

Istanza di compatibilità ambientale e di autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione di una nuova discarica per rifiuti speciali non pericolosi con cella monodedicata per rifiuti contenenti amianto (codice CER 170605)

Cons. Stato, Sez. IV 1° agosto 2022, n. 6770 - Lamberti, pres. f.f.; Pizzi, est. - Padana Green s.r.l. (avv.ti Fortunato e Ferraris) c. Regione Lombardia (avv. Zimmitti) ed a.

Ambiente - Istanza di compatibilità ambientale e di autorizzazione integrata ambientale per la realizzazione di una nuova discarica per rifiuti speciali non pericolosi con cella monodedicata per rifiuti contenenti amianto (codice CER 170605) - Giudizio negativo di compatibilità ambientale.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto innanzi al T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, notificato il 4 giugno 2018 e depositato il 25 giugno 2018, la società Padana Green s.r.l. esponeva:

- di aver presentato nell'anno 2011 alla Regione Lombardia un'istanza di compatibilità ambientale, contestuale alla domanda di autorizzazione integrata ambientale, per la realizzazione, nel Comune di Montichiari, di una nuova discarica per rifiuti speciali non pericolosi con cella monodedicata per rifiuti contenenti amianto (codice CER 170605), da allestirsi all'interno di un ambito estrattivo (l'ATEg43, allora in corso di coltivazione), in riempimento della depressione della cava;
- che l'iniziativa in questione era intesa a concorrere al soddisfacimento del fabbisogno impiantistico stimato dalla pianificazione regionale ai fini dello smaltimento di rifiuti contenenti amianto, prodotti dalla bonifica di coperture e di fabbricati;
- che il procedimento di valutazione di impatto ambientale, dopo una prima conferenza di servizi del 20 dicembre 2011, fu sospeso e venne ripreso nel dicembre del 2014, allorquando la Regione Lombardia chiese alla società istante un'integrazione documentale con riguardo a numerosi aspetti del progetto presentato;
- di aver dato riscontro a tutte le richieste regionali mediante un elaborato depositato nel marzo del 2015;
- che in data 13 marzo 2015 la ricorrente aveva depositato, agli atti del procedimento, una nota di precisazione in merito all'incidenza che avrebbe potuto avere la sopravvenuta disciplina del c.d. "fattore di pressione", criterio localizzativo introdotto dal documento regionale di pianificazione della gestione dei rifiuti, approvato con d.g.r. n. 1990/2014, ed incentrato sulla presenza nel territorio di precedenti discariche;
- che nelle conferenze di servizi del 28 maggio e del 5 agosto 2015 la Provincia di Brescia ed il Comune di Montichiari avevano espresso parere negativo;
- che in data 3 dicembre 2015 la Regione Lombardia aveva preannunciato, ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990, il giudizio negativo di compatibilità ambientale, in relazione a sei punti critici: *i*) omessa valutazione circa la localizzazione dell'impianto; *ii*) insufficiente valutazione degli impatti cumulativi; *iii*) insufficienti valutazioni circa l'atmosfera; *iv*) carenze progettuali; *v*) carenze nella valutazione degli impatti sanitari; *vi*) carenze nelle compensazioni ambientali;
- di aver presentato, in data 17 dicembre 2015, osservazioni al preavviso di diniego, contestando le ragioni opposte dalla Regione e successivamente depositando ulteriori osservazioni in data 4 aprile 2016 circa la scelta localizzativa, gli aspetti sostanziali di tutela espressi dal c.d. "fattore di pressione" e circa le questioni di salute pubblica, in relazione alla quale l'istante aveva depositato un ulteriore *addendum* in data 18 marzo 2016;
- che nella conferenza di servizi dell'8 luglio 2016 il solo Comune di Montichiari aveva espresso parere contrario;
- che nel marzo del 2017 la società ricorrente aveva fatto pervenire un'integrazione della proposta compensativa, offrendo interventi integrativi e manutentivi del verde pubblico;
- che la Regione Lombardia-Direzione generale ambiente, energia e sviluppo sostenibile, con il decreto n. 4508 del 29 marzo 2018, notificato il 4 aprile 2018, aveva espresso giudizio negativo di compatibilità ambientale con riguardo al progetto in questione, sulla base di cinque argomentazioni: *i*) difformità della localizzazione del progetto rispetto ai principi della pianificazioni di settore, con riguardo al criterio localizzativo relativo al c.d. "fattore di pressione"; *ii*) inadeguatezza dell'analisi delle alternative localizzative; *iii*) insufficiente rappresentatività dei modelli di dispersione degli inquinanti in atmosfera; *iv*) stato di salute della popolazione esposta; *v*) inadeguatezza delle opere compensative proposte.



1.1. La società ricorrente ha quindi impugnato il menzionato decreto regionale n. 4508 del 29 marzo 2018, recante il giudizio negativo di compatibilità ambientale sul progetto di discarica *de quo*, unitamente alla relazione istruttoria del 21 marzo 2018 ed al parere della Commissione regionale v.i.a. espresso in pari data.

2. Il ricorso di primo grado era articolato nei seguenti tre motivi:

i) violazione degli articoli 3, 10 e 10-*bis* della legge n. 241/1990, eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, difetto di istruttoria, omessa valutazione dei presupposti, difetto di motivazione, per aver la Regione Lombardia adottato il gravato provvedimento senza considerare le osservazioni e le integrazioni prodotte dalla ricorrente in fase procedimentale a seguito del preavviso di rigetto; in particolare, con riguardo:

i.a) al contrasto del progetto sotto il profilo programmatico, con i principi e le finalità di tutela espressi dal c.d. “*fattore di pressione*”, la Regione Lombardia avrebbe omesso di valutare quanto osservato dalla Padana Green con le note 23 aprile 2015, del 14 dicembre 2015 e del 2 marzo 2016, né la questione sarebbe emersa nelle conferenze di servizi del 28 maggio e del 5 agosto 2015;

i.b) all’inadeguatezza dell’analisi circa le alternative localizzative, la Regione Lombardia avrebbe omesso di considerare le osservazioni presentate dalla Padana Green nelle date del 14 dicembre 2015 e del 2 marzo 2016, né la questione sarebbe emersa nella conferenza di servizi dell’8 luglio 2016;

i.c) all’aspetto progettuale, che ha affrontato i modelli di dispersione degli inquinanti, non sarebbero state valutate le osservazioni presentate dalla ricorrente nelle date del 2 marzo 2015 e del 14 dicembre 2015, né la questione sarebbe emersa nelle conferenze di servizi del 28 maggio e del 5 agosto 2015 e dell’8 luglio 2016;

i.d) alla componente “salute pubblica” da analizzarsi sotto forma di “impatto sanitario”, la Regione non avrebbe considerato le osservazioni del 2 marzo 2015 né l’*addendum* del 18 marzo 2016, né la questione sarebbe emersa nella conferenza di servizi dell’8 luglio 2016;

i.e) alle compensazioni ambientali, la Regione avrebbe ignorato la proposta aggiuntiva della Padana Green del marzo 2017, relativa ad interventi integrativi e manutentivi del verde pubblico;

ii) violazione degli articoli 8 e 9 e dell’allegato 1 del decreto legislativo n. 36/2003, violazione della direttiva 1999/31/CE, violazione della d.g.r. Lombardia n. 1990/2014, della d.g.r. Lombardia n. 1266/2014, dell’art. 3 della legge n. 241/1990, eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità manifesta, difetto di istruttoria, sviamento, difetto di motivazione, in quanto il gravato provvedimento regionale, recante il giudizio negativo di compatibilità ambientale, sarebbe retto da una motivazione apparente, insufficiente ed apodittica, asseritamente mossa più da ragioni politiche e sociali che da ragioni strettamente tecniche ed ambientali; in particolare, il provvedimento regionale sarebbe illegittimo relativamente:

ii.a) al profilo motivazionale concernente i principi e le finalità di tutela espressi dal c.d. “*fattore di pressione*”, il gravato provvedimento regionale si porrebbe in contrasto con la d.g.r. n. 1990/2014, che esclude che la sopraggiunta normativa possa applicarsi anche alle istanze pendenti (come quella della Padana Green risalente al 2011); in ogni caso il progetto di discarica non sarebbe in contrasto con il suddetto fattore di pressione, non sussistendo alcuna situazione di effettiva criticità che possa essere acuita dall’impianto della ricorrente, tenuto conto che le “*particolari criticità o sensibilità ambientali*” – cui la Regione Lombardia fa riferimento nella relazione istruttoria – consisterebbero nella presenza di impianti in esercizio all’interno dell’ATEg43, che costituirebbero “*elementi di pressione*”; secondo la ricorrente, invece, tra gli elementi pressione non avrebbe potuto considerarsi la discarica della Pulimetal, non più in esercizio, “*così come non possono considerarsi elementi di pressione le attività di cava, che sono, in gran parte, in corso di esaurimento*” (pag. 25 del ricorso); inoltre la Regione Lombardia sarebbe incorsa in contraddizione con il parere positivo di compatibilità ambientale espresso nell’anno 2009 per la gestione produttiva dell’ATEg43 ed infine, nella valutazione degli “*elementi di pressione*”, la medesima Regione avrebbe omesso di considerare che molte attività, presenti nell’anno 2011, sarebbero cessate nel corso degli anni successivi;

ii.b) al profilo motivazionale circa l’insufficiente analisi delle alternative localizzative;

ii.c) al punto della motivazione relativa alla non esaustiva rappresentatività dei modelli di dispersione degli inquinanti in atmosfera;

ii.d) al punto della motivazione laddove si fa riferimento allo stato di salute della popolazione esposta, sulla base della valutazione di impatto sanitario (v.i.s.) di cui alla d.g.r. Lombardia n. 1266/2014;

ii.e) al profilo motivazionale relativo alla asserita inadeguatezza delle opere compensative proposte;

iii) violazione dell’art. 3 della legge regionale Lombardia n. 5/2010, dell’art. 5 del regolamento regionale n. 5/2011, della direttiva 2014/52/UE, violazione dei principi di imparzialità e trasparenza, eccesso di potere per contraddittorietà, illogicità manifesta, difetto di istruttoria, sviamento e difetto di motivazione, per essere la Commissione istruttoria regionale per la v.i.a. carente di componenti tecnici esperti nella specifica materia progettuale ambientale, in grado di comprendere e di controdedurre alle osservazioni della Padana Green, essendo invece la detta Commissione composta “*dai Direttori generali dei vari ambiti, senza l’ausilio di alcun profilo tecnico*” (pag. 36 del ricorso); inoltre la predetta Commissione si sarebbe limitata ad avallare la proposta degli uffici competenti per l’istruttoria, senza compiere un’autonoma valutazione.

3. Nel giudizio di primo grado si costituivano la Provincia di Brescia, il Comune di Montichiari e la Regione Lombardia, chiedendo tutti il rigetto del ricorso e depositando memorie difensive in data 17, 22 e 23 luglio 2020.



- 3.1. La ricorrente insisteva per l'accoglimento del ricorso con memoria del 23 luglio 2020.
- 3.2. La Regione Lombardia, il Comune di Montichiari e la Padana Green, rispettivamente in data 31 agosto, 1° settembre e 2 settembre 2020, depositavano memorie di replica, insistendo ciascuna parte nelle rispettive difese.
4. Il T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, con la gravata sentenza n. 718 del 2020:
- a) ha respinto tutti i motivi di ricorso;
 - b) ha condannato la ricorrente al pagamento delle spese di lite (euro 3.000,00, oltre accessori di legge, in favore di ciascuna parte costituita).
5. Con ricorso in appello notificato il 22 aprile 2021 e depositato il 3 maggio 2021, la Padana Green s.r.l. ha impugnato la menzionata sentenza del T.a.r. per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, criticandone l'impianto motivazionale e riproponendo i primi due motivi del ricorso di primo grado, sopra indicati alle lettere *i*) e *ii*) del § 2.
6. La Provincia di Brescia, il Comune di Montichiari e la Regione Lombardia si sono costituiti nel presente giudizio, rispettivamente in data 5 maggio, 20 luglio e 23 settembre 2021, chiedendo tutti il rigetto dell'appello.
- 6.1. Tutte le parti hanno depositato articolate memorie difensive nelle date del 4 e del 7 febbraio 2022 e, in particolare, le tre parti intimare hanno eccepito, in via preliminare:
- a) l'improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto la Padana Green ha perso la disponibilità dell'area interessata dal progetto, come da contratto stipulato con altra società in data 30 giugno 2020;
 - b) l'inammissibilità dell'appello per genericità dei motivi, in violazione dell'art. 101 c.p.a.
- 6.2. Il Comune di Montichiari e la società appellante, rispettivamente in data 16 e 17 febbraio 2022, hanno depositato memorie di replica, insistendo ciascuno nelle rispettive difese.
7. L'appellante, in data 23 febbraio 2022, ha depositato un'istanza di rinvio dell'udienza, a fronte di una domanda di riesame inviata dalla Padana Green alla Regione Lombardia in data 21 ottobre 2021.
8. All'udienza pubblica del 10 marzo 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.
9. In via preliminare:
- a) deve essere disattesa l'istanza di rinvio, in quanto la mera presentazione di una domanda di riesame agli uffici regionali, in assenza di ulteriori e concreti sviluppi, è inidonea a consentire il differimento della decisione della presente controversia, in ossequio ai principi di economia dei mezzi processuali e di ragionevole durata del processo;
 - b) deve essere rigettata l'eccezione preliminare di inammissibilità dell'appello, avendo l'appellante correttamente dedotto i profili di critica all'impianto motivazionale della sentenza impugnata;
 - c) è possibile soprassedere sull'eccezione di improcedibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse, stante l'infondatezza nel merito dei motivi dedotti dalla Padana Green.
10. Ancora in via preliminare, a cagione della proposizione dell'appello e della reiterazione (parziale) dei motivi dedotti in prime cure, il Collegio osserva che è riemerso (parte del) *thema decidendum* del giudizio di primo grado, che perimetra necessariamente il processo di appello ex art. 104 c.p.a., sicché, per ragioni di economia dei mezzi processuali e semplicità espositiva, secondo la logica affermata dalla decisione della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2015, si prendono direttamente in esame gli originari (primi due) motivi posti a sostegno del ricorso introduttivo (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. IV, 234 del 2022; n. 1137 del 2020).
11. Il primo motivo del ricorso di primo grado – riproposto come primo motivo d'appello (pagine da 9 a 15) – è infondato e deve essere respinto.
- 11.1. In linea generale, con riguardo all'interpretazione dell'art. 10-bis della legge n. 241/1990 ed alle ricadute applicative in punto di onere motivazionale in capo alla pubblica amministrazione, il Collegio intende dare continuità all'indirizzo giurisprudenziale, di natura sostanzialistica, che – temperando i diritti procedurali del soggetto istante con le esigenze di celerità e di snellezza dell'azione amministrativa, in omaggio al principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione – esclude, a differenza di quanto affermato dalla ricorrente, che la p.a. debba necessariamente confutare, punto per punto, le osservazioni prodotte dal privato a seguito del preavviso di rigetto: "*L'art. 10 bis, l. 7 agosto 1990, n. 241 non impone nel provvedimento finale la puntale e analitica confutazione delle singole argomentazioni svolte dalla parte privata, essendo sufficiente ai fini della sua giustificazione una motivazione complessivamente e logicamente resa a sostegno dell'atto stesso*" (Cons. Stato, sez. II, sent. n. 1306 del 2020; nello stesso senso, contrario ad una applicazione formalistica dell'art. 10-bis cit., si veda da ultimo Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 158 del 2022; id., sez. IV, sent. n. 3924 del 2021; ancora, sulla insussistenza di un obbligo di specifica confutazione delle analitiche deduzioni dell'interessato, in ossequio al principio di non aggravio del procedimento, si veda da ultimo Cons. Stato, sez. III, sent. n. 45 del 2022).
- 11.2. Applicando le menzionate coordinate ermeneutiche al caso di specie, ne discende l'infondatezza della doglianza articolata dalla Padana Green, alla luce dell'ampio ed esaustivo apparato motivazionale del gravato decreto regionale, così come puntualmente illustrato nella relazione istruttoria approvata il 21 marzo del 2018, considerato altresì che la ricorrente, al di là di generici riferimenti alle osservazioni prodotte, non ha specificatamente indicato quali sarebbero stati i punti ed i documenti dirimenti, al fine di conseguire il giudizio positivo di compatibilità ambientale, che la Regione Lombardia avrebbe omesso di considerare, né è possibile lamentare, *sub specie* di violazione delle garanzie procedurali, quello che più propriamente deve essere considerato come una differente valutazione dei fatti che



l'amministrazione regionale ben può operare, rispetto a quanto osservato dal privato istante in sede procedimentale.

12. Il secondo motivo del ricorso di primo grado – riproposto come secondo, terzo, quarto e quinto motivo d'appello – è parzialmente infondato e parzialmente inammissibile per difetto di interesse, per quanto ora si espone.

12.1. Il motivo è parzialmente infondato e deve essere respinto relativamente all'asserita illegittimità del gravato provvedimento regionale, nella parte in cui il decreto n. 4508/2018 ha fatto riferimento al c.d. "fattore di pressione" (cfr. il motivo del ricorso di primo grado sopra riportato alla lettera *ii.a*) del § 2, successivamente riprodotto al capitolo 2.1 dell'appello, da pagina 15 a pagina 22).

12.1.1. Al riguardo la motivazione contenuta nel gravato decreto regionale appare esente dalle critiche mosse dalla Padana Green, in quanto:

a) il giudizio positivo di compatibilità ambientale espresso in passato dalla Regione Lombardia con il decreto n. 8167 del 5 agosto 2009, relativamente al progetto di gestione produttiva dell'ATEg43 (per l'esercizio dell'attività di cava), è del tutto irrilevante ai fini del presente giudizio, che concerne la valutazione di impatto ambientale di una discarica per rifiuti speciali, con una cella monodedicata per il contenimento dell'amianto (rifiuto di natura pericolosa);

b) il nuovo criterio localizzativo denominato "fattore di pressione" – introdotto con la d.g.r. Lombardia n. 1990/2014 – non è stato applicato al caso di specie come causa automaticamente escludente (stante la norma transitoria che ne preclude l'applicabilità alle istanze già pendenti), ma è stato comunque correttamente tenuto in considerazione dall'amministrazione regionale nel complessivo giudizio di compatibilità ambientale della discarica in questione, in ossequio al principio euro-unitario di precauzione in materia ambientale;

c) in quest'ottica di maggior tutela degli elementi ambientali, la Regione Lombardia ha precisato che nell'ATEg43 già insiste – nella situazione *ante operam* – una pressione di 160.000 metri cubi per chilometro quadrato, di gran lunga superiore al valore limite comunale, pari a 145.000 metri cubi per chilometro quadrato;

d) nell'ATEg43 tuttora insistono quattro diverse discariche e quattro cave, tenuto conto altresì:

d.1) l'unica discarica cessata (di proprietà della Pulimetal s.p.a.) non ha perso – per il solo fatto della cessazione dell'attività – il suo impatto ambientale in mancanza di adeguate opere di bonifica;

d.2) la ricorrente non ha indicato quali sarebbero le ulteriori attività che sarebbero asseritamente cessate nel corso del tempo.

12.2. Il motivo è poi parzialmente inammissibile per difetto di interesse relativamente alle ulteriori asserite illegittimità dell'impianto motivazionale del gravato provvedimento regionale (cfr. i motivi del ricorso di primo grado sopra riportati alle lettere *ii.b*), *ii.c*), *ii.d*) e *ii.e*) del § 2, successivamente riprodotti ai capitoli 2.2, 3, 4 e 5 dell'appello, da pagina 22 a pagina 36), considerato che – venendo qui all'esame un provvedimento plurimotivato - la riscontrata legittimità di una delle motivazioni che sorreggono il detto provvedimento (come sopra visto al § 12.1) rende superfluo l'esame delle ulteriori censure dedotte relativamente agli ulteriori punti della motivazione del medesimo provvedimento, come già più volte ribadito da questo Consiglio di Stato: "*In presenza di un atto amministrativo cd. "plurimotivato" è sufficiente la legittimità di una sola delle giustificazioni per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale, dal momento che nel caso di un atto fondato su una pluralità di ragioni indipendenti ed autonome le une dalle altre, il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento*" (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 1529 del 2022; conformi *ex multis* sez. IV, sent. n. 3167 del 2022; sez. VI, sent. n. 1200 del 2022).

13. In definitiva l'appello deve essere nel complesso respinto.

14. Le spese di lite del presente giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

(*Omissis*)