

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO: Conferenza di servizi - Natura giuridica e funzioni
- Decisione finale - Ove la documentazione integrativa prodotta da una parte interessata a tale decisione sia stata acquisita a conferenza già conclusa - Illegittimità - Ragioni.

Tar Abruzzo - Pescara, Sez. I, 30 luglio 2022, n. 326

“[...] la conferenza di servizi (ai sensi dell’articolo 208 d.lgs. 152 del 2006 o, più in generale, ai sensi degli articoli 14 e seg. della legge 241 del 1990) rappresenta un modulo procedimentale di confronto e di semplificazione, e tale sua funzione implica che tutti i documenti, i pareri e i supplementi istruttori utili e determinanti ai fini della decisione siano acquisiti prima della chiusura della stessa, proprio al fine di assicurare una piena partecipazione di tutte le autorità e di tutti soggetti coinvolti, al fine di consentire a ciascuno di esprimere il proprio parere con piena consapevolezza e nella completezza della istruttoria (cfr. Tar Brescia sentenza 737 del 2014); ciò in quanto la funzione della conferenza di servizi risiede proprio nel confronto delle diverse posizioni, al fine di pervenire ad una determinazione finale che tenga conto di tutti i fatti e di tutte le considerazioni emerse nel corso della procedura [...]”.

FATTO e DIRITTO

Considerato che:

- il Comune di Ortona ha impugnato il provvedimento di rinnovo dell’autorizzazione, con variante volumetrica del 15%, per l’esercizio della discarica di rifiuti contenenti amianto ubicata in Località “Taverna Nuova”, nel Comune di Ortona (Ch), autorizzata dal 2001 e prorogata con vari atti successivi;
- ai sensi dell’articolo 29 octies del d.lgs. 152 del 2006, infatti, “L’autorità competente riesamina periodicamente l’autorizzazione integrata ambientale, confermando o aggiornando le relative condizioni”, e il medesimo articolo contempla le varie ipotesi in cui tale riesame deve avvenire, e il termine entro cui deve comunque essere richiesto dal gestore;
- il Comune di Ortona lamenta sostanzialmente che: – la documentazione supplementare della ditta richiedente e dell’Arta, che ha analizzato anche le criticità espresse dallo stesso Comune di Ortona nel proprio parere, sarebbe stata acquisita ed esaminata dalla Regione al di fuori della conferenza di servizi ormai chiusa, quindi non dando la possibilità a tutti gli Enti coinvolti di interloquire su di essa in violazione del principio del contraddittorio; – le prescrizioni imposte con il provvedimento autorizzatorio sarebbero generiche e confuse in quanto rinviano a quelle desumibili dalla precedente autorizzazione e da parerei acquisiti nella istruttoria e non sono state invece trasfuse in modo

espresso e chiaro nello stesso provvedimento; – inoltre alcune prescrizioni, rinviando a tali pareri, restano indeterminate come nel caso dei livelli di qualità dell'aria: *“Sul punto si prenda in considerazione la questione dei “Livelli di guardia” della qualità dell'aria (cfr. Parere ARTA pag.13). Nel parere ARTA del 14.12.21, al quale l'autorizzazione fa rinvio, si legge “per quanto riguarda i valori soglia da considerare nei monitoraggi della qualità dell'aria, se ne demanda la determinazione alle autorità/sanitarie”.*”; oppure nel caso dei monitoraggi sulla esposizione dei lavoratori: *“ rimane completamente ignorata dall'Autorità la circostanza, che per ammissione della stessa Ditta, non vengono effettuati controlli sui luoghi di lavoro , come riportato nel parere ARTA, ove si legge: “non vengono attuati monitoraggi sull'esposizione dei lavoratori in quanto, vista la tipologia e le modalità di conferimento dei rifiuti (materiali incapsulati e confezionati in imballaggi plastici) l'eventuale esposizione può essere considerata addirittura inferiore rispetto a quelle sporadiche e di debole intensità (ESEDI) per le quali non è previsto alcun monitoraggio”*”; – anche per le acque di percolazione (che andrebbero trattate come rifiuti ove potenzialmente in contatto con questi) le prescrizioni sarebbero del tutto generiche, limitandosi il provvedimento gravato a stabilire che *“le acque di percolazione filtrate, per le quali la società ritiene che il trattamento delle stesse garantisce il rispetto dei limiti, andranno trattate di norma come scarico e solo eccezionalmente, per motivate ragioni diverse dal normale esercizio, saranno gestite come rifiuto”*, rimettendo quindi in ultima analisi alla ditta la valutazione dei limiti e delle prescrizioni da osservare; – il provvedimento inoltre prevede l'acquisizione di dati ulteriori dopo la sua adozione (con termini, alcuni già infruttuosamente scaduti, da 30 giorni a 9 mesi per il deposito), cioè di dati e documenti che sarebbero stati invece necessari per poter completare in modo appropriato l'istruttoria (in particolare, uno studio aggiornato con i dati meteo sito specifici, informazioni *“in merito al monitoraggi dei livelli piezometrici nei pozzi della barriera idraulica, la verifica di stabilità secondo quanto stabilito nella normativa vigente)*; – il provvedimento impugnato, oltre a un riesame, contiene anche una variante consistente *“nell'incremento della capacità autorizzativa per un quantitativo pari a 25.900 t” realizzato attraverso la “variazione delle caratteristiche del pacchetto di chiusura superficiale dell'invaso” (cfr. CCR VIA 3443 del 17.06.2021) ovvero la sostituzione con altro materiale di due dei quattro strati di materiale impiegati nella realizzazione del capping finale*”; – a tal proposito, *“il giudizio n.3443 del 17.06.2021, emesso dal CCR VIA Regione Abruzzo, prevede “l'esclusione della procedura VIA”, pur stabilendo “necessario che in fase di revisione di AIA si dovrà assicurare la conformità del pacchetto equivalente proposto dalla ditta con quanto previsto dal D.Lgs. 36/03 ss.mm.ii.”*”, e nel procedimento in esame, nel proprio parere di competenza del 07.10.2021, l'ARTA ha specificato che *“lo strato minerale compatto non possa*

essere sostituito con il geocomposito bentonitico dato che tale soluzione non risulta conforme a quanto disposto dal D.lgs. 121/20. Si chiede pertanto che venga riformulato il pacchetto di chiusura e le planimetrie progettuali in linea con quanto sopra, anche se ciò dovesse comportare quote finali superiori”; – quindi le modalità previste per il capping non erano conformi alla disciplina normativa, come rilevato anche dal Comune nel proprio intervento in CdS, e a tal proposito anche le ulteriori modifiche prodotte dalla ditta non avrebbero ottenuto in sede istruttoria il vaglio favorevole dell’Arta (“*nel parere del 14.12.2021 ARTA ribadiva quanto già affermato tanto che si legge nella nota: “si ribadisce la proposta di prescrizione contenuta nella nota Arta prot. 0048824/2021 del 07.10.2021, fatta salva un’eventuale diversa interpretazione autentica della norma da parte del MISE, da acquisire eventualmente mediante specifico quesito da parte dell’A.C. “(cfr. Parere Arta 14.12.2021)”*”); – per tali ragioni inoltre il progetto autorizzato, con riferimento al capping, sarebbe comunque diverso da quello esaminato dal Comitato VIA nel succitato parere (senza contare che in quella sede si discuteva di volumi minori e la ditta stimava una vita residua dell’impianto di soli massimo 2 anni, mentre l’attuale proroga dell’autorizzazione è stata prevista per ulteriori 12 anni), oltre che non conforme alle prescrizioni Arta; – il Comune di Ortona si duole pertanto anche del fatto che “*un impianto di tal sorta nato con un Ordinanza Dirigenziale nel 2001 successivamente autorizzata con AIA 8/10 per la durata di 5 anni , poi prorogati a 10 ex lege ed oggi, , autorizzata per ulteriori 12 anni, con provvedimento illegittimo sia stato sottoposto ad una sola valutazione d’impatto ambientale solo nel 2009”*; – nonostante ciò sia stato prescritto già nel parere Asl e in occasione dell’autorizzazione del 2010, mancherebbe una progettazione relativa a fabbricati per attività amministrativa e di supporto, e i titoli necessari per la realizzazione e l’utilizzo di tali fabbricati; – in particolare, nel parere Asl 02 7.10.21 Prot. N. 10/55 al punto 8, l’Asl ha rappresentato che: “*per quanto attiene l’uso del fabbricato di servizio (uffici amministrativi ecc.) a tutt’oggi non risulta presentato un progetto come prescritto con nostro parere prot. Asl n. 530 del 25.5.2010; pertanto prima del rilascio dell’autorizzazione la ditta produrrà una relazione asseverata circa la rispondenza del fabbricato a tutti i requisiti generali e specifici sia regolamentari che di legge ivi compresi quelli già prescritti nonché quelli di cui al D.lgs. n.81/80..... produrrà altresì una segnalazione certificata di agibilità della struttura a firma del tecnico competente”*; – peraltro, la controinteressata ha presentato al Comune di Ortona la segnalazione certificata di agibilità per tali fabbricati solo in data 26.01.2022, quindi dopo il rilascio dell’AIA, e peraltro tale segnalazione postula l’AIA stessa quale titolo per la realizzazione degli immobili; – secondo il Comune dunque vi sarebbe anche la violazione dell’articolo 6, comma 1 lettera e-bis) del D.P.R. 380/01, perché detti immobili, ove realizzati per esigenze temporanee e di

cantiere, comunque dovrebbero essere rimossi entro 180 giorni e inoltre, nel caso di specie, sarebbe mancata la previa comunicazione al Comune stesso, pur sempre necessaria; – in ogni caso detti immobili, ai sensi dell'articolo 3 comma 1 lett. e) 5, sarebbero sempre da considerare come nuove costruzioni in quanto utilizzati come ambienti di lavoro e dunque sarebbe necessario il previo rilascio del permesso di costruire, senza contare con non posso essere considerate temporanee strutture destinate a permanere per tutta la durata dell'AIA; – la ditta solo nel gennaio del 2022 si è attivata per sanare in modo postumo tale situazione e il Comune non avrebbe rilasciato alcun titolo; – la scadenza della precedente AIA sarebbe il 15 luglio 2020, mentre la ditta controinteressata avrebbe richiesto la proroga solo il 05/09/2021, quindi ben oltre il termine di 10 anni di legge, dunque l'AIA dovrebbe intendersi ormai scaduta ai sensi dell'articolo 19 octies comma 5 del d.lgs. n. 152 del 2006, con conseguente illegittimità del procedimento di mero rinnovo; il Comune, nel proprio parere negativo del 7 ottobre 2021, ha rilevato varie criticità (sul corretto accertamento della natura dei rifiuti, sull'esecuzione dell'opera con particolare riferimento al trattamento dei rifiuti, sulla copertura superficiale finale e sulla stabilità, sulla valutazione dei rischi in ordine al ripristino ambientale e sul piano finanziario), tuttavia la Regione ha superato tali osservazioni con mero rinvio al parere Arta, che, come rilevato, da un lato non ha trovato piena attuazione, dall'altro non sarebbe sufficiente per una piena considerazione istruttoria di quanto rilevato dal Comune stesso; – alla udienza del 10 giugno 2022 la causa è passata in decisione; – il ricorso appare fondato per le seguenti assorbenti ragioni; – la conferenza di servizi (ai sensi dell'articolo 208 d.lgs. 152 del 2006 o, più in generale, ai sensi degli articoli 14 e seg. della legge 241 del 1990) rappresenta un modulo procedimentale di confronto e di semplificazione, e tale sua funzione implica che tutti i documenti, i pareri e i supplementi istruttori utili e determinanti ai fini della decisione siano acquisiti prima della chiusura della stessa, proprio al fine di assicurare una piena partecipazione di tutte le autorità e di tutti soggetti coinvolti, al fine di consentire a ciascuno di esprimere il proprio parere con piena consapevolezza e nella completezza della istruttoria (cfr. Tar Brescia sentenza 737 del 2014); ciò in quanto la funzione della conferenza di servizi risiede proprio nel confronto delle diverse posizioni, al fine di pervenire ad una determinazione finale che tenga conto di tutti i fatti e di tutte le considerazioni emerse nel corso della procedura (Tar Lazio sentenza 7963 del 2020); – nel caso di specie, non appare espressamente ed efficacemente contestato (cfr. pag. 8 della memoria di costituzione della controinteressata) che la documentazione integrativa dalla società Sigma 90 s.r.l. e il parere ARTA siano stati acquisiti una volta che la Conferenza di Servizi si era conclusa in data 18.10.21;

- per di più, si è trattato di documentazione e di parere del tutto rilevanti ai fini della decisione finale (cfr. pag. 17 della memoria di parte controinteressata: *“La società controinteressata, infatti, all’esito della svolta Conferenza di Servizi del 18.10.21, produceva documentazione volta a sottolineare come le criticità emerse in sede di Conferenza di Servizi erano del tutto superabili. E difatti, il SGRB, con nota del 10.11.2021, prot. n. 0494061, richiedeva ad ARTA parere in merito alla documentazione prodotta dalla società controinteressata”*); e cfr. a maggior ragione il punto 2 della memoria della Regione: *“L’ARTA nella nota del dicembre 2021 ha effettuato una precisa e puntuale valutazione di quanto evidenziato dal Comune di Ortona, superando di fatto tutte le criticità evidenziate dallo stesso Comune”*), tanto che può logicamente rilevarsi come a un certo punto, pur dopo la sua chiusura formale, la conferenza di servizi abbia avuto una illegittima protrazione coinvolgendo solo l’Arta, la parte privata e l’Amministrazione procedente, senza la partecipazione di tutti gli altri soggetti; come noto, viceversa, l’Amministrazione procedente può decidere, motivando, anche solo sulla base di posizioni prevalenti, ma non può chiudere la conferenza e continuare una interlocuzione solo con alcuni dei soggetti coinvolti, indirizzando così sul piano procedimentale l’esito della decisione finale;
- la conferenza di servizi, inoltre, è un modulo dinamico, nel senso che le Amministrazioni coinvolte, prima della sua chiusura, possono modificare i loro rilievi e finanche modificare le proprie opinioni sulla base di fatti, documenti o circostanze sopravvenute nel corso della istruttoria (Tar Lazio, sentenza 7963 del 2020); e tutto ciò postula quindi che i soggetti coinvolti siano posti in condizione di pronunciarsi su tutte tali sopravvenienze;
- nel caso di specie, pertanto, vi è la lesione di un preciso interesse partecipativo del Comune, che non è stato posto in grado di interloquire sulla nuova documentazione prodotta dalla richiedente e sul nuovo parere Arta, entrambi rilevanti proprio in tema di criticità espresse dallo stesso Comune (cfr. punto 3 della memoria della Regione: *“le considerazioni rese dal Comune di Ortona sono state comunque nel dettaglio esaminate e superate positivamente dalla relazione resa da ARTA”*);
- ciò pertanto ha impedito al Comune anche di valutare se rivedere il proprio parere e proporre eventuali prescrizioni;
- dall’accoglimento della censura appena esaminata consegue l’obbligo dell’Amministrazione di riconvocare la conferenza di servizi e acquisire le determinazioni di tutti i soggetti originariamente partecipanti sulla nuova relazione della ditta e sul nuovo parere Arta (cfr. Tar Perugia sentenza 106 del 2018);
- ne consegue che tale accoglimento risulta assorbente anche sulla censura di presunta tardività della istanza di riesame/rinnovo/variante dell’AIA, atteso che non può escludersi ex ante che a

seguito di tale rinnovata istruttoria possano emergere soluzioni che concilino le criticità rilevate dal Comune con l'interesse della ditta richiedente e delle altre Amministrazioni, sicché, in difetto di una graduazione dei motivi, non può presumersi che il provvedimento finale sia ugualmente lesivo degli interessi di cui è portatore il Comune stesso;

– le spese possono essere compensate in ragione del motivo di accoglimento;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

lo accoglie per le ragioni indicate in motivazione, salvi gli ulteriori provvedimenti da adottarsi nel rispetto dei principi esposti nella sentenza.

Spese compensate.

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

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 10 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Passoni, Presidente

Renata Emma Ianigro, Consigliere

Massimiliano Balloriani, Consigliere, Estensore

IL SEGRETARIO