanimente e univocamente”, avrebbero “qualificato l'apporto procedimentale del Comune di Comacchio ai sensi del comma 2 dell'art. 21 L.R. 4/2018”; iv) la Società Sicura non avrebbe, pertanto, impugnato e/o contestato in alcun modo il provvedimento facendo valere la violazione dell'art. 21, comma 2, bensì avrebbe dedotto solo una asserita violazione del successivo comma 3 del medesimo articolo 21 che, al contrario, non è citato in alcuna parte dei provvedimenti impugnati, che farebbero invece riferimento esclusivamente al suddetto comma 2.

II) Violazione e falsa applicazione dell'art. 21, commi 2 e 3, della l.r. n. 4/2018; violazione e falsa applicazione dell'art. 208, d.lgs n. 152/2006: i) le stesse ragioni sottese al dedotto profilo di inammissibilità, deporrebbero per la infondatezza nel merito del ricorso proposto da Sicura poiché, avendo il procedimento in esame ad oggetto non la realizzazione di un nuovo impianto di smaltimento bensì il consistente ampliamento di un impianto già esistente, troverebbe applicazione alla fattispecie il comma 2 dell'art. 21 della legge regionale n. 4/2018 che così dispone: “il provvedimento autorizzatorio unico costituisce variante nei casi indicati dal comma 1 a condizione che sia stata espressa la valutazione ambientale (Valsat), di cui agli articoli 18 e 19 della legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24 (Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio), positiva sulla variante stessa, qualora le modificazioni siano state adeguatamente evidenziate nel SIA, con apposito elaborato cartografico, e l'assenso dell'amministrazione titolare del piano da variare sia preventivamente acquisito. Le proposte di variante alla pianificazione territoriale, urbanistica e di settore possono riguardare unicamente specifiche modifiche attinenti le previsioni cartografiche e normative relative alle aree interessate dal progetto assoggettato alla procedura di VIA”.

Si sono costituiti, per resistere, la Soprintendenza archeologia belle arti e paesaggio per la Città metropolitana di Bologna; e la società Sicura s.r.l.

3.1. Con ordinanza n. 1053 del 1 febbraio 2024, la Sezione, in accoglimento di istanza congiunta delle parti, ha “disposto il rinvio del ricorso n. 6011/2022 per la sua trattazione congiunta con i ricorsi n. 6258/2023 e n. 373/2024”.

3.2. Le parti hanno depositato memorie conclusive.

3.3. All'udienza del 16 maggio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

4. Con ricorso iscritto al nrg 71/2023, la Sicura s.r.l. proponeva innanzi al T.a.r per l'Emilia Romagna ricorso:

a) in via principale, per la declaratoria della nullità e/o inefficacia, ex artt. 31 e 112-114 c.p.a., dei seguenti provvedimenti adottati dal Comune di Comacchio e dagli altri Enti interessati in esecuzione della sentenza del T.a.r Emilia-Romagna, sede di Bologna, n. 378/2022 pubblicata in data 28 aprile 2022: i) delibera della Regione Emilia Romagna n. 2062 del 28 novembre 2022 di adozione del provvedimento autorizzatorio unico negativo, che comprende il provvedimento di VIA, per la realizzazione e l'esercizio del progetto “Discarica per rifiuti non pericolosi - ampliamento lotto E, Comune di Comacchio (FE), località Marozzo di Valle Isola”, proposto da SICURA s.r.l.; ii) verbale conclusivo della conferenza di servizi, sottoscritto in data 9 agosto 2022, costituente l'Allegato 1 della predetta delibera; iii) nota integrativa del Comune di Comacchio PG 2022/120179 del 20 luglio 2022; iv) deliberazione del Consiglio comunale di Comacchio n. 93 del 20 dicembre 2019;

b) in via alternativa/subordinata ovvero in caso di diversa qualificazione dell'azione promossa e previa pronuncia di conversione del rito ex art. 32, comma 2, c.p.a., per l'annullamento dei suindicati atti e provvedimenti perché illegittimi.

4.1. La società premetteva, a fondamento dei motivi di gravame, i seguenti elementi fattuali:

- con nota prot. PG/2022/87211 del 25 maggio 2022, ARPAE comunicava alla ricorrente l'avvio d'ufficio della rinnovazione del procedimento nel rispetto di quanto statuito dalla sentenza n. 378/2022;

- con prot. PG/2022/88276 del 26 maggio 2022, ARPAE convocava la conferenza dei servizi per la data dell'8 giugno 2022 e una seconda conferenza per la data del 5 luglio 2022 al fine di acquisire la posizione del Comune di Comacchio nell'ambito della rinnovazione del procedimento;

- in data 20 luglio 2022, il Comune depositava il documento relativo alle “motivazioni aggiuntive alle controdeduzioni trasmesse dalla Ditta Sicura S.r.l. in esito al preavviso di diniego comunicato alla Ditta con prot. Arpa PG/2021/11692 del 26/01/2021;

- la società depositava agli atti della conferenza note di replica a tali osservazioni;

- in data 9 agosto 2022, ARPAE convocava una terza e ultima conferenza dei servizi in esito alla quale si riconosceva la “prevalenza” alla posizione del Comune;

- le motivazioni sottese a tale “prevalenza” confluivano nella delibera del 28 novembre 2022 con la quale la Regione

emanava il provvedimento negativo.

4.2. Il ricorso veniva, quindi, affidato ai seguenti motivi:

I) Nullità del provvedimento impugnato e degli atti connessi per violazione ed elusione del giudicato – Reiterato eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità – Difetto di istruttoria e di motivazione – Violazione dell’art. 1 comma 2-bis e 3 della L. 241/1990 - Violazione dell’art. 97 della Costituzione – Sviamento - Violazione dei principi di partecipazione, leale collaborazione e buona fede: i) l’attività posta in essere dall’Amministrazione in esecuzione della sentenza del Tar risulta contrassegnata da uno sviamento manifesto, diretto ad aggirare le prescrizioni, puntuali, stabilite dalla sentenza posta n. 378/2022; ii) il nuovo provvedimento sarebbe affetto dai medesimi vizi di quello già annullato dalla sentenza n. 378/2022; iii) con il proprio parere – comunque tardivo – il Comune non avrebbe provveduto, come richiesto dal TAR, ad un’analisi tecnica degli atti progettuali e della documentazione integrativa prodotta da Sicura s.r.l.; iii) la nota integrativa del Comune da un lato richiamerebbe temi e argomenti già oggetto della precedente delibera Comunale e dall’altro sarebbe formulata prescindendo completamente dagli aspetti tecnici del progetto di Sicura; iv) neppure in sede di Conferenza si sarebbe svolta un’analisi tecnica comparata delle osservazioni del Comune e di quelle della Società che potesse, anche solo astrattamente, tradursi in un motivato dissenso; v) le osservazioni di APAE sarebbero enunciazioni del tutto generiche e non parametriche “sulla base della documentazione di progetto”, come invece espressamente richiesto dal Tar, nonché meramente ripetitive di quelle contenute nell’atto precedente già annullate; vi) le “motivazioni” del Comune sarebbero rimaste prive di qualsiasi apprezzabile considerazione tecnica, ciò nonostante la posizione dell’ente locale sarebbe stata riconosciuta come “prevalente” in assenza di qualsiasi nuovo ed effettivo bilanciamento di interessi e senza che l’Amministrazione procedente avesse fornito alcuna nuova motivazione sulle ragioni in base alle quali accordare la suddetta prevalenza al parere comunale;

IB) Ulteriori profili di nullità del provvedimento impugnato e degli atti connessi per violazione ed elusione del giudicato – Reiterato eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità – Difetto di istruttoria e di motivazione: i) il provvedimento di diniego avrebbe ignorato completamente le controdeduzioni presentate dalla ricorrente in data 3 agosto 2022 al parere del Comune di Comacchio; ii) tutte le osservazioni aggiuntive del Comune si riferirebbero a tematiche che afferiscono a valutazioni di impatto in larga parte estranee alle materie di competenza del Comune, che sarebbero già state trattate nella documentazione presentata dalla società nell’ambito della precedente edizione del procedimento e che sarebbero comunque state ampiamente superate dalle controdeduzioni della ricorrente del 3 agosto 2022.

II) In via subordinata e/o alternativa:

IIA) illegittimità degli atti impugnati per eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità – Difetto di istruttoria e di motivazione – Violazione dell’art. 1 comma 2-bis e 3 della L. 241/1990 - Violazione dell’art. 97 della Costituzione – Sviamento - Violazione dei principi di partecipazione, leale collaborazione e buona fede: i) nell’ipotesi in cui si ritenessero insussistenti i presupposti di violazione e/o elusione della sentenza n. 378/2022 del TAR Bologna, si intende far valere, tramite l’ordinario giudizio di cognizione e previa conversione del rito ex art. 32 c.p.a., l’illegittimità degli atti impugnati per le ragioni tutte dedotte nel primo motivo che precede:

IIB) Violazione degli articoli 10-bis, L. n. 241/1990 - Violazione del principio del contraddittorio: i) la Giunta regionale avrebbe adottato la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi omettendo il preavviso di diniego dovuto ai sensi dell’art. 10-bis della legge n. 241/1990

IIC) Violazione degli articoli 14-ter, commi 3 e 7, ed all’art. 2, comma 8-bis, legge n. 241/1990 – Violazione del giusto procedimento: i) il provvedimento di diniego sarebbe inefficace in quanto adottato dalla Giunta regionale nel mese di novembre 2022, oltre il termine di 90 giorni decorrenti dal 25 maggio 2022 (art. 14-ter, comma 7, legge n. 241 del 1990), e comunque successivamente all’ultima riunione della Conferenza di Servizi; ii) il comune di Comacchio, pur avendo partecipato alla seduta del 5 luglio 2022 tramite un soggetto non abilitato a esprimere la posizione del Comune, in tale sede si sarebbe limitato ad anticipare che avrebbe fatto pervenire successivamente il proprio dissenso, formulato solo in data 20 luglio 2022.

4.3. Si costituivano, per resistere, il Comando provinciale Vigili del fuoco di Ferrara, l’Agenzia regionale per la prevenzione, l’ambiente e l’energia dell’Emilia-Romagna (Arpae), la regione Emilia-Romagna, il comune di Comacchio.

4.4. Il T.a.r., con la sentenza n. 252/2023 respingeva la domanda di ottemperanza della sentenza n. 378/2022, con cui era stata accolto il ricorso proposto da Sicura s.r.l. inerente l’annullamento del diniego di autorizzazione unica, e disponeva la conversione del rito per l’esame della domanda subordinata di annullamento.

4.5. In particolare, il T.a.r. osservava che: i) la sentenza di conclusione del giudizio originario non aveva “imposto il rifacimento dell’intera procedura” né aveva “inciso su quello che dovrà essere l’esito della stessa: le Amministrazioni erano chiamate a ripetere il tratto viziato del precedente iter istruttorio ossia quello in cui la valutazione si è svolta in modo lacunoso e difforme rispetto a quanto previsto dalla legge (e dunque il tratto successivo alla comunicazione dei motivi ostativi), riappropriandosi poi del proprio potere discrezionale in merito alla valutazione delle posizioni prevalenti nell’ambito della conferenza decisoria in oggetto; ii) in sede di “rinnovazione del procedimento l’Amministrazione procedente (aveva) chiesto al Comune di controdedurre alle osservazioni presentate dalla ricorrente in seguito alla comunicazione dei motivi ostativi ex art. 10 bis. L.241/90, controdeduzioni acquisite alla Conferenza e valutate ai sensi del comma 3 dell’art. 21 L.R. 4/2018 ossia sulla base di un giudizio di prevalenza qualitativa delle posizioni espresse

come richiesto nella sentenza”; iii) la sentenza di annullamento in esame non aveva compiuto alcun accertamento nemmeno in via implicita della fondatezza della pretesa azionata da parte ricorrente all’ampliamento dell’impianto di discarica per rifiuti speciali non pericolosi; iv) all’esito di tale rinnovata valutazione le amministrazioni partecipanti hanno ritenuto prevalente la posizione espressa dal Comune di Comacchio quale titolare del potere di pianificazione urbanistica e delle ulteriori prerogative in tema di “governo del territorio ...”; v) “la ritenuta preminenza della posizione comunale appare sicuramente in linea con la mancanza di una programmazione regionale o statale in relazione all’installazione o ampliamento di discariche per rifiuti - come nel caso di specie - speciali non pericolosi, lasciata a differenza delle discariche per rifiuti solidi urbani al libero mercato ed alle iniziative imprenditoriali degli operatori economici. In tale assenza di programmazione non è certo dunque illogico valorizzare le ampie prerogative comunali in tema di governo del territorio laddove, come nella fattispecie, sia necessaria una variante allo strumento urbanistico per l’ampliamento di discarica già esistente per ulteriori 60.000 mq”; vi) “le osservazioni svolte dal Comune risultano tutte afferenti a materie di competenza comunale ed in particolare al profilo della pianificazione urbanistica e del territorio su cui la Conferenza aveva chiesto al Comune di esprimere la propria posizione”; vii) la rinnovazione del procedimento da parte dell’Arpae ed il rinnovato esito negativo della conferenza decisoria è stata effettuata nel rispetto dei criteri sanciti nella sentenza di cui parte ricorrente ha chiesto ottemperanza, sì da non potersi accertare alcuna elusione o violazione della sentenza, con conseguente infondatezza della domanda proposta in via principale; viii) sussistono i “presupposti processuali per la conversione, ferme restando ogni più ampia valutazione del Collegio in merito alla questione in rito sollevata dalla difesa comunale sulla tempestività dell’azione, notificata il 27 gennaio 2023”.

5. Ha appellato la società Sicura, con ricorso iscritto al nrg 6258/2023, che censura la sentenza per i seguenti motivi:

I) Violazione e falsa applicazione dei principi di diritto in materia di ottemperanza e, in particolare, dell’art. 33, comma 2, e dell’art. 112, comma 2 lett. b), c.p.a.

II) Ulteriori profili di nullità del provvedimento impugnato e degli atti connessi per violazione ed elusione della sentenza – reiterato eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità – difetto di istruttoria e di motivazione - violazione dei principi di buona fede oggettiva (artt. 1175 c.c. e 1, co. 2, L. 241/1990) e di solidarietà sociale (di cui all’art. 2 Cost.).

5.1. La Società reitera sostanzialmente i motivi dedotti nel ricorso di primo grado. Obietta, più in generale, che il Tar avrebbe erroneamente ritenuto che i provvedimenti emessi in sede di riedizione del potere dalle PP.AA. non siano elusivi della sentenza del Tar Bologna, la quale avrebbe soltanto rilevato un vizio nell’iter procedurale, successivamente sanato. L’Amministrazione avrebbe aggirato, in realtà, la portata precettiva della sentenza cognitoria. La sentenza di primo grado non avrebbe considerato che sarebbe “del tutto mancato un nuovo e autonomo bilanciamento di interessi e una valutazione diretta a illustrare i motivi di prevalenza di quello comunale rispetto a quello dell’istante.

5.2. Si sono costituiti, per resistere, Arpae, il Ministero della cultura, la Regione Emilia Romagna e il comune di Comacchio, quest’ultimo eccependo l’inammissibilità dell’azione subordinata di annullamento per mancata tempestiva impugnazione del verbale conclusivo della conferenza, comunicato il 24 agosto 2022, quale atto ritenuto direttamente ed immediatamente lesivo.

5.3. All’udienza del 25 gennaio 2024, la Sezione, in accoglimento di istanza congiunta delle parti, con ordinanza collegiale n. 1054 del 1 febbraio 2024 ha disposto “il rinvio dell’esame di merito del ricorso n. 6258/2023 per la sua trattazione congiunta ai ricorsi n. 6011/2022 e n. 373/2024”.

5.4. Hanno depositato memorie difensive e conclusive il comune di Comacchio, la Regione Emilia Romagna, la società Sicura srl, Arpae.

5.5. All’udienza del 16 maggio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

6. Con ricorso iscritto al nrg 373/2024, la Sicura s.r.l. ha, infine, proposto appello avverso la sentenza n. 710/2023 con la quale il T.a.r. ha deciso definitivamente il ricorso n. 71 del 2023, proposto dalla medesima società per l’ottemperanza della sentenza del T.a.r. Emilia-Romagna, sede di Bologna, n. 378/2022.

6.1. Il T.a.r., come sopra anticipato, con sentenza n. 252/2023, all’esito della camera di consiglio del 12 aprile 2023, aveva infatti respinto la domanda di nullità per violazione e/o elusione del giudicato (da cui l’appello nrg 6852/2023) fissando, previa conversione del rito, la pubblica udienza dell’8 novembre 2023 per la trattazione della domanda di annullamento degli atti impugnati.

6.2. Con la sentenza n. 710/2023, il giudice territoriale ha, pertanto, scrutinato la legittimità, in uno con gli atti presupposti, della delibera n. 2062 del 28 novembre 2022 con cui la Regione Emilia-Romagna ha adottato il Provvedimento Autorizzatorio Unico negativo, che comprende il provvedimento di V.i.a., per la realizzazione e l’esercizio del progetto “Discarica per rifiuti non pericolosi – ampliamento lotto E), Comune di Comacchio (FE), località Marozzo di Valle Isola”, proposto da Sicura s.r.l.

6.3. Con la citata sentenza, il T.a.r. ha respinto il ricorso impugnatorio.

6.4. In particolare, il giudice di primo grado:

a) ha respinto l’eccezione comunale di inammissibilità della domanda di annullamento per mancata rituale tempestiva impugnazione del verbale conclusivo della conferenza di servizi decisoria del 9 agosto 2022;

b) ha respinto la domanda di annullamento degli atti impugnati, in quanto: i) l’Amministrazione avrebbe “effettivamente riesaminato le posizioni espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza ritenendo qualitativamente prevalente

la posizione espressa dal Comune quale titolare del potere di pianificazione urbanistica e più in generale delle prerogative in tema di governo del territorio ...”; ii) il giudizio di prevalenza (del parere reso dal Comune) sarebbe in linea con la “carenza di programmazione regionale o statale in relazione all’installazione e/o ampliamento di discariche per rifiuti speciali non pericolosi laddove come nel caso di specie si rende necessaria l’adozione di specifica variante”; iii) Il Comune avrebbe “partitamente esaminato il contributo partecipativo offerto dalla ricorrente ed esplicitato le ragioni riferibili al “governo del territorio” contrarie all’adozione della variante necessaria alla realizzazione dell’intervento”; iv) non occorreva rinnovare la comunicazione dei motivi ostativi all’accoglimento dell’istanza, già inviata alla società ricorrente il 26 gennaio 2021; v) l’asserita violazione dei termini procedurali non potrebbe condurre all’illegittimità degli atti conclusivi in quanto il termine previsto dall’art. 14-ter, comma 1, della legge n. 241/1990, in materia di svolgimento della conferenza di servizi non avrebbe alcuna caratterizzazione come termine perentorio; vi) “anche la diversa concorrente censura di tardività del parere reso dal Comune di Comacchio (e conseguente inefficacia in seno alla conferenza) non merita condivisione, ove si rilevi che la seduta del 5 luglio 2022 non è stata l’ultima seduta della conferenza di servizi”; c) ha condannato la società Sicura alle spese nei confronti della Regione Emilia Romagna, del Comune di Comacchio e dell’Arpae (euro 3.000,00 ciascuno), compensandole nei confronti delle altre amministrazioni costituite.

6.5. Il ricorso in appello, proposto avverso la sentenza n. 710/2023, è stato affidato ai seguenti motivi:

I) Error in iudicando. In relazione al primo motivo relativo alle domande formulate in via subordinata - Illegittimità degli atti impugnati per eccesso di potere per irragionevolezza e illogicità – Difetto di istruttoria e di motivazione – Violazione dell’art. 1 comma 2-bis e 3 della L. 241/1990 - Violazione dell’art. 97 della Costituzione – Sviamento - Violazione dei principi di partecipazione, leale collaborazione e buona fede.

II) Error in iudicando in relazione al secondo motivo relativo alle domande formulate in via subordinata - Violazione degli articoli 10-bis, L. n. 241/1990 – Violazione del principio del contraddittorio.

III) Error in iudicando - In relazione al terzo motivo relativo alle domande formulate in via subordinata - Violazione degli articoli 14-ter, commi 3 e 7, ed all’art. 2, comma 8-bis, legge n. 241/1990 – Violazione del giusto procedimento.

6.6. Si sono costituiti, per resistere, il Ministero della cultura, la Regione Emilia-Romagna, il comune di Comacchio, ARPAE.

6.7. In prossimità dell’udienza, ARPAE, Comune di Comacchio, Sicura s.r.l. e Regione Emilia-Romagna hanno depositato memorie conclusive.

6.8. All’udienza del 16 maggio 2024, la causa è stata trattenuta per la decisione.

7. Preliminarmente, il collegio dispone la riunione dei ricorsi n. 6258/2023 e n. 373/2024 al ricorso n. 6011/2022, per connessione soggettiva e oggettiva.

8. Il collegio tratterà gli appelli nell’ordine cronologico di iscrizione sul ruolo.

9. Il ricorso n. 6011/2022 proposto dal Comune di Comacchio avverso la sentenza n. 378/2022, è infondato.

10. La questione da risolvere impinge lo scrutinio di legittimità della delibera di Giunta regionale n. 705/2021 con la quale la Regione Emilia Romagna - nel concludere il procedimento volto al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico, comprensivo del provvedimento di Via relativo al progetto "discarica per rifiuti non pericolosi - ampliamento lotto E", localizzato nel comune di Comacchio e proposto dalla società Sicura s.r.l. - ha adottato il provvedimento autorizzatorio unico negativo, costituito dalla determinazione motivata di conclusione negativa della Conferenza di servizi, ai sensi dell’art. 20, comma 2, della l.r. n. 4/2018.

11. Tale decisione è stata conseguente al “parere negativo del Comune di Comacchio (FE) relativamente alla variante al p.r.g. espresso con delibera di consiglio comunale n. 93/2019 e confermato dal Comune stesso anche nella seduta conclusiva della Conferenza di servizi del 29/04/2021”.

12. Il Tar ha ritenuto illegittima la menzionata delibera per avere la Regione Emilia-Romagna attribuito al parere del Comune di Comacchio un valore prevalente e determinante ai fini del rigetto dell’istanza di Sicura s.r.l., in asserita violazione del comma 3, art. 21, della l.r. n. 4/2018.

13. Il Comune lamenta che la sentenza avversata avrebbe fatto mal governo della norma attributiva del potere esercitato dalle amministrazioni procedenti, laddove ha applicato alla fattispecie una norma diversa rispetto a quella applicata dagli enti per assumere il provvedimento impugnato.

14. Come seguono le considerazioni del Collegio.

15. La Società Sicura ha in esercizio un impianto di “Discarica per rifiuti non pericolosi”.

15.1. In data 29 luglio 2019 ha presentato istanza di avvio della procedura congiunta di VIA e rilascio di AIA, ai sensi dell’art. 27-bis del d.lgs 152/2006 e dell’art. 15 della l.r. Emilia Romagna del 20 aprile 2018, n. 4, avente ad oggetto il progetto "Discarica per rifiuti non pericolosi – ampliamento lotto E”.

15.2. Il progetto ricade nella categoria A.2.6) della l.r. n. 4/2018 e riguarda l’ampliamento dell’impianto mediante la realizzazione di un nuovo lotto (lotto E) destinato a rifiuti classificabili come speciali non pericolosi, di provenienza prioritaria dall’Emilia-Romagna.

La materia de qua è regolata, per quanto qui di interesse, dalla seguente normativa:

-d.lgs n. 152/2006, articoli 26-bis, 27, 27-bis e 208 del t.u.a.;

-legge Regione Emilia Romagna 20 aprile 2018, n. 4, articolo 21.

15.3. In particolare, per quanto riguarda il procedimento di rilascio della autorizzazione unica per gli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, la disciplina di riferimento trova fondamento nell'articolo 208 del t.u.a.

15.3. L'articolo 208 citato è rubricato: "Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti". Il comma 1 così recita: "I soggetti che intendono realizzare e gestire nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, anche pericolosi, devono presentare apposita domanda alla regione competente per territorio, allegando il progetto definitivo dell'impianto e la documentazione tecnica prevista per la realizzazione del progetto stesso dalle disposizioni vigenti in materia urbanistica, di tutela ambientale, di salute di sicurezza sul lavoro e di igiene pubblica. Ove l'impianto debba essere sottoposto alla procedura di valutazione di impatto ambientale ai sensi della normativa vigente, alla domanda è altresì allegata la comunicazione del progetto all'autorità competente ai predetti fini; i termini di cui ai commi 3 e 8 restano sospesi fino all'acquisizione della pronuncia sulla compatibilità ambientale ai sensi della parte seconda del presente decreto."

Il successivo comma 19 dell'art. 208 cit., tuttavia, dispone che "Le procedure di cui al presente articolo si applicano anche per la realizzazione di varianti sostanziali in corso d'opera o di esercizio che comportino modifiche a seguito delle quali gli impianti non sono più conformi all'autorizzazione rilasciata".

16. Il coordinamento normativo tra il comma 1 e il comma 19 consente di affermare che, sia per la realizzazione e gestione di nuovi impianti di smaltimento o di recupero di rifiuti, sia per le modifiche sostanziali ad impianti preesistenti, disposte in corso di esercizio, trova sempre e comunque applicazione il regime dettato dall'articolo 208 del t.u.a.

17. Nel caso di specie, la modifica progettuale avanzata dalla società Sicura è stata proposta in corso di esercizio dell'impianto produttivo ed ha natura sostanziale poiché postula l'ampliamento della discarica esistente mediante la realizzazione di un nuovo, consistente lotto in area agricola che rende l'impianto originario non più conforme all'autorizzazione rilasciata.

18. L'articolo 21, comma 3 della l.r. n. 4 del 2018 dispone che "Il provvedimento autorizzatorio unico relativo ai progetti di cui agli articoli 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (...) costituisce variante agli strumenti di pianificazione urbanistica sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi indetta ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 241 del 1990".

19. Il comune di Comacchio ha, pertanto, fatto mal governo delle fonti regionali in quanto ha applicato alla presente fattispecie una diversa norma contenuta nel comma 2 del medesimo articolo 21 della citata legge regionale che, tuttavia, ha riguardo ad un ambito oggettivo diverso, più generale e comunque residuale rispetto a quello speciale, regolato nel successivo comma 3, che prende in considerazione espressamente e specificamente gli impianti di smaltimento rifiuti di cui all'articolo 208 del t.u.a.

20. La tesi propinata dal Comune, secondo cui il comma 3 del citato articolo 21 riguarderebbe soltanto i nuovi impianti di smaltimento dei rifiuti mentre nel caso di specie si tratterebbe di ampliamento, non trova rispondenza nelle fonti testé citate, alla luce sia del dato testuale delle norme (art. 208, comma 19, t.u.a.; art. 21, comma 3, l.r. n. 4/2018) sia della ratio sottesa alle norme medesime che regolano fattispecie sostanzialmente identiche.

22. Conseguentemente a tanto che illegittimamente, il comune di Comacchio prima e la Regione poi, hanno denegato l'autorizzazione unica sulla base del dissenso opposto dal Comune, invece di procedere secondo l'iter procedimentale scandito dall'art. 27-bis in tema di Provvedimento Unico Ambientale Regionale, che richiama espressamente l'art. 14-ter della legge n. 241/1990, ovvero, in base alle norme in tema di conferenza di servizi simultanea.

23. E altrettanto illegittimamente, in ciò risolvendosi l'infondatezza anche del secondo motivo di appello, le amministrazioni non hanno tenuto conto né valutato le posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi, in ciò violando il comma 3 dell'articolo 21 citato laddove questa norma dispone espressamente che il provvedimento autorizzatorio unico relativo ai progetti di cui agli articoli 208 del decreto legislativo n. 152 del 2006 costituisce variante agli strumenti di pianificazione urbanistica "sulla base delle posizioni prevalenti espresse dalle amministrazioni partecipanti alla conferenza di servizi indetta ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 241 del 1990".

24. In definitiva, la disposizione regionale da applicare correttamente alla fattispecie in esame, quale parametro per lo scrutinio di legittimità dell'operato amministrativo, va individuata nell'art. 21, comma 3, della l.r. n. 4/2018, con la conseguenza che la valutazione da compiere in sede di Conferenza di servizi al fine di stabilire l'idoneità del PAUR a costituire variante agli strumenti urbanistici per impianti come quello di specie deve essere svolta sulla base di un giudizio di prevalenza fondato su un criterio di tipo qualitativo, ciò che nei fatti è invece mancato.

25. Illegittimamente, in quanto inconferente la norma per ambito oggettivo di applicazione, le amministrazioni intimamente hanno fatto, viceversa, applicazione alla fattispecie del comma 2 del medesimo articolo 21.

26. Da qui, anche l'infondatezza dei rilievi di inammissibilità del ricorso di primo grado avendo la società Sicura rappresentato l'illegittimità nell'applicazione, al caso di specie, di una errata fonte normativa che il collegio, iura novit curia, ha individuato nell'articolo 21, comma 3, della l.r. n. 4/2018 dalle amministrazioni violato.

27. Insufficiente s'appalesa anche la motivazione del dissenso opposto dal Comune di Comacchio, che non ha tenuto conto delle controdeduzioni della società appiattendosi sulle risultanze della delibera n. 93/2019; dissenso sulla base unicamente del quale si è poi fondato il diniego di Paur reso dalla Regione in assenza di un ponderato equilibrio dei valori di merito espressi dalle amministrazioni intervenute nel modulo procedimentale semplificato

28. L'appello n. 6011/2022, proposto avverso la sentenza n. 378/2022, è, dunque, infondato e va, pertanto, respinto.
29. Il ricorso n. 6258/2023, proposto dalla società Sicura srl avverso la sentenza n. 252/2023 che ha respinto il ricorso proposto dalla società Sicura per l'ottemperanza della sentenza n. 378/2022, è altrettanto infondato.
30. La norma agendi veicolata dalla sentenza n. 378/2022 è stata così perimetrata e calibrata nel giudizio cognitorio: "il ricorso introduttivo è fondato e va accolto, conseguendone l'annullamento degli atti impugnati, fatte salve le ulteriori determinazioni delle amministrazioni coinvolte nella misura in cui sia svolta una idonea istruttoria, ove vengano rilevate dalle amministrazioni dissenzienti le ragioni poste a base dalla affermata prevalenza di un interesse diverso da quello dell'istante e coerenti, nelle controdeduzioni, con la documentazione e le osservazioni presentante nel corso della procedura da quest'ultimo".
31. Sulla scorta di tale vincolo conformativo, stringente nell'an ma a contenuto libero nel quid, la Regione ed ARPAE hanno rinnovato il procedimento quanto all'ultima sua fase della quale era stata accertata l'inadeguatezza sotto il profilo istruttorio.
32. Con nota del 25 maggio 2022, ARPAE ha, pertanto, comunicato alla società Sicura l'avvio del (rinnovato) procedimento; è stata nuovamente convocata la conferenza di servizi ai sensi dell'art. 19 della l.r. n. 4/2018 e dell'art. 14-ter della L. 241/1990; il Comune di Comacchio, in data 20 luglio 2022 ha depositato il documento recante le "motivazioni aggiuntive alle controdeduzioni trasmesse a suo tempo da Sicura S.r.l. in esito al preavviso di diniego ad essa comunicato con prot. Arpae PG/2021/11692 del 26/01/2021".
33. Tali motivazioni aggiuntive sono state rappresentate in un quadro sinottico articolato su tre colonne, di cui: la prima, recante le evidenze enunciate dal comune di Comacchio nella delibera n. 93/2019; la seconda, recante le controdeduzioni ai motivi ostativi espressi dalla ditta Sicura e assunte al protocollo del 5 febbraio 2021; la terza, recante l'esposizione delle ragioni ulteriori ostative al rilascio dell'assenso.
34. La Giunta regionale, al termine della discussione in conferenza di servizi, con delibera n. 2062/2022 del 30 novembre 2022 ha così concluso: "ferma restando la compatibilità ambientale del progetto ... valutate e condivise le osservazioni espresse dal comune di Comacchio ... ritenendo altresì, in sede di bilanciamento degli interessi, di conformarsi all'indirizzo elaborato dalla Regione in base al quale, in caso di discariche di rifiuti speciali, vale a dire di discariche non pianificate, va considerata prevalente la posizione di dissenso alla variante urbanistica espressa dall'amministrazione titolare del piano da variare; ritenendo quindi che la posizione del Comune di Comacchio, espressa con deliberazione consiliare n. 93 del 20.12.2019 e ulteriormente motivata con la nota integrativa PG 2022/120179 del 20 luglio 2022, debba considerarsi prevalente; ritenendo in definitiva che il progetto non possa costituire variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e in particolare al vigente prg del comune di Comacchio ... conferma la conclusione negativa del PAUR".
35. La società appellante sostiene che l'atto di conferma del provvedimento negativo replicherebbe le ragioni ostative già opposte con la delibera n. 93/2019 e che, pertanto, per questa ragione esso sarebbe elusivo della sentenza n. 378/2022.
36. Il collegio osserva che la delibera regionale n. 2062/2022 rappresenta lo sbocco del rinnovato procedimento, avviato per dare esecuzione alla sentenza n. 378/2022, nel corso del quale sono stati chiesti, resi e acquisiti ulteriori elementi di valutazione da parte del comune di Comacchio.
- Il vincolo conformativo imposto dalla sentenza n. 378/2023 riguardava 'obbligo per le amministrazioni di rinnovare l'ultima fase del procedimento in cui era mancata una ulteriore valutazione degli apporti procedurali della società Sicura.
37. Il Comune di Comacchio, invitato da Arpae ad emendare il vizio riscontrato dal giudice amministrativo, ha provveduto a un rinnovato esame delle criticità territoriali.
38. La circostanza che gli esiti di tale rinnovata (ri)considerazione del proprio territorio e dell'impatto del progetto sullo stesso abbiano confermato le conclusioni già rassegnate nei precedenti atti (poi annullati dal giudice) e si siano disvelati, anche nel contenuto motivazionale, in qualche modo sovrapponibili ai precedenti e nuovamente di carattere ostativo, non implicano una elusione del giudicato trattandosi di una eventualità, questa, insita nella stessa natura del potere (ri)esercitato e lasciato libero nel quid dalla sentenza n. 378/2023.
39. Tanto è sufficiente a ritenere che le amministrazioni abbiano dato corretta esecuzione al giudicato, nel senso di avere emendato il procedimento dei vizi formali di cui è stato ritenuto affetto, laddove esse hanno riaperto la conferenza al fine di (ri)acquisire il parere del comune di Comacchio, questa volta previo esame e valutazione delle osservazioni a suo tempo rese dalla società Sicura, pronunciamento sulle medesime autonome (ri) determinazione finale.
- Non rilevano, ai fini del presente giudizio di ottemperanza, gli eventuali vizi formali e procedurali del rieditato potere, come anche il contenuto delle rinnovate valutazioni la sottesa motivazione, il criterio seguito ai fini del giudizio di prevalenza, la comunicazione dei motivi ostativi) trattandosi di aspetti che esulano dalla norma agendi veicolata dalla sentenza n. 378/2023 per impingere nel merito del rinnovato esercizio di potere suscettivo di sindacato nell'ambito dell'ordinario giudizio impugnatorio.
40. Per quanto sin qui esposto, il ricorso n. 6258/2023 è infondato e deve essere, pertanto, respinto.
41. Il ricorso n. 373/2024, proposto dalla società Sicura avverso la sentenza n. 710/2023, è anch'esso infondato.
42. Con il primo motivo di appello, la società istante sostiene che le motivazioni aggiuntive rese dal Comune replicherebbero, in realtà, il precedente parere negativo senza un nuovo apporto istruttorio; inoltre, che sarebbe "del tutto

mancato un nuovo e autonomo bilanciamento di interessi e una valutazione diretta a illustrare i motivi di prevalenza di quello comunale rispetto a quello dell'istante".

42.1. Il motivo è infondato.

42.2. Con nota prot. PG/2022/87211 del 25 maggio 2022 (che segna anche il momento di riavvio della sub-fase procedimentale da emendare, a seguito dell'annullamento della delibera n. 705/2021) Arpae ha comunicato alla Società Sicura s.r.l. l'avvio d'ufficio della rinnovazione del procedimento per il rilascio del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale relativo al progetto "Discarica per rifiuti non pericolosi – Ampliamento lotto E" in Comune di Comacchio (FE), località Marozzo di Valle Isola, proposto da SICURA S.r.l.i; comunicazione effettuata anche ai sensi e per gli effetti degli artt. 7 e seg. della legge n. 241 del 1990.

42.3. In particolare, al Comune di Comacchio è stato richiesto, nell'ambito della conferenza dei servizi in essere (art. 19 l.r. n. 4/2018 e art. 14, legge n. 241/1990) di esprimersi –così come veicolato dalla norma agendi dettata dalla sentenza n. 378/2022, in relazione alle controdeduzioni trasmesse dalla ditta Sicura s.r.l. in esito al preavviso di diniego comunicato alla società medesima con prot. Arpae PG/2021/11692 del 26 gennaio 2021, tenuto conto anche delle integrazioni presentate nell'ambito del procedimento.

42.4. Il comune di Comacchio, in esito alla rinnovazione della sub-fase procedimentale, ha preso atto delle contrapposte posizioni, ha acquisito le argomentazioni difensive procedurali della Società, si è rappresentato il punto di vista della ditta e ha proceduto all'esame comparativo delle evidenze fattuali e procedurali.

42.5. In particolare, il comune di Comacchio ha elaborato e prodotto una nota integrativa protocollo 2022/120179, datata 20 luglio 2022, con la quale ha articolato le proprie controdeduzioni alle osservazioni presentate dalla Società, che la sentenza aveva ritenuto pretermesse.

42.6. Nello specifico, e con un ordine nuovo delle esigenze urbanistiche, l'amministrazione locale ha redatto un quadro sinottico dove ha esposto nella colonna di sinistra le motivazioni proprie e complete riportate nella DCC n. 93/2019, nella colonna centrale le controdeduzioni trasmesse dalla società Sicura in esito al preavviso di diniego, nella colonna di destra le ulteriori motivazioni aggiuntive alle controdeduzioni trasmesse dalla società.

42.7. Il Comune, pur riprendendo le motivazioni già rappresentate con la delibera n. 93/2019, ha ulteriormente argomentato sulle ragioni ostative.

42.8. L'ente locale ha contro dedotto punto per punto alle osservazioni.

42.9. In particolare, ha rilevato che:

a) quanto al punto 1 delle osservazioni, "L'area oggetto di intervento è un sito ad alta vocazione agricola ed è prossimo alla sottozona AC.AGR.b definita dal Piano del Parco del Delta del Po come "area agricola di recente bonifica" di cui trattiene le medesime caratteristiche. Per tali aree deve essere favorita la conservazione degli elementi naturali esistenti e la tutela e ricostruzione, ove possibile, degli elementi caratteristici del sistema, in particolare dei cordoni dunosi residui come per esempio il cordone che segue il percorso dell'antico canale Marozzo come evidenziato nella tavola GEO2 elaborato n.ro 12 "Carta Geomorfologica" allegato al Quadro Conoscitivo della proposta del Nuovo Piano Urbanistico Generale – fase della Consultazione Preliminare (Allegato I alla presente nota)";

b) quanto al punto 2 delle osservazioni, che "Le Riserve della Biosfera sono aree di sperimentazione della sostenibilità e di elaborazione di proposte che realizzino tale orientamento per lo sviluppo, a beneficio delle comunità locali. In un discorso più ampio è l'intero territorio comunale che deve concorrere a preservare il patrimonio protetto con azioni di salvaguardia e di contrasto a qualsiasi attività che non abbia come scopo il beneficio delle comunità locali";

c) quanto al punto 3 delle osservazioni, che "Molte realtà pubbliche e private del territorio, prima tra le quali l'Amministrazione Comunale di Comacchio, credono fortemente nella Riserva di Biosfera Delta del Po, condividono gli obiettivi e i valori del programma MaB-UNESCO e hanno richiesto e ottenuto l'utilizzo del brand "Sostenitore della Biosfera Delta del Po ... Richiedendo e concedendo l'uso della brand image, tali soggetti e la Riserva di Biosfera sottoscrivono un "patto": i primi si impegnano a perseguire i valori ambientali, sociali ed etici del programma MaB, tendendo al miglioramento continuo; la Riserva di Biosfera garantisce loro visibilità e un più ampio coinvolgimento nella propria strategia di comunicazione e sensibilizzazione.";

d) quanto al punto 4 delle osservazioni, che "Data l'importanza del territorio comacchiese, non è sostenibile la realizzazione di ulteriori aree destinate a discarica. Si tratta infatti di un ambiente di rara bellezza, "perla" di biodiversità ed elemento di centrale valore storico e testimoniale del Parco del Delta del Po, un territorio che oltre ad essere sede del parco regionale è insignito di importanti riconoscimenti Unesco. Il Delta del Po ha infatti ottenuto il riconoscimento a Riserva di Biosfera nell'ambito del Programma MaB UNESCO nel 2015. Tale riconoscimento si associa, per il territorio ferrarese, alla designazione a "Patrimonio dell'Umanità" ottenuta nel 1999 da "Ferrara, città del Rinascimento e il suo Delta". Per tutti questi motivi nel 2016 la città di Comacchio è risultata finalista nella selezione delle città candidate a Capitale italiana della Cultura";

e) quanto al punto 5 delle osservazioni, che "Precisamente l'estensione dell'ampliamento della discarica occuperebbe 63.540 mq che verrebbero non solo sottratti all'attività agricola, ma costituirebbero una nuova superficie impermeabilizzata. Tale consumo di suolo contrasta con gli obiettivi della nuova Legge urbanistica regionale 24/17 e con le strategie introdotte dal nuovo Piano Urbanistico Generale in corso di formazione. Sotto il profilo paesaggistico, anche

alla luce delle continue progressioni in aumento del lotto originario della discarica comunale, non si ritiene corretto l'ennesimo modificarsi del profilo dell'impianto. Tale ampliamento, esterno alla geometria esistente, costituirebbe l'avvio di una nuova serie di possibili addendum che porterebbero al raddoppio del sito. L'ampliamento della discarica così come proposto darebbe quindi luogo ad una vistosa "protuberanza" rispetto all'area dell'attuale discarica, modificando sostanzialmente la morfologia tipica del paesaggio agrario e alterando i connotati che caratterizzano l'unità di paesaggio alla quale appartengono. L'area in questione, fra l'altro, è inserita nelle unità di paesaggio delle Dune U.P. 9. Tale sporgenza di fatto creerebbe le condizioni per sviluppare ulteriori ampliamenti fino a raggiungere a nord il livello dell'attuale discarica che verrebbe di fatto raddoppiata sottraendo all'uso agricolo ben oltre 550.000 mq (Ha 55). Inoltre, secondo le Norme Tecniche di Attuazione del PRGC, le destinazioni d'uso e gli interventi consentiti nelle sottozone "E" sono soggetti alle limitazioni e ai vincoli alle prescrizioni della pianificazione sovraordinata relative alle Unità di Paesaggio. Le NTA del PTCP all'art. 11 "Sistema delle aree agricole" prescrive che ogni tipo di utilizzazione dei suoli diversa da quelle a scopo colturale siano subordinate alla dimostrazione dell'insussistenza di alternative ovvero della loro maggiore onerosità, in termini di bilancio economico, ambientale e sociale complessivo, rispetto alla sottrazione di suoli all'utilizzazione a scopo colturale od alla compromissione dell'efficienza di tale utilizzazione. Tale aspetto non è stato né sufficientemente trattato e motivato, e nemmeno dimostrato. Ed ancora si rilevano le NTA del PTCP all'art. 12 "Sistema costiero". In tale articolo si descrive il sistema costiero come l'insieme delle aree, naturali o interessate da interventi antropici, collocate ad est della prima linea di costa documentabile in epoca storica. Tale ambito ha come obiettivo primario la conservazione degli elementi naturali esistenti e la valorizzazione delle economie agricole. In tale territorio "deve essere evitata, nei limiti del possibile, la formazione di infrastrutture fuori terra con giacitura parallela alla fascia costiera". Il progetto di ampliamento della Discarica prevede il raggiungimento di una quota profilo della copertura finale pari a 27 metri su un territorio essenzialmente pianeggiante attestato ad una quota media pari a -2 m s.l.m. Infine l'area oggetto d'intervento è interessata dall'Art. 23 del PTPR "Zone di interesse storico-testimoniale" quali terreni agricoli interessati da bonifiche storiche di pianura. Secondo quanto previsto all'art. 23, comma 2, lettera b, in tali aree va evitata qualsiasi alterazione delle caratteristiche essenziali degli elementi dell'organizzazione territoriale; qualsiasi intervento di realizzazione di infrastrutture viarie, canalizie e tecnologiche di rilevanza non meramente locale deve essere previsto in strumenti di pianificazione e/o programmazione nazionali, regionali o provinciali e deve essere complessivamente coerente con la predetta organizzazione territoriale. Premesso ciò non si reputano sufficienti le motivazioni espresse nel documento integrativo "Risposta alle richieste di integrazioni Punto 1-2-3 E VAS" di cui al Prot. 09/10/2020.0649492.E in merito al "giudizio di valore" effettuato sulla qualità/tipicità delle colture in essere ... Tale giudizio di valore non modifica i fatti e cioè che l'estensione dell'ampliamento della discarica sottrarrebbe 63.540 mq. all'attività agricola"; f) quanto al punto 6 delle osservazioni, che "Nel documento "Risposta alle richieste di integrazioni Punto 14 – Viabilità", di cui al Prot. 09/10/2020.0649506/E, sono rappresentati puntualmente i tragitti di tutti i mezzi che abitualmente conferiscono rifiuti presso la discarica e lo faranno ancora a seguito dell'ampliamento. ... In conclusione si rileva che tali impatti, seppur limitati come da dichiarazione integrativa della Ditta, costituiscono un aumento del traffico in arterie già caratterizzate da elevata criticità (soprattutto durante il periodo estivo) ..."; e) al punto 7 delle osservazioni, che "Pur avendo visionato i dettagli progettuali relativi alla proposta di realizzare argini in elevazione a protezione della discarica, si ribadisce comunque che il principio di precauzione suggerisce di evitare la realizzazione di un impianto in area limitrofa all'area potenzialmente alluvionabili".

42.10. La Conferenza di servizi – convocata il 2 agosto 2022 per la terza e conclusiva seduta - ha acquisito la suindicata posizione del Comune di Comacchio nell'ambito della rinnovazione del procedimento ed ha acquisito le controdeduzioni della società proponente, riportate nel verbale conclusivo della conferenza di servizi.

42.11. In esito ad una discussione tra tutti i partecipanti alla seduta di cui è data evidenza nel verbale, la conferenza ha confermato il diniego del PAUR per la seguente motivazione: "valutate e condivise le osservazioni espresse dal Comune di Comacchio con la nota acquisita al PG 2022/120179 del 20.7.2022; ritenendo, altresì, in sede di bilanciamento degli interessi, di conformarsi all'indirizzo elaborato dalla Regione in base al quale, nel caso di discariche di rifiuti speciali, vale a dire di discariche non pianificate, va considerata prevalente la posizione di dissenso alla variante urbanistica espressa dall'Amministrazione titolare del piano da variare; ritenendo quindi che la posizione del Comune di Comacchio, espressa con la deliberazione del Consiglio comunale n. 93 del 20.12.2019 ed ulteriormente motivata con la nota integrativa PG 2022/120179 del 20.07.2022, debba considerarsi prevalente; ritenendo, in definitiva, che il progetto non possa costituire variante agli strumenti di pianificazione urbanistica e in particolare al vigente PRG del Comune di Comacchio. Tutto ciò valutato e ritenuto, in esito alla discussione tra tutti i partecipanti alla Conferenza dei servizi di cui è data evidenza nel verbale (allegato 1 al presente atto) la conferenza conferma la conclusione negativa del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR)".

42.11. Sulla scorta di tali atti, la Regione, con la delibera di Giunta n. 2062/2022 ha adottato il Provvedimento Autorizzatorio Unico negativo.

50. Il collegio ritiene che la nota del Comune di Comacchio sopra illustrata contenga ed espliciti motivazioni aggiuntive (rispetto alla delibera del 2019), maggiormente articolate, calibrate sulle osservazioni della società, in grado di disvelare una rinnovata istruttoria nonché un autonomo contenuto sostanziale delle ragioni ostative.

51. La Società lamenta, altresì, che sarebbe mancato il bilanciamento di interessi e una valutazione diretta a illustrare i motivi di prevalenza del parere comunale rispetto a quello dell'istante.

52.1. La censura è infondata.

52.2. Il Comune ha rappresentato compiutamente le proprie ragioni ostantive.

52.3. La conferenza di servizi ha dato atto dei pareri resi dalle autorità intervenute nel procedimento e ha ritenuto, all'esito del bilanciamento delle varie posizioni espresse, prevalente, sotto il profilo qualitativo, l'interesse intestato al comune di Comacchio.

52.4. Tale prevalenza è stata motivata in ragione del fatto (aspetto qualitativo e non quantitativo) che nel caso di discariche di rifiuti speciali, vale a dire di discariche non pianificate, la posizione di dissenso alla variante urbanistica espressa dall'Amministrazione titolare del piano da variare assume una rilevanza (appunto, qualitativa) più incisiva e rilevante.

53. Il collegio osserva, sul punto, che in assenza di una pianificazione a monte della localizzazione delle discariche di rifiuti speciali debba essere attentamente esaminata e ponderata l'incidenza urbanistica che la discarica stessa può esercitare sul territorio locale, poiché la collocazione di tali impianti intercetta valori altrettanto importanti, di rilevanza costituzionale laddove impattino su area agricole, boschive, protette, ecc.

54. Conseguisce a tanto che, non è affatto scontato, in assenza di una apposita pianificazione regionale, che debba concedersi la variante urbanistica.

55. Affermare ciò, significherebbe ammettere una prevalenza automatica di un interesse su tutti gli altri in quanto tali impianti necessariamente impattano sul territorio, incidendo sul relativo uso e sulla sua razionale utilizzazione; ciò postula, in ragione anche della disponibilità limitata della relativa risorsa, una visione organica e complessiva del bene in funzione di una localizzazione coerente e razionale degli impianti.

56. Ciò è confermato dall'art. 117, c. 1, del d.lgs n. 152 del 2006, secondo cui l'attività di gestione dei rifiuti non può essere svolta in danno dell'ambiente, della salute, del paesaggio, della tutela di siti di particolare interesse, né deve produrre, a fortiori, inquinamento.

57. Conseguisce a tanto che, assume legittimamente preminenza la posizione (qualitativa) del Comune in ordine alla localizzazione dell'impianto di rifiuti speciali, in assenza di una pianificazione regionale e a fronte di una variante urbanistica che si renderebbe necessaria per modificare la vocazione impressa dal pianificatore locale ed in grado, pertanto di vanificare lo sviluppo futuro del territorio per come ordinato e regolato dal pianificatore locale.

58. Ancor più, se si tratta di discariche le quali, per la loro capacità inquinante, richiedono, ai sensi dell'art. 179 del d.lgs n. 152 del 2006, una attenta valutazione del progetto e della sua localizzazione anche in termini di pianificazione del territorio, che sconta un giudizio di compatibilità con l'interesse pubblico coinvolto, imputato in capo alla collettività di cui il Comune è ente esponenziale.

59. Con il secondo motivo di appello, la Società sostiene che il provvedimento regionale sarebbe viziato in quanto la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi avrebbe omesso il preavviso di diniego dovuto ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990.

59.1. Il motivo è infondato.

La comunicazione dei motivi ostantivi, con riferimento al caso di specie, non era necessaria perché il procedimento doveva riprendere, secondo la norma agendi veicolata dalla sentenza n. 378/2022, a partire dalla fase sub-procedimentale già attivata con la precedente comunicazione.

59.2. Il procedimento andava emendato nella parte in cui il Comune non aveva riscontrato le osservazioni formulate dalla Società e da questa prodotte in esito alla comunicazione dei motivi ostantivi.

59.3. Ragion per cui, gli atti precedenti erano stati fatti salvi, inclusa la comunicazione ex art. 10-bis della legge n. 241 del 1990.

60. Con il terzo motivo, la Società sostiene che il provvedimento di diniego debba essere dichiarato inefficace in quanto la Giunta regionale avrebbe adottato solo nel mese di novembre 2022, ben oltre il termine di 90 giorni decorrenti dal 25 maggio 2022, e comunque successivamente all'ultima riunione della conferenza di servizi, la determinazione motivata conclusiva della conferenza stessa.

60.1. Il motivo è infondato.

60.2. L'art. 27-bis, comma 7, del d.lgs 152/2006 dispone che "Il termine di conclusione della conferenza di servizi è di novanta giorni decorrenti dalla data della prima riunione ...".

60.3. Nel caso di specie, la prima riunione della conferenza si è tenuta in data 8 giugno 2022, convocata con nota prot. ARPAE PG/2022/88276 del 26 maggio 2022; la seconda riunione in data 5 luglio 2022, convocata con nota prot. ARPAE PG/2022/100119 del 16 giugno 2022; la terza seduta conclusiva in data 9 agosto 2022, convocata con nota prot. ARPAE PG/2022/128018 del 2 agosto 2022.

60.4. Il tutto, dunque, si è svolto nel termine stabilito dalla suindicata norma.

60.5. L'art. 14-ter, comma 7, della legge n. 241 del 1990, laddove prescrive che "All'esito dell'ultima riunione, e comunque non oltre il termine di cui al comma 2, l'amministrazione procedente adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza, con gli effetti di cui all'articolo 14-quater", non indica alcun termine (tanto più perentorio) entro cui l'amministrazione procedente debba adottare la determinazione motivata di conclusione della conferenza; ragion per cui,

in caso di inerzia successiva alla conclusione della conferenza, potrebbe ipotizzarsi esclusivamente il silenzio-inadempimento.

60.6. Nella stessa scia anche l'art. 19 della l.r. n. 4/2018, laddove prevede che “Sulla base della conclusione motivata della conferenza di servizi, la Giunta formalizza le determinazioni della conferenza di servizi in merito alla VIA e adotta la determinazione motivata di conclusione della conferenza di servizi che costituisce il provvedimento autorizzatorio unico ai sensi dell'articolo 20”.

60.7. La norma in esame non contempla alcun termine (tanto più perentorio) per l'adozione dell'atto conclusivo.

70. Parte appellante sostiene che il provvedimento negativo adottato dalla Regione sarebbe inefficace ai sensi dell'art. 2, comma 8-bis della legge n. 241 del 1990 secondo cui: “Le determinazioni relative ai provvedimenti, alle autorizzazioni, ai pareri, ai nulla osta e agli atti di assenso comunque denominati, adottate dopo la scadenza dei termini di cui agli articoli 14-bis, comma 2, lettera c), 17-bis, commi 1 e 3, 20, comma 1, ovvero successivamente all'ultima riunione di cui all'articolo 14-ter, comma 7, nonché i provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti, di cui all'articolo 19, commi 3 e 6-bis, primo periodo, adottati dopo la scadenza dei termini ivi previsti, sono inefficaci, fermo restando quanto previsto dall'articolo 21-nonies, ove ne ricorrano i presupposti e le condizioni”.

71. Il richiamo normativo è inconferente.

71.1. La norma in esame, pur facendo salva la possibilità di ricorrere all'annullamento d'ufficio ex art. 21-nonies, l. n. 241/1990, ha disposto l'inefficacia degli atti tardivi, ossia degli atti adottati dopo che siano inutilmente decorsi i seguenti termini soggetti tutti a un meccanismo di silenzio-assenso, ovvero:

a) il termine, a seconda dei casi, di quarantacinque o novanta giorni, previsto dall'art. 14-bis, c. 2, lett. c), l. n. 241/1990, ed entro il quale le amministrazioni coinvolte da quella precedente devono rendere le proprie determinazioni in merito alla decisione oggetto della Conferenza di servizi semplificata;

b) il termine, ex art. 14-ter, c. 7, l. n. 241/1990, entro il quale le amministrazioni coinvolte devono far pervenire la propria motivata posizione in sede di Conferenza di servizi sincrona: tale termine coincide con l'ultima riunione della conferenza e non può comunque essere superiore a quello di quarantacinque o novanta giorni decorrenti dalla data di svolgimento della prima riunione;

c) il termine, ex art. 17-bis, c. 1 e 3, l. n. 241/1990, che apre al silenzio-assenso tra amministrazioni ed entro il quale vanno acquisiti gli atti di assenso, concerto o nulla osta comunque denominati di amministrazioni o gestori di beni o servizi pubblici ai fini dell'adozione di provvedimenti da parte di altre amministrazioni o gestori;

d) il termine di cui all'art. 20, c. 1, l. n. 241/1990 che disciplina l'istituto generale del silenzio-assenso nei procedimenti a istanza di parte per il rilascio di provvedimenti essenzialmente autorizzatori.

71.2. La fattispecie in esame – estranea a ipotesi di silenzio assenso - non ricade nella suindicata casistica.

72. La Società sostiene, invero, che il parere del Comune sarebbe giunto dopo che due sedute della conferenza – quella dell'8 giugno 2022 e quella del 5 luglio 2022 – convocate allo scopo precipuo di acquisire detto parere, si erano concluse senza che il Comune di Comacchio provvedesse a tale incombenza. Ai sensi dell'art. 14-ter, comma 2, della legge n. 241/1990 il termine ultimo per rendere il parere del Comune dovrebbe, pertanto, ritenersi tardivo in quanto reso oltre la data del 5 luglio 2022.

72.1. La doglianza è infondata.

72.2. Il deposito agli atti della conferenza delle controdeduzioni del Comune di Comacchio è avvenuta in data 20 luglio 2022, dopo appena trascorsi 60 giorni dalla riattivazione del procedimento, quindi nel termine stabilito dall'art. 27-bis, comma 7, della legge n. 241 del 1990.

72.3. Il parere, inoltre, è stato reso all'interno della conferenza tenuto conto che questa si è articolata in tre sedute, di cui l'ultima tenutasi in data 9 agosto 2022.

73. Per quanto sin qui esposto, anche l'appello n. 337/2024 è infondato e deve essere, pertanto, respinto.

74. In conclusione, gli appelli sopra riuniti n. 6011/2022, n. 6258/2023 e n. 337/2024 vanno tutti respinti.

Le spese del grado, relative ai tre appelli, possono essere compensate tra le parti costituite tenuto conto della parziale novità di talune questioni.

(Omissis)