

Giudizio positivo di compatibilità ambientale relativamente al progetto di ampliamento di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi

T.A.R. Lombardia - Brescia, Sez. I 11 novembre 2020, n. 783 - Gabbricci, pres.; Limongelli, est. - Comune di Calcinato (avv. Gorlani) c. Regione Lombardia (avv. Cederle) ed a.

Ambiente - Giudizio positivo di compatibilità ambientale relativamente al progetto di ampliamento di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi.

(Omissis)

FATTO

1. Il ricorso R.G. 65/2017 (sulla Valutazione di Impatto Ambientale).

1.1. Con ricorso notificato il 9 gennaio 2017 e ritualmente depositato, il Comune di Calcinato (BS) ha impugnato il decreto del dirigente della Struttura Valutazione di Impatto Ambientale della Regione Lombardia n. 10961 del 2 novembre 2016, con cui è stato espresso giudizio positivo di compatibilità ambientale ex art. 26 del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152, nonché ex art. 4 della l.r. 2 febbraio 2010 n. 5, relativamente al progetto di ampliamento di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi nel Comune di Calcinato.

Le motivazioni del giudizio positivo, con prescrizioni, sono contenute nella relazione istruttoria “*Allegato A*”.

1.2. Il progetto, presentato dalla controinteressata Gedit spa in data 31 dicembre 2010, prevede il sovralzo delle vasche nn. 1 e 2 (per contenere altri 180.000 mc di rifiuti) e la realizzazione della vasca n. 3 (con una capacità di 415.000 mc) in una cava di inerti in esaurimento, all'interno del perimetro della discarica già autorizzata con l'AIA del 25 ottobre 2007.

1.3. La procedura di VIA, definita con il provvedimento impugnato, si inserisce in quella di Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) di competenza della Provincia di Brescia, ai sensi del punto 5.4 dell'allegato VIII alla parte seconda del d.lgs. 152/2006 (Discariche, che ricevono più di 10 tonnellate di rifiuti al giorno o con una capacità totale di oltre 25.000 tonnellate, ad esclusione delle discariche per i rifiuti inerti). Una parte delle prescrizioni contenute nella relazione istruttoria “*Allegato A*” sono riferite ad approfondimenti da svolgere in sede di AIA (in particolare, per quanto riguarda i limiti delle emissioni in atmosfera, l'impatto odorigeno, e il rispetto del quantitativo di rifiuti conferibili).

1.4. Attraverso sei articolati motivi di ricorso, il Comune di Calcinato ha contestato la legittimità della VIA favorevole con numerosi argomenti, di carattere sia procedurale che di merito, così sintetizzabili:

1) il progetto è stato integrato con modifiche sostanziali nell'ottobre 2015 e nell'aprile 2016, pertanto, l'esame del progetto avrebbe dovuto ripartire dall'inizio, con l'applicazione delle norme sopravvenute;

2) violazione della distanza minima dal centro abitato prevista dal Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti (v. punto 3.12.2 della DGR 20 ottobre 2010 n. 9/661);

3) superamento del fattore di pressione previsto dal sopravvenuto Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (v. punto 14.6.3 dell'appendice 1 della DGR 20 giugno 2014 n. 10/1990);

4-6) difetto di motivazione sui rischi per la salute evidenziati dall'ATS di Brescia nei pareri di febbraio e luglio 2016 (doc. 32 e 41) e dallo stesso Comune ricorrente (v. nota tecnica allegata alla deliberazione giunta n. 12 del 26 gennaio 2016), nonché sulle criticità indicate dalla Provincia nei pareri del 3 febbraio 2016 e del 26 maggio 2016, con particolare riguardo alle polveri sottili e all'impatto odorigeno.

In via istruttoria, il Comune ricorrente ha chiesto disporsi consulenza tecnica d'ufficio, o, in subordine, verifica tecnica “*volta ad accertare gli impatti generati dall'ampliamento proposto e a dare risposta alle perplessità sollevate dagli Enti territoriali nel corso dell'iter istruttorio*”.

1.5. Per resistere al ricorso si sono costituite la Regione Lombardia e la parte controinteressata Gedit s.p.a., depositando documenti e articolate memorie difensive, chiedendo il rigetto del ricorso e della domanda istruttoria.

1.6. Per sostenere, invece, le ragioni della parte ricorrente ha spiegato intervento *ad adiuvandum* la Provincia di Brescia, chiedendo l'accoglimento del ricorso; evidenziando, in particolare, le numerose perplessità sollevate dalla Provincia sul progetto di ampliamento della discarica, soprattutto in relazione all'impatto dell'ampliamento sulle emissioni odorigene e sulle polveri sottili, lamentando che, nonostante ciò, la Regione avrebbe espresso un giudizio positivo “*anticipato*” di compatibilità ambientale, secondo una consolidata prassi amministrativa, condizionato da una serie di prescrizioni da gestire e controllare in sede di rilascio dell'AIA da parte della Provincia; secondo la Provincia, tale *modus operandi* sarebbe contrario al principio del giusto procedimento e alla normativa di settore, secondo quanto dedotto dal Comune ricorrente con il primo motivo di ricorso; sarebbe inoltre fondata la censura di violazione del principio *tempus regit actum* dedotta con il terzo motivo, per la mancata considerazione delle normative sopravvenute nel corso del procedimento (fattore di pressione), tanto più alla luce del contesto territoriale già particolarmente critico per la compresenza di numerosi impianti analoghi; sarebbero fondate anche le censure di difetto di motivazione dedotte con il

quarto quinto e sesto motivo in relazione ai pareri sfavorevoli resi nel procedimento dall'ATS e alle criticità evidenziate dal Comune e dalla stessa Provincia sui livelli di emissione odorigene e di polveri sottili.

1.7. Ulteriore intervento *ad adiuvandum* è stato proposto dal Comitato "S.O.S. Terra di Montichiari" unitamente al Comitato "Salute e Ambiente Calcinato", premettendo alcune considerazioni circa la sussistenza della propria legittimazione ad agire in ragione delle proprie finalità statutarie, e richiamando al riguardo la sentenza del Consiglio di Stato n. 5340 del 2016 che ha riconosciuto la specifica legittimazione dei medesimi intervenienti proprio in un giudizio vertente sul fattore di pressione di cui alla normativa regolamentare lombarda; nel merito, richiamando e facendo propri i motivi di ricorso e chiedendone l'accoglimento.

1.8. Un terzo atto di intervento *ad adiuvandum* è stato proposto collettivamente dal Comitato Cittadini Calcinato, dal Coordinamento Comitati Ambientalisti Lombardia, da Legambiente Onlus e dal Comitato Campagnoli, anch'essi precisando preliminarmente i presupposti della propria legittimazione attiva e, nel merito, richiamando e facendo propri i motivi di ricorso.

1.9. A sostegno della parte ricorrente si sono costituiti anche i Comuni (limitrofi) di Montichiari, Castenedolo, Bedizzole e Mazzano, chiedendo anch'essi l'accoglimento del ricorso, sulla base di considerazioni analoghe a quelle formulate dal Comune ricorrente.

1.10. Con ordinanza n. 104 del 15 febbraio 2017, la Sezione ha respinto la domanda cautelare, con articolata motivazione estesa al merito delle censure dedotte.

1.11. L'ordinanza è stata impugnata dinanzi al Consiglio di Stato, con separati ricorsi, dal Comune di Calcinato e dalla Provincia di Brescia. Entrambi gli appelli sono stati respinti con ordinanze nn. 1884 e 1896 del 5 maggio 2017 con motivazioni riferite all'assenza sia di *fumus boni iuris* che di *periculum in mora*.

2. Il ricorso R.G. 682/2018 (sull'Autorizzazione Integrata Ambientale).

2.1. Con successivo ricorso notificato il 10 luglio 2018, il Comune di Calcinato ha impugnato il provvedimento del dirigente del Settore Ambiente e Protezione Civile della Provincia di Brescia n. 207 del 19 gennaio 2018, con cui è stata dichiarata conclusa con esito favorevole la conferenza di servizi decisoria relativa all'istanza di variante sostanziale della discarica gestita dalla controinteressata Gedit spa nel Comune di Calcinato.

In base all'art. 14-quater comma 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241, il provvedimento n. 207/2018 comporta l'adeguamento dell'AIA originaria, prevista dal punto 5.4 dell'allegato VIII alla parte seconda del d. lgs. 3 aprile 2006 n. 152 (Discariche che ricevono più di 10 tonnellate di rifiuti al giorno o con una capacità totale di oltre 25.000 tonnellate, ad esclusione delle discariche per i rifiuti inerti). L'AIA originaria, relativa a un impianto già esistente in una ex cava di inerti, era stata rilasciata con decreto regionale n. 12496 del 25 ottobre 2007.

2.2. La variante sostanziale autorizzata con il provvedimento n. 207/2018 consiste (a) nel sovrizzo delle vasche nn. 1 e 2, per contenere altri 180.000 mc di rifiuti speciali non pericolosi; (b) nella realizzazione della vasca n. 3, in grado di ospitare 415.000 mc di rifiuti speciali non pericolosi; (c) nella classificazione dell'impianto nella sottocategoria ex art. 7 comma 1-c del DM 27 settembre 2010 (Discariche per rifiuti misti non pericolosi con elevato contenuto sia di rifiuti organici o biodegradabili sia di rifiuti inorganici, con recupero di biogas). La capacità attuale della discarica è pari a 1.235.000 mc di rifiuti speciali non pericolosi. Con la variante sostanziale vengono aggiunti altri 595.000 mc degli stessi rifiuti (+48%).

2.3. L'AIA relativa alla variante sostanziale è stata integrata dalla Provincia con i provvedimenti del dirigente del Settore Ambiente e Protezione Civile n. 1664 del 18 maggio 2018 e n. 1701 del 22 maggio 2018, che riguardano in particolare la versione definitiva dell'allegato tecnico.

2.4. Nel frattempo il Comune di Calcinato, che aveva espresso parere negativo in conferenza di servizi richiamando la vigente disciplina urbanistica, ha proposto opposizione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 14-quinquies della legge 241/1990. L'opposizione è stata però dichiarata inammissibile con decisione del 10 maggio 2018, sul rilievo che non rientra nella competenza comunale la tutela di interessi qualificati di natura ambientale o attinenti alla salute pubblica.

2.5. Nei confronti del provvedimento impugnato il Comune di Calcinato ha dedotto plurime censure, classificabili in due gruppi: (I) insufficienza o inattendibilità dell'analisi di rischio sitospecifica elaborata da Gedit spa, che costituisce la prosecuzione dello studio di compatibilità ambientale predisposto per l'esame di VIA sul medesimo progetto di variante sostanziale (v. decreto regionale n. 10961 del 2 novembre 2016); (II) vizi procedurali o relativi alla raccolta e all'interpretazione dei contributi istruttori. Sono poi richiamate, in via derivata, le censure proposte contro il decreto regionale di VIA (oggetto del ricorso n. 65/2017). È stata impugnata anche la decisione della Presidenza del Consiglio dei Ministri sull'opposizione ex art. 14-quinquies della legge 241/1990. In via istruttoria, la parte ricorrente ha riproposto istanza di c.t.u. o di verifica tecnica al fine di accertare "gli impatti generati dall'ampliamento proposto e a dare risposta alle perplessità sollevate dagli Enti territoriali nel corso dell'iter istruttorio".

2.6. Per resistere al ricorso si sono costituiti:

- la Provincia di Brescia, depositando documenti e memoria difensiva, eccependo l'inammissibilità del ricorso sotto plurimi profili (per tardività, per violazione del principio del *ne bis in idem*, per incompetenza territoriale del TAR Brescia a decidere sulla determinazione della Presidenza del Consiglio che ha dichiarato inammissibile l'opposizione del Comune

di Calcinato ex art. 14 quinquies L. 241/90); in subordine, nel merito, contestando la fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto;

- la parte controinteressata Gedit s.p.a., depositando documenti e memoria difensiva, anch'essa eccependo preliminarmente la tardività del ricorso e, in subordine, nel merito, contestandone la fondatezza e chiedendone il rigetto;
- la Regione Lombardia, depositando memoria difensiva (meramente riproduttiva delle deduzioni svolte nel ricorso R.G. 65/2017);

- la Presidenza del Consiglio dei Ministri, depositando relazione sui fatti di causa del responsabile del procedimento con la pertinente documentazione e resistendo al ricorso con memoria di stile dell'Avvocatura distrettuale dello Stato.

2.7. Per contro, a sostegno della parte ricorrente hanno spiegato atto di intervento *ad adiuvandum* il Comitato "S.O.S. Terra di Montichiari e il Comitato "Salute e Ambiente Calcinato", chiedendo l'accoglimento del ricorso.

2.8. Con ordinanza n. 361 del 18 settembre 2018, la Sezione ha respinto la domanda cautelare con articolata motivazione, estesa al merito delle censure dedotte, compensando le spese della fase.

3. Ulteriore svolgimento dei due giudizi.

In entrambi i giudizi, le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica nei termini di rito in prossimità dell'udienza di merito del 28 ottobre 2020, in cui le due cause sono state chiamate congiuntamente e trattenute per la decisione.

DIRITTO

1. Il Comune di Calcinato chiede l'annullamento dei provvedimenti indicati in epigrafe con cui la Regione Lombardia e la Provincia di Brescia hanno, rispettivamente, tra il novembre del 2016 e il gennaio del 2018, espresso giudizio di compatibilità ambientale (VIA) e rilasciato l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) relativamente al progetto di ampliamento della discarica di rifiuti speciali non pericolosi gestita dalla società controinteressata Gedit s.p.a. nel territorio del Comune ricorrente in forza di AIA del 25 ottobre 2007; ampliamento consistente nel sopralzo delle vasche nn. 1 e 2 (per contenere altri 180.000 mc di rifiuti) e nella realizzazione della vasca n. 3 (con una capacità di 415.000 mc), in una cava inerti in esaurimento, all'interno del perimetro della discarica già autorizzata.

2. In punto di fatto giova rilevare che:

- la discarica Gedit, già in base alla perimetrazione definita e autorizzata con l'AIA del 25 ottobre 2007, ricomprende al suo interno tre vasche, denominate rispettivamente vasca n. 1, vasca n. 2 e vasca n. 3, corrispondenti ai siti di tre cave di inerti esaurite o in via di esaurimento;

- le prime due vasche sono tuttora in fase di coltivazione; peraltro, alla data di presentazione dell'istanza di ampliamento (31 dicembre 2010), il conferimento dei rifiuti era cessato - nell'aprile del 2008 - per via del raggiungimento della volumetria autorizzata;

- la realizzazione della vasca n. 3 era stata prevista già nell'AIA del 2007, che peraltro ne aveva prescritto la sottoposizione a VIA;

- il progetto di ampliamento presentato da Gedit, con istanza contestuale di VIA e di AIA, contempla la riapertura e il sopralzo delle vasche nn. 1 e 2 con il conferimento di un quantitativo di rifiuti speciali pari a 180.000 mc, e la realizzazione della vasca n. 3 destinata allo smaltimento di 415.00 mc di rifiuti speciali; l'invaso di tale vasca, corrispondente come detto all'ex cava di inerti dismessa, è ben visibile all'interno del perimetro dell'area Gedit nei rilievi grafici e fotografici prodotti in atti (cfr. perizia di parte prodotta da Gedit sub doc. 14, pagg. 7 e 9).

3. Sempre in punto di fatto va rilevato che, alla luce della documentazione prodotta in giudizio dalla Provincia di Brescia in prossimità dell'udienza di merito (docc. 1-2 depositati il 17 settembre 2020):

- dopo il rigetto delle domande cautelari, nel luglio del 2018 la società controinteressata ha dato avvio ai lavori di adeguamento dell'impianto al progetto approvato e, quindi, nell'aprile del 2019, a seguito dei collaudi positivi effettuati in corso d'opera dall'ARPA, è stata autorizzata dalla Provincia di Brescia a riattivare le operazioni di conferimento dei rifiuti nelle vasche nn. 1 e 2;

- la Provincia attesta che nel corso del 2019 sono stati smaltiti 48.000 mc di rifiuti con un residuo di volumetria di conferimento nelle vasche nn. 1 e 2 pari a 132.000 mc (rispetto al volume massimo autorizzato di 1.415.000 mc), e che *"Dai monitoraggi effettuati nell'installazione nel corso del 2019 non si sono evidenziati elementi di peggioramento della qualità ambientale attribuibili alla discarica, né si sono registrati dei superi dei valori limite normativi e prescritti in autorizzazione"*;

- la parte controinteressata evidenzia, inoltre, che nel corso del 2020 non è pervenuto alcun reclamo o segnalazione da parte di Amministrazioni Pubbliche o di Comitati di cittadini, sebbene l'impianto operi a pieno regime (la circostanza non è stata smentita né dall'ente ricorrente né dalle parti intervenienti).

4. Tanto premesso, prima di procedere all'esame del merito, va disposta la riunione dei ricorsi in esame in considerazione degli evidenti profili di connessione oggettiva e soggettiva, peraltro impliciti nella stessa proposizione, nei confronti del provvedimento di AIA (oggetto del ricorso R.G. 682/2018) di censure di illegittimità derivata scaturenti dal provvedimento di VIA (oggetto del ricorso R.G. 65/2017).



5. Nel merito, si osserva quanto segue.

Quanto al ricorso R.G. 65/2017 (sulla VIA).

6. Con il primo motivo del ricorso in esame, la parte ricorrente ha dedotto la sussistenza di plurime violazioni di carattere procedimentale. In primo luogo, ha lamentato che il progetto di ampliamento della discarica, presentato da Gedit nel dicembre del 2010, sarebbe stato integrato con *“modifiche sostanziali”* nell’ottobre 2015 e nell’aprile 2016, in particolare con la richiesta di autorizzazione di 178 codici CER nuovi rispetto alla istanza iniziale, di cui ben 145 pericolosi, incluso l’amianto; pertanto, secondo la parte ricorrente, l’esame del progetto avrebbe dovuto ripartire dall’inizio con l’applicazione delle norme sopravvenute, in applicazione del principio *tempus regit actum*, con particolare riferimento alla DGR n. 1990 del 2014 che ha introdotto il nuovo parametro del *“fattore di pressione”* per valutare l’assentibilità di nuove discariche o l’ampliamento di quelle esistenti, nonché alla delibera della giunta comunale di Calcinato n. 18 del 30 novembre del 2011 che ha introdotto una nuova perimetrazione del centro abitato, rispetto alla quale l’ampliamento della discarica Gedit si collocherebbe a distanza inferiore a quella minima di 200 metri prescritta dalla normativa di settore; inoltre, in presenza di una modifica sostanziale, il progetto avrebbe dovuto essere ripubblicato ai sensi degli artt. 23 e 24 del d. lgs. 152/2006, in modo da sollecitare le osservazioni da parte di chiunque avesse un interesse partecipativo.

Il Collegio osserva che l’articolata censura non può essere condivisa.

6.1. Per *“modifica sostanziale”* di un progetto di un’opera o di un impianto si intende, ai sensi dell’art. 5 comma 1 lett. l-bis del d. lgs. 152/2006 (Codice dell’Ambiente), *“la variazione delle caratteristiche o del funzionamento ovvero un potenziamento dell’impianto, dell’opera o dell’infrastruttura o del progetto che, secondo l’autorità competente, producano effetti negativi e significativi sull’ambiente o sulla salute umana [...]”*.

A sua volta, il Piano Regionale di gestione dei Rifiuti (PRGR) della Regione Lombardia, come modificato con DGR n. 8/10360 del 21 ottobre 2009, in vigore alla data dell’istanza, qualifica come *“modifica sostanziale agli impianti esistenti”* la realizzazione di strutture in ampliamento di impianti esistenti che *“indipendentemente dall’incremento delle potenzialità o della modifica delle famiglie CER di rifiuti trattati, implicino ulteriore consumo di suolo [...]”*. Tale principio è stato confermato anche dal vigente PRGR, come modificato dalla DGR n. 1990 del 2014 (Appendice 1 alle NTA, paragr. 14.5), laddove si ribadisce che per *“modifica agli impianti esistenti”* si intende *“la modifica dell’autorizzazione esistente che implica consumo di suolo”*.

Nel caso di specie, la richiesta di Gedit di introdurre in corso di procedimento nuovi codici CER non ha determinato alcuna modifica sostanziale del progetto, trattandosi di codici CER compatibili con la specifica tipologia di impianto, tenuto anche conto che gli unici codici CER giudicati pericolosi dalla Provincia e dell’ARPA sono stati espunti dall’istanza dalla stessa proponente, secondo la non contestata deduzione della difesa di Gedit; pertanto, l’introduzione dei nuovi codici CER non ha determinato alcun incremento delle soglie quantitative ammesse e autorizzate nella tipologia di discarica già in esercizio. Al riguardo, viene in rilievo anche l’Allegato G della DGR Lombardia del 2 febbraio 2012 n. IV/2970 (*“Criteri per l’individuazione delle modifiche sostanziali A.I.A. ai sensi del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i.”*), all’interno del quale *“l’introduzione di nuovi CER trattati”* è annoverata tra le *“modifiche non sostanziali”* che possono comportare soltanto *“l’aggiornamento dell’autorizzazione”*.

Analogamente, dal punto di vista qualitativo, dopo lo stralcio dal progetto dei codici CER ritenuti incompatibili con la tipologia di discarica, le Autorità competenti non hanno ritenuto sussistenti *“effetti negativi e significativi sull’ambiente e sulla salute umana”*, venendo in considerazione CER regolarmente smaltibili nella tipologia di discarica già autorizzata con l’AIA del 2007.

Nemmeno sussisteva il presupposto dell’*“ulteriore consumo di suolo”* necessario per configurare modifica sostanziale del progetto ai sensi del Piano Regionale di gestione dei Rifiuti, essendo l’ampliamento contenuto nel perimetro della discarica già autorizzata con l’AIA del 2007.

Da tali considerazioni discende che, non sussistendo una modifica sostanziale del progetto, non era applicabile al procedimento in esame la normativa sopravvenuta di cui alla DGR 1990/2014 in tema di *“fattore di pressione”*, tenuto conto che l’art. 13 di tale DGR ha previsto, con norma di carattere transitorio, la non applicabilità di tale parametro ai procedimenti già in corso alla data di entrata in vigore della D.G.R. (*“I criteri localizzativi indicati si applicano alle istanze di progetti di trattamento di rifiuti presentati successivamente all’entrata in vigore della presente D.G.R.”*); nel caso di specie l’istanza di Gedit, presentata il 31 dicembre 2010, era anteriore di quasi quattro anni all’entrata in vigore della DGR, e quindi correttamente le Amministrazioni procedenti si sono astenute dall’applicare al procedimento il sopravvenuto parametro regionale, quanto meno come criterio automaticamente ostativo all’ampliamento della discarica. [Va peraltro rilevato che, in applicazione del principio di precauzione, il fattore di pressione è stato comunque preso in considerazione dalle Amministrazioni procedenti nella fase successiva relativa all’aggiornamento dell’AIA, sede nella quale ha giustificato l’apposizione al titolo autorizzativo di numerose prescrizioni cautelative, di cui si dirà in occasione dell’esame del ricorso R.G. 682/2018].

Per la medesima ragione, al procedimento in esame non era applicabile nemmeno la nuova perimetrazione del centro abitato stabilita dal Comune di Calcinato in corso di procedimento (e in via palesemente strumentale, peraltro); e ciò a prescindere dalla irrilevanza giuridica di tale perimetrazione ai fini dell’autorizzazione dell’ampliamento della discarica, per le ragioni di cui si dirà in seguito.

Infine, in assenza di modifiche sostanziali del progetto, non sussisteva alcun onere di provvedere alla ripubblicazione del medesimo ai sensi degli artt. 23 e 24 del d. lgs. 152/2006.

6.2. Sempre nel contesto del primo motivo di ricorso la parte ricorrente ha dedotto, con una diversa censura, l'illegittimità del provvedimento impugnato perché il procedimento di VIA si sarebbe svolto in violazione dei termini "perentori" di cui agli artt. 23 e ss. del d. lgs. 152 del 2006.

Anche tale censura è infondata.

Secondo condivisibili principi giurisprudenziali, i termini per lo svolgimento e la conclusione del procedimento di Valutazione d'impatto ambientale (VIA), previsti dagli artt. 23-26 del Codice dell'Ambiente, non sono perentori ma ordinatori, dal momento che l'inosservanza dei medesimi non comporta alcuna causa inficiante la validità della procedura con conseguente illegittimità dei relativi atti, né implica alcuna decadenza per l'Amministrazione dal potere di provvedere, benché tardivamente (Consiglio di Stato, sez. V, 25/03/2016, n. 1239; T.A.R. Bologna, sez. I, 06/10/2009, n. 1755).

Si tratta di termini che svolgono una funzione meramente sollecitatoria rispetto alla definizione dell'iter procedimentale e che rispondono all'interesse primario di contenere in tempi ragionevoli e giustificati le varie fasi delle procedure autorizzative e che, perciò, sono stabiliti a favore (principalmente, se non esclusivamente) del proponente. Ciò induce persino a dubitare che il Comune di Calcinato sia legittimato a formulare la censura in esame, tenuto conto che il protrarsi nel tempo del procedimento - peraltro imposto dalla complessità degli approfondimenti istruttori richiesti a più riprese alla proponente - non sembra aver arrecato alcun danno agli interessi tutelati dall'amministrazione comunale, ma semmai ha assicurato una disamina più ponderata degli interessi in gioco e delle criticità connesse alla realizzazione del progetto: al riguardo, l'articolata esposizione dell'exkursus del procedimento contenuta nel preambolo dell'atto impugnato (dal "preso atto che" in poi) rende ragione dei tempi del procedimento in relazione alla complessità delle questioni tecniche esaminate e delle numerose integrazioni istruttorie richieste alla proponente; e, d'altra parte, non può nemmeno essere trascurata la circostanza che, per circa tre anni, il procedimento è rimasto sostanzialmente congelato in attesa della definizione del contenzioso amministrativo originato dalla decisione dell'amministrazione ricorrente di adottare una nuova ripermimetrazione del proprio centro abitato, strumentale a rendere incompatibile il progetto di ampliamento della discarica con le fasce di rispetto previste dalla normativa regionale e provinciale in materia di gestione dei rifiuti.

6.3. Con l'ultima censura del primo motivo, la parte ricorrente ha lamentato che nel corso dell'intero procedimento, durato più di sei anni, la Regione e la Provincia avrebbero assunto atteggiamenti perplessi e contraddittori, con particolare riferimento al rilievo attribuito alla nuova perimetrazione del centro abitato di Calcinato, considerata per anni come un elemento ostativo alla prosecuzione del procedimento di VIA e successivamente, invece, ritenuta inconferente senza alcuna motivazione.

Anche tale censura, osserva il Collegio, non può essere condivisa.

La nuova perimetrazione del centro abitato di Calcinato, stabilita dalla giunta comunale nel novembre del 2011 in pendenza del procedimento di VIA, è stata ritenuta in un primo momento ostativa alla positiva conclusione del procedimento (cfr. nota della Provincia di Brescia del 27 febbraio 2014), in considerazione del fatto che, per effetto dell'ampliamento, la discarica si sarebbe collocata a distanza inferiore a quella minima di 200 metri dal centro abitato stabilita dalla normativa di settore. Ciò ha indotto la ditta proponente ad impugnare dinanzi a questo TAR la decisione comunale, e in pendenza di tale giudizio il procedimento di VIA è rimasto sostanzialmente (anche se non formalmente) sospeso fino alla sentenza di questo TAR n. 1102 del 21 ottobre 2014, che, pur dichiarando tardivo il ricorso introduttivo e inammissibili i motivi aggiunti, ha però affermato che "la perimetrazione per cui è causa, eseguita ai sensi, come detto, dell'art. 4 del Codice della strada, rileva soltanto ai fini della circolazione stradale, non già ai fini urbanistici ed edilizi: [...]". A fronte di tale decisione, che ha giudicato inconferente la nuova perimetrazione del centro abitato "ai fini urbanistici ed edilizi", le Amministrazioni precedenti hanno ritenuto di poter superare il motivo ostativo e hanno riattivato il procedimento, senza che in tale condotta sia possibile ravvisare alcuna contraddittorietà rispetto alla linea assunta inizialmente, dal momento che il mutamento di indirizzo è dipeso unicamente dall'esito del giudizio di cui sopra e dal recepimento del principio di diritto affermato da questo TAR.

7. Con il secondo motivo, la parte ricorrente ha dedotto l'illegittimità del provvedimento impugnato per aver espresso giudizio positivo di compatibilità ambientale in relazione ad un progetto di ampliamento della discarica che consentirebbe a quest'ultima di insediarsi a circa 183 metri dal centro abitato di Calcinato, in contrasto con la previsione di cui al punto 3.12.2 della Relazione generale Modulo 2 ("Individuazione delle aree idonee alla localizzazione di nuovi impianti") del Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti della Provincia di Brescia (doc. 44 ricorrente), dal momento che la Tabella 11 ("distanze di rispetto dai recettori") prevede che le discariche di rifiuti non pericolosi non putrescibili devono rispettare la distanza minima dal centro abitato di 200 metri.

Il Collegio osserva che anche tale censura non può essere condivisa.

Al riguardo va richiamata nuovamente la sentenza di questo TAR, I, 21 ottobre 2014 n. 1102, resa *inter partes*, nella parte in cui ha affermato che "la perimetrazione per cui è causa [del centro abitato di Calcinato] eseguita ai sensi, come detto, dell'art. 4 del Codice della strada, rileva soltanto ai fini della circolazione stradale, non già ai fini urbanistici ed edilizi: [...]"; tale statuizione è ormai coperta da giudicato e fa stato tra le parti.

In ogni caso, va altresì considerato che la finalità della distanza minima prescritta dalla normativa di settore è quella di allontanare i siti dei nuovi impianti dalle abitazioni; nel caso in esame, tuttavia, non solo il progetto non riguarda un nuovo impianto, ma non vi è neppure un'estensione del sito originario, in quanto anche l'area destinata alla vasca n. 3 ricade nel perimetro storico della discarica, come definito dall'AIA del 25 ottobre 2007. In tale contesto, sul criterio localizzativo prevale ragionevolmente l'esigenza di utilizzare nel modo più razionale il sito esistente, ferma restando la necessità di bilanciare l'impatto aggiuntivo sul territorio con le migliori tecniche disponibili e con adeguate misure di contenimento e mitigazione.

La censura va quindi disattesa.

8. Con il terzo motivo, la parte ricorrente ha dedotto la violazione del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti sopravvenuto nel corso del procedimento (v. punto 14.6.3 dell'appendice 1 della DGR 20 giugno 2014 n. 10/1990), dal momento che l'ampliamento della discarica determinerebbe il superamento del c.d. "*fattore di pressione*", pari a 160.000 mc/kmq; ha rilevato la parte ricorrente che, già alla data dell'istanza di ampliamento, secondo dati ufficiali aggiornati al 2009, il fattore di pressione per il Comune di Calcinato assommava a 169.983,74 mc/kmq, che diventerebbero 187.856,98 mc/kmq a seguito dell'ampliamento richiesto da Gedit; erroneamente la Regione e la Provincia avrebbero ritenuto inapplicabile il fattore di pressione al procedimento in esame in virtù della disciplina transitoria di cui alla DGR 1990/2014, dal momento che l'istanza di Gedit, benché presentata per la prima volta nel 2010, sarebbe stata oggetto di modifiche sostanziali nel 2015; inoltre, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 313 del 2015, avrebbe ritenuto che il momento rilevante ai fini dell'applicazione della normativa sopravvenuta non sia quello della presentazione dell'istanza, ma quello del rilascio dell'autorizzazione; in ogni caso, nella fattispecie in esame dovrebbe trovare applicazione il principio di precauzione, come peraltro avvenuto in casi analoghi concernenti i Comuni di Montichiari e di Mazzano.

Il Collegio osserva che la censura non può essere condivisa.

8.1. Il fattore di pressione individua il rapporto tra il volume dei rifiuti di tutte le discariche presenti sul territorio comunale e la superficie del territorio comunale e costituisce uno dei criteri localizzativi di nuove discariche, finalizzato in particolare ad impedire la realizzazione di nuovi impianti di smaltimento rifiuti in aree già caratterizzate dalla presenza di insediamenti analoghi o poste in prossimità di insediamenti residenziali o di aree altrimenti sensibili.

8.2. Alla data della sua introduzione (20 giugno 2014), il valore-soglia del fattore di pressione è stato fissato in 160.000 mc/kmq (poi ridotto a 145.000 mc/kmq nel 2017); a quella data, la condizione di stress ambientale del territorio di Calcinato era già attestata su valori superiori al fattore di pressione (169.983,75 mc/kmq), e con l'ampliamento della discarica Gedit si sarebbe determinato un ulteriore peggioramento (187.856,98 mc/kmq), secondo i calcoli contenuti nella nota tecnica allegata alla deliberazione di giunta n. 12/2016.

8.3. Tuttavia, come già detto, è la stessa disciplina regionale (v. art. 13 comma 1 del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti) che dichiara non applicabile il fattore di pressione ai procedimenti già pendenti alla data di entrata in vigore della DGR 1990/2014, quanto meno come criterio automaticamente escludente, e pertanto la decisione delle Amministrazioni procedenti di non applicare al procedimento in esame la nuova disciplina sul fattore di pressione appare conforme alla previsione regolamentare e non censurabile. La tesi difensiva di parte ricorrente secondo cui il progetto di Gedit, benché presentato nel 2010, dovesse essere trattato come "*nuovo*" a seguito delle "*modifiche sostanziali*" introdotte tra il 2015 e il 2016 con la richiesta di nuovi codici CER, è stata già esaminata e disattesa dal Collegio in occasione della disamina del primo motivo di ricorso, a cui si fa rinvio.

8.4. A ciò si aggiunga che, per quanto riguarda le domande di modifica di impianti già esistenti e autorizzati, indipendentemente dalla data di presentazione (v. art. 14 comma 4 del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti), i criteri localizzativi sono applicabili solo in alcuni casi, e in particolare quando vi sia "*consumo di suolo*", definito come aumento del perimetro dell'area già autorizzata (v. punto 14.5 dell'appendice 1 del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti), laddove nel caso di specie l'ampliamento della discarica è stato previsto all'interno del perimetro del sito già autorizzato con l'AIA del 2007, con l'utilizzazione dell'invaso di cava dismesso già presente e destinato ad ospitare la vasca n. 3.

8.5. In tale contesto il fattore di pressione, non potendo assumere *ratione temporis* un rilievo scriminante sotto il profilo della localizzazione dell'impianto (o del suo ampliamento), si trasforma, in forza del principio di precauzione, da criterio localizzativo a parametro utilizzabile nelle valutazioni proprie della successiva procedura di AIA, giustificando, in tale sede, l'esame di tutti gli elementi inquinanti o disturbanti insediati sul territorio al fine di stabilire i limiti di emissione e i livelli di efficienza gestionale da prescrivere all'impianto oggetto di autorizzazione. Tali valutazioni, nel caso di specie, sono state effettivamente compiute dalle Amministrazioni procedenti, avvalendosi anche dell'ausilio tecnico dell'Università degli Studi di Brescia, a cui è stato demandato il compito di valutare la nuova analisi di rischio specifico elaborata dalla proponente e che, all'esito di approfondita disamina, ha concluso nel senso di ritenere "*accettabile*" l'incremento di rischio connesso all'ampliamento della discarica, alla luce delle regole tecniche applicabili alla fattispecie.

Di questo, si dirà più approfonditamente in occasione dell'esame del ricorso R.G. 682/2018.

9. Con gli ultimi tre motivi di ricorso, la parte ricorrente ha dedotto censure sostanzialmente analoghe di difetto di istruttoria e di motivazione sui profili di danno ambientale e alla salute umana potenzialmente derivanti dall'ampliamento della discarica; in particolare:

- con il quarto motivo, la parte ricorrente ha lamentato il difetto di motivazione del provvedimento impugnato in relazione ai rischi per la salute evidenziati dall'ATS di Brescia nei pareri di febbraio e luglio 2016 (doc. 32 e 41), con particolare riferimento alle conseguenze dell'esposizione alle polveri sottili e all'inquinamento odorigeno, in un contesto territoriale già critico dal punto di vista ambientale e sanitario; il provvedimento conclusivo della Regione avrebbe ignorato tali sollecitazioni;

- con il quinto motivo, la parte ricorrente ha lamentato il difetto di istruttoria e di motivazione del provvedimento impugnato in relazione ai rischi per la salute evidenziati dallo stesso Comune ricorrente con la nota tecnica allegata alla deliberazione giuntale n. 12 del 26 gennaio 2016, con particolare riferimento ai profili concernenti la qualità dell'aria (concentrazioni di PM10 superiori ai valori limite fissati dall'OMS), l'impatto odorigeno, la tutela della falda acquifera e la tutela della salute della popolazione; tali rilievi sarebbero stati sostanzialmente ignorati nella relazione istruttoria conclusiva;

- infine, con il sesto e ultimo motivo la parte ricorrente ha dedotto vizi di difetto di istruttoria e di motivazione in relazione alle criticità indicate dalla Provincia di Brescia nei pareri del 3 febbraio 2016 e del 26 maggio 2016 con particolare riferimento alle emissioni odorigene e alle polveri sottili.

Il collegio osserva che le censure non possono essere condivise.

9.1. Le perplessità sollevate dall'ATS di Brescia nel parere conclusivo del luglio 2016 (doc. 41 ricorrente) non implicavano la formulazione di un parere negativo, essendosi l'Autorità sanitaria limitata a manifestare lealmente l'assenza di adeguate competenze scientifiche per valutare i profili di impatto ambientale del progetto di ampliamento della discarica e a sospendere, conseguentemente, il proprio giudizio in attesa delle *"valutazioni dei membri esperti della Commissione VIA [l'ARPA, in particolare] sui nuovi modelli adoperati dai Consulenti del proponente per lo studio di impatto da polveri sottili e da odori sulla popolazione"*; in tale contesto, in mancanza di un parere sfavorevole dell'ATS, la Regione ha applicato l'art. 25 comma 3 bis del D. Lgs. 152/2006, secondo cui *"in caso di mancato dissenso delle Amministrazioni di cui ai commi 2 e 3, l'Autorità competente procede comunque (...)"*, formulando un giudizio conclusivo di compatibilità ambientale del progetto, ma nel contempo condizionando tale valutazione all'adempimento da parte della proponente di una serie di dettagliate *"prescrizioni"* da recepirsi espressamente nei successivi atti approvativi e abilitativi, ed in particolare del provvedimento di aggiornamento dell'Autorizzazione Integrata Ambientale; prescrizioni relative al contenimento delle emissioni in atmosfera, all'impatto odorigeno, alle emissioni di polveri sottili, alla tutela del suolo, del sottosuolo e delle acque superficiali e sotterranee, alla gestione dei rifiuti, all'impatto acustico, all'impatto visivo e alle compensazioni ambientali (cfr. paragr. 4 *"Conclusioni"* della Relazione istruttoria allegata al provvedimento impugnato); e tali conclusioni sono state ampiamente argomentate all'interno della corposa Relazione istruttoria, in particolare nel paragrafo 3.1. *"Atmosfera"*, pagg. 11 e 12 con argomentazioni che il Collegio reputa esaustive e sulle quali, in ogni caso, la parte ricorrente non ha formulato contestazioni di merito.

9.2. Analoghe considerazioni valgono in relazione ai profili di criticità segnalati in sede procedimentale dalla Provincia di Brescia e dal Comune ricorrente, sulle quali la Relazione istruttoria ha controdedotto in modo articolato e diffuso, prendendo in considerazione tutte le criticità segnalate e stimando sufficiente, come detto, l'introduzione di misure mitigatorie e compensative in sede di rilascio dell'AIA, come peraltro è puntualmente avvenuto, anche a seguito degli ulteriori approfondimenti istruttori svolti in quella fase e condotti con l'ausilio delle professionalità più adeguate (valorizzando, si può aggiungere, le considerazioni svolte dalla Sezione in sede cautelare, dove si era osservato che *"la prospettiva degli approfondimenti che saranno condotti in sede di AIA consente di superare le censure di difetto di motivazione, nel senso che agli studi condotti fino a questo momento, richiamati dal decreto impugnato attraverso la relazione istruttoria "Allegato A", potranno e dovranno aggiungersi ulteriori analisi, in particolare sui problemi evidenziati dall'ATS di Brescia"*).

9.3. Alla luce di tali considerazioni, le censure di difetto di istruttoria e di motivazione dedotte dalla parte ricorrente con gli ultimi tre motivi appaiono smentite dalla documentazione in atti e vanno pertanto respinte.

Si può quindi passare ad esaminare il ricorso R.G. 882 del 2018, relativo all'impugnazione dei provvedimenti con cui è stata accolta l'istanza di variante sostanziale della discarica gestita dalla controinteressata Gedit spa nel Comune di Calcinato e disposto l'adeguamento dell'Autorizzazione Integrata Ambientale.

Quanto al ricorso 682/2018.

10. Eccezioni preliminari.

Vanno esaminate in primo luogo le eccezioni preliminari formulate dalle difese della Provincia di Brescia e della parte controinteressata.

10.1 La Provincia di Brescia ha eccepito, innanzitutto, la tardività del ricorso per la mancata impugnazione nel termine di decadenza di 60 giorni della determina dirigenziale n. 207/2018 del 19 gennaio 2018 con cui la Provincia ha dichiarato conclusa la conferenza dei servizi decisoria (il ricorso è stato notificato l'11 luglio 2018); non rileverebbe la circostanza che l'efficacia del provvedimento sia stata sospesa dalla stessa Provincia con lo stesso atto per consentire al Comune

ricorrente di proporre l'opposizione di cui all'art. 14 *quiquies* L. 241/90, dal momento che il provvedimento indicava il termine di 60 giorni per l'impugnazione al TAR competente; in sostanza, sarebbero stati sospesi i termini procedurali ai fini dell'esercizio delle attività autorizzate, non i termini processuali per la proposizione dei rimedi impugnatori.

L'eccezione, osserva il Collegio, è infondata.

L'art. 14 *quiquies* comma 3 della L. 241/90 prevede che *“La proposizione dell'opposizione sospende l'efficacia della determinazione motivata di conclusione della conferenza”*. Il comma 6 aggiunge che *“Qualora il Consiglio dei ministri non accolga l'opposizione, la determinazione motivata di conclusione della conferenza acquisisce definitivamente efficacia”*. Da tale disposizione consegue che, in pendenza dell'opposizione, essendo sospesa l'efficacia della determinazione conclusiva della conferenza dei servizi, la stessa non può produrre alcun effetto immediatamente lesivo, tanto più che all'esito dell'opposizione la determinazione opposta può essere superata da una nuova determinazione assunta sulla base dell'intesa eventualmente raggiunta tra le amministrazioni partecipanti, oppure essere confermata acquistando efficacia definitiva. La non immediata lesività del provvedimento esclude l'onere di una sua immediata impugnazione, per evidente carenza di interesse.

10.2. Secondo la Provincia, il ricorso sarebbe comunque tardivo anche a voler far decorrere il termine di impugnazione della data del provvedimento con cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha concluso il procedimento ex art. 14 *quiquies* L. 241/90 (10 maggio 2018), dal momento che il termine di impugnazione sarebbe scaduto il 9 luglio 2018, laddove il ricorso è stato notificato soltanto l'11 luglio 2018.

L'eccezione, osserva il Collegio, non può essere condivisa, dal momento che agli atti di causa non è attestato in quale data il Comune di Calcinato abbia ricevuto la notifica o la comunicazione della nota della Presidenza del Consiglio del 10 maggio 2018 che gli comunicava l'esito della opposizione.

10.3. La Provincia ha inoltre eccepito l'inammissibilità del ricorso per violazione del principio del *ne bis in idem*, in relazione alle censure di illegittimità derivate dedotte dalla ricorrente con riferimento al provvedimento di VIA già oggetto del giudizio R.G. n. 65/2017.

Anche tale eccezione è infondata.

Le censure di cui al ricorso R.G. 65/2017 non sono state già decise e respinte da questo Tribunale, ma vengono decise per la prima volta con la presente sentenza, e, in quanto afferenti ad un atto presupposto (la VIA), inevitabilmente sarebbero destinate a riflettersi, ove accolte, sull'atto conseguente (l'AIA), secondo principi generali; il principio del *ne bis in idem* appare, pertanto, richiamato in modo improprio.

10.4. La Provincia ha infine eccepito l'incompetenza territoriale del TAR Brescia a decidere sull'atto con cui la Presidenza del Consiglio ha respinto l'opposizione proposta dal Comune di Calcinato ai sensi dell'art. 14 *quiquies* L. 241/90.

Anche tale eccezione non può essere accolta, dal momento che l'atto in questione, benché adottato da un'Autorità centrale dello Stato, è destinato a produrre i propri effetti esclusivamente all'interno del territorio regionale lombardo, e pertanto sussiste la competenza di questo TAR ai sensi dell'art. 13 comma 1 seconda parte c.p.a.

10.5. Anche la parte controinteressata Gedit ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per tardività, sul rilievo che l'effetto sospensivo di cui all'art. 14 *quiquies* L. 241/90 non esimeva il Comune di Calcinato dall'impugnare immediatamente la determinazione conclusiva della conferenza dei servizi, dal momento che l'opposizione ex art. 14 *quiquies* non ha carattere giustiziale e non avrebbe potuto condurre all'annullamento del provvedimento in questione.

Osserva il Collegio che l'eccezione è infondata per le stesse ragioni esposte al paragrafo 10.1. in relazione all'analoga eccezione formulata dalla Provincia, venendo in considerazione un atto che, in quanto soggetto a sospensione *ex lege* in pendenza dell'opposizione, è privo di efficacia immediatamente lesiva.

10.6. Infine, nelle memorie conclusive Gedit ha eccepito l'improcedibilità di entrambi i ricorsi per sopravvenuta carenza di interesse, argomentando dal fatto che, allo stato, l'ampliamento della discarica sarebbe stato già ultimato e le operazioni di smaltimento dei rifiuti starebbero procedendo da circa 18 mesi senza arrecare alcun nocumento alle matrici ambientali, come attestato dalla stessa Provincia di Brescia.

Anche tale censura, osserva il Collegio, non può essere condivisa, dal momento che la mera circostanza che, allo stato, non siano emerse criticità ambientali connesse all'esercizio della discarica è elemento estrinseco e contingente che non elimina l'interesse del Comune ricorrente ad ottenere la verifica giurisdizionale della legittimità degli atti impugnati, destinati a produrre i propri effetti nel lungo periodo.

11. Nel merito.

Nel merito, peraltro, il ricorso è infondato sotto tutti i profili dedotti.

Con il ricorso sono stati dedotti sia vizi propri di legittimità (primi 5 motivi) sia vizi di illegittimità derivata (motivi residui), richiamando e riproducendo i medesimi motivi del ricorso R.G. 65/2017.

Quanto ai vizi di invalidità propria.

11.1. Con il primo motivo, il Comune ricorrente ha dedotto vizi di eccesso di potere per manifesta contraddittorietà e per carenze istruttorie in relazione ai profili igienico-sanitari, nonché per elusione di pronuncia giurisdizionale, con specifico riferimento all'ordinanza cautelare di questo TAR n. 104 del 15 febbraio 2017 nella parte in cui aveva ritenuto di superare le censure di difetto di motivazione dedotte dalla parte ricorrente nella prospettiva degli approfondimenti istruttori che

sarebbero stati compiuti in sede di AIA, in particolare sui problemi evidenziati dall'ATS di Brescia; secondo la parte ricorrente, nell'ulteriore fase procedimentale, successiva al provvedimento cautelare:

- non sarebbe stato acquisito il parere dei membri della Commissione VIA esperti in materia di inquinamento, sollecitato dall'ATS nel proprio parere del luglio 2016, e, in ogni caso, non sarebbero stati indagati i profili di criticità segnati dall'Azienda Sanitaria per lo stato di salute della popolazione interessata dall'intervento (incremento del rischio di patologie respiratorie, cardiovascolari, di tipo endocrino);
- la stessa ATS avrebbe ritenuto, illegittimamente, di non esprimere alcun parere sulla valutazione dell'analisi di rischio ambientale, limitandosi a prendere atto del contenuto dell'analisi di rischio elaborata dall'Università degli Studi di Brescia; il procedimento si sarebbe pertanto concluso in assenza di un parere favorevole formulato dall'ATS;
- l'analisi di rischio condotta dall'Università degli Studi di Brescia sarebbe inattendibile, essendo stata impostata sull'erroneo presupposto che la discarica preesistente (presente in sito dagli anni 80/90) fosse di rifiuti non pericolosi, mentre invece era di rifiuti pericolosi; e in ogni caso il DICATAM (Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio, Ambiente e Matematica) dell'Università degli Studi di Brescia sarebbe competente esclusivamente in materia ambientale, e non già in materia igienico-sanitaria;
- lo studio presentato dalla società Gedit presenterebbe gravi carenze nella valutazione del rischio connesso alle emissioni, avendo preso in considerazione solo il rischio a cui sono esposti i lavoratori della stessa società, e non la popolazione residente nelle vicinanze dell'impianto.

Il Collegio osserva che l'articolata censura non può essere condivisa.

11.1.1. Come già analiticamente argomentato dalla Sezione in sede cautelare, tra la procedura di VIA e quella di AIA vi è un dialogo necessario, in quanto la transizione dalla prima procedura alla seconda non determina un cambio di materia o l'esame di interessi pubblici differenti, ma un progressivo approfondimento dei medesimi rischi di inquinamento collegati all'impianto da autorizzare, e un progressivo affinamento delle misure di prevenzione o di mitigazione da adottare quale condizione per l'avvio dell'attività. Non vi è quindi contraddizione se una delle autorità preposte alla tutela di interessi pubblici, e in particolare di quelli relativi all'ambiente o alla salute, si esprime in modo diverso nelle due procedure, o anche in momenti successivi della medesima procedura, costituendo invece un ragionevole esito dell'attività istruttoria che i chiarimenti acquisiti e il contraddittorio in conferenza di servizi conducano a una modifica della posizione iniziale, avendo gli stessi anche tale potenziale finalità.

11.1.2. A questo tipo di approfondimenti ha fatto riferimento l'ordinanza cautelare n. 104/2017 resa dalla Sezione nel giudizio R.G. 65/2017, focalizzando l'attenzione sulla possibilità di raggiungere in concreto garanzie analoghe a quelle che, in via preventiva, si propone l'impostazione basata sul fattore di pressione escludente.

11.1.3. Gedit spa, in esecuzione del decreto di VIA, ha trasmesso un'analisi di rischio revisionata (7 dicembre 2016, 14 luglio 2017, 9 settembre 2017), rispetto alla quale la Provincia ha chiesto specifiche integrazioni che tenessero conto anche dei profili legati alla tutela della salute; tale nuova analisi di rischio è stata sottoposta all'esame dell'ARPA, che ha espresso parere favorevole con nota del 12 dicembre 2017 (doc.11 Provincia), e dell'Università degli Studi di Brescia che, attraverso il proprio Dipartimento di Ingegneria Civile, Architettura, Territorio e Ambiente e di Matematica (DICATAM) si è espressa anch'essa in senso favorevole al progetto (doc. 10 Provincia). Gli sviluppi procedurali sono quindi coerenti con le indicazioni fornite da questo TAR nella citata ordinanza cautelare.

11.1.4. In particolare il DICATAM, all'esito di analisi approfondita e dettagliata, ha rassegnato le seguenti "Conclusioni" (cfr. paragrafo 3.7. della propria Relazione, pag. 51): *"L'analisi della richiesta avanzata dalla società Gedit e la verifica del calcolo del rischio associato alle emissioni gassose svolta dagli scriventi, impiegando dati di input adottati dalla società proponente, porta a concludere che:*

- *la metodologia di valutazione del rischio adottata dalla società proponente è risultata coerente con quanto indicato dai dettami normativi e dai manuali APAT. Anche i valori assunti, sebbene non sempre esplicitati, sono risultati coerenti;*
- *le concentrazioni indoor al POE di ammoniaca, metano, anidride carbonica e mercaptani sono risultate inferiori ai limiti di esposizione professionale TLV-TWA;*
- *i valori individuali e cumulati di rischio al POE sono risultati inferiori ai valori limite accettabili indicati nella normativa vigente, sia per il bersaglio lavoratore outdoor che per il bersaglio lavoratore indoor".*

11.1.5. Il metodo seguito da Gedit spa e dal DICATAM non appare affetto da vizi di macroscopica illogicità o irragionevolezza o di travisamento dei fatti – gli unici sindacabili da questo giudizio in ambiti connotati da discrezionalità tecnica - in quanto calcola gli apporti incrementali dell'ampliamento della discarica nella falda e in atmosfera, confrontandoli con le soglie di rilevanza (o di accettabilità) desumibili dalle norme tecniche. Come già affermato da questo TAR (v. ordinanza n. 281 del 18 luglio 2018), l'aumento delle emissioni inquinanti in un territorio dove sono già presenti situazioni di inquinamento non determina il divieto di avviare nuove attività se gli incrementi restano entro le soglie di rilevanza, mentre se fossero superiori occorrerebbe una seconda valutazione per la quantificazione del rischio. Nello specifico:

- per quanto riguarda la falda, il rischio è considerato accettabile se il rapporto tra l'inquinante atteso al punto di conformità immediatamente sotto la discarica (tenendo conto dell'attenuazione subita durante la migrazione nel suolo insaturo) e la concentrazione più restrittiva ammessa in falda è inferiore a 1. Il vincolo è rispettato sia dai calcoli del DICATAM sia da

quelli di Gedit spa, pur non essendovi piena corrispondenza. A valle della discarica, nei punti di esposizione della falda (pozzi, corsi d'acqua), le concentrazioni sono al di sotto dei limiti di rilevabilità strumentale;

- per quanto riguarda le emissioni in atmosfera (polveri, biogas, vapori conseguenti a lisciviazione), il rischio e l'indice di pericolo, tenendo conto del fattore di dispersione in atmosfera, sono inferiori ai limiti di esposizione professionale e alle soglie di rilevanza (o di accettabilità); il fatto che i punti di esposizione siano riferiti ai lavoratori dell'impianto non costituisce una sottovalutazione del rischio, come si afferma nel ricorso, ma piuttosto una garanzia per chi abita o lavora nelle vicinanze, perché all'aumentare della distanza aumenta anche la diluizione in atmosfera;

- vi sono pertanto sufficienti garanzie sull'attendibilità dell'analisi di rischio e sull'accettabilità dell'inquinamento aggiuntivo;

- le conclusioni potrebbero essere diverse se vi fossero nel terreno, in punti non esplorati, rifiuti pericolosi abbandonati, derivanti dalla vecchia discarica ex Gabeca, come viene ipotizzato nel ricorso; non vi sono però evidenze in questo senso (il provvedimento n. 207/2018 precisa che i rifiuti della vecchia discarica sono stati analizzati nel procedimento di VIA); si tratterebbe comunque di un problema nuovo da esaminare prima di tutto in sede amministrativa.

11.1.6. Il fatto che l'ATS di Brescia abbia preso atto della relazione favorevole del DICATAM di data 9 ottobre 2017 senza formulare uno specifico parere igienico-sanitario, ma esprimendosi comunque, a sua volta, in senso favorevole al progetto di Gedit spa (v. note del 2 novembre 2017 e del 28 marzo 2018), non comporta una perdita di materiale istruttorio; in realtà, il rischio igienico-sanitario non può essere trattato senza l'analisi sitospecifica dell'impianto; quest'ultima è lo strumento necessario per individuare e pesare gli inquinanti che disperdendosi nelle varie matrici ambientali provocano danni alle persone e all'ambiente; se l'esito dell'analisi sitospecifica è rassicurante, come nel caso di specie, in quanto non rileva incrementi significativi del livello degli inquinanti, anche il rischio sanitario su ampia scala può essere considerato accettabile.

11.2. Con il secondo motivo, il Comune ricorrente ha dedotto vizi di violazione del giusto procedimento, degli artt. 23 e 24 del d. lgs. n. 152/2006, dell'art. 5 comma 1 lett. 1-bis dello stesso d. lgs. 152/2006 nonché di eccesso di potere per carenza di istruttoria e per contraddittorietà manifesta; ciò in quanto l'AIA sarebbe stata rilasciata sebbene la ditta proponente avesse omesso di presentare alcuni documenti espressamente richiesti dalla Provincia, quali l'istanza di autorizzazione sismica e la relazione idrogeologica/geologica/geotecnica, necessari ai fini della valutazione della compatibilità dell'intervento con le condizioni di salvaguardia idrologica e sismica; inoltre, nessun carotaggio sarebbe mai stato eseguito, se non al di fuori del perimetro interessato dall'ampliamento della discarica, sebbene sia presumibile che nella ex discarica Gabeca ci sia la presenza di amianto; per sopperire a tali omissioni, la Provincia avrebbe rilasciato un'AIA *"condizionata"*, istituto non contemplato dalla normativa di settore e incompatibile con la ratio del procedimento in esame; infine, sarebbe stato violato il principio del giusto procedimento in quanto la Provincia avrebbe dilatato i tempi del procedimento con continue richieste di integrazioni documentali, finalizzate a rimettere in termini la ditta proponente e a sopperire a deficienze istruttorie e documentali.

Il Collegio osserva che la cesura non può essere condivisa.

11.2.1. La determinazione conclusiva della conferenza dei servizi e il provvedimento di AIA non sono stati *"condizionati"* nella loro efficacia all'adempimento di ulteriori incombenzi; l'atto 207/2018 si è limitato a precisare che l'assenso per la realizzazione delle sole opere edilizie si sarebbe perfezionato soltanto a seguito della presentazione dell'istanza di autorizzazione sismica e della relazione idrogeologica/geologica/geotecnica (oltre che della documentazione prescritta dalla normativa di settore per i profili paesaggistici); dagli atti di causa si evince che la proponente ha successivamente prodotto le integrazioni richieste, che sono state sottoposte al Comune di Calcinato per le valutazioni di competenza (risulta pure che, allo stato, il Comune ha rilasciato l'autorizzazione sismica n. 29/2018 per la realizzazione della vasca n. 3). Pertanto, non vi è stata perdita di contributi istruttori ai fini dell'emissione dell'AIA.

11.2.2. Quanto alla possibile presenza di amianto nei terreni *de quibus* derivanti dal ex discarica Gabeca, si è già detto che gli atti di causa non restituiscono alcuna evidenza di tale asserzione di parte ricorrente, che appare quindi formulata in termini del tutto ipotetici e congetturali.

11.2.3. Infine, per quanto riguarda la doglianza relativa alla *"eccessiva dilatazione"* della durata del procedimento, a parte la genericità dell'assunto, vanno richiamati i principi giurisprudenziali in ordine al carattere meramente ordinatorio dei termini previsti dalla legge (artt. 29 ter e ss. d.lgs. n. 152/2006) per la conclusione del procedimento di AIA, *"in quanto espressione della necessità della tempestiva cura dell'interesse pubblico alla mitigazione degli effetti sull'ambiente e sulla salute delle attività industriali, per cui la scadenza del termine massimo di durata del procedimento non incide di per sé né sulla sussistenza del potere di provvedere né sulla legittimità del provvedimento conclusivo adottato a valle della Conferenza di servizi"* (TAR Napoli, V, 28 giugno 2018, n. 4304); in ogni caso, il preambolo del provvedimento impugnato, dal *"tenuto conto che"* in poi, rende ragione in modo analitico della complessità dell'iter procedimentale e del suo protrarsi nel tempo in ragione dei molteplici approfondimenti istruttori pretesi dalle Amministrazioni procedenti per la tutela degli interessi pubblici essenziali coinvolti nel procedimento.

11.3. Con il terzo motivo, il Comune ricorrente ha dedotto la violazione dell'Allegato VII, Parte Seconda del D. lgs. n. 152/2006 nonché vizi di eccesso di potere per manifesta contraddittorietà, carenze istruttorie ed elusione di pronuncia giurisdizionale; ciò in quanto l'AIA sarebbe stata rilasciata senza svolgere alcun approfondimento istruttorio in ordine al

rispetto del parametro costituito da *fattore di pressione*, sebbene la stessa ordinanza cautelare di questo TAR avesse segnalato l'esigenza di una accurata analisi in sede di rilascio dell'AIA dell'insieme degli elementi inquinanti o disturbanti insediati sul territorio al fine di stabilire i limiti di emissione e i livelli di efficienza gestionale più adeguati.

Il Collegio osserva che la censura appare meramente ripetitiva di quella dedotta con il primo motivo, ed è pertanto infondata per le medesime ragioni esposte al paragrafo 11.1. (e ss.) della presente decisione, a cui si fa rinvio per brevità espositiva.

11.4. Con il quarto motivo, il Comune ricorrente ha dedotto ulteriori vizi di eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti in relazione agli altri profili di criticità denunciati, nonché di elusione di pronuncia giurisdizionale; in particolare, per ciò che attiene alla qualità dell'aria, il territorio del Comune di Calcinato sarebbe già caratterizzato da concentrazioni di PM10 superiori rispetto al limite tecnico previsto dall'OMS; per ciò che attiene all'impatto odorigeno, l'area interessata presenterebbe profili di criticità derivanti dalla compresenza di impatti cumulativi derivanti dalla compresenza di numerose aziende, testimoniati dalle numerose segnalazioni di disturbo olfattivo da parte della popolazione residente; analoghe criticità caratterizzerebbero la falda acquifera e la salute della popolazione residente; secondo la parte ricorrente, su tali profili sarebbe mancato l'approfondimento istruttorio in sede di AIA, come invece sollecitato da questo TAR nel provvedimento cautelare reso nel giudizio R.G. 65/2017.

Anche in relazione a tale censura, il Collegio non può che rinviare alle considerazioni già svolte in occasione dell'esame del primo motivo; va solo ribadito che, contrariamente a quanto lamentato dalla parte ricorrente, nella fase procedimentale qui in esame le Amministrazioni procedenti hanno indagato approfonditamente tutti i profili di criticità connessi al progetto di ampliamento della discarica, avvalendosi degli enti competenti e delle professionalità più adeguate, giungendo a conclusioni ponderate e cautelative che non evidenziano profili di illegittimità sindacabili da questo giudice.

11.5. Con il quinto motivo il Comune ricorrente ha dedotto l'illegittimità del provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 maggio 2018 (con cui è stata dichiarata inammissibile l'opposizione proposta dal Comune di Calcinato ai sensi dell'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990 n. 241 nei confronti della determinazione conclusiva della conferenza dei servizi decisoria), lamentando la violazione dell'art. 14-quinquies della L. n. 241/90; ciò in quanto la Presidenza del Consiglio avrebbe ritenuto erroneamente che il Comune non sia un ente preposto alla tutela di interessi ambientali, quando invece ai Comuni competono tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, ai sensi dell'art. 13 TUEL.

Anche quest'ultima censura, osserva il Collegio, non può essere condivisa.

La dichiarazione di inammissibilità dell'opposizione ex art. 14-quinquies della legge 241/1990 appare corretta, in quanto il Comune non è l'amministrazione direttamente responsabile della tutela di interessi qualificati di natura ambientale o attinenti alla salute pubblica, tanto più che sui profili concernenti la tutela di tali interessi si erano già espressi favorevolmente gli enti direttamente preposti per legge alla loro tutela (ATS e ARPA in primis).

11.6. Con i residui motivi, la parte ricorrente ha riproposto nei confronti dell'AIA, sotto forma di vizi di illegittimità derivata, le medesime censure dedotte avverso il provvedimento di VIA. Si tratta, osserva il Collegio, di censure che vanno evidentemente rigettate, attesa l'infondatezza delle censure dedotte nei confronti dell'atto presupposto.

11.7. Le istanze istruttorie formulate in entrambi i giudizi vanno dichiarate inammissibili perché palesemente esplorative.

12. Conclusioni.

12.1. In conclusione, alla luce di tutte le considerazioni di cui sopra, i ricorsi in esame vanno respinti.

12.2. Le spese di lite seguono la soccombenza nei rapporti tra la parte ricorrente, la Regione Lombardia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in misura differenziata in relazione al diverso ruolo processuale e al diverso impegno difensivo; mentre possono essere compensate nei confronti della Provincia di Brescia, in ragione della sua parziale soccombenza (nel giudizio R.G. 65/2017, in cui ha spiegato intervento *ad adiuvandum*) e nei confronti di tutte le altre parti intervenienti, ricorrendone giusti motivi.

(Omissis)